

ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЛОБІЮВАННЯ У США – ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Кисельов Сергій Сергійович

• Проаналізовано досвід законодавчого регулювання лобіювання у Сполучених Штатах Америки, вивчено вплив прийнятих законів – як на федеральному рівні, так і на рівні окремих штатів – на лобіювання. Надано пропозиції щодо удосконалення законодавчого регулювання лобіювання в Україні.

Ключові слова: лобізм, лобіювання, законодавче регулювання лобіювання, корупція, хабарництво.

Лобіювання є невід’ємною частиною процесу прийняття нормативно-правових актів. Водночас процес лобіювання несе у собі цілком очевидні корупційні ризики. Відповідно для мінімізації цих ризиків лобістська діяльність потребує унормування.

8 грудня 2009 р. Кабінет Міністрів України схвалив законопроект «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів (про лобіювання)». «Основна доктрина даного законопроекту полягає в тому, аби процес прийняття рішень відбувався відповідно, аби жодне рішення не приймалося без участі громадськості, аби ця громадськість була інституалізована,» – заявив міністр юстиції України М. Онищук [1].

Хоча намагання врегулювати лобіювання в Україні на законодавчому рівні мали місце і в минулому (тут можна згадати законопроекти № 3188 і № 3188-1 відповідно народних депутатів І. Шарова і Ю. Сахно у III скликанні Верховної Ради, законопроект № 8429 народного депутата І. Гриніва у IV скликанні Верховної Ради), у той же час цього разу ініціатива щодо законодавчого врегулювання лобіювання виходить безпосередньо від вищого органу виконавчої влади країни.

У зв’язку з актуалізацією даного питання в Україні, доцільним є проаналізувати світову практику законодавчого забезпечення лобіювання. Аналіз світової практики виявляє, що в законодавчому регулюванні цього питання зазвичай реалізуються дві основні стратегії. Перша пов’язана з прагненням урегулювати

лобіювання в органах влади ухваленням відповідного закону (США, Канада).

Друга припускає врегулювання за допомогою кількох спеціальних нормативних правових актів окремих питань, пов’язаних з лобістською діяльністю. Зокрема, порядок реєстрації представників асоціацій, груп і об’єднань, які захищають ті чи інші інтереси, при парламентах; межі та параметри стосунків лобістів і представників влади; порядок організації публічних слухань законопроектів. Такий варіант реалізовано у Федеративній Республіці Німеччина, у Франції, Італії. Водночас наявність лобізму як позитивного виду діяльності, потрібного для правотворчого процесу, може і визнаватися, і заперечуватися.

У світовій науковій думці накопичено значний досвід вивчення згаданої проблематики. Одним з перших дослідницьку увагу на проблему законодавчого регулювання лобіювання і зокрема лобіювання в Сполучених Штатах Америки звернув В. Вільсон. Надалі проблематику законодавчого регулювання лобістської діяльності вивчали у своїх роботах американські науковці А. Бентлі, В. Кіплінджер, Д. Трумен, П. Херрінг, К. Шрифтіссер.

Пізніше питання законодавчого регулювання лобістської діяльності було висвітлено у роботах зарубіжних і меншою мірою радянських науковців Р. Бекера, Дж. Беррі, А. Боссерта, Г. Віткемпера, Б. Волпа, К. Вяткіна, Дж. Грінвуда, Р. Девідсона, С. Зотова, М. Зяблюка, У. Курчевської, Х. Ламперта, Б. Левіна, О. Любимова, Л. Мілбрайта, М. Моледи-Здзісч, Н. Нагента, Д. Олдермана, В. Олесзека,

С. Перегудова, А. Розенталя, В. Рудзіо, Дж. Саватського, В. Сімона, Г. Скіллінга, К. Хольтцмана, Р. Хрїбнера, Дж. Цорака тощо. Серед вітчизняних науковців над згаданою тематикою працювали О. Длугопольський, А. Євгенєва, О. Лісничук, К. Ляпіна, В. Нестерович, О. Одінцова, І. Сікора, М. Розумний, Є. Тихомирова.

Мета роботи – вивчення позитивного досвіду Сполучених Штатів Америки у сфері законодавчого регулювання лобіювання, розгляд можливостей запровадження згаданого досвіду на теренах українського законодавства.

Право лобіювати у США ґрунтується на першій поправці до Конституції, згідно з якою громадянам гарантується право на звернення до органів влади з петиціями про задоволення скарг.

Перший закон про лобістську діяльність у Сполучених Штатах Америки було ухвалено ще в 1876 р. Лобістська діяльність підлягала оподаткуванню та реєстрації.

Законодавче врегулювання питань лобізму продовжувалося і в ХХ ст. Зокрема в 1907 р. Конгрес США заборонив корпораціям і банкам здійснювати внески у виборчі кампанії. А в 1938 р. було прийнято Федеральний акт «Про реєстрацію зарубіжних фірм» (Foreign Agents Registration Act), що регламентує порядок лобіювання на території США на користь іноземних інтересів.

У 1946 р. у США ухвалено Федеральний акт «Про регулювання лобізму» (Federal Regulation of Lobbying Act), який став основним регуляторним актом у сфері регулювання лобістської діяльності протягом II половини ХХ ст. Відповідно до ст. 308 Федерального акта будь-яка особа, що за плату або з інших міркувань веде діяльність з метою чинити вплив на ухвалення або відхилення будь-якого законодавчого акта в Конгресі, перш ніж розпочати дії в цьому напрямі, має обов'язково зареєструватися у Конгресі та в письмовій формі і під присягою надавати відомості про себе. А також про особу, яку вона представляє та в чийх інтересах працює або виступає, термін виконання цих обов'язків. Крім того, особа, яка здійснює лобістську діяльність, має надавати щоквартальні детальні звіти щодо витрат та джерел фінансування лобістських дій, а також щодо отриманої винагороди за лобістську діяльність. Особа, що здійснює лобіювання, мала надати звіт щодо публікацій в засобах масової інформації, які було нею інспіровано. Зареєстровані лобісти зобов'язані звітувати

про всі зроблені внески від 500 і більше дол. та вказувати при цьому прізвище особи, що зробила такий внесок; усі витрати в розмірі, що перевищує 10 дол., та вказувати ім'я особи, яка отримала ці гроші, а також мету витрати. Лобісти зобов'язані повідомляти, на які законодавчі акти вони планують впливати, які нові статті завдяки їх зусиллям були внесені.

«Невиконання норм даного акта вважалося правопорушенням і каралося штрафом до 5 тис. дол. США або ув'язненням до 12 місяців і заборонаю протягом 3 років займатися лобістською діяльністю» [2].

Цей Федеральний акт був чинний до 1996 р., тоді як у 1954 р. Верховний Суд США (справа United States vs. Harriss) обмежив його дію, постановивши, що він розповсюджується виключно на оплачуваних лобістів, які взаємодіють напряму з членами Конгресу (а не, скажімо, з працівниками апарату Конгресу) щодо прийняття чи неприйняття того чи іншого акта федерального законодавства. До того ж було визначено, що цей Федеральний Акт застосовується лише до тих осіб, які витрачають на лобіювання не менше половини свого робочого часу. Також згадане рішення Верховного Суду не поширювало дію Федерального акта на політичні кампанії, спрямовані на те, щоб «збудити думку громадськості» щодо загальних проблем. Його дія не розповсюджувалася на будь-яку особу, яка один раз виступає на засіданнях тієї чи іншої комісії Конгресу, підтримуючи той чи інший законодавчий акт або опонуючи йому; на будь-якого державного службовця, котрий діє у межах своїх службових обов'язків; на випадки, коли газета чи будь-яке інше періодичне видання як завжди публікує новини, редакційні статті або коментарі, платні оголошення, що прямо або опосередковано закликають до ухвалення чи відхилення законодавчого акта, якщо така газета, періодичне видання або особа не беруть участь у подальшій діяльності в цьому напрямі. Дія Федерального акта не поширювалася й на контакт з представником виконавчої гілки влади, який потім контактує з членом Конгресу.

Критики Федерального акта «Про регулювання лобізму» вважають низьким рівень його ефективності, оскільки під його регулювання не підпадала значна кількість лобістів. Передусім тих лобістів, які діяли в інтересах профспілок – зокрема, на основі того, що їхня головна мета не є лобістською, або тому, що їх представники не вступають у «прямі стосунки» з членами Конгресу, а спілкуються з

працівниками апарату законодавчого органу влади чи посадовими особами виконавчої гілки влади. «В 1991 р. General Accounting Office (Рахункова палата Казначейства) підрахувала, що близько 10 000 з 13 500 лобістів, про яких містяться дані в публічних лобістських переліках, не було зареєстровано згідно із згаданим Федеральним актом 1946 р.» [2]

В 1971 р. було прийнято Федеральний акт «Про федеральні виборчі кампанії» (Federal Election Campaign Act) (з поправкам 1974 і 1976 рр.), який «обмежив фінансові надходження приватних осіб та комітетів політичної дії, через які йшли кошти суб'єктів лобіювання до виборчих фондів кандидатів на виборні посади. Згадані обмеження рішенням Верховного Суду США від 1976 р. було визнано такими, що не суперечать Конституції США (справа *Bukley vs. Valeo*). В 1976 р. було прийнято Федеральний акт «Про лобіювання недержавними громадськими організаціями», який встановив відсоток бюджету недержавних громадських організацій, який може бути призначений для лобіювання» [3, с. 7].

Врегулювання діяльності суб'єктів лобіювання відбулося паралельно із врегулюванням діяльності об'єктів лобіювання. Так, у 1977–1989 рр. було прийнято Стандарти етичної поведінки для службовців органів виконавчої влади (Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch), Федеральний акт етичної поведінки державного службовця (The Ethics in Government Act) і Федеральний акт реформування етики державного службовця (Ethics Reform Act). Ці акти заборонили посадовим особам і виконавчій владі займатися лобіюванням протягом року з часу припинення своїх повноважень, а також мати справу з посадовими особами з питань, якими дана особа займалася перебуваючи на державній службі. Причому дія згаданих документів розповсюджується і на державних службовців, які є працівниками апарату законодавчих і виконавчих органів. Між іншим впродовж року після звільнення колишні високопосадовці не мають права представляти, допомагати чи займатися консультуванням іноземних урядів, іноземних політичних партій з метою впливу на процес прийняття того чи іншого рішення федеральним представником виконавчої чи законодавчої влади. Крім того, «колишні державні службовці протягом року не можуть з будь-якого приводу використовувати конфіденційну інформацію щодо питань торгівлі і перегово-

рів, здобування під час їхньої роботи у виконавчій чи законодавчій владі. Ті високопосадовці, які здійснювали загальний нагляд за підписанням офіційних контрактів з боку держави, не мають права протягом двох років після звільнення здійснювати лобістські послуги в тій сфері, в якій здійснювалися цією особою контракти від імені держави. Ті ж посадовці, які були особисто залучені до процесу переговорів і підписання контрактів від імені держави, довічно не мають права виступати лобістами від імені комерційних установ у даній сфері. Крім того, державним службовцям під час перебування на посаді заборонено брати плату за написання статей, виголошення промов чи за будь-яку іншу публічну діяльність, навіть якщо вона не пов'язана з їхніми службовими обов'язками» [4].

Пошук нових, усе більш прискіпливих регламентацій діяльності лобістів інколи призводить до певних недоречностей. Прикладом цього може слугувати визначення змісту лобізму, зроблене на 30 сторінках Міністерством фінансів США весною 1994 р., яке викликало здивування зі сторони політичної громадськості. Серед іншого у цьому документі зазначено, що кожна особа, найнята «слідкувати» за перебігом проблем федерального і штатного рівнів, скажімо, переглядати газети або журнали, ще не займається лобістською діяльністю. Але як тільки ця особа розпочне вирізати та підшивати статті для дослідницької роботи з метою впливу на законодавство, вона тут же, згідно з думкою Міністерства фінансів, стає лобістом.

В 1995 р. було прийнято Федеральний акт «Про відкритість лобіювання» (Lobbying Disclosure Act), який замінив собою згаданий Федеральний акт від 1946 р. і став основним нормативно-правовим актом у сфері лобіювання. Цей акт визначає правові основи лобіювання, порядок реєстрації, звітування та оподаткування суб'єктів лобіювання. Чинність цього закону поширюється на будь-яку особу, «яка безпосередньо або через своїх представників, службовців чи інших осіб збирає або отримує грошові кошти або інші цінності для досягнення одного із зазначених завдань: ухвалення або відхилення Конгресом Сполучених Штатів якого-небудь законодавчого акту; впливу прямо або опосередковано на ухвалення або відхилення Конгресом Сполучених Штатів якого-небудь законодавчого акта». Чинність такого закону поширюється на лобістську діяльність і в Конгресі США, і у виконавчих органах влади. У новому законі прописано і встановлено:

- понятійний апарат, який складається майже з двох десятків термінів і визначень;
- перелік відомостей, які лобіст повинен зазначити у реєстраційному документі;
- терміни звітів зареєстрованих лобістів;
- відомості, які повинні міститися у звітах;
- обов'язки зареєстрованого лобіста або лобістської організації;
- обов'язки секретаря Сенату і клерка Палати представників; розміри штрафу за порушення норм лобістської діяльності.

Згідно з цим Актом лобістом є особа, найнята клієнтами за фінансову або іншу винагороду для надання послуг, що включають більш ніж один лобістський контракт. Акт також доповнює, що зареєструватися у переліку лобістів (у клерка Палати представників чи секретаря Сенату) повинна особа, яка витрачає на лобістську діяльність не менше 20 % часу і отримує за це не менше 5 тис. дол. від одного клієнта протягом шести місяців. Для юридичних осіб-лобістів мінімум доходу від лобістської діяльності становить 20 тис. дол. за шість місяців.

Крім того, цей Акт законодавства США містить норми, спрямовані на обмеження закумульованих видів підкупу. Так, згідно з цим законом, «парламентарій має право отримати в рік від однієї особи подарунки не більше ніж на 100 дол., водночас ціна одного предмета не повинна перевищувати 50 дол. Що стосується гонорару за публічний виступ, то він не може перевищувати 2000 дол. Хабарі і відвертий підкуп, наприклад членів Палати представників і Сенату, заборонені. Встановлено такі заходи відповідальності: штраф до 5000 дол. або тюремне ув'язнення на термін не більше 12 місяців, або те й інше одночасно. Як додатковий захід – позбавлення права займатися лобістською діяльністю впродовж трьох років» [5].

Як справедливо зазначає дослідник Володимир Дубровський, правовий контроль з питання лобіювання передусім стикається з проблемою хабарництва і підкупу посадових осіб. «Відповідальність за хабарництво як у процесі лобіювання, так і поза ним за американським законодавством є кримінальною і визначається законами штатів та Федеральним кодексом законів США у 18-ому титулі – глава 11, параграфи 201 (Хабарництво посадових осіб і свідків), 203 (Винагородження членів Конгресу, посадових осіб та інших осіб з питань, які стосуються інтересів уряду), 211 (Отримання чи вимагання винагороди за співпрацю в отриманні посади на державній

службі). Згадані норми мають кілька схожих рис. По-перше, формулювання цих пунктів закону намагається найширше охопити сутність справи, покривши усі можливі дії, які мають ціль хабарництва. Наприклад, в одному з пунктів Закон так визначає хабарника: «Той, хто є посадовою особою чи обраним нею прямо чи опосередковано просить, вимагає, приймає, отримує чи погоджується прийняти певні цінності для себе чи іншої особи чи організації в обмін на згоду здійснити певний офіційний акт та ін. (п. 201, т. 18). По-друге, йде спроба розмежувати відповідальність за протизаконні дії з метою, яка містить кримінальні інтереси (покарання до 15 років ув'язнення) і з метою, яка таких інтересів не містить (до 2 років ув'язнення). По-третє, в санкції законодавець намагається відразу запобігти рецидивам хабарництва, зокрема тим, що злочинець «також позбавляється права мати посади, пов'язані з отриманням доходів, пошани і довіри Сполучених Штатів» [6].

«Інші порушення закону зазвичай трактуються як незначні і караються штрафом від 100 до 10000 дол. США. Варто зазначити, що в США встановлено жорсткі обмеження на використання бюджетних коштів для лобіювання будь-чиїх інтересів. Зокрема на федеральному рівні існують загальні обмеження на використання федеральних фондів для лобістської діяльності. Посадові особи та службовці федерального уряду не можуть використовувати кошти, виділені для їхніх агентств, для лобістської діяльності, спрямованої на Конгрес США.

Водночас відповідно до основних положень прийнятих нещодавно поправок, відомих з назвою «Поправки Берда», отримувачам федеральних грантів, федеральним підприємцям, отримувачам федеральних позичок або аналогічних осіб, які мають угоди про співробітництво з федеральним урядом, заборонено використовувати федеральні гроші для лобіювання в Конгресі та федеральних агентствах. Крім того, ці організації повинні надавати інформацію про свої лобістські видатки з нефедеральних джерел, на які вони пішли для отримання грошей з федеральних програм, а також укладання контрактів. Також існують певні обмеження на лобістську діяльність благодійних організацій. Такі організації обмежені в обсязі (кількості) лобіювання, якщо вони прагнуть зберегти за собою звільнення від оподаткування» [7, с. 8].

Прийняття нового регуляторного акта у сфері регулювання лобізму позитивно впли-

нуло на процес детінізації. З 1995 до 2005 рр. кількість зареєстрованих у Вашингтоні професійних лобістів зростає з 14,5 тис. до майже 33 тис. осіб. Зараз в столиці США у сфері лобістської діяльності працює понад 80 тис. осіб і ця кількість постійно зростає. Порівняймо: у сфері виробництва товарів у Вашингтоні працює в 5 разів менше осіб. Кожна третя із великих компаній з щорічним прибутком понад 100 млн дол. має власний штат лобістів на столичному рівні. На кожного члена Конгресу у середньому припадає по 125 лобістів, які щороку на лобіювання витрачають близько 3,3 млрд дол. Специальність «лобіювання» вже здобувається студентами в найкращих вищих навчальних закладах США.

Для конкретизації форм взаємодії суб'єктів лобіювання з представниками влади та з метою зменшення рівня корупції в межах такої взаємодії в 2007 р. було прийнято Федеральний акт «Чесного лідерства і відкритої влади» (Honest Leadership and Open Government Act). Цей документ «визначає форми взаємодії представників влади з лобістами і лобістськими об'єднаннями з метою мінімізації корупційних ризиків під час здійснення лобіювання» [3].

Унормування діяльності лобістів і лобістських організацій відбулося і на рівні штатів. Станом на початок 1990-их років всі 50 штатів США мали власне законодавство щодо лобіювання. Так, у легіслатурах штатів законодавче регулювання лобіювання існує скоріше формально. У багатьох штатах лобістами вважаються лиш особи, які отримують винагороду за відкритий «тиск» на представників законодавчої влади штатів. Але в це коло не включаються представники партій, релігійних і добродійних організацій, місцевих виконавчих органів влади та ін. Регулярність, з якою лобісти повинні реєструватися – найчастіше в комісії парламенту штату з етики, у парламентського секретаря або у генерального прокурора штату – коливається від щомісячної до дворічної. «Порушення законів про лобізм, як правило, трактуються як незначні правопорушення і караються штрафом від 100 до 10000 дол. А в семи штатах (Арканзас, Вайомінг, Джорджія, Луїзіана, Мічиган, Монтана, Юта) взагалі відсутні правові обмеження лобізму – навіть під час реєстрації немає потреби надавати звіти про використані кошти або іншу звітність. Хоча при цьому існує точка зору, що лобісти на рівні штатів повинні контролюватися навіть сильніше і суворіше, ніж на рівні федеральної столиці.

Адже, по-перше, вважається, що лобісти на рівні штатів менш професійні, тому й збільшується вірогідність порушення законів щодо регулювання лобіювання через недосвіченість лобістів. По-друге, на рівні штатів (особливо це стосується тих штатів, де домінує одна партія, також аграрних штатів і тих штатів, які характеризуються низьким середнім рівнем доходу населення і слаборозвинутою промисловістю) існує викривлення у системі представництва інтересів через лобіювання на користь інтересів бізнесу. Так, наприклад, «в Орегоні за останнє десятиліття кількість лобістів подвоїлася, але як і в минулому тут домінують захисники інтересів капіталу, які зараз складають 66 % загальної кількості зареєстрованих у штаті лобістів. Цей факт, а також менший рівень суспільної уваги до політичних подій на рівні штатів, менший рівень конкуренції за час і увагу конгресменів штатів (порівняно з федеральними конгресменами) провокує лобістів використовувати активніше прямі, часто незаконні методи впливу – від прямого хабарництва до надання необхідних послуг для потрібного конгресмена, які не пов'язані з його діяльністю – наприклад, послуги розваг. Йдеться і про більш приховані види хабарництва – зокрема отримання законодавцем гонорару за виступ перед групою особливих інтересів, надання плати за консультації. Таким чином, зацікавлена в послугах конгресмена особа чи група осіб можуть розпочати викуп акцій компанії, партнером якої є законодавець або укласти певні угоди з такою компанією. Хоча за словами одного з колишніх сенаторів Орегону, він ніколи не стикався зі спробами лобістів відкрито пропонувати законодавцям гроші чи інші «прямі приманки» [6].

Висновки та пропозиції

Вплив лобіювання бізнесових та інших інтересів на процес прийняття державних рішень в Україні, а також рішень українських органів місцевого самоврядування має бути врегульований на законодавчому рівні передусім з метою детінізації даного процесу. З огляду на досвід Сполучених Штатів Америки (особливо найменш економічно розвинених штатів США), в процесі законодавчого врегулювання лобістської діяльності в Україні варто акцентувати увагу законодавців за трьома важливими чинниками. По-перше, посилення кримінальної відповідальності за використання корупційних механізмів лобіювання. По-друге, максимальне розширення

переліку суб'єктів лобіювання і механізмів лобіювання, які підпадають під дію законодавчого регулювання. По-третє, чітке визначення механізмів контролю за діяльністю лобістів і інституцій (або посадових осіб), відповідальних за цей контроль.

Подальшого вивчення потребує досвід законодавчого регулювання лобіювання в країнах Європейського Союзу, вивчення позитивів і недоліків поданих законопроектів щодо унормування лобіювання в Україні та Російській Федерації.

Використані джерела

1. *Правительство* одобрило законопроект о лоббировании // Корреспондент. нет [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://korrespondent.net/business/1025516>
2. *Lobbying – Should Lobbyists Be Strictly Regulated?* // Law Library – American Law and Legal Information [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://law.jrank.org/pages/8343/Lobbying.html>
3. *Базілевич, Д.* Інформаційно-аналітичні матеріали до круглого столу: «Лобіювання в Україні та за кордоном: досвід, проблеми і перспективи». / Д. Базілевич, В. Нестерович / за заг. редакцією к. ю. н. В. Федоренка. – К. : СПД Москаленко О. М., 2009.
4. *The New York Times*, 27.12.1990
5. *Lobbying Disclosure Act of 1995* // Public Law. – 104–65. – Dec. 19, 1995. – 109. – Stat. 691–706
6. *Дубровський, В.* Лоббизм как правотворческий процесс // Global Development Network [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gdnet.org/pdf2/gdn_library/global_research_projects/understanding_reform/Ukraine_3rd_Draft.pdf
7. *Уроки демократії: світовий досвід для України* / за заг. редакцією В. Нанівської. – К., 2007.