

ПРАКТИКА ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЛОБІЗМУ В США, КАНАДІ, ВЕЛИКОБРИТАНІЇ, НІМЕЧЧИНІ ТА ФРАНЦІЇ

PRACTICE OF LEGISLATIVE LOBBISM REGULATION IN THE USA, CANADA, THE UK, GERMANY AND FRANCE

Петровиц А.І.,

студентка міжнародно-правового факультету

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

У статті автор досліджує один з елементів політико-правового впливу суспільних груп на прийняття соціально важливих рішень органами публічної влади, які направлені на забезпечення економіко-правових інтересів конкретних класів суспільства. Лобістська діяльність як політико-правове явище розглядається в аспекті окремої групи суспільних відносин, які виникають під час прийняття посадовими особами, державними службовцями чи іншими суб'єктами, наділеними державно-владними повноваженнями, соціально значущих рішень, які сприяють досягненню культурних, економічних, соціальних чи інших цілей окремих суспільних груп держави. Під час написання цієї роботи автором застосовувалися такі загальнонаукові методи дослідження, як історичний, системний, порівняльний та комплексний.

У статті досліджуються приклади законодавчого врегулювання лобістської діяльності у провідних світових державах на прикладі США, Канади, Великобританії, Німеччини та Франції. Зокрема, автором досліджуються питання організаційно-правової форми установ, організацій чи інших громадських формувань, в яких здійснюється лобістська діяльність, а також проводиться системний аналіз форм впливу інститутів держави на процес регулювання лобістської діяльності. Водночас здійснюється аналіз різноманітної доктринальної літератури як у сфері права, так і у сфері політології. Таким чином, автор надає власну оцінку методам правового регулювання лобістської діяльності та виокремлює корисний досвід для України. З огляду на це у статті наводяться конкретні пропозиції щодо подальшого законодавчого регулювання лобізму як політико-правового явища, яке існує і в українських політичних реаліях, а тому ця робота має особливе доктринальне значення для розробки питання лобізму та має інструментальну цінність для українського законодавця.

Ключові слова: лобізм, лобістська діяльність, правове регулювання лобіювання, відносини між суспільними класами та органами публічної влади, вплив на прийняття рішень органами публічної влади.

В данной статье автор исследует один из элементов политико-правового воздействия общественных групп на принятие социально важных решений органами публичной власти, направленных на обеспечение экономико-правовых интересов конкретных классов общества. Лоббистская деятельность как политико-правовое явление рассматривается в аспекте отдельной группы общественных отношений, возникающих при принятии должностными лицами, государственными служащими или иными субъектами, наделенными государственно-властными полномочиями, социально значимых решений, способствующих достижению культурных, экономических, социальных или иных целей отдельных общественных групп страны. При написании данной работы автором применялись различные общенаучные методы исследования, такие как исторический, системный, сравнительный и комплексный.

В статье исследуются примеры законодательного урегулирования лоббистской деятельности в ведущих мировых государствах на примере США, Канады, Великобритании, Германии и Франции. В частности, автором исследуются вопросы организационно-правовой формы учреждений, организаций или других общественных формирований, в которых осуществляется лоббистская деятельность, а также проводится системный анализ форм влияния институтов государства на процесс регулирования лоббистской деятельности. Также осуществляется анализ разнообразной доктринальной литературы как в области права, так и в сфере политологии. Таким образом, автор предоставляет собственную оценку методов правового регулирования лоббистской деятельности и выделяет полезный опыт для Украины. В связи с этим в статье приводятся конкретные предложения по дальнейшему законодательному регулированию лоббизма как политико-правового явления, которое существует и в украинских политических реалиях, а потому данная работа имеет особое доктринальное значение для разработки вопроса лоббизма и имеет инструментальную ценность для украинского законодателя.

Ключевые слова: лоббизм, лоббистская деятельность, правовое регулирование лоббирования, отношения между общественными классами и органами публичной власти, влияние на принятие решений органами публичной власти.

In this article the author investigates lobbying as one of ways of political and judicial influence made by some social groups on public authorities which results in taking socially important decisions in order to ensure economical and legal interests of certain society classes. Lobbyism as political and legal phenomenon is considered as a particular group of social relationships arising when people holding public office make politically important decisions aiming to achieve cultural, economical, social or other purposes of certain social groups.

While writing the article the author used various methods of scientific research such as historical, systematic, comparative and complex approach. The article studies the practice of legal regulation of lobbying in such highly developed countries as the USA, Canada, the UK, Germany and France. In particular, the author investigates the legal status of different kinds of institutions where lobbying takes place as well as she uses the systematic analysis to investigate how the governmental institutions influence the regulation of lobbying. Furthermore the author analyzes various doctrine literature considering the subject in legal and political context. So the author gives personal estimates to methods of legal regulation of lobbying trying to find out how useful it could be in Ukraine. Summing up all above mentioned the author gives practical suggestions as for possible legal regulation of lobbying in Ukrainian political context. Therefore this work has particular doctrine importance for studying lobbying and could be used as investigation technique for Ukrainian lawyers.

Key words: lobbying, lobbying activity, legal regulation of lobbying, relations between social classes and public authorities, influence on decision making by public authorities.

На сучасному етапі розвитку політико-правового суспільства в розвинутих державах світу основним з питань залишається врегулювання відносин між політичною елітою суспільства, громадськістю та діловими колами держави у період між виборами. Воно має актуальне значення для країн з високим рівнем корупції, оскільки різні суспільні групи намагаються у будь-який спосіб імплементувати свої інтереси у правову систему держави за для отримання різноманітних особистісних переваг та благ, незважаючи на інтереси інших.

Отже, питання правового регулювання лобіювання в будь-якій державі світу займає особливе місце у відносинах політичної еліти з діловими колами та громадськістю держави. До того ж дослідження цього питання має велике інструментальне значення для правової системи України, яка рухається в напрямку реформування публічної влади держави задля побудови цілісної правової, соціальної та демократичної держави. Тому перейняття та застосування на практиці іноземного досвіду є надзвичайно необхідним для політичної еліти України. З огляду на це метою цієї

статті є порівняння та дослідження різних моделей правового регулювання лобізму у таких державах, як Великобританія, Канада, Сполучені Штати Америки, а також у державах Європейського союзу на прикладі Франції та Німеччини.

Слід зазначити, що Верховною Радою України (7 сесією VI скликання) було зроблено спробу прийняти Закон «Про регулювання лобістської діяльності в Україні», зареєстрований за № 7269 від 20.10.2010 р., завданням якого було врегулювати відносини у сфері лобістської діяльності, але 13.06.2012 р. цей законопроект було відхилено через необхідність внесення додаткових змін до законодавства України. Натепер питання лобізму і лобістської діяльності у політико-правових реаліях держави залишається відкритим [1].

Розробкою та дослідженням питання правового регулювання лобізму займаються такі українські вчені-сучасники, як В. Федоренко, Д. Базілевич, В.Ф. Нестерович, Д.А. Лавренов, Д. Виговський, В.В. Сумська, О.В. Дягілев, М. Рачинська, А.В. Трофименко. Також на доктринальному рівні це питання досліджують і такі авторитетні іноземні правники, як Н. Холмес, Г.В. Джіорно, Р. Чарі, П. Моньєар, Н. Лебланк, П. Просе, О.П. Любимов, Д. Трумен, А. Бентлі та інші.

Лобіювання як неурядова політико-правова діяльність пов'язане безпосередньо зі скоординованою практикою відстоювання інтересів різноманітних соціальних груп, класів, етносів чи окремих осіб, які зацікавлені та сприяють прийняттю певного рішення органами державної влади шляхом використання формальних та неформальних способів впливу. Як правило, така діяльність врегульована на законодавчому рівні та здійснюється у визначених і дозволених формах.

Одним з найкращих прикладів правового регулювання лобізму є правова система США, де лобізм визнаний на законодавчому рівні. Відповідно до першої поправки Конституції США кожному громадянину гарантується право звертатися з клопотаннями до органів державної влади, а головним принципом такого звернення є відкритість, яка є гарантією громадського контролю за діяльністю парламентарів. Вже у 1876 р. Палата Представників Конгресу США прийняла резолюцію, яка безпосередньо регламентувала діяльність лобістів, згідно з якою всі особи, які здійснювали таку діяльність, повинні були відкрито заявити про себе та зареєструватися у передбаченому порядку.

Законодавче регулювання лобізму є однією з гарантій забезпечення неупередженості та незалежності процесу прийняття рішень вищими органами публічної влади. Сьогодні лобістська діяльність регламентується як на федеральному рівні, так і на рівні суб'єктів федерації.

Як зазначає Д.А. Лавренов у своїй статті «Основні моделі політичного лобіювання та їх особливості», особливою американської моделі регулювання лобізму є те, що лобізм як правове явище включає діяльність внутрішньодержавних лобістських організацій, яка регулюється федеральним Законом «Про регулювання лобістської діяльності» від 1995 року та доповненим Законом «Про розкриття лобістської діяльності». Лобістська діяльність іноземних агентів регулюється Законом «Про реєстрацію іноземних агентів». Крім цього, у згаданих законах закріплені та визначені поняття «лобізм», «лобістська діяльність», «лобістський контракт». Також у законах передбачено порядок реєстрації лобістів та їх звітності [2, с. 360].

Як зазначає С.С. Кисельов у своїй роботі «Законодавче регулювання лобіювання у США – досвід для України», правове регулювання лобістської діяльності здійснюється не лише основними законами, а й такими федеральними актами, як «Акт 2007 року про чесне керівництво та відкритий Уряд», «Про лобіювання недержавними громадськими організаціями», «Про відкритість лобіювання», «Про федеральні виборчі кампанії». Важливим фактором

у правовому регулюванні лобізму є рішення Верховного суду США, якими було зроблено висновки щодо законності та конституційності положень, які регулюються вищезазначеними актами. Так, у справі «Bukley vs. Valeo» було частково обмежено дію акта «Про федеральні виборчі кампанії», яким обмежувалися фінансові надходження приватних осіб та політичних груп, а Верховний Суд США зробив висновок про відповідність таких обмежень нормам Конституції [3, с.78].

Натепер основним нормативно-правовим актом є Федеральний акт «Про відкритість лобіювання» від 1995 року, головними факторами якого є понятійний апарат, що складається майже з двох десятків термінів і визначень (Секція 103 «Визначення»); порядок реєстрації та перелік відомостей, які лобіст повинен зазначити у реєстраційному документі (Сек. 104 «Реєстрація»); терміни звітів зареєстрованих лобістів (Сек. 105 «Звіти зареєстрованих лобістів»); відомості, які повинні міститися у звітах (пункти b, c, d Сек. 105 «Звіти з зареєстрованих лобістів»); обов'язки зареєстрованого лобіста або лобістської організації; обов'язки секретаря Сенату і клерка Палати представників; розміри штрафу за порушення норм лобістської діяльності (Сек. 108 «Початкові порушення податкових порушень» та сек. 109 «Визначення порушень») [4, с. 2–48].

Найвідомішими лобістами у США є Торгова палата США, Національна асоціація виробників, Національна асоціація ріелторів, американсько-ізраїльський комітет громадських зв'язків та інші. Найвідомішими американськими лобістами є Жерар Е. Еванс, Тімоті А. Перрі, Д. Абрамофф, Х. Байден.

Як і у США, у Канаді також є лобістська діяльність, що також законодавчо визнана та регулюється спеціальним законом «Про регулювання лобістської діяльності» від 1988 року. Але на відміну від правового регулювання лобізму у США, де законодавством чітко визначене питання, що таке лобізм, у Канаді застосували інший метод законодавчого закріплення лобістської діяльності. Відповідно до цього підходу канадські парламентарі під час визначення методів правового регулювання орієнтувалися на протилежні явища та регламентували, яка діяльність не є лобістською і на кого цей закон не поширюється.

Як пише А.В. Трофименко у своїй роботі «Передумови та етапи ухвалення закону про лобіювання в Канаді», особливістю правового регулювання лобізму в Канаді є те, що лобістів можна умовно поділити на три групи: лобістсько-консультанти, корпоративні лобісти та лобісти від організації. Кожна з таких груп виконує окрему політичну функцію [5, с. 117–118].

Унікальним нормативно-правовим актом є прийнятий у 1997 році Кодекс поведінки лобістів, який на відміну від закону, згідно з яким встановлюється обов'язок щодо реєстрації та звітності лобістів, представляє вимоги щодо професійних та етичних стандартів, яких повинні дотримуватися особи, що здійснюють лобістську діяльність.

Великобританія як яскравий представник старого світу відрізняється від колишніх колоній унікальним підходом до вирішення питання щодо правового регулювання лобізму.

На відміну від практики законодавчого регулювання лобізму як політико-правового явища в США та Канаді, де діяльність лобістів чітко регламентована законом, у Великобританії немає закону, яким було б визначено поняття лобістської діяльності. Отже, особливістю вирішення питання лобізму у Великобританії є інституційний метод регулювання суспільних відносин. «Тому з метою регулювання лобістської діяльності у Великобританії у 1994 році створено Комітет зі стандартів публічної сфери, який у своїй діяльності керується тим, що контролювати потрібно не тих, хто лобіює, а тих, на кого направлений їх вплив», – такий висновок роблять В. Матвієнко та С. Сокур у своїй спіль-

ній статті «Інституціоналізація лобістської діяльності в країнах – членах ЄС на прикладі Австрії, Великої Британії, Німеччини, Франції та Данії». Вони вказують на причину інституційного підходу до регулювання лобістської діяльності, якою є повна закритість парламенту від зовнішнього оточення, що компенсується готовністю парламентарів обговорювати нагальні питання в рамках позапарламентських міжпартійних груп, які створюються представниками приватного сектору. Незважаючи на це, у Великобританії діє Кодекс державної служби, згідно з яким члени палати громад і палати лордів, що мають певну фінансову зацікавленість у дебатах з окремих питань, зобов'язані зазначити про це у своєму виступі [6, с. 11–12].

На відміну від диференціації лобістів у Канаді та США лобісти у Великобританії можуть самостійно встановлювати принципи своєї діяльності, об'єднуватися у професійні товариства, а також самостійно здійснювати контроль за власною діяльністю. Отже, Великобританія вирізняється лібералізмом у вирішенні цього питання шляхом самостійного автономного регулювання діяльності лобістів без державного обмеження чи втручання у цю сферу.

Цікавим стосовно регулювання діяльності лобістів є досвід Німеччини, де, як і у Великобританії, немає спеціального закону, який би регулював відносини лобізму на федеральному рівні. Але правове регулювання лобізму в Німеччині здійснюється за допомогою підзаконних нормативно-правових актів, які встановлюють різноманітні правила та вимоги до поведінки груп парламентарів та державних службовців. До таких документів належать «Положення про реєстрацію союзів і їх представників при Бундестазі», «Регламент діяльності Бундестагу», «Кодекс поведінки члена Бундестагу», «Єдине положення про федеральні міністерства» тощо. Як і закони США та Канади, ці документи містять поняття лобізму та перелік видів діяльності, які є і не є лобізмом, порядок укладання лобістських контрактів, а також передбачають порядок реєстрації і звітності осіб, що здійснюють лобістську діяльність. У цих документах встановлено низку вимог до самих парламентарів, які, наприклад, зобов'язані подавати спеціальну декларацію про парламентську зайнятість. Але такі вимоги встановлені тільки для депутатів нижньої палати Бундестагу. Що стосується депутатів Бундесрату, то, як зазначають О.Г. Кушніренко та О.В. Дягілев, правила стосовно відвідувань суб'єктами лобістської діяльності відсутні [7, с. 48].

У Франції на відміну від Великобританії, Німеччини, США та Канади існує заборона безпосереднього лобіювання інтересів суспільних груп в органах законодавчої влади. Крім цього, у Франції немає ні спеціального дер-

жавного інституту, який би здійснював контроль за діяльністю лобістів та лобістських організацій, як, наприклад, у Великобританії, ні законодавства, яке б безпосередньо регулювало таку діяльність, ні системи підзаконних актів, які встановлювали б порядок спілкування лобістів із представниками законодавчої влади. Отже, у законодавстві Франції лобізм як політико-правове явище взагалі не визначається, але важливу роль у правовому регулюванні лобістської діяльності відіграють Асоціація рад по лобізму і Соціальна та Економічна ради. Якщо Асоціація рад по лобізму – це самостійне громадське утворення, членами якого є лобісти, а метою створення якого є імплементація відносин лобізму у правове поле відносин держави та зацікавлених груп, то Соціальна та Економічна ради, членами яких є представники різних професійних груп, а обов'язком є консультація і надання висновків уряду Франції з усіх законопроектів, є своєрідним лобістським парламентом. Отже, як зазначають В. Матвієнко та С. Сокур, у Франції існує тенденція до інституціоналізації лобістської діяльності, хоча й відбувається такий процес лише односторонньо, незважаючи на існування Економічної та Соціальної рад і Асоціації рад по лобізму [6, с. 13].

Отже, підсумовуючи викладене, слід зазначити, що визнання на законодавчому рівні лобізму та визначення способів його правового регулювання, а також контроль за такою діяльністю для України є надзвичайно необхідними кроками задля досягнення прозорості у діяльності парламентарів та суб'єктів державно-владних повноважень. Це стане важелем для боротьби з корупцією та відстоювання інтересів окремих груп бізнесових кіл. Однозначною є думка про те, що лобізм необхідно законодавчо регламентувати, а також визнати на рівні держави задля дотримання принципів прозорості, гласності та відкритості публічної влади, а також принципу рівного представництва інтересів усіх соціальних груп.

Отже, я вважаю, що досвід правового регулювання лобізму у США є найкориснішим для нашої держави, оскільки в Україні панує тіньовий або так званий дикий лобізм, який взагалі не регламентований законом. На мою думку, задля врегулювання відносин, які виникають у сфері лобістської діяльності, необхідно визначити поняття лобізму, а також об'єкт, суб'єкт та предмет лобістської діяльності, визначити організаційно-правові форми здійснення лобістської діяльності, встановити порядок реєстрації та звітності лобістів та створити орган державної влади, який би здійснював контроль у цій сфері, а також встановити вимоги до поведінки осіб, які можуть стати об'єктами лобістського тиску.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про регулювання лобістської діяльності в Україні: проект закону від 20.10.2010 р. № 7269. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=7269&skl=7.
2. Лавренов Д.А. Основні моделі політичного лобіювання та їх особливості. Гілея: науковий вісник. 2015. Вип. 94. С. 358–362. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/gileya_2015_94_92.
3. Кисельов С.С. Законодавче регулювання лобіювання у США – досвід для України. Стратегічні пріоритети. 2010. № 1. С. 76–81. URL: http://old.niss.gov.ua/book/StrPryor/St_pr14_15/13.pdf.
4. Lobbying Disclosure Act of 1995. H.R.119. URL: <https://www.congress.gov/104/bills/hr119/BILLS-104hr119ih.pdf>.
5. Трофименко А.В. Передумови та етапи ухвалення закону про лобіювання в Канаді. Грані. 2014. № 7. С. 113–118. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Grani_2014_7_23.pdf.
6. Матвієнко В., Сокур С. Інституціоналізація лобістської діяльності в країнах – членах ЄС на прикладі Австрії, Великої Британії, Німеччини, Франції та Данії. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія «Міжнародні відносини». URL: <http://journals.iir.kiev.ua/index.php/knu/article/download/2807/2516>.
7. Кушніренко О.Г., Дягілев О.В. Політико-правовий інститут лобізму: досвід нормативного регулювання країн Євросоюзу та шляхи легалізації в Україні. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2010. № 19. С. 47–56.