

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ПОНЯТІЙНОГО АППАРАТУ ІНСТИТУТУ ЛОБІЗМУ

Роль держави в житті суспільства надзвичайно велика, адже більшість державних рішень так чи інакше стосуються життєвих інтересів як окремих громадян, так і широких верств населення – пенсіонерів, працівників бюджетної сфери, підприємців і т.д. Ось чому в громадян, їх об'єднань та інших суб'єктів суспільних відносин виникає природне бажання впливати на процес прийняття і здійснення рішень держави. Цей цілком закономірний процес, властивий демократичним державам з розвитком громадянським суспільством, і є лобізмом.

Зазначена проблема ще недостатньо детально вивчена у вітчизняній науці. На даний час в Україні досліджувались лише окремі аспекти інституту лобізму. Так, обговорювались існуючі законопроекти про лобіювання (А. Євгенєва) [2], питання можливої сфери легалізованої лобістської діяльності (К.В. Манжул, І.І. Нікітчук) [9], аспекти

лобістської діяльності окремих відомств (О.Л. Порфімович) [13] та органів місцевого самоврядування (О.В. Молодцов) [10].

Проте, незважаючи на перелічені спроби висвітлити інститут лобізму і зростаючий науковий інтерес до цієї теми в Україні, можна впевнено стверджувати, що у вітчизняній юридичній науці бракує єдиного комплексного дослідження щодо названої проблеми як в галузі конституційного права України, так і в українській юриспруденції взагалі, не існує узагальненої уяви стосовно самого явища «лобізму», не сформовано понятійного апарату цього складного механізму владно-суспільних відносин. У той же час системний аналіз усього комплексу проблем, пов'язаних з лобістською діяльністю в державі, неможливий без ретельного вивчення вказаного суспільно-політичного явища, визначення його термінології, понятійного апарату і змісту.

Дана стаття є спробою виз-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

начитися з тим, що ми розуміємо під термінами «лобізм», «лобіювати», «лобіст», який сенс вкладаємо в ці поняття. Окремі вчені, зокрема, російський дослідник О.П. Любимов, пропонують умовно поділити понятійний апарат, що стосується лобістської діяльності, на 2 групи. До першої науковець відносить категорії, пов'язані з професійними лобістами й лобістською діяльністю, до другої – що належать до термінології непрофесійних лобістів [8, с. 17]. Указана позиція має свої аргументи. Наприклад, при характеристиці організаційно-правових форм й видів лобістської діяльності, треба відрізнити професійних лобістів від тих, для кого лобістські контакти не є основою професійної діяльності. При цьому, слід відзначити, що сутність лобістських відносин – вплив на органи державної влади з метою прийняття певних управлінських рішень – не залежить від того, хто чинить зазначений вплив – професійний лобіст чи так званий «лобіст на годину». Як слушно зауважив із цього приводу один з перших дослідників лобізму в СРСР М.Г. Зяблюк, досліджуючи лобістську діяльність у США, – професійним лобістам, або лобістам за посадою, не завжди все під силу. Вони виконують певне коло обов'язків, а коли цього потребують обставини або сама сутність

проблеми, значна частина впливу спричиняється іншими особами або організаціями, що виступають у цьому випадку представниками відповідних інтересів. Немає особливого смислу дискутувати про те, чи називати президента корпорації лобістом, оскільки він був «лобістом на годину». Можна й не називати, але, якщо він «натиснув», то за суттю це те ж саме, що і «виступив у ролі лобіста» [4, с. 17].

Даючи визначення поняттю «лобіст», вважаємо, необхідно як виходити з функціонального (соціально-політичного) значення цього терміна, так і не залишати поза увагою його інші складники, зокрема, формально-юридичні ознаки статусу лобіста.

Сам термін «лобі» має англійське походження, хоча в англійську мову він прийшов із середньовічної латини й використовувався для визначення проходів або критих галерей у монастирях. Згодом (приблизно з XVII-го ст.) в Англії словом «лобі» стали називати приміщення для прогулянок у палаті громад парламенту. На думку російського вченого А.С. Автономова перехід суцільно церковного терміна у світську лексику пов'язано з тим, що з часу формування англійського парламенту його збори проводились нерегулярно, в різних помешканнях, а часом навіть у різ-

них містах [1, с. 6].

Як бачимо, слово «лобі» пов'язано з місцем розташування законодавчого органу Великобританії – парламенту. Якщо звернутись до словника іншомовних слів, зокрема, до англо-російського, він тлумачить термін «lobby» так: «1. Вестибюль, приймальня, фойє; парламентські кулуари; мітинг перед будівлею парламенту (з поданням петиції). 2. Намагатись вплинути на членів парламенту чи конгресу, «обробляти» їх» [11, с. 461]. Сам переклад цього слова вказує на його функціональну (соціально-політичну) ознаку: впливати на членів парламенту.

За Коротким політичним словником «лобі, лобісти» – це система контор та агенцій крупних монополій або організованих груп при законодавчих органах США, що здійснюють вплив (аж до підкупу) на законодавців і державних чиновників, з метою прийняття рішень (певних законопроектів), отримання урядових замовлень, субсидій на користь організацій, які вони презентують; «лобі» називають і агентів цих контор і агенції (інакше – «лобісти») [6, с. 205]. Оскільки діяльність лобістів іноді відбувається на межі дозволеного, мають місце випадки, коли вони здійснюють не тільки роз'яснювальну роботу, а нерідко й відвертий підкуп депутатів. Тому в

дужках і зроблено припущення – «аж до підкупу». Указане трактування лобізму цілком слушне: адже доволі частим є випадки корупційних скандалів на ґрунті лобізму.

З наведеного переліку тлумачень терміна «лобі» («лобісти») логічно впливає його функціональний зміст – спричинити тиск, впливати на представників органів державної влади (чиновників, депутатів) з метою прийняття тих чи інших рішень в інтересах певних осіб або груп. Подібним чином наводиться формулювання цього терміна в доповіді представника Експертного інституту Російського союзу промисловців і підприємців й Фонду розвитку парламентаризму в Росії. У ній слова «лобі» й «лобізм» інтерпретуються як система і практика реалізації інтересів різних груп (союзів та об'єднань) громадян шляхом організованого впливу на законодавчу й адміністративну діяльність державних органів [5, с. 54]. Такий підхід до розуміння поняття «лобізм» відбиває його *політико-соціальний аспект* і робить його досить широким. У той же час це розширене поняття лобіювання є доволі вдалим, оскільки цей процес є досить багатохоплючим явищем.

У вищезгаданій доповіді в характеристиці лобізму досить слушно зазначено, що він сам по

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

собі – це висококваліфікована діяльність, яка має політичний смисл, правове обґрунтування і служить інтегральним елементом демократичної правової системи [5, с. 54]. Трактуючи цього поняття як інтегрального елемента демократичної правової системи чітко дає зрозуміти його політичний зміст. Проте вказаний політичний складник лобізму має також і юридичне обґрунтування, оскільки спирається на правові вимоги.

Конституція України, як і конституційно-правові акти інших країн світу, закріплює у ст. 38 право громадян на участь в управлінні державними справами [2; 1996. – № 30. – Ст. 141]. Лобізм – це специфічний елемент політичної системи, що спирається на невід’ємне конституційне право громадян брати участь в управлінні державними справами. А чи має зазначене право певні обмеження? У даному випадку заслуговує на увагу думка В.Г. Павлова, який стверджує, що лобізм – це специфічний інститут політичної системи, за допомогою якого різні громадські й комерційні організації впливають на процес прийняття державних рішень у межах конституційних повноважень громадян брати участь в управлінні державою [12, с. 19]. Вітчизняний Основний Закон надає право своїм громадянам брати участь в управлінні

державними справами, проте, накладає певні обмеження в питаннях впливу на діяльність низки владних структур (зокрема, судової гілки влади). Ці обмеження поля діяльності лобізму знаходять своє продовження в низці конституційних і процесуальних законів. Лобіювання є невід’ємним правом громадян та їх об’єднань, яке має певні законодавчі обмеження.

Отже, маємо підстави стверджувати, що *лобізм – це особливе явище демократичної правової системи, що полягає в конституційному праві громадян у межах, передбачених чинним законодавством, брати участь в управлінні державними справами шляхом впливу на органи державної влади.*

Британський експерт К. Кумс підкреслює, що в західній науковій літературі найчастіше вживаються 2 визначення лобізму: (1) як реалізація права кожного громадянина звертатися з клопотанням до свого уряду, і (2) як професійна діяльність співробітників спеціальних консультантів, найнятих компаніями, діловими й професійними асоціаціями, профспілками чи іншими групами для представлення інтересів цих організацій у процесі формування державної політики [7, с. 34]. І знову ж таки має місце поділ формулювання терміна «лобізм» на трактування його в

широкому сенсі – як реалізація права кожного громадянина звертатися з клопотанням до свого уряду й у вузькому – як професійна діяльність, метою якої є представлення перед державними органами інтересів певних груп.

Саме вузьке, формально-професійне тлумачення категорії «лобізм» наводить один з американських словників юридичних термінів: «Лобісти – це люди, які займаються бізнесом (отже, лобізм – це вид бізнесу) і переконують законодавців приймати бажані закони й відхилити ті з них, які не є бажаними. Такі люди діють в інтересах своїх клієнтів» [15, с. 282].

Так і російський правознавець О.П. Любимов, автор декількох крупних робіт з питань лобізму, дає 2 визначення досліджуваного терміна. На його думку, лобізм в широкому сенсі – це діяльність громадян, їх груп, організацій та інших суб'єктів правовідносин по обстоюванню чиїхось інтересів. Враховуючи необхідність правового регулювання питань, пов'язаних з лобістською діяльністю, він пропонує наступну дефініцію лобізму в правовому (інституціональному) розумінні як сукупність норм, що регулюють взаємодію (участь) громадян, громадських об'єднань, організацій, які спеціалізуються на лобістській

діяльності, інших суб'єктів правовідносин з органами державної влади й органами місцевого самоврядування для здійснення впливу на прийняття необхідних лобістам рішень [8, с. 32].

На соціально-політичному й функціональному підході до категорії «лобіст» наголошують спеціалісти російського Агенства економічних новин. На їх думку, воно вже повністю склалося в Росії: «Лобістом у нас називають того, хто вдало обстоює певні інтереси – корпоративні, регіональні, цехові та ін. Це поняття багато в чому аналогічно політологічному терміну «лідер груп інтересів» [14, с. 11]. У цій газетній статті провадиться умовний поділ лобістів на 3 «вагові категорії», куди входять: (1) «перші особи» комерційних, державних і політичних структур; (2) регіональні лідери, більша частина роботи яких складається в побудові взаємовідносин з федеральним центром, від чого залежить ефективність лобіювання різних проектів, пов'язаних з конкретним регіоном. Особливо це стосується фінансових питань, від яких залежать бюджети регіонів, можливість виплат заробітних плат тощо; (3) «лобісти-професіонали» (умовна назва), в групу яких увійшли відомі підприємці й політичні діячі [14, с. 11]. Виходить, що головною ознакою лобіста вважають його

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

здатність обстоювати певні інтереси, тобто здійснювати процес лобіювання.

Описуючи це політико-правове явище, можемо впевнено констатувати широкий спектр сфер існування лобізму й наявність багатьох підходів до його формулювання. З урахуванням проаналізованого теоретичного матеріалу, маємо можливість обґрунтовано стверджувати, що такі терміни, як «лобізм», «лобіювання», «лобіст», необхідно термінологічно розмежовувати, при цьому варто визначитися з розумінням указаних понять у значенні широкому – політико-соціальному або соціально-функціональному і вузькому – формально-юридичному або юридично-інституціональному.

Насамперед потрібно розмежувати категорії «лобізм», «лобіст» і «лобіювання». Слова «лобізм» і «лобіювання» в українській і в англійській мовах мають відмінності, що характеризують їх різне лексичне значення: «лобізм» має властивості терміна, що характеризує відповідну сукупність ознак явища або сукупності явищ, а «лобіювання» означає процес виконання якої-небудь дії.

Наведемо авторське визначення терміну «лобізм» у широкому (політико-соціальному) розумінні: *це специфічний механізм взаємодії влади й суспіль-*

ства, який будучи невід'ємним складником демократичної політичної системи, регулює весь спектр суспільних відносин, пов'язаних з процесом обстоювання громадянами та їх об'єднаннями своїх інтересів шляхом впливу на владні структури з метою змусити останні до прийняття рішень в інтересах указаних громадян, їх об'єднань або третіх осіб. Цей особливий механізм взаємодії влади й суспільства має свій понятійний апарат, специфічну сферу діяльності й місце в політико-правовій системі. При цьому, категорією «лобіюванням» у широкому (політико-соціальному) смислі необхідно розуміти процес впливу (тиску) громадян або їх груп на органи влади з метою змусити останні до прийняття рішень в інтересах указаних громадян, їх об'єднань або третіх осіб.

Лобістом же слід вважати *особу або об'єднання осіб, які впливають на органи влади з метою змусити їх до прийняття рішень у власних інтересах, або інтересах третіх осіб.*

Далі варто визначитися з термінологією щодо лобізму у вузькому (формально-юридичному або юридично-інституціональному) розумінні. Зазначимо, що таке трактування розглядуваної термінології є умовним, оскільки в Україні вказані поняття

законодавчо ще не закріплені. Але існуюча нормативна практика зарубіжних країн, наявні законодавчі пропозиції стосовно врегулювання названого питання й необхідність дослідження зазначеної проблематики в конституційно-правовому аспекті, дають підстави для спроби визначити понятійний апарат лобізму саме в юридичному сенсі. На нашу думку, лобізм – це сукупність норм, які вимагають правової легалізації, базуються на невід’ємному конституційному праві громадян на участь в управлінні державними справами і регулюють відносини на законодавчому рівні, що виникають у процесі обстоювання громадянами, своїх інтересів або тих, презентуються ними, шляхом незаборонених законом методів впливу на органи державної влади й органи місцевого самоврядування.

Таким чином, під лобіюванням у юридично-інституціональному смислі розуміється процес впливу (тиску) громадян або їх груп (об’єднань), що мають бути зареєстровані в спеціальному порядку, на органи державної влади й органи місцевого самоврядування, перелік яких підлягає нормативному закріпленню, з метою змусити останні до прийняття рішень в інтересах указаних осіб, їх груп (об’єднань) або тих, чиї інтереси

си вони презентують. Близьким до лобіювання є термін «лобістська діяльність» («лобістські дії»), під яким необхідно розуміти безпосередню взаємодію юридичних і фізичних осіб, які підлягають реєстрації в спеціальному порядку, на певні органи державної влади й органи місцевого самоврядування, перелік яких підлягає нормативному закріпленню, з метою впливу на розробку і прийняття зазначеними органами законів, підзаконних актів, адміністративних, політичних та інших рішень у своїх інтересах або в інтересах третіх осіб (клієнтів). Можемо підсумувати, що лобіювання є ширшим родовим поняттям, що характеризує лобістський процес взагалі; тобто вплив (тиск) на владні структури для обстоювання певних інтересів. Під терміном «лобістська діяльність» («лобістські дії») розуміється більш вузьке видове поняття, що визначає безпосередні дії лобістів з використанням конкретних засобів впливу (наприклад, подання законопроектів, зустріч з депутатами, ініціювання публікацій у засобах масової інформації тощо).

Під лобістом треба мати на увазі зареєстровану у спеціальному порядку фізичну або юридичну особу, яка впливає на відповідні нормативно визначені органи державної влади й орга-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

ни місцевого самоврядування з метою змусити об'єкти впливу до прийняття рішень у власних інтересах або інтересах третіх осіб (клієнтів).

З нашого погляду, наведені дефініції категорій «лобізм», «лобіювання», «лобістська діяльність» та «лобіст» у політико-соціальному та юридично-інституціональному трактуванні стисло, але змістовно характеризують саме явище лобізму та його складники. Це явище суспільно-політичного життя вимагає правової легалізації, оскільки його норми, які на сьогодні мають лише суспільно-політичну при-

роду, регулюють важливу сферу відносин, пов'язаних із впливом різноманітних громадських структур на процес державного управління. Лобізм є широким інституціональним поняттям, що має власний особливий понятійний апарат, своє теоретичне обґрунтування і значний емпіричний матеріал для подальших ґрунтовних досліджень.

Аналіз понятійного апарату лобізму дозволяє зробити висновки, що це складне явище суспільно-політичного життя вимагає правового розкриття й урегулювання з чітким окресленням його дозволених меж.

Список літератури: 1. Автономов А.С. Азбука лобирования. – М.: Изд-во ИРИС. – 2004. – 204 с. 2. Відомості Верховної Ради України. 3. *Євгенєва А.* Законодавче регулювання лобістської діяльності // Парламент: Часопис – 2004. – № 1. – С. 32-39. 4. *Зяблюк Н.Г.* США: лоббизм и политика – М.: Мысль. – 1976. – 207 с. 5. *Кравченко А.И.* Лоббизм в России: этапы большого пути // Социс. – 1996. – № 4. – С. 54-63. 6. Краткий политический словарь / Составитель *Оников Л.А.* – М.: Политиздат. – 1987. – 509 с. 7. *Кумс К.* Лоббизм и его регулирование: советы британского эксперта // Бизнес и политика. – 1994. – № 1. – С. 34-39. 8. *Любимов А.П.* Формирование лоббистских правоотношений в российском обществе: Конституционно-правовое исследование: Дис. ... д-ра юрид. наук. – М. – 2003. – 499 с. // <http://diss.rsl.ru/diss/03/0659/030659031.pdf>. 9. *Манжук К.В., Нікітчук І.І.* Лобізм у законотворчій діяльності України // Бюл. М-ва юстиції України. – 2005. – № 11. – С. 5-11. 10. *Молодцов О.В.* Асоціації органів місцевого самоврядування як суб'єкти лобіювання // Актуальні проблеми державного управління. Зб. наук. пр. / Голов. ред. *С.М. Серьогін.* – 2002. – № 1 (7). – С. 183-192. 11. Новый англо-русский словарь. / Глав. ред. *В.К. Мюллер* – М. Рус. яз.-Медиа. – 2005. – 945 с. 12. *Павлов В.Г.* Есть ли в России лоббизм? // Рос. юстиция. – 1998. – № 8. – С. 19-20. 13. *Порфімович О.Л.* До питання запровадження правового регулювання вітчизняної лобістської практики // Укр. право. – 2004. – № 1. – С. 123-129. 14. *Туранов С.* Лучшие лоббисты России – октябрь 2001 года // Независимая газ. – 2001. – № 42. – С. 11-15. 15. Law Dictionary Third Edition by Steven H. Gifis Associate Professor of Law Rutgers. The State University of New Jersey. School of Law Newark // Copyright 1991 by Barron's Education Series. Inc. – P. 644.

Надійшла до редакції 02.10.2008 р.