

УДК 342.537(71)(045)

Передумови та етапи ухвалення закону про лобіювання в Канаді

А.В. ТРОФИМЕНКО

Маріупольський державний університет, Україна, м. Маріуполь,
E-mail: goretskaya.anastasia@gmail.com

Авторське резюме

У статті автор досліджує досвід Канади із законодавчої регламентації інституту лобізму, перетворення його на формалізований політичний інститут, що є невід'ємною частиною суспільно-політичних процесів і важливим засобом регуляції соціального життя. Автор виокремлює основні передумови, які у 60-х роках ХХ ст. привели до актуалізації питання ухвалення закону про лобіювання в Канаді, серед яких виділяє існування практики лобіювання де-факто поза правовим полем країни, досвід лобінгового законодавства США, найближчого політичного і торговельного партнера Канади, основна увага приділяється так званому «демократичному дефіциту» та вимогам громадськості встановити прозору регульовану систему взаємодії державного управління з представниками суспільства.

У роботі розглянуто процес ухвалення та реформування нормативно-правової бази Канади в сфері

© А.В. Трофименко, 2014

лобізму, в якій автор виокремив та дослідив три основні етапи. Перший етап включає розробку та ухвалення Закону Канади про реєстрацію лобістів. Другий етап пов'язаний з розширенням правової бази шляхом внесення змін та додатків до закону, а також законодавчою регламентацією лобіювання на рівні провінцій та міст. До третього етапу відноситься масштабне реформування законодавчої бази та набуття чинності Закону Канади про лобіювання. Поряд з трансформацією закону про лобіювання змінювалися обов'язки та статус контрольно-наглядового органу. Так, створена ще у 1989 році посада Реєстратора після значних трансформацій перетворилася на посаду одного з восьми незалежних агентів Парламенту Канади, а Відділ з реєстрації лобістів – на окремий та незалежний орган державної влади.

Ключові слова: лобізм, лобіювання, закон про лобіювання, Кодекс поведінки, «спонсорський скандал», Реєстратор, система реєстрації, Федеральний закон про підзвітність.

Лobbying act of Canada: preconditions and stages of enactment

A.V. TROFYMENKO

Mariupol state university, Mariupol, Ukraine, E-mail: goretskaya.anastasia@gmail.com

Abstract

In the present article the author has examined experience of Canada in legal regulation of lobbyism, its transformation to formal political institute, which is integral part of social and political processes and important regulation mechanism of social life. The author has distinguished main preconditions, which in 1960s had led to actualization of issue of enactment of lobbying act in Canada. They are presence of lobbying de-facto out of legal framework of the state, experience in lobbying legislation of the USA, the closest political and trade partner of Canada. Main attention has been drawn to «democratic deficit» and public demand to develop transparent regulated system of interaction between government and members of the public.

In the present study process of enactment and reformation of legal basis for lobbying in Canada has been considered. The author has divided this process into three stages. The first stage includes development and enactment of Lobbyists Registration Act. The second one is connected with widening of legal base through enactment of amendments and additions to the Act, as well as with legal regulation of lobbying on the level of provinces and cities. The third stage covers scale reformation of legal acts regarding lobbying and enactment of Canadian Lobbying Act. Obligations and status of lobbying supervision body has been also changed along with the Lobbying Act. Office of Registrar, founded in 1989, has been transformed to independent agent of the Parliament of Canada. In its turn, Lobbyists Registration Office has been transformed to independent body of state power.

Key words: lobbyism, lobbying, Lobbying Act, Lobbyists Code of Conduct, Sponsorship Scandal, Registrar, registration system, Federal Accountability Act.

Постановка проблеми. Питання прозороти взаємодії між державою та діловими колами і представниками громадськості у період між виборами залишається актуальним для сучасної держави, адже вплив бізнес-еліт на нормотворчий процес здебільшого ототожнюється з такими позаправними діями, як протекціонізм, корупція, «тіньова» політика і навіть «клановість». Особливо це характерно для пострадянських країн, зокрема для України, де немає чіткого поділу між бізнесом та політикою, а свої інтереси бізнесмени захищають найчастіше безпосередньо з кабінетів парламенту чи інших галузевих міністерств.

Одним із шляхів подолання такої практики представництва та просування інтересів може слугувати перетворення лобізму з неформальної політичної практики на формальний інститут, регламентований нормативними актами.

Світова практика законодавчого регулювання лобізму достатньо обмежена. Разом з цим, в країнах з багатою демократичною традицією та розвинутою системою парламентаризму лобізм вважається важливим та невід'ємним інститутом, що забезпечує зв'язок суспільства та держави. До таких держав належить Канада, яка на сьогодні має одну з найбільш широких та

розвинутих нормативно-правових баз у сфері лобіювання політичних інтересів з урахуванням 25-річного досвіду застосування.

Аналіз досліджень і публікацій. Процес перетворення лобізму на повноправний інститут політичної системи, регламентований на законодавчому рівні, є досить актуальною темою, якій присвячена низка фундаментальних робіт як закордонних, так і вітчизняних дослідників. Протягом останніх років з актуалізацією питання про легітимацію лобізму в Україні українські дослідники все частіше звертаються до вивчення досвіду інших країн у цій сфері. Так, закордонний досвід регулювання лобістської діяльності, зокрема канадський, розглядається в роботах таких українських дослідників, як Ю. Зущик, В. Нестерович, О. Карпенко, О.В. Гросфельд, Р.М. Мацкевич, Е.Х. Топалова, С. Тихомирова, В. Сергеева, М. Лопата, О. Войнич, Н.В.Кветкіна та багато інших. Серед закордонних дослідників, що приділяють увагу цій проблематиці, можна виокремити канадських дослідників Г. Джиорно, П. Мьоньєра, Н. Лебланка, П. Просса, Дж. Капобьянко, російських дослідників С.В. Пчелінцева, П.А. Толстих та інших. Джерельною базою нашого дослідження слугує низка нормативних

актів, ухвалених в Канаді, для регламентації лобістської діяльності, серед яких федеральний та провінційні закони про лобіювання, додатки, тлумачення та зміни до них, бюлетені та звіти Уповноваженого з питань лобіювання Канади тощо.

Разом з цим, досвід Канади у цій сфері не став предметом окремого дослідження. Більш докладно за інших вітчизняних дослідників на цьому питанні зосередився В. Нестерович, який у статті «Конституційно-правові засади системи реєстрації лобістів у Канаді» розглянув основні положення канадського законодавства в сфері лобіювання та виокремив ряд моментів, які можна взяти до уваги під час легітимації лобіювання в Україні.

Метою нашої статті є виокремлення переліку умов та причин, які призвели до необхідності регламентації лобістської діяльності на законодавчому рівні, та дослідження основних етапів формування нормативно-правових основ лобістської діяльності в Канаді.

Основні положення. Питання про необхідність розробки правового регулювання лобізму в Канаді постало у 60-х роках ХХ ст., коли на розгляд парламенту були представлені декілька проектів закону. Не зважаючи на те, що ці законопроекти не були підтримані, з того часу питання ухвалення закону про лобіювання почало все частіше обговорюватися в політичних колах, розпочався процес пошуку такої моделі регулювання лобізму, яка не перешкоджатиме вільному доступу представників громадськості до системи управління, а також відповідатиме сучасним вимогам політичної практики та цінностям суспільства.

Причин підвищення уваги до регулювання лобіювання на федеральному рівні було декілька. По-перше, протягом своєї історії Канада створила розвинену систему державного управління із складним комплексом державотворчих процесів, що, у свою чергу, ускладнило можливість контактів між посадовцями та членами суспільства. Для полегшення доступу до системи управління почали створюватися компанії, які наймали лобістів-консультантів, формували групи інтересів та надавали їм підтримку, відстоюючи їх інтереси на державному рівні під час ухвалення політичних рішень. За сутністю своєї діяльності, ці компанії за винагородження надавали лобістські послуги. Ці процеси знайшли підтримку і серед посадовців, адже сприяли контактам між їх відомствами та потенційним електоратом. Кількість груп інтересів та лобістів продовжувала зростати у той час, коли інтереси широкої спільноти та слабших груп інтересів не бралися до уваги [7].

По-друге, лобінгове законодавство вже багато десятиліть функціонувало в Сполучених Штатах Америки, південного сусіда та найближчого політичного, військового та торгів-

ельно-економічного партнера Канади. Американське законодавство ще з 1938 р. (ухвалення Федерального закону про реєстрацію іноземних агентів) вимагало обов'язкову реєстрацію лобістських організацій та визначало допустимі рамки діяльності груп інтересів. Досвід США в сфері регулювання лобістської діяльності на державному рівні, тісні політичні та економічні зв'язки, широке співробітництво представників ділових кіл обох країн, а також активна діяльність американських лобістів у коридорах канадської влади підігрівали інтерес канадських політиків та суспільства в цілому до питання законодавчого регулювання лобізму в Канаді.

По-третє, унікальним чинником впливу на формування як внутрішньої, так і зовнішньої політики Канади є високий рівень розвитку громадянського суспільства. Для донесення ставлення громадськості до того чи іншого політичного рішення урядовими та неурядовими організаціями створюються різноманітні комітети і центри, на регулярній основі проводяться конференції та форуми, присвячені певним напрямкам політики та ухваленню законів у різних сферах. Проте 70 – 80-ті рр. ХХ ст. позначилися тенденцією до зниження активності громадськості під час виборів, і серед політиків зросло занепокоєння через загрозу «демократичного дефіциту». Більш того, у суспільстві зростали сумніви щодо законності та етичності прийняття урядових рішень через діяльність лобістів, що створювали приватні стимули для посадовців, підриваючи довіру до органів державної влади. На побутовому рівні лобізм пов'язувався з «тіньовою» політикою, протизаконним впливом на політичних діячів, корупцією та прийняттям рішень на користь впливових груп приватних інтересів. Така ситуація вимагала від влади вжиття негайних заходів з розробки регульованої системи взаємодії державного управління з представниками суспільства.

Так, у період з 1965 по 1985 рр. в Палату громад було представлено близько 20 «приватних» законопроектів з регулювання лобізму, метою яких було збільшення прозорості законодавчого процесу [6]. Основні положення запропонованих проектів полягали в юридичному оформленні лобізму, відкритості та демократичності органів державного управління через надання громадськості повної інформації про тих, хто намагається здійснити вплив на інститути влади. Було запропоновано створити федеральну систему реєстрації лобістів і вимагати від них систематичних звітів про свою діяльність.

У цілому, в процесі формування нормативно-правових основ лобістської діяльності в Канаді ми пропонуємо виділити три основні етапи.

Перший етап охоплює 1985 – 1989 роки і включає розробку та ухвалення Закону Канади про реєстрацію лобістів. Початок цього етапу пов'язаний з парламентською виборчою кампанією 1984 року та низкою гучних корупційних скандалів, що передували їй. Центральними пунктами передвиборчої кампанії консерваторів стала прозорість політичних процесів та чесність посадовців. Тому, після перемоги на виборах Консервативної партії, лідер консерваторів Б. Малруні, що зайняв посаду прем'єр-міністра країни, прагнув дотримуватися передвиборчих програм, підтримав ідею легалізації лобізму.

У серпні 1985 року Б. Малруні заявив про ініціативу влади з проведення масштабного громадського обговорення «Лобіювання та реєстрація оплачуваних лобістів» з метою заохочення всіх зацікавлених осіб до дискусії на цю тему. Найактивнішу участь в обговоренні взяли легітимізації лобіювання взяли потенційні суб'єкти цього процесу – національні асоціації, великі корпорації, а також фірми з надання послуг у сфері GR. Ними було порушено два питання.

Перше – система реєстрації не повинна бути складною, тобто непотрібне створення розгалуженого бюрократичного апарату, що перешкоджатиме особам у здійсненні лобіювання. Друге – необхідно на законодавчому рівні гарантувати нерозголошення лобістами конфіденційної та іншої внутрішньої інформації, що стала їм відома внаслідок професійної діяльності [1].

Ці зауваження знайшли своє відображення в останній редакції Закону про реєстрацію лобістів (Lobbyists Registration Act), ухваленій парламентом Канади в 1988 році. Із 1 вересня 1989 року Закон набув чинності. Його метою було покращення прозорості та відкритості ведення політики шляхом перетворення лобістів на політичних акторів, зареєстрованих на національному рівні. Виконання Закону було покладено на спеціально уповноважену посадову особу – Реєстратора, котрого призначає Генеральний секретар Канади.

Другий етап становлення лобінгового правового поля охоплює 1989 – 2006 роки і пов'язаний з розширенням правової бази лобізму шляхом внесення змін та доповнень до Закону про реєстрацію лобістів, легітимізацією лобіювання на місцевому рівні та ухваленням Кодексу поведінки лобістів.

У 1994 р. з урахуванням накопиченого правозастосовного досвіду уряд Канади ініціював процедуру перегляду Закону 1988 р. За результатами консультацій влади з громадськістю, передусім із зареєстрованими лобістами, у липні 1995 р. парламент Канади ухвалив запропоновані зміни до лобінгового законодавства. Зокрема, Додатком до Закону про реєстрацію

лобістів 1995 р. було деталізовано категорії лобістів, розширено перелік інформації, яка потребує оприлюднення лобістами, запроваджено електронну систему реєстрації лобістів з метою зменшення бюрократизації цього процесу, розширено контрольню-наглядові повноваження Реєстратора стосовно суб'єктів лобіювання [1].

З метою вироблення високих стандартів у галузі лобіювання та підвищення суспільної довіри до органів державної влади у 1997 р. також було прийнято корпоративний морально-етичний акт – Кодекс поведінки лобістів (Lobbyists' Code of Conduct). Якщо Закон про лобіювання вимагає реєстрацію та звітність, то Кодекс представляє перелік професійних та етичних стандартів, яких повинні дотримуватися лобісти.

У 2002 – 2005 роках було розроблено та ухвалено ще один Додаток до федерального закону (чинний з 2005 р.), що усунув деякі лазівки з закону, які дозволяли лобістам ухилитися від реєстрації. Цими змінами було розширено поняття «лобіювання» та тлумачення категорій лобістів, а також передано контрольні повноваження Реєстратору лобістів.

Ключовою особливістю цього етапу стало поширення легітимізації лобіювання на місцевому рівні. Після десятиріччя чинності Закону про реєстрацію лобістів на федеральному рівні, подібні закони були ухвалені Законодавчими зборами сімох провінцій Канади, це: Нова Шотландія, Квебек, Онтаріо, Британська Колумбія, Альберта, Манітоба, Ньюфаундленд і Лабрадор. На розгляді знаходиться законопроект з регулювання лобізму провінції Нью-Брансуїк. Першою провінцією, що ухвалила Закон про лобіювання, була Онтаріо, це відбулося в 1999 р. За нею Закон про реєстрацію лобістів (Lobbyist Registration Act) було ухвалено в Новій Шотландії та Британській Колумбії в 2001 р., Квебек прийняв Закон про прозорість та етику лобіювання (Lobbying Transparency and Ethics Act) в 2002 р., у 2005 р. набув чинності закон в Ньюфаундленді і Лабрадорі, у 2009 р. – в Альберті, у 2012 р. – у Манітобі [2].

Крім провінцій, норми, що регулюють лобістську діяльність, були також розроблені та оформлені у вигляді правил на рівні окремих міст. Першим містом, що на муніципальному рівні регламентувало лобіювання, стало Торонто, де Міська рада 30 січня 2008 року ухвалила Правило 150-2007 (By-law 150-2007), згідно з яким усі контакти з обраними державними посадовцями, включно мера та його радників, підлягають обов'язковій реєстрації. Подібні норми також ухвалили міста Сент-Джонз та Квебек [5].

Третій етап створення лобінгового законодавства в Канаді позначився широкою реформою існуючих правових засад, що розпочалася з 2006 року. Така реформа була наслідком гуч-

ного Спонсорського скандалу 2004 – 2006 рр., причиною якого стала Федеральна «спонсорська програма» в провінції Квебек, розроблена ліберальною партією Канади, що знаходилася при владі з 1993 по 2006 рр. Метою програми було збільшення інформованості про внески канадського уряду в промисловість Квебеку, а також про іншу діяльність уряду з протидії політиці Квебецької партії, спрямованої на здобуття незалежності Квебеку.

Програма діяла з 1996 до 2004 року, коли були виявлені протизаконні дії керівництва програми, включаючи неналежне використання державних коштів, виділених для реклами дій уряду в Квебеку. У 2004 році цю справу передано Генеральному ревізору, була створена Комісія з аналізу спонсорської програми та рекламної діяльності – Комісія Гомері (за ім'ям судді Джона Гомері, що очолив Комісію). У результаті проведеного розслідування Комісія виявила, що 2 млн. кан. дол. було витрачено на контракти, присуджені без проведення відповідного тендеру, 1,5 млн. кан. дол. було витрачено на роботи, що не виконувалися взагалі [4].

Цей скандал зіграв ключову роль у ході парламентських виборів 2006 року, у результаті яких ліберали після дванадцяти років при владі були переможені консерваторами. Лідер консерваторів Стівен Харпер у своїй передвиборчій кампанії наголошував, що першочерговим завданням його уряду стане розробка проекту закону про підзвітність, який врахує рекомендації доповіді Комісії Гомері.

Після перемоги на парламентських виборах новостворений консервативний уряд розробив та подав на розгляд парламенту Федеральний закон про підзвітність (Federal Accountability Act), метою якого було: «Надати чітке визначення конфлікту інтересів та встановити правила для колишніх державних посадовців, мінімізувати можливість виникнення конфліктів між приватними інтересами та державними обов'язками посадовців, встановити положення для вирішення таких конфліктів..., сприяти взаємному обміну між державним та суспільним сектором» [3].

За своєю сутністю Федеральний закон про підзвітність став одним з найбільш об'ємних антикорупційних законів у Канаді. За складом він є збіркою 48 законів, що були змінені та доповнені в результаті його ухвалення, у тому числі Закон про реєстрацію лобістів.

У результаті цієї реформи у 2008 році набув чинності Закон про лобіювання (Lobbying Act), який відтоді має за мету регулювати діяльність лобістів та державних посадовців, а не тільки моніторити їх з допомогою системи реєстрації. Ця редакція закону значно посилила контроль-но-наглядову діяльність влади за суб'єктами лобіювання, поклавши її на новостворену посаду Уповноваженого з питань лобіювання Канади (незалежного агента парламенту) та його Управління. Основне значення ухваленого закону полягає в тому, що він чітко визначає сутність та зміст лобіювання, окреслює коло суб'єктів, предмет та об'єкт лобістської діяльності, містить основні вимоги до лобістів, систему їх реєстрації та звітності, встановлює санкції до порушників лобістського законодавства.

Висновки. Отже, актуалізації питання про необхідність законодавчого регулювання лобістської діяльності в Канаді сприяла низка факторів, таких як фактично існуюча практика лобіювання як механізму взаємодії зацікавлених осіб та груп інтересів з представниками держави, яка залишалася поза правовим полем держави, вдалий досвід США в сфері лобістського законодавства, що налічував півстоліття, а також зростання занепокоєння суспільства через законність ухвалення політичних рішень під впливом лобістської діяльності, яка на побутовому рівні пов'язувалася з корупцією та «тіньовою» політикою.

Під впливом цих факторів у Канаді розпочався процес формування нормативно-правової бази лобістської діяльності, в якому ми виділили три основні етапи: розробка та ухвалення Закону Канади про реєстрацію лобістів (1985 – 1989 роки), розширення правової бази лобізму шляхом внесення змін та доповнень до Закону про реєстрацію лобістів, легітимації лобіювання на місцевому рівні та ухвалення Кодексу поведінки лобістів (1989 – 2006 роки), реформа лобістського законодавства, ухвалення та набуття чинності Закону про лобіювання (з 2006 року). Законодавча регламентація лобістської діяльності сприяла реабілітації поняття «лобіювання» в очах громадськості, створила правові умови для формування цивілізованого інституту лобізму в Канаді, який сприяє розвитку демократії, забезпечуючи прозорість ухвалення політичних рішень та участь громадян у процесах управління державою.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Нестерович В.Ф. Конституційно-правові засади системи реєстрації лобістів у Канаді [Електронний ресурс] / В.Ф. Нестерович // Віче. — 2009. — № 21. — Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/1725/> — Назва з екрана.
2. Chari R. Regulation of lobbyists in Canada [Electronic resource] / R. Chari, G. Murphy. — Mode of access : <http://www.environment.ie/en/LocalGovernment/LocalGovernmentAdministration/StandardsinPublicLife/PublicationsDocuments/FileDownload,14572,en.pdf> — Title from the screen.

3. Federal Accountability Act [Electronic resource] / Mode of access : <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/F-5.5.pdf> — Title from the screen.
4. Federal sponsorship scandal [Electronic resource] / Mode of access : <http://www.cbc.ca/news/background/groupaction/> — Title from the screen.
5. Giorno G. W. City of Ottawa Considers Sweeping Lobbying Disclosure Law: Impact on Businesses, Non-Profits and Neighborhood Groups [Electronic resource] / Guy W. Giorno. — Mode of access : <http://blogs.ottawacitizen.com/2011/12/01/weve-got-guy-giornos-lobbyist-report-here/> — Title from the screen.
6. Holmes N. The Federal Lobbying System: The Lobbying Act and the Lobbyists' Code of Conduct [Electronic resource] / Nancy Holmes, Dara Lithwick. — Mode of access : <http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/2011-73-e.htm> — Title from the screen.
7. Pross P. Roadworks: Assessing the Progress of Canada's Lobbying Laws [Electronic resource] / Paul Pross. — Mode of access : http://www.alisonbrewin.com/Portals/11/Influencing_BC_September_2012_FINAL.pdf — Title from the screen.

Стаття надійшла до редакції 02.06.2014

REFERENCES:

1. *Nesterovich V.F.* Konstytutsiino-pravovi zasady systemy reestratsii lobistiv u Kanadi (Constitutional and legal basis of lobbyists registration system in Canada). *Viche*. 2009. № 21. Mode of access : <http://www.viche.info/journal/1725/> — Title from the screen.
2. Chari R. Regulation of lobbyists in Canada [Electronic resource]. Mode of access : <http://www.environ.ie/en/LocalGovernment/LocalGovernmentAdministration/StandardsinPublicLife/PublicationsDocuments/FileDownload,14572,en.pdf> — Title from the screen.
3. Federal Accountability Act [Electronic resource] / Mode of access : <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/F-5.5.pdf> — Title from the screen.
4. Federal sponsorship scandal [Electronic resource] / Mode of access : <http://www.cbc.ca/news/background/groupaction/> — Title from the screen.
5. Giorno G. W. City of Ottawa Considers Sweeping Lobbying Disclosure Law: Impact on Businesses, Non-Profits and Neighborhood Groups [Electronic resource] / Guy W. Giorno. — Mode of access : <http://blogs.ottawacitizen.com/2011/12/01/weve-got-guy-giornos-lobbyist-report-here/> — Title from the screen.
6. Holmes N. The Federal Lobbying System: The Lobbying Act and the Lobbyists' Code of Conduct [Electronic resource] / Nancy Holmes, Dara Lithwick. — Mode of access : <http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/2011-73-e.htm> — Title from the screen.
7. Pross P. Roadworks: Assessing the Progress of Canada's Lobbying Laws [Electronic resource] / Paul Pross. — Mode of access : http://www.alisonbrewin.com/Portals/11/Influencing_BC_September_2012_FINAL.pdf — Title from the screen.

Трофименко Анастасія Вікторівна – аспірант
Маріупольський державний університет
Адреса: 87500, м. Маріуполь, пр. Будівельників, 129
E-mail: goretskaya.anastasia@gmail.com

Trofymenko Anastasia Viktorivna – postgraduate
Mariupol state university
Address: 129, Budivelnkyiv Str., Mariupol, 87500
E-mail: goretskaya.anastasia@gmail.com