

І. КІЯНКА (Львів)

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ДІЯЛЬНОСТІ ГРУП ТИСКУ: ПРИКЛАДИ КАНАДИ, ВЕЛИКОБРИТАНІЇ, НІМЕЧЧИНИ ТА ФРАНЦІЇ

Актуальність теми дослідження обумовлена зростанням впливу груп інтересів на сучасний політичний процес, формуванням нових механізмів взаємодії груп тиску та органів державної і виконавчої влади в контексті триваючих суспільно-політичних та адміністративних перетворень. Проблеми взаємодії політичних інститутів та соціальних, економічних, функціональних груп займають важливе місце при аналізі суб'єктів політики, у дослідженнях функціонування сучасних демократій, взаємозв'язків цивільного суспільства і держави.

Різноманіття інтересів в сучасному суспільстві обумовлює діяльність численних різноманітних і різнопланових груп, громадських об'єднань, що представляють інтереси соціальних, національних, конфесійних, регіональних та інших людських спільнот. Система функціонування представництва інтересів в сучасній Україні є найважливішим каналом, по якому акумулюються і агрегуються інтереси різних груп, реалізується комунікативна зв'язок між ними.

Останнім часом приділяється значна увага професійним групам, громадським організаціям, суспільно-політичним

рухам, об'єднанням громадян, які прагнуть надавати систематичний, цілеспрямований вплив на законодавчу діяльність і на процеси реалізації прийнятих законів та адміністративних актів, з метою вирішення своїх групових інтересів.

Одним із принципів демократії є рівноправна участь громадян в управлінні та прийнятті рішень державними органами. Демократична держава зобов'язана гарантувати кожному індивіду, групі або інституту можливість для легального впливу на державну політику. Участь громадян у групах тиску дозволяє самореалізуватися в громадській і політичній практиці, виявити свою громадську активність. На сьогоднішній день перед українським суспільством гостро стоять проблеми досягнення суспільної згоди в області загальнонаціональних, загальнодержавних, загальнонародних інтересів. Наростання різноманітності соціальних інтересів призводить до появи різноманітних зацікавлених груп, автономних по відношенню один до одного. Проблема їх дослідження в рамках сучасної політичної науки актуальна і важлива.

До прикладу беремо низку держав із сталими демократіями, такі як Канада, Великобританія, Німеччина, Франція

Закон про регулювання лобістської діяльності (Lobbyists Registration Act) був прийнятий порівняно недавно - в 1988 році. Закон LRA не поширюється на наступних осіб, що діють строго в рамках своєї компетенції: члени законодавчих або виконавчих органів влади провінцій; члени дипломатичних місій, що представляють в Канаді інтереси іноземних держав; члени представництва ООН, а також інших міжнародних організацій, для яких законодавчо передбачено імунітет і привілеї;

Лобізмом згідно із законом LRA не вважається:

- будь-яке усне або письмове звернення до парламенту, вчинене в ході процедур, письмові стенограми яких доступні громадськості;
- будь-яке усне або письмове звернення до держслужбовцю з боку фізичної особи з метою застосування або інтерпретації будь-якого Акта парламенту в інтересах цієї фізичної особи або компанії, яку він представляє;
- будь-яке усне або письмове звернення до держслужбовцю, вчинене у відповідь на письмовий запит з боку держслужбовця з проханням дати пораду чи коментар щодо розробки законів, укладення контракту для задоволення потреб держави [1].

Класифікація лобістів, згідно LRA:

- лобісти-консультанти;
- корпоративні «вбудовані лобісти»;
- «Вбудовані лобісти» від організації.

Розглянемо кожен із видів більш докладно. Лобісти-консультанти визначаються як особи, які діють за плату в інтересах будь-якої організації або приватної особи:

По-перше, звертаються до держслужбовцю з метою:

- а) розробки проекту закону;
- б) введення, зміни або скасування будь-якого законопроекту чи іншого законодавчого акта;
- в) розробки будь-якого регламенту;
- г) розробки або зміни державної політики або програми;
- д) отримання будь-якої субсидії, гранти тощо від держави.

По-друге, організують зустріч держслужбовця і третьої особи. Лобісти-консультанти не пізніше, ніж через 10 днів після початку будь-якої з вищеписаних дій повинні відправити у реєструючий орган наступну інформацію:

- своє ім'я і місце роботи;
- назва та юридична адреса роботодавця;
- організаційно-правову форму компанії-роботодавця, а також будь-який афілійованої компанії, зацікавленої в діях лобіста;
- вид діяльності компанії-роботодавця;
- питання, з яких лобіст звертався до державних службовців;
- державні органи, в яких працюють державні службовці, з якими спілкувався лобіст;

Методи комунікації між лобістом і держслужбовцям.

Корпоративні «вбудовані лобісти» - це особи, найняті якою-небудь організацією або приватною особою, значну частину (20% і більше) обов'язків яких складає спілкування з держслужбовцями в інтересах роботодавця або її філії компанії (якщо роботодавець не фізична особа) з питань:

- розробки проекту закону;
- введення, зміни або скасування будь-якого законопроекту чи іншого законодавчого акта;
- розробки будь-якого регламенту;
- розробки або зміни державної політики або програми;
- отримання будь-яких субсидій, грантів тощо від держави.

Корпоративний «вбудований лобіст» повинен протягом двох місяців відправити у реєструючий орган наступну інформацію:

- своє ім'я і місце роботи;
- назва та юридична адреса роботодавця;
- організаційно-правову форму компанії-роботодавця, а також будь-який афілійованої компанії, зацікавленої в діях лобіста;
- вид діяльності компанії-роботодавця;
- питання, з яких лобіст звертався до державних службовців;
- державні органи, в яких працюють державні службовці, з якими спілкувався лобіст;
- методи комунікації між лобістом і держслужбовцям.

«Вбудовані лобісти» від організації (in-house lobbyists (organizations)) - це особи, які є співробітниками організації, і

будь-яку частину обов'язків яких складає спілкування з держслужбовцями в інтересах компанії-роботодавця з питань:

- розробки проекту закону;
- введення, зміни або скасування будь-якого законопроект чи іншого законодавчого акта;
- розробки будь-якого регламенту;
- розробки або зміни державної політики або програми;
- отримання будь-якої субсидії, гранту тощо від держави.

Реєстрацією «вбудованих лобістів» від організації займається компанія-роботодавець, у тому випадку, якщо загальна кількість часу, протягом якого всі працівники організації зайняті лобістською діяльністю, становить не менше 20 відсотків загальної часу зайнятості всіх співробітників. Якщо ця умова виконується, компанія-роботодавець повинна відправити у реєструючий орган інформацію про всіх своїх співробітників, зайнятих лобістською діяльністю (навіть тих співробітників, чий індивідуальний час зайнятості лобістською діяльністю є меншим 20 відсотків).

Органом, що реєструє лобістів у Канаді, є Центральне бюро реєстрації Канади (Registrar General of Canada), яке щороку публікує фінальний (підсумковий) звіт.

За дотриманням вимог закону LRA стежить радник з етики (Ethics Counsellor). Радник з етики керує роботою зі складання «Кодексу поведінки лобіста» (LOBBYISTS 'CODE OF CONDUCT). По завершенні розслідування звіт, що включає відомості про всіх отриманих лобістом сум, і зроблених ним витратах, відправляється в Центральне бюро реєстрації Канади (Registrar General of Canada) і до кожної з палат парламенту, які на основі звіту виносять висновок.

Канадська система регулювання лобістської діяльності більш ліберальна, ніж американська, що викликає безліч нарікань з боку громадськості. Найчастіше предметом критики стає те, що в Канаді:

- лобісти не зобов'язані розкривати обсяг фінансових коштів, витрачених на лобістську діяльність;
- відсутні обмеження на заняття бізнесом звільнилися міністрів чи інших держслужбовців, які займають високі посади;
- непрозора система розподілу державних замовлень;
- відсутній кодекс поведінки для членів парламенту, який зобов'язує їх розкривати свої інтереси, накладає обмеження на отримання подарунків і т. п.

Таким чином, незважаючи на те, що за порушення правил реєстрації і кодексу лобістів можуть накладатися штрафи, реєстр лобістів у Канаді носить, скоріше, інформативний характер [2].

У Великобританії немає закону про лобістську діяльність. Лобістська діяльність регулюється безліччю законів та кодексів, що визначають правила взаємин держслужбовців з групами інтересів (основний документ - Civil Service Code, на основі його кожен департамент бере свій Management Code). Тим не менше, ці нормативні акти, як правило, регулюють поведінку та фінансові інтереси самих членів парламенту, а не зацікавлених груп тиску.

Безпосередньо регулюванням взаємин держслужбовців та лобістів займається Комітет зі стандартів публічної сфери (Committee on Standards in Public Life), створеному в 1994 р. при прем'єр-міністрі Джону Мейджору.

У першій доповіді Комітету стверджувалося, що лобіювати в парламенті і міністерствах - невід'ємне право кожного. З самого початку своєї діяльності Комітет виходив з того, що контролювати потрібно не лобістів, а інтереси. Це рішення пояснювалося тим, що створення єдиного реєстру лобістів, крім очевидних організаційних труднощів, буде сприяти створенню іміджу «закритої» влади, закупорці каналів вертикальної комунікації в суспільстві (не важливо - реальної чи уявної) [3].

Лобісти ж, на думку співробітників Комітету, можуть самостійно об'єднуватися в спільноти, створювати «правила гри» та самостійно стежити за їх виконанням. Так, у Великобританії створені такі професійні організації: The Association of Professional Political Consultants (APCC), The Public Relations Consultants Association (PRCA), The Institute of Public Relations (IPR). Явно намічається тенденція уніфікації внутрішніх правил цих асоціацій. APCC і IPR ведуть власні списки лобістів.

Говорячи про ринок професійних лобістських послуг у Великобританії, варто відзначити його надзвичайну розвиненість. Річний обсяг цього ринку оцінюється в більш ніж 500 мільйонів фунтів стерлінгів. Послугами найбільшою лобістською компанією «Чайм коммюнікейшенз» користуються не тільки великі газетні та промислові магнати, іноземні представники (колишнє політичне керівництво ПАР і султан Брунею), але і Маргарет Тетчер. Говорячи про саму «Залізної леді» варто відзначити, що, відомі випадки, коли Маргарет Тетчер представляла British Petroleum. «Якщо це робиться офіційно, і з цього сплачуються податки, то нічого поганого в тому немає, навпаки, одне хороше», - стверджує британський депутат.

Переходячи до лобізму на законодавчому рівні у Великобританії, варто відзначити, що в палаті громад і в палаті лордів є докладний реєстр фінансових інтересів членів парламенту, який містить докладні відомості про всі договори, укладені з консультантами, представників юридичних фірм і лобістських організацій. Відповідальним за ведення цього реєстру є парламентський уповноважений з стандартизації сер Гордон Доуні. Крім цього в його обов'язки входить консультування членів парламенту з питань етики поведінки, роз'яснення положень Етичного кодексу членів парламенту, а також всілякі розслідування в неналежній поведінці [4].

Підводячи підсумок щодо вимог, що пред'являються членам Парламенту Великобританії можна зазначити:

- Членам Парламенту дозволяється бути зайнятими в непов'язаних з їх парламентськими посадовими обов'язками роботах. Комітет зі стандартів публічної сфери навіть заохочує таку зайнятість, так як це дозволяє ПП залишатися обізнаними з реальними проблемами суспільства;

- Принцип «no paid advocacy rule». Член Парламенту не повинен отримувати матеріальну винагороду від зацікавлених осіб за свою роботу в парламенті - голосування, парламентський запит, зняття пропозиції з обговорення, внесення законопроект, а також за спроби переконати своїх колег або міністрів здійснити будь-яке з перерахованих вище дій;

- Член Парламенту не може виносити на обговорення проблеми, що зачіпають декларований їм інтерес, однак може

брати участь у їх обговоренні, оголосивши при цьому свою зацікавленість у цьому питанні;

- Член Парламенту може давати платні консультації;

- У разі виникнення конфлікту між своїми особистими інтересами і громадськими інтересами Член Парламенту повинен орієнтуватися на суспільний інтерес;

- Член Парламенту повинен розкривати інформацію про отримані грошових винагороди за послуги, пов'язані з парламентською роботою, а також надавати контракти про надання цих послуг в Register of Interests.

Крім вимог, що пред'являються до «лобійованих» Членів Парламенту виділяються ряд загальних вимог до «лобійованих» державним службовцям. Серед них можна виділити наступні:

- Державні Службовці повинні документувати свої контакти зі сторонніми організаціями та особами;

- Державні Службовці не повинні розголошувати конфіденційну інформацію;

- Державні Службовці не повинні приймати подарунки, грошові перекази тощо;

- У разі виникнення конфлікту між своїми особистими інтересами і громадськими інтересами Державний Службовець повинен орієнтуватися на суспільний інтерес.

Крім списку інтересів Членів Парламенту, ведуться також: Список Інтересів Журналістів, в якому журналіст, що має доступ до Парламенту, зобов'язаний вказати всі фінансові надходження, що перевищують 575 фунтів стерлінгів на рік, за діяльність, пов'язану з його перебуванням у парламенті; Реєстр міжпартійних груп (Register of All-Party Groups) [5].

Іншою особливістю британського законодавства є регулювання лобістської діяльності у виборчих компаніях. У законодавстві Великобританії передбачена щорічна фінансова підтримка з державних фондів партій. Вона надається лише тим партіям, від яких, принаймні, два кандидати були обрані на попередніх загальних виборах або обраний один кандидат, якщо за нього проголосували мінімум 150 тисяч виборців. Кожне отримане місце в парламенті оцінюється в 3743 фунти стерлінги плюс 7,48 фунти стерлінги за кожні 200 поданих голосів.

Громадський лобізм і контроль у Великобританії. Робота обох палат, за рідкісним винятком, проходить відкрито. Зацікавлені особи мають доступ до будівлі і можуть спостерігати за повсякденною діяльністю парламенту з галерей, що є в приміщеннях обох палат. Хансард (Hansard) - офіційний звіт про дебати в парламенті - виходить щодня, у ньому містяться протоколи засідань і промови членів парламенту. У кожен такий звіт включені також відповіді на парламентські запити. Хансард (Hansard), щотижневий інформаційний бюлетень, а також звіти спеціальних парламентських комітетів і судові рішення палати лордів можна знайти на сайті парламенту Великобританії.

Тим не менш, повністю виключити випадки корупції і зловживання службовим становищем не вдається, свідченням чого були скандальний «лоббігейт» від 1998 року і «шотландський лоббігейт» від 1999 року. В останні два роки правління консервативної партії Великої Британії стали відомі випадки лобіювання політиками інтересів деяких фірм. Скандал викликали, перш за все, повідомлення про те, що колишній депутат Ніл Гамілтон в обмін на солідну плату дбав про процітання знаменитої мережі магазинів «Харродс».

Після цих випадків посилюлися вимоги до державних службовців, які працюють у виконавчих органах влади. У липні 1998 року Секретар кабінету Sir Richard Wilson випустив «Керівництво для державних службовців: контакти з лобістами», де були детально прописані правила поведінки держчиновників при спілкуванні з лобістами [6].

Варто констатувати, що на даний момент тема лобізму і методів його регулювання знаходиться на периферії суспільної «порядку денного».

Специфіка Німеччини полягає в тому, що конституційні засади лобістської діяльності в Німеччині закріплені в статті 17 Конституції, яка говорить «Кожен має право самостійно або в співтоваристві з іншими письмово звертатися з проханнями чи скаргами до відповідних органів і до парламенту». У Німеччині немає єдиного федерального закону про лобістську діяльність, однак є цілий ряд документів, що регулюють лобістську діяльність. До таких документів в першу чергу слід віднести: «Єдине положення про федеральні міністерства», «Регламент діяльності бундестагу», «Кодекс поведінки члена Бундестагу», «Положення про реєстрацію союзів і їх представників при Бундестазі». Розглянемо докладніше кожен з них:

- «Єдине положення про федеральні міністерства». Згідно з цим положенням участь експертів із зацікавлених професійних спілок та асоціацій дозволено в роботі з розробки законопроектів у федеральних міністерствах. Таким чином, у ФРН також передбачено лобізм на рівні виконавчої влади.

- «Регламент діяльності Бундестагу». Згідно з регламентом участь експертів із зацікавлених професійних спілок та асоціацій дозволено в діяльності німецького парламенту.

- «Кодекс поведінки члена Бундестагу» був прийнятий у 1972 році. Він надає право депутатам займатися за винагороду проблемами, що виносяться на обговорення комітетів парламенту. Перед початком слухань у комітеті вони зобов'язані «оголосити про свою зацікавленість». Кодекс також зобов'язує кожного депутата оприлюднити у встановленому порядку інформацію про те, з якими лобістськими організаціями даний депутат в даний час взаємодіє. Але, на загальну думку, ці відомості практично не доходять до широкої громадськості.

- «Положення про реєстрацію союзів і їх представників при Бундестазі» було прийнято у 1972 році. Дане положення переслідує ту ж мету, що й американський закон - легалізацію контактів суб'єктів лобізму з органами державної влади. Положення передбачає відкриту публікацію лобістського списку, де вказуються всі спілки, асоціації та об'єднання, що одержали офіційний доступ до відомств федерального уряду і комітетів парламенту. Однак, незважаючи на загальне завдання, дані нормативні акти істотно відрізняються один від одного. Якщо американський закон поширюється на юридичних та фізичних осіб, то Положення про реєстрацію союзів і їх представників при Бундестазі - тільки на юридичних.

При реєстрації німецький лобіст повинен представити такі відомості: назва та адреса союзу (в німецькій мові термін «союз» еквівалентний терміну "група інтересів"); складу правління; область інтересів спілки; кількість членів спілки, ім'я представника Союзу і адреса представництва при Бундестазі і Федеральному Уряді [7].

До недоліків німецької практики регулювання лобізму, на загальну думку, є свавілля німецьких чиновників при відборі

груп інтересів, які беруть участь у розробці законопроектів у міністерствах, і відсутність гласності на стадії обговорення законопроектів в державних органах.

У Франції лобістська діяльність довгий час була поза законом, оскільки вважалося, що уряд повинен відстоювати лише загальнонаціональні інтереси. Тільки з початку 1980-х років до легітимного лобіювання інтересів серед законодавців з'являється інтерес.

У січні 1991 року у Франції створюється асоціація рад з лобізму, покликана запровадити систему відносин держави і представників зацікавлених груп.

На підставі Конституції 1958 року у Франції також діє Соціально-економічна рада. Цей орган складається з представників професійних груп країни і покликаний давати уряду висновки з усіх законопроектів економічного і соціального характеру. Таким чином, він виконує роль своєрідного «лобістського парламенту». Подібні органи, до речі, діють також у Австрії та Голландії.

Недоліками французького підходу є заборона лобіювання в органах законодавчої влади і виникнення проблем, пов'язаних з формуванням Соціально-економічної ради, забезпечення рівномірного представництва різних професійних груп. Однак існуючі обмеження не заважають спеціально створеним організаціям виступати посередниками для просування різних інтересів в органах державної влади.

Таким чином дані приклади є цікавими взірцями для груп тиску в українському суспільстві, які так чи інакше будуть реалізовуватись в нашій політиці.

1. Бинецкий А.Э., Лоббизм в современном мире, Теис. – Москва, 2004.
2. Васильев Т.В. Лоббизм как форма политической деятельности: природа, функции, современные виды // Вест. Моск. Ун-та. Сер. 12. Политические науки. – 2004. – №4.
3. Марченко М.Н. // Политические теории и политическая практика развитых стран. – М., 1992.
4. Legislation. Control of lobbying. - Harvard Law Review, v. XLV. 1931 – 1932. – Режим доступу: lawcrawler.findlaw.com
5. Registration of Lobbyists. Hearings before the Committee on the Judiciary. House of Representatives. 74th Congress. 1st session. July 16 and 26, 1935. Washington, 1935. – Режим доступу: thomas.loc.gov
6. Lobbying Disclosure Act of 1995 // Public Law. – 104-65 – Dec. 19, 1995. – 109 Stat. 691-706/. – Режим доступу: www.access.gpo.gov
7. Lobbying Disclosure Technical Amendments Act of 1998 // Public Law. – 105-166 – Apr. 6, 1998. – 112 Stat. 38-39. – Режим доступу: www.access.gpo.gov

SUMMARY

Kiyanka I. COMPARATIVE ANALYSIS OF ACTIVITY PRESSURE GROUP: EXAMPLE OF CANADA, UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN, GERMANY, FRANCE

In this article the author analyses the positive experience of countries with state democracies, example of Canada, United Kingdom of Great Britain, Germany, France. In this comparative analysis, author reviews dynamic of positive changes in those countries and recommendation to discuss of those examples for Ukrainian society. Those examples are interesting for our society as a strategic goal and positive experience for future policy.