

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341.96

О.А. Онищенко

кандидат наук з державного управління, доцент
Класичний приватний університет

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЛОБІЗМУ ЯК ТЕХНОЛОГІЇ ІНФОРМАЦІЙНОГО ВПЛИВУ

У статті розглянуто та подано визначення поняття “лобізм” як технології інформаційного впливу – на владні та законодавчі структури зокрема, а також як конституційного права людини на участь в управлінні державними справами. Проаналізовано законодавство зарубіжних країн, що регулює діяльність з лобіювання. Наведено особливості та обґрунтовується доцільність правового регулювання лобізму.

Ключові слова: лобізм, лобістська діяльність, правове регулювання, інформаційний вплив, конституційне право.

I. Вступ

У сучасному демократичному суспільстві існує багато різноманітних добровільних об'єднань людей, які прагнуть довести свої вимоги до владних структур. Одні з них використовують економічні механізми, інші діють менш помітно – у коридорах влади. Найбільш поширеною формою впливу на органи влади є лобіювання.

Лобіювання (лобі, лобізм) – комплекс різноманітних прийомів та методів (прямих і непрямих) впливу на владні (в основному) структури з метою досягнення певної мети. Технологія лобізму має досить складну структуру, до якої включені не тільки традиційні заходи інформаційного впливу, але й ряд дій, суб'єктів, які забезпечують такий інформаційний вплив. Реалізується така технологія спеціально застосовуваною для цих цілей структурою: технічних (іміджмейкери, психологи) та спеціалізованих (політологи, соціологи) служб, незалежних експертів, агентів, координаторів; наявністю власної кон'юнктурної печатної продукції, інформаційних банків даних тощо.

Походження терміна також має своєрідний характер: поняття “лобі”, “лобізм”, “лобіювання” та інші його похідні запозичені з англомовної політичної термінології (від англ. lobby – критий майданчик для прогулянок, коридор). У 1553 р. вживалося для позначення майданчика для прогулянок у монастирі. Століття по тому так само почали називати приміщення для прогулянок у Палаті громад Англії. Політичного відтінку значення цього слова набуло в Америці, коли в 1864 р. термін “лобіювання” почав позначати купівлю голосів за гроші в коридорах конгресу [7, с. 110–111].

Політика лобіювання може проводитися на користь:

- окремих соціальних і політичних сил;
- окремих країн і регіонів;
- стратегій вирішення приватних соціальних або глобальних проблем.

II. Постановка завдання:

- надати визначення поняттю “лобізм” як технології інформаційного впливу;
- проаналізувати правове регулювання лобізму в зарубіжних країнах;
- обґрунтувати доцільність правового регулювання лобізму.

III. Результати

Під лобізмом зазвичай розуміють спрямовану на відстоювання і втілення в життя інтересів соціальних груп діяльність в державних органах представників недержавних організацій, які виражають такі інтереси.

Метою лобістів є врахування максимальною мірою інтересів, що ними представляються, в рішеннях державних органів. Домагаючись цього, лобісти можуть або сприяти найшвидшому прийняттю тих чи інших рішень, або ж, навпаки, намагаються перешкодити їм або хоча б уповільнити їх схвалення.

Останнім часом в юридичній і політологічній літературі при розгляді того чи іншого законопроекту для опису впливу інтересів бізнесу на владу все частіше звучать слова про лобістську діяльність у тому чи іншому її прояві, при цьому в більшості випадків поняттю “лобізм” надається негативний відтінок [4, с. 25–28].

Заради справедливості слід сказати, що й в Україні, і за кордоном часто доводиться стикатися із судженнями, згідно з якими, лобізм будується в основному на хабарах і незаконних оборудках.

З іншого боку, лобістська діяльність – явище багатопланове. Адже лобізм по суті являє собою одну з форм реалізації конституційного права громадян брати участь в управлінні своєю країною. Громадяни, об'єднавшись зі своїми однодумцями для досягнення спільних цілей, здійснюють лобістську діяльність, у тому числі й у законодавчих органах державної влади.

Але для того, щоб уникнути зловживань корупційного характеру, діяльність з лобювання має бути врегульована на законодавчому рівні.

Правове регулювання лобізму передбачає законодавче встановлення певного порядку лобістської діяльності, що включає регламентацію таких її аспектів:

- політико-правовий статус лобістів;
- форми і методи взаємодії лобістів з представниками органів державної влади;
- правила реєстрації та надання звітів про лобістську діяльність.
- Метою правового регулювання лобістської діяльності має стати:
- забезпечення гласності та відкритості політико-адміністративних процесів;
- обмеження непропорційного впливу окремих груп інтересів на політико-адміністративний процес;
- розширення кола активних учасників прийняття і здійснення політико-адміністративних рішень;
- припинення неконвенційних методів впливу на політико-адміністративний процес (корупції, блату, кумівства та ін.);
- створення механізмів політико-адміністративного та громадського контролю над процесами взаємодії органів державної влади та представників партикулярних інтересів у ході вироблення та реалізації державної політики.

Цікаво, що в ряді західних країн лобізм законодавчо закріплений і навіть є однією з ланок законодавчого процесу.

Сьогодні виділяють дві моделі правового регулювання лобізму: англосаксонська та континентальна. Англосаксонська модель (США, Канада) передбачає обов'язкову державну реєстрацію лобістських організацій і визначення допустимих рамок діяльності так званих "груп інтересів".

Континентальна модель (Німеччина, Італія) передбачає, що "групи інтересів" можуть впливати на державні органи влади за допомогою офіційної участі в роботі спеціально створених при даних органах влади дорадчих структур [8, с. 133–134].

Правове регулювання лобізму здійснюється не тільки за допомогою власне закону про лобізм (у багатьох політичних системах такий документ відсутній), але й через без-

ліч законодавчих актів, які так чи інакше зачіпають лобістську діяльність (як-то: закон про держслужбу; закони, що регламентують роботу органів державної влади; закони, що встановлюють порядок проведення виборчих кампаній; закони, що регулюють діяльність громадських організацій, тощо).

У Німеччині діє Положення "Про реєстрацію союзів і їх представників при Бундестазі", яке регулює відносини лобістів і депутатів. Наявні й інші відомчі акти, що стосуються прямо чи побіжно до лобістської проблематики. Наприклад, Регламент Бундестагу, Регламент федерального уряду, Положення про федеральні міністерства і т. д.

Основним же актом, що регулює лобістську діяльність у Німеччині, все ж вважається Положення "Про реєстрацію союзів і їх представників при Бундестазі". Основними нормами цього документа передбачено ведення Президентом Бундестагу списків усіх союзів; вислуховування представників спілок за умови реєстрації їх у списках у Президента Бундестагу; можливість отримання перепустки до будинку Бундестагу при повідомленні необхідних відомостей для реєстрації в списках; щорічна публікація списків спілок у "Федеральному списку" [1, с. 171].

Кількість зареєстрованих спілок у Бундестазі щороку зростає і продовжує збільшуватися. При цьому, на думку вчених, кількість зареєстрованих лобістів у кілька тисяч чоловік "не є надмірною" [6, с. 330.], оскільки лобісти спеціалізуються на різних питаннях і беруть участь у роботі всіх комітетів, причому в різний час.

Аналогічний підхід при регулюванні лобістської діяльності застосовується і в Канаді, де вже протягом ряду років діє закон про реєстрацію лобістів, прийнятий у 1988 р. [3, с. 79–84].

Особливу увагу в ньому приділено положенню про те, що реєстрація лобістів не повинна перешкоджати вільному і відкритому доступу до парламенту й уряду. Закон передбачає дві категорії лобістів: професійні й інші. Для реєстрації лобістів введена посада спеціального реєстратора при федеральній службі реєстрації актів цивільного стану Канади, який веде облік всіх відомостей, поданих йому згідно із законом. За результатами своєї роботи реєстратор готує і направляє доповідь про лобістів у палату парламенту. При цьому відомості, що подаються, мають бути систематизовані за певними критеріями та формами, а також відкриті для перевірки.

Особливістю канадського закону про реєстрацію лобістів є детальна регламентація санкцій за порушення закону. Наприклад, передбачається, що кожна фізична особа,

яка порушує закон, вважається винною і піддається покаранню у вигляді штрафу від 25 до 100 тис. дол. США, тюремного ув'язнення на термін від шести місяців до двох років або штрафу і тюремного ув'язнення одночасно.

Найбільш цікавим є досвід державного регулювання лобістської діяльності в США, де цей інститут до певної міри є частиною демократичного процесу, а механізм правового регулювання є найбільш опрацьованим.

Закон про регулювання лобізму, згідно з яким, організація (або фізична особа), яка чинить тиск на Конгрес США, зобов'язана була реєструвати своїх лобістів у секретаря Сенату і в клерка Палати представників (причому вони повинні були інформувати про сферу своїх законодавчих інтересів), діяв у США з 1946 р.

Закон не обмежував розмір фінансових засобів використовуваних на лобістську діяльність. Неодноразово на черговій хвилі великих політичних скандалів розпочиналися спроби обмежити лобістську діяльність шляхом внесення поправок у закон, однак подібні пропозиції так і не пройшли [5, с. 170]. На думку самих американців, офіційні списки лобістів у Конгресі США були лише частиною професійного лобі, оскільки багато лобістів ухилялися від реєстрації та, відповідно, сплати податків і внесків.

При цьому їх можна було розділити на кілька категорій: професійні лобісти, які реєструвалися в Конгресі США; професійні лобісти без реєстрації; професійні лобісти, які працюють без реєстрації, але мають офіційне представництво, наприклад, відділ по зв'язках з Конгресом США і т. д.; професійні лобісти з-поміж посадових осіб, які володіють великими зв'язками і впливом; непрофесійні лобісти, які володіють також зв'язками і впливом і залучені до цієї роботи епізодично або за сумісництвом [9, с. 4].

При всіх наявних недоліках зазначений американський закон про лобізм проіснував до 1996 р. З січня 1996 р. набрав чинності закон "Про розкриття лобістської діяльності" [2, с. 43.], який проголосив необхідність більшої відкритості зусиль, здійснюваних платними лобістами для впливу на дії посадових осіб законодавчої або виконавчої гілок федерального уряду, давши при цьому народу США повну можливість здійснювати його конституційне право звертатися з петиціями, надавати інформацію та вільно висловлювати свою думку уряду.

У новому законі прописано і враховано ряд принципових моментів, у тому числі понятійний апарат, який складається з майже двох десятків термінів і визначень; перелік відомостей, які має відобразити лобіст у

реєстраційному документі; терміни звітів зареєстрованих лобістів; відомості, які повинні міститися у звітах; обов'язки зареєстрованого лобіста або лобістської організації; обов'язки секретаря Сенату і клерка Палати представників; розміри штрафу за порушення норм лобістської діяльності і т. д. Дії цього закону поширюються на лобістську діяльність як у Конгресі США, так і у виконавчих органах влади.

На додаток до Федерального закону про розкриття лобістської діяльності в США діє закон, що стосується до іноземних лобістів – "Закон про реєстрацію агентів, які діють в інтересах іноземців (FARA)". Його норми застосовуються, якщо одна із сторін діє від імені іноземного уряду, іноземної політичної партії, самостійного суб'єкта або іншого так званого іноземного принципала, який займається лобістською діяльністю або є частиною представництва іноземного клієнта. Цей закон передбачає, що представники (агенти) "іноземного принципала" мають подавати реєстраційну заяву Генеральному адвокату, детально подавши фінансову та іншу бізнес-інформацію, перерахувати і позначити всі види політичної пропаганди, а також надавати доступ до книг і записів для інспекції державних службовців [10].

Крім питань, пов'язаних з іноземцями, у цьому акті цікавий понятійний апарат. Законом передбачено, що "агентом" є той, хто діє "за наказом, за запитом або під управлінням, контролем іноземного принципала або фізичної особи, діяльністю якої є прямий або непрямий контроль, керівництво, напрямок, фінансування або субсидування цілком або частково..." [10].

Види діяльності від імені "іноземного принципала", якими буде займатися агент відповідно до Закону, включають "політичну активність"; дії як міжнародного консула, публічного агента або політичного консультанта; збір або сплата контрибуцій "іноземному принципалу"; представлення інтересів "іноземного принципала" перед будь-якими органами чи посадовими особами Уряду Сполучених Штатів та ін. Термін "політична діяльність" включає види діяльності, деякі з них можуть бути в загальному охарактеризовані як "лобістська діяльність".

Термін "політична активність" означає поширення політичної пропаганди на будь-яку іншу діяльність, у ході якої особа, що займається нею, нав'язує свою волю або має намір це зробити, вмовляє, змушує змінити думку, впливає, переконує чи іншими способами впливає на будь-якого представника або посадову особу Уряду США або на будь-яку частину суспільства США у зв'язку

з формулюванням, схваленням або зміною внутрішньої або зовнішньої політики США.

Термін "політична пропаганда" визначається як діяльність, яка ширше традиційної, безпосередньо лобістської діяльності, яка, однак, включає поширення матеріалів з метою чинити вплив на інших осіб з питань урядової політики. Термін "політична пропаганда" включає в себе будь-яку усну, зорову, графічну, письмову, піктографічну пропаганду чи інший вид надання (передачі) інформації відповідного змісту [10].

Окремо закон регулює діяльність федеральних фондів США, що субсидують або відшкодовують лобіювання: існують загальні обмеження проти використання федеральних фондів для лобістської діяльності. Посадові особи та службовці федерального уряду відсторонені від використання коштів, відпущених для їх агентств з метою певного роду лобістської діяльності, спрямованої на Конгрес США.

Крім того, створюються також різні доповнення щодо щорічних постанов про асигнування: це в основному стосується одержувачів грантів. Підрядникам та одержувачам грантів федерального уряду можуть бути не відшкодовані кошти, витрачені з грошей, отриманих за федеральними контрактами та грантами, на їх лобістську діяльність, якщо на те немає повноважень від Конгресу відповідно до положень Федеральних правил (придбання, отримання грантів) циркуляра Міністерства керування і бюджету.

Разом з тим відповідно до основних положень прийнятих поправок, відомих як "Поправки Берда", володарям федеральних грантів, підрядникам, одержувачам федеральних позик або аналогічним особам, які мають спільні угоди (угоди про співпрацю) з федеральним урядом, також заборонено законом використання федеральних грошей для "лобіювання" в Конгресі, у федеральних агентствах або стосовно їх службовців відповідно до положень федеральних договорів. Федеральні підрядники, одержувачі грантів та особи, які отримують федеральні позики і мають кооперативні угоди (угоди про співпрацю), також повинні інформувати про лобістські витрати з нефедеральних джерел, які вони мають з метою отримати вказані гроші за федеральними програмами, а також укласти контракти [11].

Слід зауважити, що хоча приватні організації можуть завжди використовувати свої власні приватні фонди і ресурси для лобістської діяльності, однак благодійні організації, що звільнені від оподаткування (тобто такі організації, пожертви яким можуть виводитися з-під оподаткування для пожертвувача), обмежені в обов'язі лобіювання, у

якому вони можуть брати участь, якщо бажають зберегти цей пільговий статус звільнення від оподаткування, отриманий від федерального уряду [11].

На рівні штатів також приймаються закони, що регулюють лобістську діяльність. Наприклад, Звід законів штату Каліфорнія містить Кодекс управління [11], у якому є окрема глава, присвячена правому регулюванню лобістської діяльності. У ній детально регулюється діяльність індивідуальних лобістів, лобістських фірм і лобістів-наймачів. При цьому "лобістом-наймачем" визнається будь-яка особа, крім лобістської фірми, яка: а) наймає одного чи кількох лобістів, або б) укладає контракт з лобістською фірмою на економічній основі, із метою впливу на законодавчу чи адміністративну діяльність.

Кодексом управління штату Каліфорнія США передбачається реєстраційний порядок утворення лобістів, лобістських фірм і лобістів-наймачів.

IV. Висновки

Таким чином, з наведених прикладів видно, що в законодавстві зарубіжних країн спеціально прописується регламентація інституту лобізму та лобістської діяльності. Цей підхід видається досить обґрунтованим. Це зумовлюється важливістю предмета регулювання, оскільки участь в управлінні справами держави – найважливіше конституційне право, яке в країнах з розвинутою законодавчою системою вже більше півстоліття реалізується за допомогою **легітимного** професійного лобізму.

Крім того, вимоги до законодавчого акту з регулювання лобізму містять у собі необхідність давати ясний, легітимний і опрацьований механізм регулювання суспільних правовідносин, у якому обов'язково мають брати участь громадяни. Проектуючи розглянуті приклади на Україну, можна стверджувати, що для неї характерні інші традиції, відсутні спеціальні нормативні акти, які могли б регулювати лобістську діяльність.

Така постановка питання дає підстави вважати правове регулювання лобізму, зокрема і в Україні, доцільним – усе це слід враховувати при прийнятті відповідного законодавства про лобізм та ідентифікації його ролі в законодавчому процесі, а також органах виконавчої і законодавчої влади.

Список використаної літератури

1. Зотов С.В. Лоббизм как институт политического представительства в современной России : дис. на соискание ученой степени канд. полит. наук / С.В. Зотов ; РАГС. – М., 1997. – С. 171.
2. Зяблук Н. Соединенные Штаты Америки: новый закон о лоббистской деятельности / Н. Зяблук // Бизнес и политика. – 1996. – № 3. – С. 43.

3. Канада. Закон о регистрации лоббистов // Бизнес и политика. – 1995. – № 1. – С. 79–84.
4. Любимов А.П. Конституционно-правовые основы формирования лоббистских отношений в открытом обществе (Антикоррупционный проект) / А.П. Любимов. – М.: Изд-е Государственной Думы, 2000. – С. 25–28.
5. Любимов А.П. Лоббизм как конституционно-правовой институт / А.П. Любимов. – М.: ИГП РАН, 1998. – С. 170.
6. Любимов А.П. Формирование лоббистских правоотношений в российском обществе: Конституционно-правовое исследование: дис. на соискание ученой степени д-ра юрид. наук / А.П. Любимов; РГБ. – М.: МГЮА, 2002. – С. 330.
7. Манойло А.В. Государственная информационная политика в особых условиях: монография / А.В. Манойло. – М.: МИФИ, 2003. – 388 с.
8. Павроз А.В. Группы интересов и лоббизм в политике: учеб. пособ. / А.В. Павроз. – СПб.: Изд-во СПб. ун-та, 2006. – С. 133–134.
9. The Library of Congress. Congressional Research Service. Lobbyists and Interest Groups: A List of Information Sources. B. Hillson. – Washington, 1994. – 4 p.
10. Лоббизм в США [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://lobbying.ru/content/sections/id_62.html.
11. Regulate Lobbying [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.regulatelobbying.com/index.html>.

Стаття надійшла до редакції 27.03.2013

Онищенко О.А. Правовое регулирование лоббизма как технологии информационного влияния

В статье рассматривается и предлагается определение понятия “лоббизм” как технологии информационного воздействия – на властные и законодательные структуры в частности, а также как конституционного права человека на участие в управлении государственными делами. Анализируется законодательство зарубежных стран, регулирующее деятельность по лоббированию. Приводятся особенности и обосновывается целесообразность правового регулирования лоббизма.

Ключевые слова: лоббизм, лоббистская деятельность, правовое регулирование, информационное воздействие, конституционное право.

Onischenko O. The legal regulation of lobbying as the influence of information technology

The article deals with the definition of “lobbying” as an information technology impact – on the power and the legislative structure in particular, as well as a constitutional human right to participate in public affairs. The legislation of foreign countries for regulating lobbying is analyzed. Special features and the expediency of the legal regulation of lobbying are given.

In a modern democratic society, there are many different voluntary associations of people who want to prove their claims to power. Some of them use economic mechanisms, others are less visible – in the corridors of power. The most common form of influence on government is lobbying.

Lobbying (lobby) – a set of different techniques and methods (direct and indirect) to impact on power (mostly) structure to achieve a certain goal. Lobbying technology has a complex structure, which includes not only the traditional measures of information influence, but the range of activities of entities that provide such information influence. Technology is implemented by the specially used for these purposes structure: technical (image-makers, psychologists) and specialized (political scientists, sociologists) services of independent experts, agents, facilitators, availability own conjunctural PWB products, information databases and otherwise. Lobbying policy can be made in favor of: specific social and political forces; individual countries and regions; strategies for solving individual or global social issues.

Lobbying is generally understood as an aimed at defending and carrying out the interests of social groups operating in the state bodies of representatives of non-governmental organizations that represent these interests. The purpose of lobbyists is the maximum extent of incorporation of interests that they represented, in the decisions of government. In so doing, lobbyists may or facilitate the fastest adoption of any decisions or, vice versa, trying to prevent them or at least slow their approval. Recently, a law and political science literature when considering a particular bill, to describe the influence of business interests on the government all the time, more often are the words of lobbying activities in any of its manifestations, while in most cases the notion of “lobbying” is a negative connotation. In Ukraine and abroad often have to deal with judgments, according to which lobbying is based mainly on bribes and illegal dealings.

On the other hand lobbying activities – something multifaceted. For, lobby, in essence, is a form of exercise of the constitutional right of citizens to participate in the governance of their country. Citizens, together with the associates, have to achieve common goals, carry out lobbying activities, including in

the legislative bodies of state power. But in order to avoid abuse of corruption, activities of lobbying should be regulated by law.

Rights provides legislative lobbying establish certain procedure of lobbying activities, including regulation of these aspects: political and legal status of lobbyists; forms and methods of interaction between lobbyists and representatives of public authorities; rules for registration and reporting of lobbying activities. The purpose of regulation of lobbying activities shall be: to ensure transparency and openness in the political and administrative processes sat; to limit the disproportionate influence of certain interest groups on policy of administrative process; the expansion of the active participants in the adoption and implementation of political and administrative decisions; termination of unconventional methods to influence the political and administrative process (corruption, cronyism, nepotism, etc.); establishment of mechanisms for political-administrative and public control over the processes of interaction between government and representatives of particular interests in developing and implementing public policy.

Key words: *lobbying, legal regulation, informational influence, constitutional law.*