

**Конституційно-правові форми лобіювання в правотворчому процесі Великої Британії****Володимир НЕСТЕРОВИЧ,**кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри конституційного та міжнародного права  
Луганського державного університету внутрішніх  
справ імені Е. О. Дідоренка

Заснований на вікових правових традиціях і звичаях британський конституціоналізм разом із «неписаною» Конституцією, унікальними парламентськими процедурами та вражаючою своєю цивілізованістю взаємодією влади й опозиції може надати добрий приклад для запозичення Україною конституційно-правових механізмів залучення громадськості до розробки правових актів у рамках інституту лобіювання, що вкрай бракує вітчизняному правотворчому процесу. Тому мета цієї статті – вивчення конституційно-правових форм лобіювання в правотворчому процесі Великої Британії з перспективою аплікації деяких його елементів на національний правовий ґрунт.

Сфера британського лобіювання останнім часом переживає період активного зростання. Її річний обіг – понад 500 мільйонів фунтів стерлінгів [4, с. 42]. На початку 90-х років минулого століття в Лондоні функціонувало близько 40 відносно невеликих лобістських фірм, головна мета яких – впливати на парламент, урядові установи та громадську думку [7, с. 167]. Станом на сьогодні цей показник збільшився майже вдвічі. Більша частина з них (близько 60 лобістських контор, на долю яких припадає майже 85% від загального обсягу надання послуг у галузі лобіювання) входить до Асоціації професійних політичних консультантів (The Association of Professional Political Consultants (APPC)). Членами асоціації є 825 лобістів, які щорічно обслуговують близько 1800 клієнтів [3, с. 2].

Найпотужніші лобістські фірми мають представництва у Брюсселі та Вашингтоні. У 1995 році лобістська фірма «G.J.W. Government Relations» відкрила офіс і в Москві. Окрім суто лобістських фірм, на британському ринку надання таких послуг працюють консалтингові компанії, фірми з public relations, government relations та public affairs, юридичні контори баристерів і соліситорів. Активними рушіями лобіювання також виступають корпоративні суб'єкти. Безперечно, роль найдієвіших і наорганізованіших належить спілкам підприємців і промисловців [6, с. 10–13].

Найвпливовіша з-поміж них – Конфедерація британської промисловості (The Confederation of British Industries), міжгалузєва загальнодержавна економічна асоціація, що формується на добровільних засадах. Конфедерація охоплює 10 центральних і приблизно 2 тисячі місцевих галузєвих спілок, що представляють майже 300 тисяч компаній, у яких зайнято трохи менше 50% активного населення. Близько 80% усіх прийнятих британськими владними інституціями рішень у господарсько-економічній галузі розроблено за участю лобістів конфедерації. Окрім Лондона, вона має лобістські представництва у Брюсселі, Вашингтоні та Пекіні [14].

Головними лобістськими опонентами Конфедерації британської промисловості традиційно виступають професійні спілки. Звісно, найвагомішим їхнім аргументом на користь прийняття органами влади того чи іншого правового акта є погроза проведення чи безпосереднє проведення страйку. Доречно зазначити, що згідно з британською судовою практикою страйк, не підтриманий профспілкою, вважається незаконним.

Прийняття актів про парламент 1911 і 1949 років сприяло перетворенню нижньої палати Британського парламенту на епіцентр законодавчої роботи з виключним правом розгляду фінансових біллів (money bills) [12, с. 3–5], що є одними з основних предметів лобіювання. Окрім того, депутати Палати громад здобувають свій мандат (на відміну від членів Палати лордів) шляхом виборів, що змушує їх плідніше працювати з лобістами. В останніх завжди є для цього два найпереконливіші аргументи. Перший – необхідність урахування депутатами інтересів виборців під час законодавчого процесу. Другий – надання членам Палати громад, що беруть участь у парламентській виборчій кампанії як кандидати, фінансової допомоги у формі пожертв до передвиборних фондів [11, с. 2–3].

Реалізація в системі британського парламентаризму моделі «сильного спікера» зробила його одним із основних об'єктів парламентського лобіювання. Це зумовлено насамперед його доволі широкими регламентними повноваженнями. Так, голова Палати громад на власний розсуд визначає порядок виступів депутатів; застосовує за потреби «гільйотину» – парламентську процедуру припинення дебатів щодо законопроекту або, навпаки, одноосібно відхиляє пропозицію про їхнє припинення; визначає, чи є поданий білл фінансовим, що автоматично змінює процедуру його розгляду; визначає комітет, до відання якого належатиме попередній розгляд законопроекту; відбирає поправки, що виносяться на обговорення з використанням парламентської процедури «кенгуру»; встановлює спосіб голосування та допустимість депутатського запиту до члена уряду; приймає рішення про створення комітету всієї Палати та призначення голів її постійних комітетів [13, с. 2–3]. При цьому (згідно з актами про парламент 1911 і 1949 років) рішення спікера з перелічених питань є остаточними й оскарженню не підлягають [12, с. 3–5].

Утім, слід зауважити, що передбачений парламентським правом принцип неупередженості спікера під час виконання ним своїх обов'язків, що зобов'язує його бути незалежним від третіх осіб, зокрема й колишніх колег по політичній партії [13, с. 4], не дозволяє зловживати лобіюванням через спікера. Сприяють цьому й ustalені парламентські традиції, великий авторитет депутата, який обіймає спікерську посаду, прискіпливий громадський контроль і побоювання бути скомпрометованим. Окрім того, спікер завжди намагається дистанціюватися від лобістського впливу, принаймні публічно.

Щодо парламентських комітетів, то їхні повноваження в законодавчому процесі доволі обмежені, а рішення мають рекомендаційний характер і Палата громад ними не зв'язана. Унаслідок реформи спеціалізованих комітетів Палати громад, що відбулася в середині 80-х років минулого століття, право брати участь у їхній роботі, попередньо узгодивши це з керівництвом комітетів, отримали всі зацікавлені особи. Лобісти беруть участь у роботі комітетів переважно з метою привернення уваги парламентаріїв і громадськості до важливості того чи іншого питання.

Неабияке значення в парламентському лобіюванні має взаємодія лобістів із так званими батогами (whips) – спеціально призначеними лідерами партій депутатами, що забезпечують явку всіх представників парламентських фракцій, спостерігають за одногостійністю голосування членів своєї партії, а також ведуть переговори з «батагами» інших парламентських фракцій. Переконавання лобістом «батага» в необхідності підтримки фракцією під час голосування питання, що є предметом лобіювання, значно спрощує процес лобіювання. Адже так забезпечується солідарне голосування парламентаріїв відповідно до рішення фракції. Але останнім часом лобіювання має синхронний характер, тобто водночас спрямоване і на «батагів», і на окремих депутатів, котрі дедалі більше змушені орієнтуватися на інтереси виборців, навіть на шкоду партійній дисципліні [15, с. 6].

Запровадивши у Великій Британії двопалатну парламентську систему зі «слабкою» верхньою палатою, останній цілком закономірно відвели другорядну роль у парламентському лобіюванні. Через Палату лордів, яка менш завантажена законодавчою роботою, здебільшого лобіюють прийняття біллів, присвячених питанням, що потребують негайного вирішення, й найскладніших із юридичного погляду. Повноваження Палати лордів лобісти використовують і для гальмування розгляду законопроектів у парламенті за допомогою застосування цією Палатою відкладеного вето. Зокрема, згідно з актами про парламент 1911 та 1949 років вона може затримати прийнятий Палатою громад законодавчий акт не більш як на один рік, а якщо йдеться про акт фінансового спрямування – не більш як на місяць [12, с. 3–4].

Ключовою конституційно-правовою формою лобіювання, як уже наголошувалось, є подання зацікавленими особами до парламенту чи уряду клопотань у формі петицій. Це право у британському лобіюванні може бути використане і для ініціювання прийняття органами влади певного нормативно-правового акта, і для їх інформування з питань, що потребують негайного законодавчого врегулювання. Більшу вагу, звісно, мають петиції від великої кількості осіб. Найбільш представницьку петицію, під якою стояло 4,5 мільйона підписів громадян, було подано 15 грудня 1989 року [10, с. 3].

Останнім часом чітко простежується тенденція постійного збільшення кількості петицій, поданих до парламенту, передусім до Палати громад. Цьому сприяло прийняття у 1993 році рішення про спрощення вимог, яким вони мають відповідати [10, с. 3–4]. Надання електронним петиціям статусу офіційних (що наразі є предметом розгляду Палати громад), ще більше посилює роль петицій у парламентському лобіюванні [9, с. 3]. Подаючи до законодавчого органу петицію, заявники сплачують спеціальний грошовий збір (20 фунтів стерлінгів) до парламентського управління грошових зборів [5, с. 5].

Петиційна форма лобіювання здебільшого реалізується шляхом ініціювання внесення до парламенту приватного законопроекту у формі петиції (private bills) з питань, що зачіпають інтереси певної групи населення чи певної території. Такі петиції мають бути подані до парламенту не пізніше 27 листопада кожного року. Найбільш спірні приватні законопроекти подаються до Палати громад, а складні з юридичного погляду – до Палати лордів. Потім ініційовані у формі петицій приватні законопроекти мають бути опубліковані в офіційних газетах не пізніше 11 грудня кожного року. Обов'язковою умовою подання приватного білля є ознайомлення з його змістом усіх осіб, права яких (навіть імовірно) може бути обмежено після набуття чинності цим актом [8, с. 2–3].

Розгляд приватних законопроектів парламентом, зі стадійно-процесуального погляду, є доволі складним. Тому особи, що ініціювали їхнє внесення, як правило, звертаються по юридичну допомогу до так званих парламентських агентів (parliamentary agents), які згідно з підписаною відповідною угодою набувають статусу їхніх офіційних представників у парламенті. Основними завданнями парламентських агентів є забезпечення ухвалення приватних законопроектів законодавчим органом і ведення переговорів із опонентами законопроектів. Усі парламентські агенти є членами фірм, які спеціалізуються на парламентському посередництві, й згідно з англійським парламентським правом належать до категорії професійних агентів (Roll A agents) [5, с. 5]. Нині в Лондоні зареєстровано 6 таких фірм, що розташовані неподалік будинку британського парламенту [8, с. 2, 9].

Окрім парламентських агентів, інтереси заявників можуть представляти також особи, які подають до комітету з приватних законопроектів листа, що уповноважує їх на представництво інтересів заявників, і свідоцтво професійної відповідності (certificate of respectability), засвідчене підписом депутата Палати громад, магістратом, баристером чи соліситором. Усі особи, які надали ці документи, належать до агентів категорії Б (Roll B agents). Від агентів категорії А не вимагають оформлення таких документів. Агенти категорії Б зобов'язані зареєструватися в комітеті з приватних законопроектів перед початком його першого засідання під час поточної сесії [5, с. 5].

Особи та організації, які виступають проти поданого приватного законопроекту, у свою чергу можуть звернутися з відповідною петицією до обох палат парламенту. Вона має форму скарги, в якій заявники обов'язково вказують шкоду, що їй може бути заподіяно в разі ухвалення приватного білля. Для представництва власних інтересів у законодавчому органі під час розгляду ним петиції опоненти приватного законопроекту також можуть найняти парламентських агентів категорій А чи Б або звернутися по допомогу до депутата від свого виборчого округу. Проте варто наголосити, що статусу опонентів поданого приватного білля особи набувають лише після прийняття Палатою відповідного процедурного рішення [5, с. 5].

Після встановлення прийнятності внесених приватних законопроектів вони проходять ті само процедури законодавчого процесу, що й публічні білли, але за особливими правилами. Подані до парламенту приватні законопроекти поділяються на дві категорії:

1. Білли, які не є предметом оскарження. Вони розглядаються парламентом за спрощеною законодавчою процедурою. Зокрема, під час першого читання здійснюється офіційне представлення білля Палаті, під час другого – обговорюються його принципи та концептуальні засади. Однак найзначнішою стадією є розгляд законопроекту в спеціальному комітеті Палати, основна мета якого – обґрунтування заявниками потреби його прийняття. За результатами обговорення комітет приймає одне з двох можливих рішень. Перше: «справа не доведена» (case not proved). Згідно з ним розгляд білля парламентом припиняється. Друге: «справа доведена» (case proved). Це є підставою для подальшого обговорення законопроекту. Третє читання щодо нього проводиться з метою усунення редакційних неточностей і прийняття Палатою білля в цілому. Аналогічні стадії приватний законопроект проходить і в другій Палаті, після чого подається монарху для його промульгації [8, с. 3–5, 10–11].

2. Білли, щодо яких до парламенту внесено заперечення у формі петиції. Стадійно-процесуальне проходження таких законопроектів, завдає значно більше клопоту особам що їх ініціювали. Обговорення під час першого та другого читань здійснюється (на відміну від біллів першої категорії) за обов'язкової участі опонентів і забирає більше часу. Ключовим етапом їх розгляду є обговорення в комітеті Палати з приватних законопроектів, який британські юристи іноді називають «квзасудовим» [5, с. 6]. Це зумовлено тим, що його засідання нагадують розгляд справи під час судового процесу. На ньому

сторони вступають у дебати, наводячи аргументи на користь своєї позиції. За результатами розгляду комітет також приймає одне з двох можливих рішень. Перше: «справа не доведена» (case not proved), яке зупиняє розгляд законопроекту. Друге: «справа затверджена» (case approved), що забезпечує подальший рух законопроекту в парламенті. Після цього документ подають до другої Палати парламенту, де він проходить ті само стадії, що й публічний білл [8, с. 3–5, 10–11].

Інформація про внесені приватні законопроекти систематично оприлюднюється через Інтернет на офіційному сайті британського парламенту. З нею можна ознайомитися в розділі «Білли та законодавство» (Bills and Legislation) під рубрикою «Приватні білли, подані до парламенту» (Private Bills before Parliament). Чи просто за електронною адресою: [http://www.parliament.uk/bills/private\\_bills.cfm](http://www.parliament.uk/bills/private_bills.cfm). Більше того, згідно з процедурними правилами всі зацікавлені особи можуть електронною поштою ([webmaster@parliament.uk](mailto:webmaster@parliament.uk)) надсилати до парламенту свої міркування з приводу того чи іншого приватного законопроекту. Наразі розглядається питання про запровадження системи електронної передплати інформації про будь-які зміни в розгляді приватних законопроектів парламентом.

У Британії загалом заохочується участь лобістів у законопроектній роботі. Під час розробки законодавчих актів, відбуваються консультації із залученням до цієї роботи зацікавлених осіб як експертів [6, с. 63]. Зокрема, можливість висловити свою думку щодо певного законопроекту надає суб'єктам лобіювання спеціальна законодавча процедура – видання урядом так званої «зеленої книги» (green paper), що є первинною й дискусійною. Зазвичай її друк передує обговоренню білля в законодавчому органі. Метою «зеленої книги» є проведення консультацій із громадськістю щодо положень урядової законодавчої ініціативи. За результатами дискусії видають «білу книгу» (white paper), що відображає реакцію на «зелену». «Біла книга» є основою для остаточного варіанта законопроекту, що його буде внесено урядом до парламенту.

Якщо центральний орган виконавчої влади та зацікавлені особи узгодили між собою нормативні положення «зеленої книги», то після видання «білої книги» лобіювання вважається непристойним [4, с. 41]. Підкреслю: видання книг стосується лише тих законопроектів, що викликають неабиякий суспільний інтерес [1, с. 9–10].

Специфіка лобіювання у Великій Британії зумовлена також особливостями англійського права, в якому будь-яке правило поведінки, незалежно від того, має воно загальний чи індивідуальний характер, підпадає під правову норму. Тобто фактично відсутній поділ на нормативні та індивідуальні правові акти. Тому одними з основних об'єктів лобіювання є органи виконавчої влади. Цю тенденцію можна пояснити також низкою інших чинників. По-перше, зростанням політичної ваги уряду, який формується партією, що отримує більшість місць у Палаті громад (звідси і його підтримка парламентською більшістю в законопроектній роботі). По-друге, повноваженням уряду розробляти фінансові білли. По-третє, його надзвичайно високою законодавчою активністю: переважна більшість законопроектів (майже 95% від усіх зареєстрованих у парламенті) надходить саме від урядових установ [7, с. 275].

Навіть якщо депутат самостійно вносить білл до парламенту, то згідно з виробленим британською конституційною практикою алгоритмом він має діяти через відповідного міністра або узгодити з ним положення ініційованого законопроекту [15, с. 6]. Це зумовлено й тим, що з п'яти днів тижня, в які відбувається розгляд у парламенті законодавчих ініціатив різних суб'єктів, чотири відводиться урядовим біллям і лише один – біллям окремих парламентаріїв.

Лобіювання на урядовому рівні здійснюється переважно через діяльність спонсорських підрозділів при соціально-економічних відомствах. Англійський учений Д. Олдерман наголошує, що лобісти настільки інтегрувалися в систему прийняття нормативно-правових актів урядовими установами, що деякі галузі діяльності органів виконавчої влади просто неможливо уявити без їхньої участі [2, с. 18]. Однак слід зауважити: така форма взаємодії лобістів і лобістських об'єднань із урядовими установами є квазіінституційною, бо формальної, юридично визначеної системи консультування уряду в англійській правовій системі немає, але зацікавлені особи фактично допущені до імплементації його нормативно-правових актів.

Отже, лобіювання у правотворчому процесі Великої Британії є своєрідним симбіозом європейсько-американської правової традиції відстоювання інтересів. Важливе надбання британської субмоделі лобіювання – це забезпечення на конституційно-правовому рівні реальної можливості впливати на владні інституції як професійним лобістам через роботу в спеціалізованих парламентських комітетах і консультативно-дорадчих установах при урядових відомствах, так і пересічним громадянам шляхом внесення до палат парламенту приватних законопроектів у формі петицій.

#### Джерела

1. A British Bill of Rights: Informing the debate. The Report of the Justice constitution committee. – London, 2007. – 166 p.
2. Alderman G. Pressure groups and government in Great Britain. – Harlow: Essex, England; New York: Longman, 1984. – 164 p.
3. APPC Response to the Public Administration Select Committee Report on Lobbying. February 2009 / The Association of Professional Political Consultants. – London, 2009. – 5 p.
4. Dlugopolsky O. Models of Lobbying: International experience and Ukrainian specificity // Journal of European Economy. – 2006. – Vol. 5. – № 1. – P. 27–51.
5. How to Petition against a Private Bill in the House of Commons. Session 2008-09 / Private Bill Office House of Commons. – London, 2008. – 18 p.
6. Lobbying: Access and influence in Whitehall. House of Commons, Public Administration Select Committee. First Report of Session 2008-09. – Vol. 1. – London, 2009. – 80 p.
7. Norton P. The British Polity. – Third Edition. – New York: Longman, 1994. – 409 p.
8. Private Bills. Legislation Series. Revised October 2008 / House of Commons Information Office. – London, 2008. – 13 p.
9. Proposals for an e-petitions system for the House of Commons / Lucinda Maer; Parliament and Constitution Centre. – London, 2008. – 23 p.
10. Public Petitions. Procedure Series. Revised July 2008 / House of Commons Information Office. – London, 2008. – 11 p.
11. Registration of donations and loans to MPs / Oonagh Gay; Parliament and Constitution Centre. – London, 2009. – 7 p.
12. The Parliaments Acts / Richard Kelly; Parliament and Constitution Centre. – London, 2007. – 28 p.
13. The Speaker. Members Series. Revised September 2003 / House of Commons Information Office. – London, 2003. – 9 p.
14. Website The Confederation of British Industries. [Electronic Recourse]. – Mode of access: [www.cbi.org.uk](http://www.cbi.org.uk)
15. You and Your MP. Members Series. Revised March 2008 / House of Commons Information Office. – London, 2008. – 11 p.