

УДК 328.184(100)(045)

Д.В. Лубінець

АНГЛОСАКСОНСЬКА ТА КОНТИНЕНТАЛЬНА МОДЕЛІ РЕГУЛЮВАННЯ ЛОБІЗМУ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

У роботі представлено порівняльний аналіз двох моделей регулювання лобістської діяльності: англосаксонської (США, Канада, Австралія) та континентальної (Великобританія, ФРГ, Франція). Автор дослідив правові засади функціонування лобізму в кожній окремій державі, встановив, що обидві моделі передбачають створення правового поля для функціонування цього політичного інституту, містять обмеження для всіх учасників процесу лобіювання, як в нормативно-правових документах, так і в неофіційних правилах етичної поведінки (кодексах). У статті визначено основні особливості кожної із зазначених моделей та їх відмінності одна від одної.

Ключові слова: лобізм, лобіювання, корупція, законодавство, англосаксонська та континентальна моделі регулювання лобізму.

Лобізм є необхідним елементом в політичній системі держави як один з ключових каналів взаємодії громадянського суспільства з державною владою, його прозоре функціонування є проявом демократії та відкритості процесу ухвалення політичних

рішень. Особливої актуальності пошук механізмів ефективного процесу лобіювання набуває для держав, де інститути демократії знаходяться на етапі свого становлення, до яких відноситься Україна. Не дивлячись на певні правові основи лобістської діяльності, що містить Конституція України та певні нормативно-правові акти, а також неодноразові спроби ухвалення закону в цій сфері, лобізм в Україні, існуючи де-факто, залишається відокремленим від законодавства. З огляду на це, актуальним вбачається дослідження закордонного досвіду політико-правових засад регулювання лобістської діяльності, а саме двох основних моделей його правового оформлення: англосаксонської та континентальної.

Об'єктом статті виступає дві основні моделі регулювання лобістської діяльності: англосаксонська (класична) та континентальна (європейська), предметом – їх порівняльний аналіз. Мета даного дослідження – на основі порівняльного аналізу встановити спільні та відмінні риси політико-правових моделей лобізму.

Інститут лобізму, що має правове визначення та регулювання, довів свою ефективність як канал взаємодії громадянського суспільства, що є невід'ємним елементом функціонування політичної системи в умовах демократії. У країнах зі сталими демократичними традиціями та цінностями протягом багатьох років лобізм має постійний характер, слугує перешкодою на шляху корупції, забезпечує прозорість процесу ухвалення політичних рішень. Це обумовлює і зростаючу популярність лобістської діяльності як виду професійної діяльності, ряди лобістів поповнюються колишніми політичними діячами, юристами, політологами, спеціалістами із зв'язків з громадськістю, конфліктологами тощо.

З огляду на це, з метою підвищення ефективності цієї сфери та укріплення демократичних устоїв, країни йдуть шляхом законодавчого закріплення нормативних вимог до лобістів. Проте шляхи створення нормативно-правового поля для функціонування лобізму серед держав відрізняються. Деякі з них прямо фіксують в нормативних актах про лобізм права та обов'язки суб'єктів лобістської діяльності, у законодавстві інших – урегульовані окремі права та обов'язки клієнтів, лобістів, представників влади у низці різних правових документах. На основі цієї відмінності виділяють дві моделі регулювання лобіювання в правотворчому процесі: англосаксонську (класичну) та континентальну (європейську).

До *англосаксонської моделі* належать держави, що використовують плюралістичну модель взаємовідносин влади з представниками груп інтересів, саме там діють найбільш розвинені системи фахової лобістської діяльності. Ця модель діє в США, Канаді, Австралії, де лобістський вплив ґрунтується на реалізації конституційного права громадян на подання петицій до органів влади та має чітко визначену юридичну форму. Характерною рисою цих країн в сфері лобізму є наявність окремих законів про лобіювання, що вимагають обов'язкову державну реєстрацію лобістських організацій і визначають припустимі рамки їх діяльності. При цьому законодавство дозволяє артикулювати свої інтереси як представникам великого бізнесу та громадських організацій, так і іноземним агентам [4, с. 36].

Сам термін «лобіювання» у його сучасному значенні з'явився саме в державі цієї моделі – Сполучених Штатах Америки. Перша поправка Конституції США, що декларує право громадян звертатися до уряду з петиціями, вперше заклала основу для розвитку цього явища через систему правових норм. У 1808 році слово «лобі» було вперше зафіксовано в протоколах Конгресу США. Під цим поняттям розуміли місце, де зацікавлені особи мали змогу донести свою позицію до членів Палати представників та сенаторів. Цим місцем виступали холи та коридори, адже вхід приватним особам до зал засідань був заборонений, а самі особи визначалися як «лобісти» (lobbyists). За іншою версією, розповсюдження терміну «лобі» пов'язане з холлом готелю «Віллард» у

Вашингтоні, де на рубежі XVIII – XIX ст.ст. зупинялися парламентарії, що приїжджали на сесію. Саме у вестибюлі цього готелю, особи мали змогу донести свою позицію щодо ухвалення того чи іншого закону [8, с. 112].

США стали і першою державою, що ухвалила законодавство в сфері лобізму. Закони, в яких згадувалися лобісти і лобізм, були прийняті в цій країні ще в XIX в. Правовою основою лобізму в США виступає 1-а поправка до американської Конституції, що закріплює право народу «звертатися до Уряду з петиціями» (Білль про права, ст.1). Сьогодні на федеральному рівні діє ухвалений у 1996 р. Закон про лобізм, який замінив Акт 1946 р. «Про федеральне регулювання лобізму». Крім того, значущими для регулювання лобізму в США на федеральному рівні є Акт «Про реєстрацію іноземних агентів» 1938 р., а також деякі акти, прийняті в 1989 р. Така пильна увага законодавців до лобізму в США не дивна, адже лобізм являє собою досить важливий фактор процесу прийняття політичних рішень. Деякі американські автори навіть називають лобістів «п'ятою гілкою влади» [5].

Професійна лобістська діяльність спочатку була дозволена у США тільки в сфері законодавчої влади, але з 1995 р. лобізм було поширено й на виконавчу владу. Для запобігання корупції в цих сферах чинне законодавство детально регламентує всі аспекти діяльності з просування інтересів в органах державного управління. Законодавство визнає лобістом особу, котру найняв клієнт за фінансову чи іншу винагороду для надання послуг, що включають більш ніж один лобістський контакт. Організація і особа як лобіст чітко визначені з фінансової та податкової точок зору. У цій сфері діє спеціальна система легалізації та контролю. Лобісти зобов'язані реєструватися, щокварталу надавати детальні звіти про отримані й витрачені кошти, про осіб, яким були виплачені будь-які суми, а також назви всіх статей і законопроектів, опублікованих з ініціативи лобіста тощо [5].

Цим же шляхом за прикладом свого південного сусіда пішла й Канада. У 1988 році за результатами громадського обговорення парламент Канади ухвалив перший Закон про реєстрацію лобістів (з 2008 р. – Закон про лобіювання). Його метою було покращення прозорості та відкритості ведення політики шляхом перетворення лобі-груп на політичних акторів, зареєстрованих на національному рівні.

Основоположні принципи законодавства Канади в сфері лобіювання означені у преамбулі федерального Закону, це: вільний та відкритий доступ до державного управління є важливим аспектом відстоювання суспільних інтересів; лобіювання посадових осіб державних органів влади є легітимною діяльністю осіб, спеціально найнятих і зареєстрованих в установленому законом порядку; прозорість лобістської діяльності, за якою члени державних установ та суспільства мають інформацію про осіб, які здійснюють лобіювання; система реєстрації лобістів, що отримують винагороду за свою діяльність, не повинна перешкоджати вільному та відкритому доступу до органів державної влади [10].

Нормативно-правова база регулювання лобі-діяльності в Канаді заснована на таких принципах, як публічна звітність, поділ лобістів за категоріями, обов'язкова реєстрація, п'ятирічна заборона на проведення лобі-діяльності після залишення посади для колишніх посадовців, відкритість лобістської діяльності суспільству. Особливістю канадської законодавчої бази з лобізму стало доповнення правових вимог нормами професійної та етичної поведінки лобістів, що містяться в Кодексі поведінки, який представляє перелік морально-етичних стандартів, яких повинні дотримуватися лобісти під час своєї діяльності.

Іншою державою, що має англосаксонську модель регулювання лобізму, є Австралія. Практика законодавчого регулювання діяльності груп інтересів у Австралії має багаторічну історію, починаючи з прийнятої в 1983 році «Програми реєстрації

лобістів». Сьогодні в державі діють два ключові блоки законів, перший встановлює вимоги до чиновників, другий – до лобістів. Велика кількість кодексів поведінки та етики до членів Парламенту, міністрів і міністерських службовців, які прийняті в кожному штаті Австралії, регламентують права та обов'язки парламентарів, міністрів, державних службовців і навіть членів їх сімей. Другий блок законів, прийнятих в кожному штаті Австралії, – це «Правила поведінки та порядок реєстрації лобістів», що регулюють діяльність суб'єктів лобіювання. Лобістами можуть бути фізичні особи, компанія або організація, які в передбаченому законом порядку повинні надати під час реєстрації інформацію про себе, свого клієнта, поточні лобістські контакти і область інтересів, в якій вони взаємодіють з представниками влади. У липні 2008 року в Австралії запущено Реєстр лобістів [9].

Отже, англосаксонська модель регулювання лобізму характеризується наявністю єдиного спеціального закону про лобіювання в країні, їй притаманне лобіювання інтересів за схемою: група інтересів – посередник – законодавець, діяльність лобістів жорстко регулюється законодавством, що визначає порядок їх реєстрації та звітності, механізм взаємодії з органами влади, санкції за порушення порядку ведення лобістської діяльності.

На противагу англосаксонській моделі, *континентальна модель* регулювання лобіювання (Великобританія та країни континентальної Європи), характеризується відсутністю окремого закону про лобіювання та вимог до реєстрації лобістів, проте зацікавлені особи та організації можуть впливати на державний орган, офіційно беручи участь у роботі спеціально створених при ньому дорадчих рад і комісій [3, с. 54].

Найбільш яскравими представниками цієї моделі є Великобританія, Німеччина та Франція.

Великобританія – це держава з одними з найбільш ліберальних підходів до питання регулювання лобізму, фактично усі ключові конституційні акти – Велика Хартія Вільностей 1215 року, Петиція про права 1628 року та Білль про права 1689 року були прийняті монархом під консолідованим тиском спочатку представників дворянства, а згодом буржуазії. Таким чином, у процесі започаткування демократичних перетворень, було закладено підвалини для майбутнього лобіювання у Великій Британії, основною формою якого у подальшому стало право громадян на подання до органів влади офіційних письмових клопотань – петицій [6].

Безпосереднім регулюванням відносин державних службовців, депутатів і лобістів займається створений в 1994 році Комітет зі стандартів публічної сфери. У першому звіті Комітету 1995 року було визначено ряд принципів, обов'язкових для дотримання членами парламенту і державними службовцями: парламентаріям дозволяється займатися роботою, не пов'язаною з їх парламентськими посадовими обов'язками; член парламенту не має права отримувати винагороду від зацікавлених осіб за свою профільну роботу; парламентарій не повинен виносити на обговорення питання, що зачіпають задекларований ним інтерес; член парламенту може давати платні консультації; пріоритетом для парламентарія є суспільний інтерес; член парламенту зобов'язаний повідомляти про свої інтереси шляхом їх внесення до Реєстру інтересів (Register of Interests), що публікується щорічного, при цьому всі винагороди, отримані від представництва таких інтересів, він повинен декларувати. Також за рекомендацією Комітету був розроблений і прийнятий в 1996 р. Кодекс поведінки та коментар до правил поведінки членів парламенту [9].

З 2007 року у державі діє Міністерський кодекс (The Ministerial Code), який вимагає від членів Уряду бути незалежними від комерційних установ, що намагаються вплинути на політику уряду. Для цього Кодекс містить низку обмежень, які встановлені для міністрів. Зокрема, він забороняє останнім приймати будь-які подарунки, гостинність чи

послуги, що можуть поставити урядовців у залежність від третіх осіб. Дане положення також поширюється і на членів їхніх сімей.

Відрізняє британську модель лобізму високий рівень соморегуляції лобістів. Зокрема, на основі рекомендації парламентського комітету з реєстрації фінансових інтересів депутатів від 1991 року, п'ятьма найбільш потужними англійськими лобістськими фірмами було створено у 1994 році Асоціацію професійних політичних консультантів (The Association of Professional Political Consultants (APPC)), яка являє собою неурядову організацію, що впроваджує високі стандарти у галузі лобіювання. Відповідно до Кодексу поведінки Асоціації, лобісти мають регулярно оприлюднювати інформацію про замовників (клієнтів) лобістських послуг [6].

Як і в Великобританії, в Німеччині немає федерального закону про лобізм, проте є цілий ряд положень, що регулюють лобістську діяльність. З 1972 р. діють Кодекс поведінки члена Бундестагу і Положення про реєстрацію союзів і їх представників при Бундестазі. Відповідно до Кодексу депутатам надається право займатися за винагороду проблемами, що виносяться на обговорення комітетів парламенту, перед початком слухань в комітеті вони зобов'язані оголосити про свою зацікавленість, але, як правило, ці відомості практично не доходять до широкої громадськості. Перед початком роботи, німецький лобіст має пройти процедуру реєстрації, він повинен подати такі відомості: назва та адреса союзу (в німецькій мові термін «союз» еквівалентний терміну «група інтересів»); склад правління; область інтересів союзу; кількість членів спілки; ім'я представника союзу і адреса представництва при Бундестазі і Федеральному Уряді.

Можливості впливу на виконавчу владу у Німеччині обмежені законодавчо, головним об'єктом лобізму є уряд, хоча в палатах парламенту представлені кілька сотень лобістських структур федерального рівня. Завдяки реєстрації лобістські структури отримують офіційну можливість взяти участь в роботі профільних комітетів, відкрито формулювати свої думки на відкритих слуханнях тощо. Серед форм лобістської діяльності превалюють експертні консультації. Лобістські організації – це професійні експертні співтовариства, офіційно зареєстровані з чітким колом компетенції [2].

Досить розповсюдженою в Німеччині є практика переходу висококваліфікованих державних службовців в комерційні структури після закінчення строку державної служби. У Німеччині допускається участь політиків регіонального рівня в наглядових структурах компаній, якщо регіон є акціонером компанії (крім того, земельні банки підзвітні головам регіональних адміністрацій) [1].

Найменш жорсткі вимоги до лобістів серед всіх держав з континентальною моделлю регулювання лобізму висуває Франція. Особливістю правового регулювання лобіювання у Франції є його формальна заборона, хоча ця діяльність фактично здійснюється в обох палатах вищого законодавчого органу країни членами більш ніж 170 так званих «співтовариств» і «дослідницьких груп», що спеціалізуються на розробці конкретних проблем та їх просуванні в якості законодавчих ініціатив. Крім того, діє низка «груп дружби», що використовуються іншими державами, вони діють в Національних зборах (наприклад, франко-ізраїльська, франко-в'єтнамська тощо) [1].

У Франції немає правового механізму доступу до французьких державних установ, немає і реєстру, члени парламенту при голосуванні не повинні оголошувати свої інтереси, список помічників членів парламенту не є громадським, немає ніякого правила, що регулює консультації зацікавлених груп з парламентом і урядом [9].

Проте не дивлячись на це, у державі існують різноманітні форми проведення лобістської діяльності, серед яких участь суб'єктів лобіювання у роботі Соціально-економічної ради, що консулює уряд у законопроектній діяльності, у роботі консультативно-дорадчих установ, створених при урядових відомствах, а також у роботі позапарламентських організацій [6].

Тобто, у цілому, континентальна модель регулювання лобістської діяльності передбачає відсутність окремого закону про лобіювання, проте існує велика кількість інших нормативно-правових актів, що встановлюють механізми взаємодії представників громадськості з центрами застосування владних повноважень, містять обмеження для цієї взаємодії як для суб'єктів, так і для об'єктів лобіювання.

Таким чином, і англосаксонська, і континентальна моделі регулювання лобізму передбачають створення правового поля для функціонування цього політичного інституту, встановлюють обмеження для всіх учасників процесу лобіювання. Обидві моделі також характеризуються саморегуляцією лобізму, в цих державах функціонують різноманітні асоціації лобістів, що встановлюють власні правила етичної поведінки, які фіксують в кодексах. Головна відмінність цих моделей полягає в наявності окремого закону про лобіювання, що встановлює процедуру реєстрації та звітності лобістів. Закони про лобіювання в країнах з англосаксонською моделлю регулюють діяльність лобістів, вимагають обов'язкову реєстрацію лобі-груп, звіти про зарплату, поточні витрати, про джерела фінансування визначають легальні рамки лобізму в державі.

На відміну від англосаксонської моделі, континентальна модель не висуває жорстких вимог до лобістів, натомість правова база цих держав встановлює законодавчі обмеження здебільшого для чиновників у відносинах з представниками громадськості, а також ухвалює окремі кодекси поведінки для них. Високий рівень політичної культури, сталі демократичні традиції обумовлюють відсутність зловживань у сфері впливу на політичний процес, низький рівень корупційних проявів за відсутності окремого лобіногового законодавства.

Список використаної літератури

1. Заславская Е. М. Зарубежный опыт правового регулирования лоббистской деятельности в органах законодательной власти. URL: <http://www.gr.ru/content/53>.
2. Кузнецов Г. С. Политический лоббизм: мировой опыт. URL: <http://www.nirsi.ru/69>.
3. Мацкевич Р. М. Політико-правові засади формування інституту лобізму в Україні: дис. ... к. політ. н.: 23.00.02. Одеса, 2008. 193 с.
4. Нестерович В. Ф. Типологія лобіювання у контексті сучасних політико-правових трансформацій // Вибори та демократія. 2009. № 4(22). С. 34–43.
5. Пасхавер О. Й., Верховодова Л. Т., Агеєва К. М. Світовий досвід для України: взаємовідносини великого капіталу з владою і суспільством. URL: <http://c-e-d.info/21.php>.
6. Проблеми легітимації інституту лобіювання в Україні та шляхи їх розв'язання : матеріали громадського обговорення (м. Київ, 12 жовтня 2009 р.) / передмов. М. Онішук; автор. і упор. В. Федоренко, Д. Базілевич, В. Нестерович, С. Юр'єв, Я. Кагляк / За заг. ред. В. Федоренка. К.: СПД Москаленко О. М., 2009. 108 с.
7. Сумська В. В. Лобіювання як інструмент публічного врядування: зарубіжний досвід. URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Trpdu/2011_4/doc/5/15.pdf.
8. Трофименко А. В. Концептуальні підходи до розуміння лобізму // Вісник Маріупольського державного університету. Серія : Історія. Політологія. 2014. Вип. 10. С. 112–123.
9. Четкина А. Е. Модели регулирования лоббистской деятельности // Молодой ученый. 2016. № 8. С. 782–785. URL: <https://moluch.ru/archive/112/28550>.
10. Lobbying Act. URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/L-12.4/FullText.html>
Стаття надійшла до редакції 10.05.2018 р.

D. Lubinets

ANGLO-SAXON AND CONTINENTAL MODELS OF REGULATING LOBBYISM: COMPARATIVE ANALYSIS

Lobbyism is an integral element of political system of state and one of the key channels for interaction between civil society and government. The transparency of its activities is a feature of democracy and openness of the process of making political decisions. The mechanism for efficient lobbying is of a special relevance for states with the institute of democracy at the stage of establishment. One of these countries is Ukraine. Despite certain legal basis of lobby work described in the Constitution of Ukraine, certain regulatory acts and numerous attempts to adopt the law in this field, the lobbyism in Ukraine, while existing de-facto stands apart from the legislation. Given this, the analysis of foreign experience of political and legal framework of regulating lobbying, i.e. two main models of its political formulation (Anglo-Saxon and Continental) is relevant.

The object of the article is two main models of regulating lobbying which are Anglo-Saxon (classical) and Continental one (European), the subject is a comparative analysis of two of them. The target of the present research: based on comparative analysis to find out similar and distinct features of political and legal models of lobbying.

Based on the conducted analysis of legal framework of lobbying in the countries with Anglo-Saxon (the USA, Canada, Australia) and continental models (Great Britain, Germany, France) the author concludes that both Anglo-Saxon and Continental models of regulating lobbying foresee the establishment of legal environment to make this political institute function as well as set the limits for the participants of lobbying. Both models are characterized by self-regulation of lobbying. There are different associations of lobbyists functioning in these countries and they establish their own rules of ethical conduct enshrined in the codes. Main difference of these models is that they provide for separate law on lobbying, which establishes the procedure of registering and accounting of lobbyists. Laws on lobbying in the countries with Anglo-Saxon model regulate the activities of lobbyists, require obligatory registration of lobby-groups, reports on salary, current expenditures, sources of financing, and set legal limits for lobbying in this country.

Unlike the Anglo-Saxon model, the Continental model does not provide strict requirements to lobbyists, in the contrary, the legal framework of these states sets legal limitations mostly for public officials in their relations with representatives of civil society, and adopts certain codes of conduct for them. Highly developed political culture, sustainable democratic values are the reason of the absence of abuse in the field of influence on politics, low level of corruption with the absence of separate lobbying legislation.

Key words: *lobbyism, lobbying, corruption, legislation, Anglo-Saxon and Continental models of regulating lobbying.*