

**ТАВРІЙСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

**Навчально-науковий інститут управління, економіки та
природокористування**

Кафедра публічного управління та адміністрування

КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ

з дисципліни

"ЛОБІЗМ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ"

*програми підготовки фахівців за ступенем вищої освіти
"Магістр" за спеціальністю "Публічне управління та
адміністрування"*

укладач Бовсунівська І. В.

Київ – 2019

Розділ 1. Теоретичні засади лобізму в органах публічної влади

Слово «lobby» вперше зафіксоване у словнику англійської мови 1553 р., ним позначали прохідні коридори, переважно у монастирях, які ставали місцем зустрічей зацікавлених осіб із «зовнішнього» для монастиря світу та його мешканців, що мали на той час чималу владу, у тому числі й за межами релігійної споруди. З 1640 р. словом «lobby» почали називатися приміщення навколо залів засідань у будинку Палати громад англійського парламенту. У 1808 р. термін «lobby» було зафіксовано у стенограмі дебатів Конгресу США, ним було позначено групу осіб, які намагалися будь-якими способами вплинути на законодавців за межами палат американського парламенту.

З 20-х рр. XIX ст. досліджуваний термін почав вживатися у формі «лобі-агент». Письмово у такому розумінні він уперше був закріплений 26 січня 1829 р. в газеті «New Hampshire Patriot». А 15 січня 1830 р. в іншій газеті «New York Spectator» цей термін було вжито для позначення постійних відвідувачів коридорів урядових приміщень у м. Олбані (штат Нью-Йорк), які активно шукали зустрічей із посадовими особами органів державного управління, сподіваючись, що останні приймуть певне нормативне рішення управлінського змісту в інтересах «лобі-агентів» і їх замовників. До 1860 р. у США слово «лобі» досить чітко співвідносилось з указівкою на тих, хто входив до складу груп інтересів у Конгресі або висловлював їм певну підтримку під час законопроектної роботи та голосування. Трохи пізніше воно почало застосовуватися для позначення подібних груп у легіслатурах штатів, а з часом – в органах державного управління.

Тип суспільного устрою і державного управління завжди впливав на становлення механізмів взаємодії суспільної верстви або класу, що створює матеріальні цінності, а також на людей, які мають владу. Абсолютистські монархії на чолі з королем або царем, які мали необмежені можливості роздавати привілеї, породжували прагнення зацікавлених осіб добиватися прихильності до себе з боку монарха або його фаворитів.

До початку XX ст. лобізм був невіддільним від корупції й у своїй основі мав фаворитизм. Він не мав професійних ознак. В 1862 р. у США на базі лексеми «лобі» виникає поняття «лобіювання» (lobbying), а у 1863 р. – «лобіст»

(lobbyist), які упродовж другої половини XIX ст. вживалися для позначення різновиду корупційних діянь та їх суб'єктів.

З розвитком партій та зростанням повноважень представницьких органів влади, які переймали законодавчі функції й автоматично ставали регуляторами суспільного життя, формувався новий тип відносин між владою, підприємцями. Ці відносини відзначалися прямим лобіюванням інтересів на рівні індивідуальних контактів.

В англomовному суспільстві більш широкого поширення отримала категорія «лобіювання», яке набуває іншого значення як легітимність форми впливу на владу (кінець XIX – початок XX ст.). У вітчизняних і російськомовних дослідженнях, як правило, не розрізняються поняття «лобізм» і «лобіювання», вчені вживають їх як однозначні. Справа у тому, що термін «лобі» проник до радянських джерел у 50-ті роки XX століття – у період активного становлення категоріально-понятійного апарату радянської науки на основі марксистського вчення. Однією із основних його тенденцій була мода на так звані «ізми» – комунізм, соціалізм і навіть «ідеологічно ворожі» капіталізм та імперіалізм. Тому іноземні слова, які вводилися до наукового обігу як правило адаптувалися із суфіксом «ізм». Такий алгоритм натуралізації іншомовних термінів був також застосований і до лобі, унаслідок чого утворилася категорія «лобізм».

Важливість наукової розробки теорії лобізму, як і плюралістичної теорії груп, підкреслюють фахівці, пов'язана насамперед з тим, що у більшості країн політика лобізму має прихований характер, лише у США цей феномен набув правового статусу в 1946 р., що зробило теорію більш відкритою. Так, лобізм у США має на меті домогтися від Конгресу США, Білого Дому, міністерств та відомств, законодавчих зборів і виконавчих органів штатів ухвалення або не ухвалення тих чи інших законодавчих або адміністративних актів в інтересах певних об'єднань. Характерною рисою політичного життя в США є представництво лобі-груп в інституційних структурах та громадських організаціях. Після інституціоналізації лобіювання у США воно отримало розвиток у всьому світі.

Явище лобізму існувало і в радянській політичній системі. На той час «лобіювання по-радянськи» виражалось в захисті на всіх рівнях державно-управлінської системи відомчих і регіональних інтересів і являло собою передусім боротьбу за отримання пільг і привілеїв у межах адміністративно-командної системи того чи іншого суб'єкта, що мав, зрештою, державну належність. Радянські «лобісти» від державного управління позначалися доволі влучним і промовистим терміном «штовхачі».

У цей час сформувалися традиції лобіювання, які були прийняті, практично без змін, новою українською політичною системою. Серед них – широке використання особистих зв'язків і незаконних методів, відсутність реальної конкуренції інтересів, абсолютна непрозорість механізму лобіювання. Донедавна саме поняття лобізму в нашому суспільстві носило негативний відтінок, а назвати людину лобістом було рівноцінно докору в закулісних методах впливу. На Заході існування професійних і громадських лобістських організацій є коректними методами впливу на законодавчу і виконавчу владу, і ставлення до них у суспільства і населення цілком лояльне. В українських реаліях лобіювання асоціюється з «протекціонізмом», «підкупом», «корупцією» та «хабарництвом», тобто має кримінальне забарвлення.

Лобіювання як складний політичний процес має позитивні та негативні сторони. Провести між ними межу можна тільки в законодавчий спосіб. Правове регулювання лобізму йшло шляхом визначення не тільки незаконної лобістської діяльності, але й форм і методів контролю над законним лобізмом.

Сучасна теорія лобізму знаходить своє відображення в концепціях груп інтересів, груп тиску, плюралізму, корпоративізму і неокорпоративізму, теорії мереж, інституційних змін. Застосування неоінституціонального, структурно-функціонального та мережевого підходів дозволило уточнити зміст категорії «лобізм», яку можна визначити як систему цілеспрямованого впливу певних соціальних груп на владні органи з метою задоволення своїх інтересів за допомогою впливу на рішення останніх.

Особливості лобізму:

По-перше, лобіювання пов'язане лише з прийняттям публічних рішень; рішення, що прийняті фізичними та юридичними особами можуть також бути

піддані впливу інтересів різних груп тиску, однак такий вплив не прийнято називати лобізмом.

По-друге, всі види лобізму мотивовані бажанням вплинути; багато дій або події можуть виявитися причинами прийняття адміністративних рішень, але якщо вони не викликані бажанням впливу – це не лобізм.

По-третє, лобіювання передбачає наявність посередника чи представника – сполучної ланки між групою тиску й офіційними особами.

По-четверте, лобіювання незмінно пов'язане зі встановленням контактів для передачі повідомлень, оскільки це єдиний шлях, яким можна здійснювати вплив.

Отже, лобізм представляє собою систему цілеспрямованого впливу певних соціальних груп на органи державної влади з метою задоволення своїх інтересів за допомогою впливу на їхні рішення. Простежуючи процес концептуалізації поняття «лобізм» в працях західних і вітчизняних політологів можна зробити висновок про те, що даний феномен постає у трьох основних формах: в якості формального політичного інституту, як легальної політичної діяльності та в якості неформальної політичної практики.

Лобізм як повноцінний інститут з'являється тоді, коли створені дві необхідні умови. З одного боку, має місце різноманіття інтересів у суспільстві, що виникає внаслідок його соціальної диференціації. З іншого – фіксується наявність політичного й економічного плюралізму, що характерно, насамперед, для демократичних політичних режимів. Інституційне становлення лобізму сприяє забезпеченню ефективної взаємодії держави та громадянського суспільства, коли вплив на динаміку політичного процесу чинить все більшу кількість груп. Крім того, лобізм покликаний посилити управлінську, розподільчу й інші функції інститутів влади. При цьому необхідно мати на увазі, що найважливішою умовою прояву лобізмом своїх позитивних якостей виступає політична, економічна і духовна стабільність в країні. В умовах, коли дисфункції проявляються «у всіх сферах суспільного життя, лобізм в більшості випадків стає інструментом задоволення вузькогрупових потреб за допомогою надання неформального впливу на прийняття органами влади політичних рішень».

Отже, лобізм як політичний інститут характеризується низкою ознак:

1) наявність кола суб'єктів, що вступають в процесі політичної діяльності у певні відносини з органами влади, що набувають стійкий характер (такими акторами є окремі громадяни, потенційні групи інтересів та групи тиску);

2) існування певної (більш-менш формалізованої) організації, що діє в рамках нормативно-правової системи (в західних країнах існує законодавство про лобізм, в якому детально закріплені процедури ліцензування та відповідальності, створені механізми обліку і контролю діяльності лобістів);

3) лобізм виконує ряд соціально значущих функцій, що інтегрують даний інститут в політичну систему суспільства:

- впливаючи на управлінські рішення, лобізм змушує ефективніше функціонувати органи державної влади й управління, в певному сенсі конкурує з ними, надає їм більшу динаміку та гнучкість.

- лобізм виступає інструментом самоорганізації громадян, за допомогою якого забезпечується суспільна підтримка чи опозиція для конкретного державного рішення, проявляється вплив на політику. У цій ситуації лобізм – це своєрідний суперник бюрократії. Більш того, держава в умовах становлення ринкових відносин залишає все більше позицій у сфері захисту інтересів різних соціальних груп і прошарків. Цей вакуум повинен бути заповнений відповідними структурами громадянського суспільства.

- лобізм створює можливості для забезпечення інтересів меншості, бо виступає як специфічна форма прояву політичного плюралізму.

- лобізм втілює принцип свободи соціальних недержавних структур. За допомогою лобіювання вони самі намагаються вирішувати проблеми, володіючи можливістю вибору шляхів і засобів.

- лобізм представляє собою своєрідне соціально-політичне стимулювання, спрямоване на прискорене втілення в життя тих чи інших цілей. При такому підході лобізм представляє собою спосіб активізації певних процесів і явищ.

- лобіювання дозволяє розширити інформаційну базу прийнятих рішень. Лобісти забезпечують органи влади потоком інформації з того чи іншого питання, що виноситься на парламентське слухання, інформують законодавців

про стан у різних сферах життя суспільства. Через таку систему соціально-політичного представництва інтересам різних груп і верств надається актуальність, соціальна значимість. Лобіювання, таким чином, виступає у вигляді механізму підготовки і прийняття відповідних актів.

- лобізм можна трактувати і як спосіб взаємоврівноваження і примирення між собою антагоністичних інтересів. Групи тиску сприяють збереженню рівноваги різних сил і досягненню консенсусу при прийнятті рішень.

Отже, головний функціональний зміст лобізму – чинити вплив на представників органів державної влади з метою прийняття рішень в інтересах певних осіб або груп.

Вказаний підхід розуміння лобізму відображує політико-соціальний аспект вказаного явища та робить зазначене поняття досить широким, й водночас слухним, оскільки процес лобіювання є багатограним.

Це визначення лобізму дає зрозуміти його політичну складову. Лобізм – це специфічний елемент політичної системи, що спирається на невід’ємне конституційне право громадян брати участь в управлінні державними справами.

Лобізм як політичний інститут характерний: наявністю певного кола суб’єктів, що вступають в процесі політичної діяльності у відносини з органами державної влади; існуванням певної, більш-менш формалізованої організації, що діє в рамках нормативно-правової системи; виконанням окремих соціально-значущих функцій, інтегруючих даний інститут в систему соціально-політичного представництва (інформаційна функція, заміщення представництва, упорядкування плюралізму громадської думки та ін.).

Як конструктивний інститут лобізм може розвиватися тільки в демократичному середовищі з громадянським суспільством. У ситуаціях інституціональних спотворень політичної системи, при відсутності правових та інших механізмів його контролю інститут лобізму може характеризуватися дисфункціональними особливостями, порушуючи стабільність і рівновагу в політичній, соціальній, економічній та культурній сферах, сприяючи появі збоїв і деструктивних ситуацій в роботі інших політичних інститутів.

Політична сутність лобістської діяльності характеризується низкою ознак: реалізацією права кожного громадянина чи групи представляти інтереси в органах державної влади; артикуляцією інтересів різних організацій у процесі формування державної політики за допомогою спеціальних співробітників або консультантів, найнятих компаніями, діловими і професійними асоціаціями, профспілками та іншими групами.

У структурі лобістської діяльності можна виділити такі елементи, як *суб'єкт, об'єкт, предмет і методи*. Як суб'єктів лобіювання найчастіше розглядають групи тиску, тобто акцент робиться на опосередкованих учасниках лобістських відносин, а не на безпосередніх – лобістах, які відіграють роль необхідного сполучної ланки між групою тиску й органами державної влади. Спільним об'єктом лобістської діяльності є система органів державної влади, на яку спрямовано вплив зацікавлених суб'єктів з метою прийняття політичних рішень. Як об'єктів лобіювання виділяють органи законодавчої, виконавчої, іноді судової влади. Ступінь впливу лобістів на апарат держави залежить від сформованих в країні правових норм та політичної практики, а також визначається специфікою інтересів групи тиску, можливістю його здійснення на різних рівнях державної влади. Метою лобістської діяльності є її планований результат, тобто той варіант вирішення питання, на досягнення якого спрямовані зусилля лобіста. Основним атрибутом мети є предмет. Він, насамперед, визначається інтересами груп тиску і виступає у вигляді ресурсу, проблеми або позиції.

Методи лобістської діяльності – це основні способи й технології, використовувані лобістами на практиці (виступи лобістів на слуханнях у комітетах і комісіях парламенту; залучення до вироблення нормативних документів експертів; здійснення особистих зустрічей, контактів, переговорів; фінансування виборчих кампаній та ін.).

Використання різних методів (формальних і неформальних) залежить від транспарентності відносин груп тиску та органів державної влади, а також від традицій, цінностей політичної культури суспільства. Політична природа сучасного лобізму багатоаспектна, тому його класифікація ґрунтується на декількох критеріях: за суб'єктом (лобізм органів державної влади,

корпоративний, галузевий, регіональний, іноземний), за об'єктом (законодавчий, виконавчий і судовий), за предметом (політичний, економічний, соціальний, культурний), за методами (конвенціональний (легальний) і неконвенціональний (латентний); прямий і непрямий) та ін.

Ознаки правового механізму лобіювання, зокрема: цілеспрямований характер; наявність системи правових засобів, що забезпечують процедуру лобіювання; він є своєрідною юридичною конструкцією впливу представника групових інтересів на суб'єкта публічної влади. На їх основі правовий механізм лобіювання інтерпретовано як систему правових засобів впливу представника групових інтересів на суб'єкта публічної влади з метою закріплення в офіційних актах інтересів зацікавлених осіб.

Сучасна світова практика лобізму виокремила низку його різновидів – GR (зв'язки з органами влади), GPR (громадські зв'язки з органами влади) та PA (публічні зв'язки). Фактично, фахівці GR є також лобістам, однак сучасна практика лобіювання, зростання професіоналізації в цій галузі зумовили вказаний розподіл. GR-фахівці є «внутрішніми» лобістами, що є включеними на постійній основі в структуру організації, на яку вони працюють. Їх основне завдання це побудова системи і пошук відповідним ресурсів і інструментів для здійснення впливу на органи влади з метою досягнення корпоративних цілей. У свою чергу традиційні лобісти виступають в ролі «зовнішніх» експертів, які мають відповідні зв'язки і контакти в органах влади для забезпечення роботи GR фахівців. Лобізм і GR, будучи суміжними поняттями, разом з тим не є тотожними: кожен з видів діяльності має свої особливості, які одночасно відрізняють їх і доповнюють один одного. GR не є новим державним або суспільним інститутом, а лише одним з різновидів роботи фахівців з лобіювання. В свою чергу поняття GPR та PA найчастіше є просто евфемізмами поняття «лобізм» особливо в тих країнах, де воно має негативну конотацію. Фахівці визначають GPR як більш вузьку область зв'язків з громадськістю (PR) або ідентифікують GPR та PA з GR і лобіюванням. Це особливо актуально для Європи, де термін «лобізм» асоціюється з корупцією та зловживаннями. Саме тому його замінюють термінами GPR або PA.

Лобізм займає чільне місце в суспільстві, маючи як позитивні, так і негативні риси. Зупинимося коротко на основних позитивних та негативних аспектах цього явища.

Серед плюсів лобізму можна назвати такі:

1. Лобізм до певної міри «конкурує» з органами державної влади, змушуючи їх постійно перебувати «у формі», надає їм динамічності та гнучкості.

2. Лобізм виступає інструментом самоорганізації громадянського суспільства, за допомогою якого мобілізується суспільна підтримка або опозиція певному рішенню чи законопроекту органів державної влади.

3. Лобізм створює можливості для захисту інтересів меншості, виступаючи у специфічній формі політичного плюралізму.

4. Лобізм надає додаткові можливості різноманітним соціальним недержавним структурам-асоціаціям для досягнення їхніх цілей.

5. Лобізм є також засобом активізації тих чи інших процесів у політиці, використовується як своєрідний соціально-політичний стимул, спрямований на реалізацію тих чи інших інтересів.

6. Лобізм дає змогу розширити інформаційну базу політичних рішень, що приймаються, інформуючи відповідні державні органи про певні нагальні проблеми. Лобісти забезпечують органи державної влади інформацією стосовно ситуації на нижчому та інших суспільних рівнях, яка потім заслуховується на парламентських чи інших слуханнях, інформуючи законодавців про наявні проблеми. Лобіювання виступає у вигляді аргументації, механізму підготовки та прийняття відповідних актів.

7. Лобізм можна розглядати і як ширший засіб для досягнення компромісів, засіб взаємного врівноваження та примирення різноманітних інтересів. Загальновизнано, що лобістські групи, відстоюючи часом абсолютно діаметрально протилежні інтереси своїх замовників, сприяють збереженню своєрідної рівноваги різних політичних сил, знаходженню точок дотику та досягненню консенсусу при прийнятті політичних рішень, адже, зрештою, основа лобізму – це взаємовигідна співпраця. Лобізм також має достатньо серйозні недоліки.

Серед основних «мінусів» лобізму можна виділити:

1. Лобізм може стати інструментом задоволення іноземних інтересів за рахунок національних інтересів.

2. Лобізм часто є провідником неправового впливу на владу. Тут треба говорити про його конкретні форми (корупція, хабарництво тощо), що підривають як фундамент влади, так і основи демократичного суспільства.

3. Лобізм може бути фактором захисту та розвитку націоналізму, відомчості тощо, посилювати крайні форми задоволення «спеціальних інтересів».

4. Лобізм містить загрозу розмиття владних устоїв суспільства, перетворюючи демократичні інститути на інструмент окремих груп.

5. Лобістські заходи набирають у відповідних умовах форми соціальної несправедливості. Як показує соціальна практика західних країн, результативність лобізму великого бізнесу набагато вища (завдяки більшим фінансовим можливостям), ніж у інших груп та структур. Така ситуація, якщо стає правилом, може дестабілізувати обстановку, дисбалансувати інтереси та сприяти підвищенню напруженості.

6. Лобізм часто може блокувати справді потрібні управлінські рішення, перешкоджаючи задоволенню суспільно цінних інтересів.

7. Лобізм часто може заважати стабільній та конструктивній державній політиці, спричиняючи, наприклад, постійне «перекроювання» бюджету, часту зміну пріоритетів чи посилення позиції однієї гілки влади за рахунок послаблення іншої.

8. Лобізм може використовуватись й у зовсім прозаїчних цілях – як інструмент збагачення окремих груп чи еліт.

Як і будь-який інший суспільний інструмент, лобізм може бути використаний як на благо усього суспільства, так і для задоволення вузькопартійних чи групових інтересів. Все залежить від соціально-економічного, політичного та культурного «фонів», від обставин та контексту, в якому реалізується це явище. Для того, щоб лобізм давав користь усьому суспільству, необхідні певні умови: реальність влади демократичних інститутів та норм, економічна та політична стабільність, свобода засобів масової

інформації, стабільне громадянське суспільство тощо. Тільки за наявності цих факторів лобізм починає «працювати» в суспільних інтересах.

В умовах економічної та політичної нестабільності, перехідних періодів, непередбачуваності, кожен клас та кожна група прагнуть отримати якнайбільше і тоді лобізм виходить із цивілізованих кордонів і має більше недоліків, ніж переваг.

Значення і роль лобізму для суспільства розкривається в його функціях:

1. Посередництво між суспільством та державою. Лобісти представляють інтереси суспільства в органах державної влади. Досягаючи своїх, найчастіше економічних цілей, він також частково реалізує інтереси населення. Наприклад, якщо лобіст представляє інтереси великої промисловості та добивається отримання від держави змовлень, він забезпечує робітників зарплатою, а бюджет податками.

2. Заміщення представництва. Лобісти в деяких випадках представляють інтереси частини суспільства, заміщаючи офіційних представників народу.

3. Інформаційна функція. З одного боку, лобісти інформують представників владних органів про актуальні проблеми та питання, з іншого боку, через засоби масової інформації відбувається інформування широкого загалу про політичну ситуацію в країні.

4. Постановка актуальних питань. Лобісти, добиваючись своїх цілей, ставлять актуальні питання перед громадськістю й органами державної влади. Наприклад, коли в США набули поширення відеокасети, саме лобісти підняли питання перед законодавчою владою про проблему незаконного їхнього копіювання та розповсюдження.

5. Впорядкування плюралізму суспільної думки. Багато партій мають схожі програми, які не збігаються в певних позиціях, лобісти ж впорядковують різкість думок, реалізуючи інтереси, а не відстоюючи позиції партій.

Отже, підсумовуючи вищесказане, ми можемо зробити декілька висновків. По-перше, лобізм – це встановлення контактів та передавання повідомлень, адресованих представникам влади з наміром впливати на їхні рішення у вигідному для певної групи напрямку. Він є явищем, характерним для суспільств з розвинутою демократичною системою правління, означаючи

відкритість та розвиненість системи представництва інтересів в суспільстві. Саме в демократичних системах створюються передумови для виникнення лобізму: велике розмаїття інтересів та політичний плюралізм, що уможлиблює доступ до влади. Звичайно, лобізм наявний також і в тоталітарних чи авторитарних системах, набуваючи відповідної специфіки. По-друге, маючи багато позитивних рис, лобізм може бути використаний для збагачення певної групи, внаслідок власне такої практики термін “лобізм” і набув негативного смислового забарвлення. До беззаперечних позитивів лобізму можна зарахувати як розширення інформаційної бази прийнятих політичних рішень, так і функцію примирення та узгодження різноманітних інтересів, сприяння досягненню компромісів в політиці. Звичайно, не можна нехтувати і недоліками, характерними для цього явища, адже лобістська діяльність може стати інструментом задоволення іноземних інтересів за рахунок національних інтересів або використовуватись для збагачення та контролю над владою окремими групами. По-третє, лобізм здійснює важливі для суспільства функції, виступаючи посередником між суспільством та державою та привертаючи увагу владних органів до актуальних питань. По-четверте, через недостатній розвиток демократичних інститутів та громадянського суспільства в Україні, лобізм у своєму позитивному сенсі як інструмент представництва інтересів ще є малорозвиненим.

Модель лобістського процесу виглядає наступним чином:

1. Визначення певного інтересу, який необхідно відстоювати перед владними структурами. Ця стадія формування інтересів і є щойно розглянутим процесом переходу груп інтересів у групи впливу. З моменту, коли соціальна група визначилась з необхідністю відстоювання будь-яких своїх інтересів перед органами державної влади, вона стає групою впливу та розпочинає процес лобіювання.

2. Визначення мети лобістської діяльності. Після того як група впливу визначиться з наявністю певних інтересів, вона повинна сформулювати свої конкретні вимоги до органів державної влади (прийняття, відміна нормативного акту, або внесення поправок до нього, здійснення певних управлінських дій, тощо), досягнувши виконання яких, група впливу буде вважати, що її інтереси є захищеними.

3. Визначення конкретного адресату лобістських дій. Це орган державної влади, місцевого самоврядування, посадової особи, в компетенції якої знаходиться вирішення необхідного для групи впливу питання.

4. Вирішення питання щодо організаційного оформлення суб'єкта, який буде здійснювати лобістську діяльність. Це може бути доручення здійснення лобістських дій професійним лобістам (фізичній особі, адвокатській конторі, піар-агенції тощо); реєстрація з цією метою спеціальної юридичної особи (наприклад, корпорації, об'єднання підприємств), яка потім буде зареєстрована в якості лобіста; реєстрація об'єднання громадян, метою якого буде здійснення лобістського «тиску».

5. Підготовка лобістських дій. Визначення лобістами тих форм, методів та засобів здійснення впливу, за допомогою яких буде досягатись мета лобіювання, а також підготовка до конкретних лобістських дій (наприклад, підготовка до проведення масових заходів – від набору необхідної кількості активістів та їх забезпечення наглядною агітацією до організації повідомлення органів державної влади про проведення мітингу або пікету; укладання з різноманітними засобами масової інформації угод про проведення телепередач, розміщення інформаційних повідомлень, банерів, тощо). У разі, якщо лобіювання буде здійснюватись коаліційно, організації-партнери проводять наради з метою обговорення спільних дій.

6. Здійснення безпосередньо лобістського впливу на органи державної влади. Вказана стадія лобіювання включає різні конкретні лобістські дії. При цьому необхідною умовою даної стадії лобістського процесу є оформлення лобістських вимог перед державними органами у вигляді письмового або усного звернення, законодавчих пропозицій, тощо. Слід зазначити, що пропозиції лобістів, в залежності від методів лобіювання, можуть висловлюватись дуже різними засобами – від усної поради депутату або його помічнику з боку конкретного виборця (раніше в Україні розповсюдженим явищем були так звані «депутатські накази») до вимог, висловлених учасниками мітингу, пікету.

7. Отримання результатів лобістської діяльності. Вирішення державним органом (посадовою особою) питання по суті (прийняття управлінського

рішення, вчинення певної дії, прийняття до розгляду законодавчої ініціативи). Вказані результати лобістської діяльності можуть бути позитивними для лобістів (наприклад прийняття необхідного законодавчого акту), або негативними для них (відмова у вчиненні дій на користь певних груп інтересів).

8. Наслідки, отримані в результаті здійснення певних дій в інтересах лобістів. На вказаному етапі процесу лобіювання конкретні управлінські або нормотворчі рішення, прийняті на вимогу лобістів, актуалізуються у вигляді певних наслідків економічного, соціального, політичного характеру, на основі яких група впливу вирішує питання про доцільність або недоцільність продовження лобістською діяльності з метою захисту своїх інтересів.

Методи лобіювання можна умовно поділити на прямі та непрямі, на легальні та «тіньові».

До прямих методів лобіювання відносять безпосередні контакти лобістів із представниками влади, що ухвалюють рішення. До непрямих лобістських дій відносять такі засоби, що виключають безпосередній вплив лобістів на суб'єктів прийняття рішень. До прямих методів віднесемо наступні:

1) підготовка проекту відповідного рішення державного органу у тому вигляді, який влаштовує групи впливу. Зазначений спосіб лобіювання передбачає складання лобістами для подальшого винесення на розгляд парламенту законопроектів та змін до чинних законів, або підготовку для подальшого розгляду відповідного урядового рішення, нормативного акту президента, іншого органу державної влади або місцевого самоврядування.

2) виступ на слуханнях у комітетах парламенту або уряду під час обговорення законопроектів або проектів урядових рішень. Регламенти парламентів багатьох країн передбачають можливість запрошення осіб, інтересів яких стосується прийняття законопроекту, для участі в його обговоренні на слуханнях відповідного парламентського комітету. Вказаний метод лобіювання є досить дієвим, адже, засідання комітетів є однією з найважливіших форм роботи парламенту. Водночас, можливість лобістів донести до парламентарів та урядовців свою думку з обговорюваного питання позитивно впливає на якість владних рішень, оскільки позиція зацікавленої сторони не менш важлива, ніж висновок експерта.

3) виступи на відповідних слуханнях парламенту, органу місцевого самоврядування або під час проведення засідання сесії парламенту чи органу місцевого самоврядування. Слід зазначити класичний тон таких засідань: якщо не прийняти заходи зараз, завтра вже буде пізно. Робиться це зі зрозумілою метою – здійснити максимум впливу на законодавців, представників профільних міністерств та журналістів.

4) надання інформації з відповідного питання, з акцентом на тих аспектах, які вигідні групам впливу. Під час прийняття владних рішень (законодавчих або урядових) депутатам або чиновникам необхідно перевірити значну кількість інформації, яка стосується різних галузей знань (правових, економічних, соціальних, екологічних тощо). Особливо це стосується законодавців, адже на відміну від урядових структур, де чиновники мають певну спеціалізацію, діяльність парламенту стосується всіх сфер життя суспільства.

5) ініціювання проведення різного роду конференцій, семінарів, нарад, «круглих столів». Вказані заходи є доброю можливістю для влади та лобістів обговорити поточні суспільні проблеми. При цьому лобісти намагаються зав'язати необхідні для них контакти з представниками влади, а останні розглядають можливості пошуку підтримки серед лобістів, які є представниками певних суспільних груп.

6) участь в розробці проектів законів, інших рішень парламенту, проектів урядових рішень та нормативних актів місцевого самоврядування, підготовці доповідей з обговорюваних вказаними органами питань. Для цього групи впливу намагаються залучити лобістів до діяльності так званих громадських (консультативних) органів, що створюються при окремих органах державної влади. Законодавство багатьох країн передбачає створення громадських консультаційних органів при різних органах державної влади, що є однією з цивілізованих форм залучення громадськості, у тому числі і лобістів, до прийняття владних рішень. За даними дослідників, більшість законодавчих ініціатив в економічній та господарській галузях у країнах з міцними традиціями парламентаризму проходить саме через консультативно-дорадчу систему. Тобто інституціоналізована взаємодія агрегованих інтересів з

органами влади здійснюється у «режимі консультацій» та «режимі делегування». Вказаний порядок взаємодії влади та груп інтересів Ю. Хабермас називає «ліцензованою компетенцією».

7) направлення депутатського запиту до різних органів державної влади. Зазначеним прийомом користуються внутрішні парламентські лобісти з метою тиску на владні структури. Так, у разі перевірок певних підприємств державними структурами депутати-лобісти направляють запити до контролюючих органів.

8) створення парламентських тимчасових слідчих і тимчасових спеціальних комісій. Хоча висновки й пропозиції тимчасової слідчої комісії не є вирішальними для слідства й суду (ст. 89 Конституції України), проте участь у її роботі надає лобістам-депутатам можливість отримати додаткову інформацію з питань, що їх цікавлять, та здійснити лобістський вплив на структури, які перевіряє ця комісія. За результатами висновків обох комісій можливе прийняття відповідного парламентського рішення.

9) перешкоджання роботі законодавчого або представницького органу, як правило, шляхом фізичного перешкоджання діяльності депутатів у залі засідань. Вказаний метод активно використовується внутрішніми лобістами у Верховній Раді України та органах місцевого самоврядування.

10) організація масових заходів – мітингів, пікетів, маршів тощо. Даний метод лобіювання може мати характер прямого й опосередкованого впливу. Типовим прикладом прямого впливу є ситуація, коли громадські, підприємницькі, екологічні, профспілкові структури, які не приховують своїх лобістських намірів, проводять масові заходи з вимогами прийняття органами влади конкретних управлінських рішень, за результатами яких учасники мітингу або пікету вручають свої вимоги представникам органів влади.

11) організація мітингів та страйків з метою захисту трудових, соціальних, професійних та економічних інтересів може використовуватися як безпосередній, так і опосередкований метод лобізму. Прикладом страйку як прямого засобу лобістського впливу є практика, коли профспілкові об'єднання, що лобіюють інтереси своїх членів, з метою вплинути на прийняття органами влади певних управлінських рішень (зниження пенсійного віку, підняття заробітної плати, збільшення соціальних виплат тощо) проводять страйки з

чітко визначеними вимогами до конкретних владних структур. Слід зазначити, що згідно ст. 44 Конституції України страйк проводиться для захисту економічних і соціальних інтересів, отже саме зазначені питання можуть бути предметами впливу у випадку використання вказаного методу лобістських дій.

12) створення різними групами єдиної коаліції. Як вважають зарубіжні науковці, зокрема, Д. Фергюсон, головною метою створення лобістської коаліції є об'єднання та координація зусиль декількох суб'єктів у захисті та представництві спільних інтересів на правотворчому рівні.

При цьому, відомий американський лобіст Пол Міллер наводить ряд аргументів на користь вказаного методу лобіювання. Так, коаліція викликає зацікавленість. У свою чергу, зацікавленість сприяє зростанню сил. Коаліція – явище відносно нове, а тому викликає інтерес з боку ЗМІ та уряду, що сприяє залученню нових членів у процес лобіювання. Члени уряду змушені з більшою увагою прислухатися до вимог коаліції. Чим більша група лобістів, тим легше переконати політиків підтримати їх позицію. Коаліція дає можливість висунути декілька проблем одночасно, а, отже, працює як скоординована інформаційна мережа. Розглядаючи питання дії лобістської коаліції, важко не погодитись з думкою вітчизняного дослідника лобізму В.Ф. Нестерович, який виділяє її новий особливий від – кіберкоаліцію, сутнісною ознакою якої є дистанційний характер об'єднуючого фактору її членів – через комп'ютерну мережу.

Приблизно з 60-х років минулого сторіччя поширення набули так звані непрямі методи впливу. Це використання вторинних посередників, родичів, друзів, що мають надійний доступ до офіційних діячів.

До непрямих методів відносять також масові кампанії по відправленню листів і телеграм, а також пропагандистські акції в ЗМІ. Дана тактика лобіювання одержала своє поширення з двох причин.

По перше, кількість лобістів збільшилася настільки, що можливість встановлення безпосереднього контакту для багатьох зацікавлених груп стала проблемною. По друге, лобістські структури намагаються долучити до здійснення впливу широку громадськість, вважаючи, що надання певним інтересам статусу загальносуспільної проблеми змусить владні структури рахуватись з вимогами лобістів. Отже, можна зробити висновок, що засоби

непрямого лобізму близькі до технологій паблік-релейшенз. Використовуючи різні методи впливу, лобісти намагаються сформувати у представників влади вигідне їм сприйняття проблем, що є предметом лобістської зацікавленості.

Перелічимо вказані засоби лобістської діяльності.

1. Проведення кампаній в ЗМІ. При цьому проблеми, що цікавлять лобістів, висвітлюються саме в необхідному для груп впливу напрямку. Вказаний метод лобіювання є дуже дорогим.

2. Розміщення інформації в агенціях новин, що коштує дешевше, крім того, після розміщення відомостей у інформаційних агенціях, навіть якщо дані не перевірені, більшість ЗМІ продовжує розповсюджувати новини у статтях та репортажах.

3. Проведення соціологічних опитувань та досліджень. Потім дані соціології публікуються з наголосом на наявність в суспільстві проблем, що потребують державного втручання. У ряді випадків громадськість справді цікавлять певні проблеми, в інших випадках для лобістів не важко зробити замовні соціологічні дослідження, адже вітчизняна та закордонна практика містить багато прикладів соціальних опитувань та рейтингів, результати яких є далекими від справжньої соціології.

4. Так званий, лобістський прийом grass roots lobbying – «лобіювання на низовому рівні», що включав організацію пропагандистських акцій на підтримку або проти прийняття тих або інших управлінських рішень (як правило, законів) та здійснювався у вигляді кампанії «тиску з місць». Саме тоді у США активізувались загальнонаціональні виступи американців за громадянські права, а також проти війни у В'єтнамі, що мало характер громадського тиску на владу. При даному методі лобіювання організується масове відправлення листів, телеграм представникам державної влади від населення з вимогою підтримати певне рішення. Також організуються телефонні дзвінки та візити виборців до своїх депутатів. В якості «ходоків» від народу лобісти завжди обирають людей авторитетних, що може і невідомі в столиці, проте є впливовими особами у виборчому окрузі депутата. Зазначений метод лобіювання у багатьох випадках є результативним. Так, багато конгресменів

визнавали, що вони змінили свою позицію стосовно війни у В'єтнамі під впливом листів від впливових виборців, які вимагали припинення війни.

5. Підкидання на робочі місця депутатів в сесійній залі або в їх кабінетах газет та журналів із «замовними» статтями, рейтингами, соціологічними опитуваннями. У разі, якщо думка депутата стосовно конкретного питання не є сформованою, а законопроект, що вноситься на розгляд сесії, не є принциповим для фракції, він може проголосувати за рішення, виходячи із щойно отриманої інформації.

6. Проведення страйків завжди має характер опосередкованого, непрямого впливу. При цьому лобісти намагаються надати цим заходам зовнішнього вигляду спонтанної народної ініціативи, яка вимагає уваги владних структур до певних питань суспільного життя. В подальшому лобістська компанія буде побудована на зображенні необхідності дій лобістів, що позиціонуються як виразники громадської думки.

7. Надзвичайно широке використання Інтернету сфері лобізму. Важко не погодитись з думкою вітчизняних дослідників лобізму В.Ф. Несторовича та Є.Б. Тихомирової, які констатують факт створення нового методу лобістської діяльності – лобіювання з використанням комп'ютерних мереж. Є.Б. Тихомирова розглядає вказаний метод лобіювання як інформаційну експансію однієї чи декількох осіб із застосуванням технологій комп'ютерної комунікації, яка орієнтована на певну аудиторію та покликана реалізувати інтереси різних груп (спілок, об'єднань громадян тощо) шляхом організованого впливу на законодавчу й адміністративну діяльність органів державної влади. Науковці даний різновид опосередкованого лобіювання називають електронним, комп'ютерним лобіюванням або кіберлобіюванням.

По суті, на думку автора, є логічним та обґрунтованим відокремити засоби Інтернет-лобіювання, адже це особливий засіб лобістської діяльності, використання якого є незалежним від інших засобів масової інформації, доступним для широкого загалу активних громадян та може здійснюватись без залучення значних фінансових ресурсів. При цьому слід зазначити, що за оцінками вітчизняних та зарубіжних фахівців український сегмент «світової павутини» є одним із найбільш прогресуючих за темпами розвитку в регіоні.

Розділ 2. Зарубіжний досвід лобістської діяльності в органах публічної влади

Лобізм як форма просування та відстоювання групами своїх інтересів в органах публічної влади в тій чи іншій мірі присутній в усіх політичних системах. Об'єктами лобістської діяльності можуть виступати органи законодавчої та виконавчої влади всіх рівнів, органи місцевого самоврядування. У деяких політичних системах, наприклад, в США, лобізм також існує на рівні судової влади. Можна стверджувати, що в сучасному світі склалося кілька моделей лобіювання.

За національно-територіальною ознакою можна виділити *англосаксонську і континентальну* модель лобістської діяльності. *Англосаксонська* модель характерна для Сполучених Штатів, Сполученого Королівства та його деяких колишніх домініонів. У рамках цієї моделі передбачається обов'язкова процедура державної реєстрації груп тиску, які здійснюють лобістську діяльність в органах влади. *Континентальна* модель характерна для країн Західної Європи (крім Великої Британії) і передбачає участь груп тиску в роботі спеціально створених дорадчих структур.

З точки зору механізмів лобістської діяльності, можна виділити *плюралістичну і корпоративістську* модель узгодження інтересів. Перша передбачає наявність у суспільстві великої кількості груп інтересів, кожна з яких може володіти ресурсами, достатніми для того, щоб організувати групу тиску і відстоювати свої вимоги в органах державної влади за допомогою лобістської діяльності. Плюралізм передбачає жорстку конкуренцію груп, що борються за володіння ресурсами впливу. При цьому фактична природа інтересу групи і сегмент суспільства, який вона представляє, не грає істотної ролі в механізмі лобістської діяльності. Кожна група тиску володіє рівними можливостями отримати доступ до ресурсів для організації тиску на процес прийняття політичних рішень. У плюралістичній моделі лобістська діяльність здійснюється цілою системою форм, способів і методів, а органи державної влади відбирають ті інтереси, які, з їхньої точки зору, найбільш повно відповідають уявленню про суспільне благо. Оскільки ресурси розподілені в суспільстві нерівномірно, і їх баланс змінюється протягом часу, то жодна група

не володіє монополією на ресурси. Це є гарантією того, що ніякі групи не домінувати у процесі прийняття політичних рішень.

Корпоративістська модель характеризується як специфічний соціально-політичний процес, в ході якого організації, що представляють агреговані функціональні інтереси, вступають у взаємодію з органами держави з метою вироблення і прийняття політичних рішень і подальшої їх реалізації. Корпоративізм припускає, що групи інтересів сформовані за функціональним принципом, і є формальними асоційованими інститутами. Оскільки групи об'єднані за функціональною ознакою, то кількість груп тиску, які претендують на вплив на процес публічного управління, виявляється істотно менше, ніж у моделі плюралізму.

По суті, можна стверджувати, що при корпоративізмі відсутня конкуренція груп у лобістській діяльності, оскільки кожна група тиску становить певний сегмент суспільства і висловлює консолідовану позицію своїх членів. Конкуренція відбувається не в процесі лобізму, а в процесах внутрішніх комунікацій між членами групи. Асоційовані групи інтересів виявляються вбудованими в механізм вироблення державної політики за допомогою участі в спеціальних консультативних органах. Помічено, що одним з факторів формування моделі представництва інтересів корпоративістського типу є централізація процесу публічного управління. Корпоративізм характерний для держав, де вибудовано «вертикаль влади». У цьому зв'язку, наприклад, в США неможливо формування корпоративістської моделі, оскільки існує суттєва децентралізація процесу публічного управління і наявні кілька центрів прийняття рішень. Як наслідок, збільшується кількість точок доступу і кількість груп тиску. Західний досвід побудови відносин груп тиску та органів державної влади (мова, насамперед, іде про досвід європейських країн, а також США і Канади) дозволяє виділити кілька моделей регулювання лобістської діяльності.

Перша модель характерна для країн, в яких існує спеціальний закон про лобістську діяльність. Перший такий закон був прийнятий в США в 1946 році і містив в собі ряд вимог до лобістів. Серед них: обов'язкова реєстрація своєї діяльності в Конгресі, опублікування фінансових звітів, що стосуються витрат на лобізм, оприлюднення цілей лобістської кампанії. У 1995 році закон був

доопрацьований. Зокрема, тепер його положення поширюються не тільки на законодавчу, а й на виконавчу владу, більш чітко прописані основні дефініції, правила реєстрації та надання звітів про свою діяльність. Окрім закону про розкриття лобістської діяльності, у США існує закон про обов'язкову реєстрацію агентств, що діють в інтересах іноземних компаній. У 1988 році закон про лобістську діяльність був прийнятий в Канаді. Він, зокрема, передбачає обов'язкову реєстрацію лобістів та опублікування звіту про їх діяльність. В даний час закони про лобістську діяльність підготовлені до розгляду в таких країнах, як Бразилія і Австралія.

Друга модель характерна для країн, в яких спеціальний закон про лобістську діяльність відсутній, однак лобізм визнається невід'ємною частиною політичного процесу і регулюється іншими законодавчими актами. Така модель регулювання лобістської діяльності існує в багатьох європейських країнах. Так, у Німеччині лобізм регулюється низкою законодавчих актів, наприклад: «Регламентом діяльності Бундестагу», «Регламентом діяльності федерального уряду», «Єдиним положенням про федеральні міністерства». Всі ці акти дозволяють групам тиску брати участь в якості експертів у підготовці законопроектів та адміністративних документах, у відкритих інформаційних засіданнях комітетів Бундестагу. «Кодекс поведінки члена Бундестагу» не забороняє депутатам займатися представництвом інтересів, але зобов'язує депутатів розкривати свою зацікавленість у тих чи інших рішеннях на засіданнях парламенту і оприлюднити свої зв'язки з представниками груп тиску.

Третя модель працює в тих країнах, де створено потужний і ефективний механізм впливу груп тиску на процес прийняття політичних рішень. Йдеться про скандинавську систему трипартизму, в рамках якої групи інтересів представлені у вигляді асоціацій, які мають право на постійній основі брати участь у виробленні політичних рішень. У європейських країнах створені інституційні механізми акумулювання і агрегування інтересів. Наприклад, у Франції групи тиску можуть включатися в політичний процес через Економічну і Соціальну Раду. Сам цей орган є «точкою доступу» для багатьох груп тиску, що впливають на процес прийняття політичних рішень. Хоча рішення Ради формально носять рекомендаційний характер, реально вони

володіють вагомим авторитетом, і законопроекти, схвалені Радою, без зусиль проходять слухання у профільних комітетах парламенту.

Четверта модель характерна для країн, в яких лобізм не тільки не регулюється законом або законодавчими актами, але не визнається існуючим де-факто. Так, лобістська діяльність в таких країнах, як Італія та Індія, прирівнюється до корупції і карається законом. У країнах з неусталеним законодавством масштабний інформаційний вплив на депутатів може призвести до того, що прийняті закони відображають не об'єктивний стан проблеми, а покликані максимізувати прибуток для певних секторів промисловості і навіть окремих підприємств. При цьому іноді економічні наслідки таких законів є негативними для суспільства. Ця ситуація характерна, зокрема, для Росії, де в результаті активного впливу груп тиску бізнесу на законотворчий процес, закони містять передумови для зловживань, порушень і корупції. У Росії відсутнє законодавче регулювання лобістської діяльності і не створені ефективні інституційні механізми впливу груп тиску на політичний процес. Групи тиску беруть участь в роботі консультаційних структур, однак такі органи не стали ефективними каналами агрегування інтересів і часто перетворюються на декоративні структури. Ігнорування владою об'єктивного існування механізмів тиску з боку громадянського суспільства призводить до появи неформальних механізмів лобістської діяльності та сприяє широкому поширенню корупції. Широко поширеною є практика запрошення представників груп тиску на засідання профільних комітетів і комісій парламенту. Ефективність лобізму в рамках таких структур розрізняється за такими параметрами, як: хто запрошує на засідання, визначає порядок денний і наскільки обов'язковими до виконання є прийняті на засіданнях рішення. У різних країнах порядок денний і склад запрошених визначається по-різному. У ряді країн існують інституціоналізовані структури, через які групи тиску можуть впливати на процес прийняття політичних рішень. У Франції, наприклад, існує Економічна і соціальна рада. Цей орган об'єднує представників основних груп тиску і покликаний акумулювати інтереси громадянського суспільства, враховувати їх у подальшій роботі. У Росії був

створений аналогічний інститут – Громадська палата, до якої увійшли, в тому числі, представники бізнес-спільноти.

Лобісти беруть активну участь у засіданнях профільних комітетів і парламентських слуханнях. Однак самі практикуючі лобісти говорять про низьку ефективність інформаційного впливу на депутатів або чиновників під час таких заходів. До моменту проведення слухань більшість депутатів вже мають усталену думку по суті розглянутого питання і під час публічних обговорень їх увагу неможливо залучити новими аргументами. Інформаційний вплив в рамках спеціально створених дорадчих структур суттєво обмежено здатністю і бажанням слухачів засвоювати інформацію. На публічних слуханнях лобісти не можуть персоніфікувати і індивідуалізувати аргументацію, а апеляції до «суспільного блага» навряд чи можуть бути ефективні в сучасному суспільстві. Тому, як правило, інформаційний вплив доповнюється неформальними контактами лобістів та осіб, які приймають рішення.

Незважаючи на це, лобісти все ж активно відвідують слухання та наради. Важлива функція слухань полягає в тому, що на них і представники груп тиску, і самі депутати і чиновники можуть «оцінити ступінь підтримки протилежної думки», тобто лобісти оцінюють, наскільки багато зусиль докладають конкуруючі групи тиску для лобіювання протилежного рішення. Якщо вони бачать, що використовуваних ними ресурсів недостатньо для успішного вирішення проблеми, то вони можуть шукати союзників серед інших груп тиску і створювати коаліції для посилення лобістського ефекту. Враховуючи стислі рамки та завдання лекції, при вивченні закордонного досвіду лобістської діяльності та її регулювання, надалі обмежимося розглядом відповідного законодавства та практики провідних демократичних країн світу: держав англосаксонської правової системи (США, Канада, Велика Британія), а також країн континентального права (ФРН). Вказаний вибір обумовлений наявністю найбільш розвиненого законодавства з проблем лобістської діяльності у зазначених країнах та, одночасно, різними підходами до регулювання даного політико-правового явища. Також вважаємо необхідним розглянути практику лобістської діяльності в інституціях Європейського Союзу, оскільки в Україні на законодавчому рівні закріплено євроінтеграційні прагнення (зокрема, Закон

України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»), а рівень впливу центральних структур ЄС на європейські країни, в тому числі і не членів ЄС, є значним та має тенденцію до посилення.

Лобізм у США.

Аналіз закордонного законодавства з регулювання лобістської діяльності розпочнемо з США. Важко не погодитись з думкою вітчизняних (В.Ф. Нестерович) та зарубіжних (М.Г. Зяблюк, О.П. Любімов, П.О. Толстих) дослідників про те, що Сполучені Штати Америки разом із Конституцією та інститутом президентства дали міжнародній правовій спільноті такий конституційно-правовий механізм взаємодії органів публічної влади та різноманітних суспільних груп, як лобіювання, в процесі інституціоналізації якого накопичено унікальний досвід, що може бути використаний при прийнятті відповідного вітчизняного законодавства. Важливим кроком із вдосконалення правового регулювання лобістської діяльності було ухвалення у 1938 р. федерального закону «Про реєстрацію зарубіжних фірм» (Foreign agents registration (FARA)). Даний закон був спрямований проти діяльності в середині країни агентів фашистської Німеччини, яка значно посилилась перед Другою світовою війною. У 1943 р. Верховний Суд США роз'яснив, що основною метою вказаного закону є виявлення агентів, які працюють на іноземні організації та займаються підривною діяльністю або поширюють іноземну пропаганду. Згодом внаслідок післявоєнних змін у світі норми даного закону застаріли, тому, Конгресом до нього було внесено низку змін у 1966, 1989, 1995 і 1998 рр. Зміни провели юридичне розмежування між політичною пропагандою та діяльністю іноземних суб'єктів господарювання у сфері економіки, відокремили у якості об'єкту іноземного лобіювання урядові установи, а також більш детально регламентували систему звітності лобістів, які захищали іноземні інтереси. Зміни до закону змістили акценти регулювання з пропагандистської на політичну та економічну діяльність. Зазначимо, що нині цей закон регулює діяльність не тільки іноземних представників, а і дії осіб, що представляють іноземний уряд, іноземну політичну партію, самостійний

суб'єкт, або іншого, так званого, іноземного принципала, який займається «лобістською діяльністю», або є частиною представництва іноземного клієнта.

Розглянуті нами законодавчі акти регулювали окремі аспекти лобістської діяльності в США, проте залишали більшу частину зазначеного суспільно-політичного явища поза правовим полем. Тому, з кінця 20-х років ХХ ст. у США розпочалася робота над прийняттям загального закону про регулювання лобістської діяльності. У 1928 р. сенатор Т. Карреуей вніс законопроект про контроль за лобістською діяльністю, який був схвалений сенатом, проте, не пройшов у палаті представників. В 1935 р. сенатор Х. Блек та конгресмен Г. Сміт внесли, відповідно, до сенату та палати представників законопроекти, в яких містились вимоги про реєстрацію лобістів, а також про надання групами тиску звітів про свої законодавчі інтереси та витрати на лобізм. Сенат у 1935 р., а палата представників у 1936 р. ухвалили вказані законопроекти, проте, останні містили розбіжності, які погоджувальна комісія не змогла узгодити. Тому закон не був прийнятий. Більш вдалою була діяльність з врегулювання лобістської діяльності, яку здійснила об'єднана комісія, в якій активну участь брали вчені-політологи.

Так, представники Комісії з питань законодавчих органів влади Американської асоціації політичної науки рекомендували розробникам законопроекту аби усі групи, представники яких з'являються в комісіях конгресу, реєструвались та надавали повні дані про своє членство, фінанси тощо, а голова зазначеної комісії Дж. Геллуоей наполягав на обов'язку лобістів надавати квартальні звіти про свої витрати. Разом з іншими рекомендаціями комісії Лафолета – Мотроні в законопроект про реорганізацію конгресу було внесено і проект закону про регулювання лобістської діяльності, який складав третій розділ цього закону і мав назву «Федеральний закон про регулювання лобістської діяльності». 2 серпня 1946 р. президент США підписав прийнятий закон. У параграфі 266 цього закону зазначалося, що його чинність поширюється на будь-яку особу, «яка безпосередньо або через своїх представників, службовців або інших осіб збирає чи отримує грошові кошти та інші цінності з метою їх використання, головним чином, для досягнення одного з таких завдань: а) прийняття чи відхилення Конгресом Сполучених Штатів

будь-якого законодавчого акту, б) впливу прямого чи опосередкованого на прийняття чи відхилення Конгресом США будь-якого законодавчого акту».

Слід зазначити, що у вказаному законі термін «особа» включає в себе фізичну особу, товариство, комітет, асоціацію, корпорацію та будь-яку іншу організацію чи групу осіб. У параграфі 267 закону детально було прописано процедуру реєстрації лобістів секретарем сенату та клерком палати представників. Так, лобіст зобов'язаний був під присягою у письмовому вигляді подати заяву, в якій вказував свої дані, дані особи, що його наймала, або в чийх інтересах він діяв, строк найму, суму винагороди тощо. При цьому він також зобов'язаний щоквартально під присягою надавати звіт про свою діяльність, в якому зазначалися всі кошти, отримані і витрачені у попередньому кварталі; особи, яким були сплачені будь-які суми; найменування публікацій та видань, в яких надруковані матеріали по законопроектах, якими займався лобіст. У параграфі 269 закону були зазначені і правові обмеження лобістської діяльності, зокрема, відповідальність і заборони. Будь-яка особа, що порушувала положення цього закону, підлягала грошовому штрафу, тюремному ув'язненню або обом видам покарання одночасно. Додатковою мірою покарання було позбавлення права займатись лобістською діяльністю протягом трьох років.

«Федеральний закон про регулювання лобістської діяльності» не був досконалим та постійно критикувався. Так, він не вимагав реєстрації від тих, хто витрачав на лобізм власні кошти. Закон не розповсюджував свою дію на лобіювання у виконавчих органах державної влади. Також в законі не було визначено орган, відповідальний за його виконання. Клерк палати та секретар сенату виступали в якості зберігачів реєстраційних заяв і звітів, в них не було права вимагати від груп інтересів того, щоб вони зареєструвалися. Хоча порушення закону було кримінальним злочином, Міністерство юстиції не займалось перевіркою лобістів і виконувало свої дії лише після отримання скарг. За 34 роки дії закону було проведено лише шість судових розглядів за порушення лобістами норм законодавства. Для того, хто бажав обійти вказаний закон, це не було складно. Проте значна кількість груп впливу не ухилялась від реєстрації, про що свідчать реєстраційні списки конгресу, отже, закон частково

виконував свою функцію. Слід зазначити, що «Федеральний закон про регулювання лобістської діяльності» неодноразово був об'єктом судових розглядів, під час яких були спроби його уточнити та навіть відмінити. Зокрема, у 1948 р. Національна асоціація промисловців ініціювала у судовому порядку розгляд справи про визнання закону таким, що не відповідає Конституції США. Федеральний окружний суд Вашингтону визнав «Федеральний закон про регулювання лобістської діяльності» неконституційним на тій підставі, що він є занадто абстрактним та не чітким, тому не відповідає умовам правового регулювання. Верховний Суд США скасував це рішення, проте, не вніс роз'яснень у тлумачення закону.

У 1953 р. у зв'язку з розглядом у суді чергового лобістського скандалу, суд нижчої інстанції визнав закон про регулювання лобістської діяльності неконституційним з вищезазначених підстав. Верховний Суд США в 1954 р. відмінив це рішення та визнав закон конституційним, проте, вніс у його тлумачення такі корективи, що за визначенням американських юристів «врятував конституційність закону тільки переписавши його». В постанові Верховного Суду, зокрема, було прямо визначено, що закон регулює лише «лобізм у загальноприйнятому змісті», тобто, «прямі контакти з членами конгресу з питань обговорюваного або передбаченого федерального законодавства». До лобістських дій, що підлягали регулюванню, суд включив лише «подання, зроблені безпосередньо до конгресу, його членів або комітетів». Таким чином, Верховний Суд США значно обмежив застосування «Федерального закону про регулювання лобістської діяльності», адже, сфера його дії не розповсюджувалась на непряме (опосередковане) лобіювання.

Крім того, службовці апарату конгресу не вважались об'єктами лобіювання. Звичайно, що багато лобістів змогли після цього не звітувати про свою діяльність. При всіх недоліках зазначеного нормативного акту він діяв до 1996 р., хоча протягом всього цього часу на розгляд конгресу пропонувалась низка законопроектів з регулювання лобістської діяльності. Також, в 70-ті роки ХХ ст., в умовах появи нових лобістських рухів та кризи довіри громадян США до влади, було прийнято ряд федеральних законів, що деталізували окремі питання лобістської діяльності. У 1971 р. затверджено федеральний акт «Про

федеральні виборчі кампанії» (Federal Election Campaign Act – FECA), доповнений у 1974, 1976 та 1979 рр. Цей акт і поправки до нього обмежили фінансові потоки приватних осіб і комітетів політичної дії, через які йшло фінансування суб'єктів лобіювання до виборчих фондів кандидатів на виборні посади. Вказані обмеження були предметом судового розгляду у справі «Bukley v. Valeo» та в 1976 р. рішенням Верховного Суду США визнані такими, що не суперечать Конституції США. Проте за даними дослідників вказані норми не повністю виконували свою обмежувальну функцію.

Так, поправка від 1974 р., що обмежувала суми внесків комітетів політичної дії, через які йшли кошти лобістів, не обмежувала кількості таких комітетів. Відтак, великі корпорації створювали декілька комітетів політичної дії з метою «розподілити» необхідну суму. Політичну суть FECA додає той факт, що в 2002 р. Конгресом були зроблені зміни до нього у Законі про реформу двопартійної кампанії, («McCain-Feingold»).

Головним предметом реформування стали виборчі комісії, а з-поміж інших цілей законом підвищувалась роль «м'яких грошей» у фінансуванні кампанії, заборонивши національним комітетам партій перевищення витрат будь-яких засобів, які не підпадали під дію федеральних обмежень. В 1976 р. прийнято федеральний акт «Про лобіювання недержавними громадськими організаціями», який у 1990 р. доповнено положенням податкової адміністрації США про лобіювання. Вказані норми стосуються лобіювання недержавних громадських та дослідницьких організацій та встановлюють відсоток бюджету зазначених структур, який може бути призначений для лобіювання.

У 1977 р. були затверджені стандарти етичної поведінки для службовців органів виконавчої влади (Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch), а в 1978 р. – кодекс етичної поведінки конгресменів (The Ethics in Government Act), які були доповнені поправками у 1989, 1991 та 1995 рр. Вказані нормативні акти заборонили займатися лобіюванням державним службовцям протягом 1 року з моменту припинення своїх повноважень, а також здійснювати лобіювання з тих питань, якими вказана особа займалася перебуваючи на державній службі. Дія кодексу розповсюджується як на членів

конгресу, так і на працівників його апарату. Контроль за дотриманням зазначених нормативних актів покладено на офіс з урядової етики.

Крім того, у 80-ті роки ХХ ст. були прийняті окремі галузеві норми про лобіювання. Так, в 1986 р. – вступили в силу ст.ст. 491 та 162 (е) податкового кодексу США, що визначають порядок оподаткування суб'єктів лобіювання; в 1989 р. – ст.ст. 112 та 407 федерального акту «Про реформу Міністерства житлового будівництва і міського розвитку» від 1989 р., які спрямовані на забезпечення відкритості лобіювання даної урядової установи; а в 1989 р. прийнято ст. 1352 Зводу законів США, більш відому як «поправку Берда» (Byrd Amendment) до федерального акту «Про асигнування на Міністерство внутрішніх справ». Вказана норма заборонила використання федеральних коштів на лобіювання та зобов'язала підрядчиків звітувати про свою лобістську діяльність. Спільні зусилля конгресу та особисто Президента США Б. Клінтона дозволили прийняти у 1995 р. федеральний акт «Про відкритість лобіювання» (Lobbying disclosure act). У 1998 р. акт був доповнений технічними поправками (Lobbying Disclosure Technical Amendments Act of 1998).

Зазначений закон є базовим нормативно-правовим актом у галузі лобіювання. Дія вказаного акту розповсюджується на лобістську діяльність не тільки у Конгресі США, а і у виконавчій владі. Акт визначає правові категорії лобіювання, перераховує 19 видів діяльності, що не підпадають під поняття «лобізм». За визначенням акту лобістом є особа, яка витрачає не менш ніж 20% свого часу на лобістську діяльність, має багаточисельні контакти з членами законодавчих та виконавчих органів влади та отримує за свої послуги від клієнтів не менш ніж 5000 доларів протягом 6 місяців. За порушення вказаного закону порівняно із законом про регулювання лобістської діяльності 1946 р. в п'ять разів підвищено розмір штрафів, проте, на відміну від закону 1946 р. не передбачено позбавлення волі. В акті ретельно прописано порядок реєстрації, звітування, а також оподаткування суб'єктів лобіювання.

Так, лобісти та лобістські фірми зобов'язані зареєструватись у секретаря офісу сенату по громадським записам, останній доводить всю інформацію про лобіста до відома громадської інспекції. Існує дві форми реєстрації: LD-1 – для тих, хто реєструється вперше та LD-2 – для тих, хто вже був зареєстрований

раніше. Кожні півроку лобісти та лобістські фірми зобов'язані направити детальний звіт про свою діяльність (згідно затвердженої форми) у вказаний офіс по громадським записам.

Окрім зазначеного базового закону з питань лобістської діяльності, на регулювання окремих аспектів лобістської діяльності спрямований прийнятий в 2007 р. федеральний акт «Чесного лідерства і відкритої влади» (Honest Leadership and Open Government Act), який конкретизував форми контактів представників влади з лобістами та лобістськими об'єднаннями з метою мінімізації корупційних ризиків під час здійснення лобіювання. Рішення Верховного Суду США від 1990 р., що визначає порядок направлення, так званих, «записок друзів суду» до вищих судових інстанцій при розгляді ними поточних судових справ є фактичним дозволом лобістам здійснювати вплив на ухвалення судових рішень, у тому числі тих, що мають прецедентний зміст.

Отже, досвід США у регулювання лобістської діяльності має свою довгу історію та повчальні приклади. Звичайно, діюче у США законодавство не вирішує всіх проблем, пов'язаних з лобізмом, зокрема, лишає поза увагою непряме лобіювання. Проте, розглянуті нормативні акти створюють умови для більш прозорої діяльності як лобістів, так і посадових осіб, що необхідною ознакою цивілізованого співіснування влади та суспільства.

Лобізм у Канаді

Розглянувши досвід регулювання лобістської діяльності у США, перейдемо до вивчення подібної практики у Канаді. Базовим законом, що регулює лобістську діяльність в країні є акт «Про реєстрацію лобістів» (Lobbyists Registration Act) від 1989 р. Вказаний закон дає визначення поняття лобіст, встановлює класифікацію та порядок реєстрації лобістів, визначає методи лобіювання, перелік дій, що не вважаються лобізмом. Згідно акту виокремлюються три типи лобістів: лобісти-консультанти (Consultant Lobbyists), корпоративні «вбудовані» лобісти (in-house lobbyists (corporate)) та «вбудовані» лобісти від організації (in-house lobbyists (organizations)). Розглянемо більш детально кожен з вказаних видів.

Лобістами-консультантами вважаються особи, які за плату в інтересах будь-якої організації або приватної особи здійснюють наступні дії: по-перше,

звертаються до державного службовця з метою (а) розробки проекту закону; (б) прийняття, зміни або відміни будь-якого законопроекту або іншого законодавчого акту, регламенту; (в) розробки або зміни державної програми, державної політики; (г) отримання субсидії, гранта; по-друге, організовують зустріч державного службовця з третьою особою.

Корпоративні «вбудовані» лобісти – це особи, найняті організацією або приватною особою, значну частину (20% та більше) обов'язків яких складає спілкування з державними службовцями в інтересах роботодавця з питань: (1) розробки проекту закону; (2) прийняття, зміни або відміни будь-якого законопроекту або іншого законодавчого акту, регламенту; (3) розробки або зміни державної програми, державної політики; (4) отримання субсидії, гранта.

«Вбудовані» лобісти від організації – це особи, які є співробітниками організації та в обов'язки яких (незалежно від обсягу займаного часу) входить виконання в інтересах їх компанії-роботодавця тих же дій, що здійснюють корпоративні «вбудовані» лобісти.

Як видно з перелічених засобів лобістської діяльності, акт розповсюджується на лобістську діяльність в органах законодавчої та виконавчої влади, предметом лобіювання є нормативно-правові акти парламенту, уряду та урядових установ. Водночас, парламентська система Канади побудована за вестмінстерською моделлю – члени уряду є одночасно членами парламенту, що сприяє зміщенню центру лобіювання до парламенту.

Слід зазначити, що законодавство Канади передбачає такий особливий метод лобіювання як внесення до парламенту, так званого, «приватного» законопроекту. Фізичні та юридичні особи, які зацікавлені у прийнятті «приватного» законопроекту, сплачують при винесенні його на розгляд, а також на кожній стадії його розгляду в парламенті спеціальний податок. В залежності від стадії законотворчої діяльності його сума складає від 100 до 800 канадських доларів.

Реєстрацію лобістів у Канаді здійснює Центральне бюро реєстрації Канади, яке кожен рік оприлюднює фінальний (підсумковий) звіт. Лобісти-консультанти та корпоративні «вбудовані» лобісти реєструються у вказаному органі самостійно, перші повинні зареєструватись протягом десяти днів після

здійснення передбачених актом лобістських дій, другі – протягом двох місяців. Формою реєстрації є направлення у Центральне бюро реєстрації Канади наступної інформації: 1) ім'я та місце роботи лобіста; 2) ім'я та юридична адреса роботодавця; 3) організаційно-правова форма компанії-роботодавця; 4) вид діяльності компанії-роботодавця; 5) питання, з яких лобіст спілкувався з державним службовцем; 6) державні органи, в яких працюють державні службовці, з якими спілкувався лобіст; 7) методи комунікації між лобістом та державним службовцем. Реєстрацію «вбудованих» лобістів від організації здійснює компанія-роботодавець у випадку, якщо загальна кількість часу протягом якого всі робітники організації здійснюють лобістську діяльність, складає не менш ніж 20% від загального часу їх зайнятості. В даному випадку компанія-роботодавець відправляє у регулюючий орган інформацію про всіх співробітників, зайнятих лобістською діяльністю, незважаючи на конкретний обсяг часу, протягом якого вони здійснюють лобістські дії.

Акт «Про реєстрацію лобістів» не розповсюджує свою дію на таких осіб, що діють виключно в рамках своєї компетенції: 1) членів законодавчих або виконавчих органів влади провінцій; 2) членів дипломатичних місій, що представляють інтереси іноземних країн; 3) членів представництва ООН та інших міжнародних організацій, для яких законодавчо передбачено імунітет. Також лобізмом не вважається: (а) письмове або усне звернення до парламенту, здійснене в ході процедур, письмові стенограми яких доступні для громадськості; (б) письмове або усне звернення до державного службовця з метою застосування або інтерпретації будь-якого акту парламенту стосовно заявника, або компанії, яку він представляє; (в) письмове або усне звернення до парламенту, здійснене у відповідь на звернення з боку державного службовця з проханням дати коментарій стосовно прийняття нормативного акту. Окрім базового закону регулювання лобістської діяльності у Канаді здійснюють також акти про парламент і регламент парламенту, які містять вичерпний перелік правил і рекомендацій, що стосуються діяльності парламентаря під час залучення його до лобістської діяльності. Крім того, в країні діє кодекс поведінки лобістів від 1995 р., який закріплює правила поведінки осіб, що здійснюють лобіювання.

Зокрема, це заборона здійснювати незаконний вплив та запропоновувати посадовим особам вчиняти дії, що можуть привести до конфлікту інтересів. За дотриманням вимог нормативних актів при здійсненні лобіювання слідкує спеціально призначений радник з етики (Ethics Counsellor), який в разі їх порушення організовує розслідування інциденту. Після завершення розслідування звіт, що містить відомості про отримані лобістом кошти та здійсненні витрати, відправляється у центральне бюро реєстрації Канади та в кожну з палат парламенту, де на підставі звіту виноситься висновок. Слід зазначити, за порушення акту «Про реєстрацію лобістів» передбачена кримінальна відповідальність, проте в законі немає положень про санкції в разі порушення кодексу поведінки лобістів.

Отже, канадська модель регулювання лобістської діяльності є більш ліберальна, ніж американська, оскільки не передбачає фінансової звітності лобістів (тільки в разі розслідування інцидентів радником з етики) та не встановлює обмежень на лобіювання для колишніх державних службовців.

Лобізм у Європі

Ще більш ліберальним є підхід до регулювання лобістської діяльності у Великій Британії, де немає закону про лобістську діяльність. Фундаментальним нормативним актом, що легалізує лобістську діяльність в країні вважається Білль про права 1689 р., який гарантує право громадян на подання петицій до органів влади. Крім того, окремі питання лобістської діяльності врегульовано низкою нормативних актів парламенту та уряду, важливою є роль конституційно-правових традицій та звичаїв у сфері парламентської етики.

В країні також існують розвинені форми саморегуляції лобістів – асоціація професійних політичних консультантів, асоціація консультантів у сфері зв'язків з громадськістю тощо. Розглядаючи регулюючі акти з питань лобістської діяльності у Великій Британії слід зазначити, що в країні вважають за потрібне регулювати поведінку та фінансові інтереси членів парламенту та державних службовців, а не зацікавлених груп впливу. Безпосереднє регулювання взаємовідносин лобістів та державних службовців здійснює комітет по стандартах у публічній сфері (Committee on Standards in Public Life),

створений в 1994 р. при прем'єр-міністрі Дж. Мейджорі. У першій доповіді комітету зазначалось, що здійснювати лобіювання в парламенті та міністерствах є невід'ємним правом кожного.

З самого початку своєї діяльності комітет виходив з того, що контролювати необхідно не лобістів, а тих, кого лобіюють. Вказане рішення пояснювалось тим, що створення єдиного реєстру лобістів, окрім звичайних організаційних проблем, буде створювати імідж «закритої» влади та створювати перепони каналам вертикальної комунікації у суспільстві. Лобісти ж, на думку співробітників комітету, можуть самостійно об'єднуватись у спілки, створювати власні «правила поведінки» та самостійно слідкувати за їх виконанням. У Великій Британії створені та активно діють наступні професійні організації лобістів: *асоціація професійних політичних консультантів* (The Association of Professional Political Consultants), *асоціація консультантів у сфері зв'язків з громадськістю* (The Public Relations Consultants Association), *інститут зв'язків з громадськістю* (The Institute of Public Relations).

За даними дослідників, останнім часом наявною є тенденція уніфікації внутрішніх правил вказаних асоціацій. Такі лобістські організації як асоціація професійних політичних консультантів та інститут зв'язків з громадськістю ведуть власні списки лобістів.

Отже, правила діяльності лобістів (в Великій Британії це фізичні і юридичні особи) встановлюються внутрішніми корпоративними нормами, а контролем за їх дотриманням займаються громадські структури – вищезазначені лобістські об'єднання. Розглядаючи нормативні акти з питань етики держслужбовців та парламентарів, відзначимо декілька з них.

Основним документом, що визначає правила поведінки державного службовця під час контактів з лобістами є кодекс державного службовця (Civil Service Code) на основі якого кожне відомство приймає свій кодекс управління (Management Code). В палаті громад британського парламенту правила взаємодії парламентарія з представниками груп впливу регулює кодекс поведінки палати громад (House of Commons Code of Conduct), а у палаті лордів – кодекс поведінки палати лордів (House of Lords Code of Conduct).

Характеризуючи вимоги до тих, державних службовців, кого лобіюють, встановлені кодексом державного службовця, відзначимо наступне: а) державні службовці повинні документувати свої контакти із сторонніми організаціями та особами; б) державні службовці не повинні отримувати подарунки, грошові перекази тощо; в) у разі виникнення конфлікту між особистими та громадськими інтересами державний службовець повинен орієнтуватись на громадський інтерес. Серед правил, встановлених кодексом поведінки палати громад та кодексом поведінки палати лордів, зазначимо такі: члени британського парламенту можуть отримувати гонорари за консультування суб'єктів лобіювання, проте їм заборонено здійснювати подібні дії під час законодавчого процесу.

Тобто парламентарі не можуть отримувати платню за свою діяльність у парламенті – голосування, внесення або зняття законопроектів, а також за спроби переконати своїх колег або урядовців вчинити зазначені дії; член парламенту не може вносити на обговорення проблеми, що торкаються його інтересів, проте, може брати участь в їх обговоренні, відкрито заявивши про свою зацікавленість у питанні; у разі виникнення конфлікту інтересів, парламентарій, як і державний службовець, має орієнтуватись на державний інтерес. Важливу роль в регулюванні лобістської діяльності у британському парламенті відіграє також акт про запровадження парламентського реєстру фінансових інтересів депутатів, прийнятий у 1975 р.

Вказаний реєстр містить детальні відомості про всі угоди, укладені парламентарями з консультантами, представниками юридичних та лобістських фірм. Відповідальним за ведення реєстру є парламентський уповноважений з питань стандартизації. Окрім ведення вказаного реєстру до повноважень парламентського уповноваженого входить консультування членів парламенту з питань дотримання кодексів поведінки та розслідування інцидентів про неналежну поведінку. Згідно зазначеного акту від 1975 р. член парламенту повинен щорічно повідомляти про свої фінансові інтереси для їх внесення у відповідний реєстр, що є публічним. Так само парламентар має повідомляти про отриману ним винагороду за послуги з консультування груп інтересів та надавати до реєстру відповідні контракти.

Крім того, члени парламенту, що мають фінансову зацікавленість у питаннях, які виносяться на обговорення, повинні відкрито заявити про це у виступі. Якщо питання, що розглядається, безпосередньо й особисто торкається парламентарія, він не має права у цьому випадку голосувати. Працюючи в комітетах парламенту та контактуючі з парламентарями та урядовцями, члени парламенту також зобов'язані заявляти про свою можливу зацікавленість.

Що ж до умов діяльності лобістів у Великій Британії, то в країні діють одні з найбільш ліберальних умов відвідання парламенту. Незважаючи на тривалі традиції парламентаризму та суворий державний і громадський контроль, протягом 90-х років минулого сторіччя Велика Британія стала свідком гучних лобістських скандалів, відомих як «лобігейт» в 1998 р. та «шотландський лобігейт» в 1999 р. Крім того, в 2001 р. публічний скандал викликали повідомлення про те, що колишній депутат від консервативної партії Н. Гамілтон за солідну винагороду вирішував бізнес-питання відомої мережі магазинів «Харродс».

За даних обставин у 1998 р. секретар кабінету міністрів Р. Вілсон випустив «Керівництво для державних службовців: контакти з лобістами», де ретельно були прописані правила поведінки чиновників при спілкуванні з представниками груп впливу. Питання регулювання лобістської діяльності у Великій Британії залишається в полі зору громадськості та політиків.

Зокрема, в січні 2009 р. було оприлюднено черговий звіт комітету парламенту стосовно дослідження діяльності лобістів у країні. Вказаний документ рекомендує на законодавчому рівні закріпити у Великій Британії регулювання всього комплексу проблем, пов'язаних з лобізмом.

Розглянувши англосаксонську модель регулювання лобістської діяльності, перейдемо до континентальної (європейської) моделі регулювання даного політико-правового явища.

Серед країн континентального права найбільш розвиненим є німецький досвід нормативного регулювання лобістської діяльності. У ФРН питання лобіювання урегульовано низкою нормативних актів. Німецькі академічні кола та політикум намагаються використовувати замість термінів «лобіювання» та «лобіст» такі визначення як «організоване представництво інтересів» та «групи інтересів» з

метою нейтралізації в очах громадськості негативного історичного відтинку явища лобістської діяльності.

Базовими нормами для здійснення лобістської діяльності в країні вважаються ст. 9 Конституції ФРН, де закріплено право громадян створювати об'єднання та товариства (спілки), а, отже, гарантовано визнання основних суб'єктів лобістської діяльності. Важливе значення має також ст. 17 Конституції ФРН, яка надає право «кожному самостійно, або спільно з іншими звертатись з проханнями або скаргами у відповідні органи та парламент». Вказана норма створює умови для лобістської діяльності, проте, у ФРН парламентська практика розгляду петицій, на відміну від країн англосаксонської правової системи, не стала ефективним інструментом роботи для груп інтересів. Так, у 1968 р. під час розгляду у Бундестазі ФРН петиції, пропозиція однієї з фракцій щодо участі укладачів петиції у її розгляді була відхилена парламентською більшістю. Групи інтересів не залишили без уваги діяльність парламентарів, що призвело навіть до кількох політичних скандалів у німецькому парламенті. В результаті рішенням Бундестагу ФРН від 21 вересня 1972 р. було прийнято два нормативні акти, спрямовані на врегулювання лобістської діяльності у законодавчій діяльності. Це положення про реєстрацію представників спілок (груп інтересів) при бундестазі та кодекс поведінки членів бундестагу. Прийняттям «Положення про реєстрацію спілок та їх представників при Бундестазі ФРН» парламент намагався здійснити інституціоналізацію контактів груп інтересів з депутатами та забезпечити їх відкритість. Вказані положення містять п'ять пунктів: президент бундестагу веде списки, до яких вносяться всі спілки; вислуховування (участь у роботі комітетів парламенту) представників спілок відбувається лише тоді, коли спілки зареєструвались та повідомили про свою назву та місцезнаходження, склад правління, сферу інтересів, кількість членів, ім'я голови спілки та адресу представництва; пропуск у будівлю бундестагу представникам спілок видається лише в разі повідомлення ними всіх вищезазначених відомостей; внесення до списку не обумовлює претензії бути вислуханим або отримати перепустку; списки оприлюднюються президентом бундестагу щорічно.

Характеризуючи вказаний нормативний акт відзначимо кілька аспектів. По-перше, положення носить регуляторно-стимулюючий характер, реєстрація спілок (груп інтересів) є виключно добровільною, стимулом до неї є можливість виступити у комітетах та комісіях парламенту та отримати пропуск у будівлю бундестагу. По-друге, реєстрація носить більшою частиною інформативний характер, адже положення закріплює реєстрацію тільки юридичних осіб – спілок (груп інтересів). При цьому перелік необхідних відомостей про лобістську групу є досить змістовним. У той же час, не підлягають декларуванню витрати на лобістську діяльність, оскільки, на думку законодавця, контроль за вказаним питанням є надто складним.

Що ж до кодексу поведінки членів бундестагу, то як, і відповідні британські нормативні акти, вказаний документ присвячений внутрішньому лобістській діяльності, але є більш ліберальним для депутатів. Згідно п. 8 цього кодексу, кожен депутат, що професійно, або за винагороду займається проблемами, які виносяться на обговорення комітету, перед початком слухань зобов'язаний заявити про свою зацікавленість. При цьому, право парламентарія на голосування та виступ у цьому випадку не обмежується. Крім того, згідно вказаного кодексу, кожен депутат, що має додаткові прибутки, повинен вносити у довідник бундестагу відомості про те, де і ким він працює, та хто є його роботодавцем. За даними дослідників, вказані відомості не стають відомими широкому загалові, проте фактор відкритості перед колегами змушує депутатів залишатись у рамках виконання своїх обов'язків. На регулювання відносин із зовнішніми лобістами спрямовані також положення ст. 73 Регламенту діяльності Бундестагу ФРН. Норма передбачає можливість парламентських комітетів проводити громадські слухання за участю компетентних осіб та представників груп інтересів. Парламентська практика свідчить, що перевагу у можливості взяти участь у роботі комітетів отримують ті групи інтересів, що зареєструвались у реєстраційному списку.

Нормативне регулювання лобістської діяльності у ФРН не залишило поза увагою і взаємодію лобістів з виконавчою владою. Згідно ст. 10 регламенту діяльності федерального уряду спілки (групи інтересів) можуть звертатись з питань, що їх цікавлять до відповідного міністра. При цьому до 133 канцлера

спілки можуть звертатись лише в особливих випадках. Вказана норма законодавства містить фактичне обмеження на лобістські дії відносно глави уряду ФРН, виходячи з його особливого місця у владній структурі Німеччини. Окрім названого регламенту уряду, лобізм у сфері виконавчої влади регулює «Єдине положення про федеральні міністерства», ст. 23 якого передбачає можливість участі представників зацікавлених груп впливу у законопроектній роботі відповідних міністерств. За даними дослідників, три чверті прийнятих у бундестазі законів ґрунтувались на підставі урядових законопроектів, що робить виконавчу владу переважним об'єктом лобіювання.

Підсумовуючи досвід регулювання лобістської діяльності у ФРН слід зазначити, що відповідне законодавство у країні є ліберальним, проте, містить достатньо стимулів та механізмів для того, аби зробити лобістський процес більш відкритим та прозорим. Серед недоліків вказаного єдиного положення дослідники відзначають відсутність чітких критеріїв, за якими групи впливу залучаються до законопроектної роботи уряду. Отже, питання участі спілок у вказаній діяльності урядових структур залежить від рішення конкретного чиновника. Питання фінансування політичних партій, як прояв лобізму, в різних країнах вирішується по-різному.

Заборона на будь-які види фінансування партій, окрім державної, діє в Скандинавських країнах. Заборона на фінансування партій з боку організацій бізнесу існує в США. Однак групи тиску бізнесу можуть подолати цю заборону шляхом створення формально незалежних комітетів політичної дії, які збирають кошти на підтримку політичних партій. Іншим способом впливу на партійну політику є продаж місць у партійних списках. Купуючи прохідне місце в партійному списку для своєї людини, фінансуюча організація отримує можливість контролювати дії партії «зсередини». Ефективність таких вбудованих лобістів досить висока, оскільки вони можуть не тільки впливати на позицію партії з того чи іншого питання, але і створювати вбудовані групи тиску, встановлювати зв'язки з відповідними органами виконавчої влади для отримання контролю за процесом прийняття рішень в їх цікавій області. Завершуючи розгляд закордонного досвіду регулювання лобістської діяльності не можна залишити поза увагою питання про взаємовідносини груп впливу з владними інституціям Євросоюзу. Адже

євроінтеграційні процеси змушують лобістів підійматися з національного рівня до загальноєвропейського.

Розглядаючи суб'єкти й об'єкти так званої «євролобістської діяльності» на сучасному етапі існує три групи суб'єктів лобіювання на рівні ЄС: комерційні, суспільні та регіональні. Вплив цих суб'єктів є спрямованим на «інституційний трикутник ЄС» – Європарламент, Єврокомісію та Раду ЄС, довкола яких існує близько тисячі комітетів і комісій, що мають консультативний, дорадчий та експертний статус та є дієвою платформою для репрезентації лобістських інтересів.

Слід зазначити, що від самого початку створення загальноєвропейських інститутів до їх діяльності долучались міжнародні громадські організації та представники муніципальної влади європейських країн, лобістський вплив яких було легалізовано. Так, у 1952 р. прийнято резолюцію Ради Європи, яка передбачала консультації з громадськими організаціями, а в 1954 р. визначено основні критерії, за якими громадська організація мала отримати статус консультативного члена РЄ: «мета (організації) повинна збігатися з прагненнями Ради Європи, організація має бути репрезентативною в своїй сфері діяльності та в своєму географічному районі, вона має бути структурованою міжнародною організацією, що має штаб-квартиру та генерального секретаря».

За даними дослідників, сьогодні більш ніж 350 громадських організацій мають консультативний статус в Раді Європи. У Європейському парламенті асамблея громадських організацій домоглася створення комітету парламентарів та комітету у зв'язках з громадськими організаціями, які ініціюють спільні дії між парламентарями та представниками громадських структур. Також активним є лобістський вплив молодіжних громадських організацій, зокрема, Європейського Центру молоді та Європейського молодіжного фонду, що беруть участь у відпрацюванні програм діяльності європейських інституцій. Завдяки впливові громадських структур та за їх активної участі було розроблено, прийнято та ратифіковано Європейську конвенцію про визнання правосуб'єктності міжнародних неурядових організацій. Вказана конвенція була прийнята у квітні 1986 р., а з січня 1991 р. її підписали та ратифікували Австрія, Бельгія, Греція, Португалія, Словенія, Швейцарія та Велика Британія. Зазначений міжнародний акт визнає особливу роль міжнародних неурядових

організацій у діяльності в інтересах міжнародного співтовариства з метою реалізації цілей та завдань, закріплених у статуті Організації Об'єднаних Націй та статуті Ради Європи; дає визначення міжнародних неурядових організацій та покликаний співдіяти вказаним структурам на європейському рівні. Т

ак само тривалим є досвід регіонального лобістської діяльності на загальноєвропейському рівні, адже з середини 50-х років з ініціативи Парламентської Асамблеї Ради Європи запроваджено постійний орган, до якого входять обрані представники місцевих і регіональних органів самоврядування. Після відповідної ухвали Комітету міністрів ЄС був створений конгрес органів місцевого та регіонального самоврядування європейських країн, який веде діалог з представниками урядів та парламентарів країн Євросоюзу. Окрім зазначених нормативних актів, правовими засадами лобістської діяльності в Європейському Союзі вважаються ст.ст. 21, 194 та 195 Договору про заснування ЄС, що гарантують громадянам Євросоюзу право направляти петиції до Європарламенту, при якому діє спеціально уповноважена особа – парламентський посередник. Зміцнення євроінтеграційних процесів сприяло посиленню лобістської діяльності транснаціональних корпорацій та національних комерційних структур країн ЄС на загальноєвропейському рівні, що обумовило ініціювання питання про необхідність прийняття спеціальних норм з регулювання лобістської діяльності.

Отже, в 1989 р. вказану проблему було винесено на розгляд Європарламенту представником Данії, за результатами чого розробкою кодексу поведінки лобістів та їх відкритої реєстрації зайнявся депутат від Бельгії М. Гале. В доповіді останнього були закріплені основні понятійні питання лобістського процесу, порядок реєстрації та звітності. В якості лобіста визначена «особа, яка виступає за дорученням третьої особи на захист її інтересів».

Висновком доповіді була пропозиція стимулювати саморегулювання лобістських організацій, що призвело до розробки корпоративного кодексу поведінки лобістів, прийнятого на пленарному засіданні Європарламенту в 1997 р. Однак, пропозиція про звітність лобістів була при цьому відхилена. Депутати Європарламенту продовжували підіймати питання про необхідність регулювання лобістської діяльності. В результаті Європарламент схвалив дві

доповіді з регулювання лобіювання, підготовлені євродепутатами Г. Фордом (Велика Британія) та Ф. Норманном (Франція), внаслідок чого була ухвалена система стимулів для зареєстрованих лобістів: право вільного доступу у будинки владних органів ЄС та участь у їх роботі. Це, у свою чергу, зобов'язало лобістів декларувати подарунки та послуги, які були надані євродепутатам та службовцям органів ЄС. Крім того, питаннями регуляції лобістської діяльності займаються самі лобісти. Так, на рівні Європейського Союзу утворено та діє товариство євролобістів, яке представляє корпоративні інтереси лобістів та є певною самоврядною структурою.

Власне, дослідження досвіду розвинених країн світу з багатими традиціями лобізму, свідчить, що для них характерна чітка правова регламентація даного інституту.

Розділ 3. Становлення та перспективи розвитку лобізму в органах публічної влади України

Аналіз досвіду лобістської діяльності на теренах України свідчить про притаманність даного явища вітчизняній політико-правовій практиці. Так, значним є досвід цивілізованого співіснування держави та лобістських інституцій у Російській імперії, зокрема, діяльність різноманітних представницьких об'єднань підприємницьких кіл – біржових комітетів, спілок підприємців, станових корпорацій, які активно взаємодіяли з владними структурами. Цікаві, проте малодосліджені приклади лобістської діяльності українських фракцій у парламентах Російської та Австро-Угорської імперій, де різноманітні кола українського суспільства намагались лобіювати не лише економічні інтереси, а й громадські та політичні права.

У важкі роки визвольних змагань новостворена Українська держава за допомогою діаспори намагалась використати лобістські важелі впливу для отримання зовнішньої допомоги. Крім того, повчальним є досвід лобістської діяльності за часів існування Гетьманату, зокрема, приклад соціально несправедливого, але успішного лобіювання групи великих землевласників. Стан вітчизняного суспільного розвитку на сьогодні характеризується домінуючим впливом економічних і політичних еліт, складовими яких є провідні фінансово-промислові групи. Фахівці вважають, що проблема якості еліти на сьогодні є доленосною для України, тому від її розв'язання залежить сценарій подальшого суспільного розвитку. На жаль, сучасна елітна економіка України набула паразитичного характеру і стала сферою господарювання для обмеженого кола осіб, забезпечених олігархічними, політичними зв'язками, корупційними знайомствами на вищих щаблях адміністративної та судової влади, правоохоронних органів, за умов відсутності політичної, економічної конкуренції у поєднанні з необмеженим доступом до ресурсів. Форма існування елітного сектора органічно набуває ознак організованих форм девіаційної діяльності, зокрема й злочинної – альтернативних тіньових центрів влади разом із тіньовим силовим забезпеченням. Форми лобізму в Україні наразі є досить різноманітними. Найбільш поширеним із них є прямий індивідуальний лобізм, який ґрунтується на особистих зв'язках підприємців з чиновниками; клановий

лобізм – просування інтересів підприємств чи компаній, які належать певним кланам (бізнес-політичним групам); до особливої форми лобізму в Україні можна віднести багатовекторне лобіювання – лобістська діяльність, яку здійснюють за допомогою всіх можливих засобів і в усіх можливих напрямках впливу.

Інша важлива особливість вітчизняної моделі квазіінституціонального лобізму – здійснення лобіювання переважно спирається на вплив на виконавчу владу, ніж на законодавчу. Тобто в Україні значно активніше лобіюються постанови уряду та рішення суддів, що мають законодавчу силу, ніж прийняття законодавчих актів через парламент. Специфіка механізму лобістської діяльності в українській практиці зумовлена цілим спектром факторів. Серед них можна назвати: перехідний характер вітчизняної економіки, домінування в її структурі великих підприємств, східний тип політичної культури, трансформаційний стан політичного режиму, нерозвиненість громадянського суспільства й офіційних інститутів представництва. Сукупність цих чинників зумовлює особливості лобіювання українського бізнесу, принципи побудови їх зв'язків і відносин з органами державної влади та вибір форм, способів і методів лобістської діяльності.

Відсутність детально розробленого законодавства по цілому ряду життєво важливих для українського суспільства питань призводить до того, що часто діяльність компаній спирається на постанови уряду, які активно лобіюються. Це також є особливістю українського лобізму: якщо в західних країнах основним об'єктом лобістських впливів стають органи законодавчої влади, то в Україні велика частина лобістських зусиль спрямована саме в бік органів виконавчої влади. Лобіювання досягло широкого розмаху в умовах відсутності чітко регламентованого законодавчого регулювання цього різновиду політичної діяльності. Особливо хочемо наголосити на джерелі подібного суспільно-політичного стану справ в Україні.

Квазіінституціональна корпоративна модель вітчизняного лобізму, як вже було обґрунтовано, базується не так на неінституційному чиннику лобіювання, як на неформальній інституціоналізації лобістських політичних практик. Інституціоналізація (квазі-, псевдоінституціоналізація) публічно-правових правил у певній мірі здійснюється попри відсутність його закріплення

на законодавчому рівні, тому український лобізм і доцільно визначати як квазіінституціональний, оскільки його суспільною канвою є неформальні принципи конституювання.

Водночас, на сьогодні в Україні існує конституційно-правове підґрунтя для здійснення цивілізованої лобістської діяльності. Діючі нормативно-правові акти, що створюють ґрунт для здійснення лобістської діяльності доцільно класифікувати наступним чином: 1) закони та підзаконні акти, що забезпечують участь громадян у прийнятті державою владних рішень; в залежності від владних структур, стосовно яких здійснюється лобіювання, нормативно-правові акти розподіляються на ті, що регулюють взаємодію владних органів та громадськості: у Верховній Раді України, органах виконавчої влади, органах місцевого самоврядування; 2) нормативно-правові акти, що регулюють участь громадян у здійсненні державної політики в конкретній сфері інтересів, яка є об'єктом зацікавленості певних груп впливу; 3) нормативні акти, що встановлюють обмеження на здійснення лобістської діяльності в залежності від об'єкту можливих лобістських дій і переліку інтересів, які лобіюються.

Суперечлива практика вітчизняного лобізму свідчить про недостатню участь громадськості у прийнятті владних рішень і про декларативний характер окремих правових норм. Причиною вказаного стану речей є системна неузгодженість законодавства з питань взаємодії влади та громадськості, розрізненість існуючих нормативно-правових актів. Поняття лобістської діяльності законодавчо не визначено, не встановлено єдиного порядку її здійснення, наявні нормативно-правові акти не містять як гарантій забезпечення громадського впливу на прийняття управлінських рішень, так і механізмів контролю за реально існуючою взаємодією представників влади та впливових лобістів. Все це зумовлює необхідність вивчення зарубіжного політико-правового досвіду лобіювання, дослідження вітчизняних законодавчих ініціатив щодо регулювання лобізму та вироблення змістовних положень у подальшій стратегії запровадження лобістського законодавства.

В розвинених західних державах накопичено значний досвід правової регламентації лобізму, який потребує вивчення і використання в Україні з метою запобігання та обмеження його можливих негативних проявів.

Запровадження лобізму в жорсткі правові рамки, чітке законодавче регулювання, тобто правова інституціоналізація лобізму, без сумніву, можуть дати позитивний ефект і сприятимуть зміцненню української незалежності й ефективності держави в цілому. Слід вести мову й про те, як узаконити цивілізований лобізм, аби законодавчо підтримати цей вкрай важливий демократичний інститут, не давши вихолостити його потенційне значення для розвитку системи відносин держава–суспільство. Попри те, що місцем виникнення політичного лобізму з часів раннього Модерну і є британський парламент, країною-лідером із найбільшим досвідом політичної та судової практики й законодавчого забезпечення протягом півтора століття залишаються США. Також досконало розроблена правова база лобістської діяльності в Канаді й Австралії. В усіх цих і деяких дрібніших державах діють національні різновиди інституціональної плюралістичної (або англосаксонської) моделі реалізації лобіювання.

Другою зразковою групою країн, в яких успішно функціонує лобізм як представницький інститут, є Австрія, Італія, Німеччина, Франція, Японія та ін., що втілюють у себе інституціональну корпоративну (або континентально-європейську) модель. Зважаючи на належність української правової системи до романо-германської правової сім'ї, несуперечливою видається розробка вітчизняного лобістського законодавства за принципами інституціональної корпоративної моделі. При цьому, більшість дослідників наполягають на запровадженні в Україні саме німецького зразка регулювання даного типу лобізму, оскільки всередині інституціональної корпоративної моделі також можна виокремити підтипи: німецький (лобізм є легальним видом діяльності, однак спеціального закону про лобізм не існує) і французької (лобіювання є незаконним, однак існує Соціально-економічна рада, що складається з представників професійних груп країни, який виконує роль своєрідного «лобістського парламенту»).

Німецький приклад приваблює, як мінімум визнанням доцільності існування лобізму як законної політичної практики, чого вимагають українські фахові кола. В палатах Бундестагу 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 і таке інше. Фактично превалюють саме експертні лобістські інструменти. Лобістські організації – це професійні експертні співтовариства, тільки не випадкові (як в українській практиці створення робочих груп), а інституціоналізовані – офіційно зареєстровані, мають чітко окреслене коло компетенції. Досвід Німеччини може дійсно бути використаний в Україні, принаймні, на етапах підготовки законопроектів. Це буде сприяти не тільки якісному розвитку самого інституту лобізму, але й підвищить якість законодавства. Експертні інструменти, на наш погляд – це, можливо, найбільш цивілізовані оптимальні методи впливу громадянського суспільства на законотворчий процес. Навряд чи варто односторонньо переймати якусь одну модель: американську, німецьку чи французьку, тим паче, що дві останні, як і Австрія та Японія, історично увібрали в себе безліч положень англо-саксонського інституціонального плюралізму. Українські реалії не дозволяють застосовувати в повній мірі практику, характерну для розвинених держав.

Сучасна Україна – це держава, що тільки стала на шлях системної демократизації, з високим ступенем корупції та посттоталітарного бюрократизму, де поки відсутні професійні лобістські структури. Це виокремлює ще одну складову в становленні вітчизняного лобізму, без якої останній неможливий суб'єктно – професійні агенти лобіювання. Проте, їхнє визнання в даному статусі уможлиблюється, знову ж таки, тільки з закріпленням їх місця законодавчо. Поки що в Україні не сформовано законодавчого регулювання лобістської діяльності, хоча для його створення є всі передумови, крім одного – правової держави з верховенством закону. Проте, існує формалізоване конституційно-правове підґрунтя, з якого можуть прорости паростки законодавства щодо лобізму. Не менш важливою передумовою для цього є інтенсифікація науково розроблених із початку ХХІ століття законопроектів. Кваліфіковані висновки та професійні рекомендації ґрунтуються на широкому опрацюванні досвіду лобіювання зарубіжних країн і спрямовані на вироблення вітчизняної моделі лобізму, вбираючи в себе

найдієвіші здобутки різних політичних систем (Канади, Польщі, США, Франції, ФРН, Японії).

Перший крок для цього – запровадження відповідного закону. Існуючі законопроекти у сфері регулювання лобістських відносин містять позитивні пропозиції з легалізації лобізму в Україні, проте, мають низку істотних концептуальних вад.

З метою вдосконалення законодавства з питань участі громадськості у прийнятті владних рішень є необхідним:

1) прийняти окремий закон України, що буде регламентувати здійснення лобістської діяльності, в якому слід закріпити: визначення термінології лобізму; сфери лобістської діяльності та її обмеження; порядок реєстрації лобістів та нагляду за діяльністю як лобістів, так і тих, ким лобіюють; права й обов'язки учасників лобістських відносин; порядок розслідування порушень в сфері лобістської діяльності;

2) закріпити норми про лобіювання в діючих нормативних актах, зокрема Законі України «Про Регламент Верховної Ради 161 України» й у Регламенті Кабінету Міністрів України;

3) прийняти нормативно-правові акти з питань державної служби та етики держслужбовців, а також типовий статут місцевої територіальної громади, в яких визначити окремі положення стосовно лобістської діяльності, гарантії права громадськості на участь у прийнятті владних рішень та прозорий порядок взаємодії представників влади з лобістами. В майбутньому законі необхідно передбачити наступні галузі правового регулювання: цілі діяльності лобістів; взаємини лобістів з клієнтами, роботодавцями й органами державної влади; обмеження на заняття лобістською діяльністю; методи лобістської діяльності; права лобістів; порядок реєстрації лобістів; порядок акредитації та роботи лобістів в органах державної влади; звітність лобістів; відповідальність лобіста та інші положення, значущі для правотворчої діяльності.

Відтак, побудова в українському суспільстві «цивілізованого» лобізму – це звикання до «гри за правилами в одному місті», перекрокування яких може номінуватися як корупція, кумівство, клієнталізм, персоналізм тощо, залежно від мети, методу та засобу його здійснення й нести відповідні санкції: від

адміністративних штрафів, до кримінального покарання. Крім цього, як показує накопичений досвід, подібне регулювання має бути частиною більш широких зусиль щодо підвищення прозорості звітності, а також участі громадян. Виходячи з вищевикладеного, можна зробити висновок, що лобістська діяльність взагалі та в Україні зокрема за тривалий період свого існування зазнала різні зміни за формою і змістом, але одне залишається незмінним – не можна заперечувати важливість цього явища для формування стійких зв'язків між бізнесом і державою і загалом – між громадянами та державою.

Процес інституціоналізації лобізму в Україні не завершений, оскільки легально даний інститут не вбудований в політичну систему, не створені ефективні механізми контролю та регулювання лобістської діяльності; не сформовані умови для розвитку ефективних каналів комунікації громадянського суспільства з органами державної влади. Подолання інституційних та соціокультурних бар'єрів розвитку лобізму дозволить не тільки змінити його структурно-функціональні параметри, а й оптимізувати систему соціально-політичного представництва в сучасній Україні.