

*The article is devoted to the institute of French lobbyism. The author gives a historical overview of the process of formation of this institute, analyzes its current state, inherent in it specific national features. Summarizing, there is a parallel between the attitude towards lobbyism in France and Ukraine. Taking into account the French experience, the author draws attention to the main points of concern, the elimination of which will contribute to the rethinking of domestic lobbyism, which will have a multi-faceted positive effect for Ukraine.*

**Keywords:** *lobbyism, continental model of lobbying, France, pressure groups, representation of business interests.*

УДК 351.82

DOI : 10.5281/zenodo.1493303

Yarovoi T.S.,  
Interregional Academy of Personnel  
Management, Candidate of Sciences in Public  
Administration, Associate Professor of the  
Department of Public Administration

**Институт лоббизма во Франции, как  
пример континентальной модели  
лоббистской деятельности**

*(Institute of Lobbyism in France, as an example  
of a continental model of lobbying activity)*

#### **Актуальность темы исследования.**

Лоббизм как политическое, экономическое и общественное явление является неотъемлемой составляющей, постоянным и существенным фактором политической культуры демократического общества.

Приоритетными сферами цивилизованного лоббизма являются политика, экономика, социальная и профессиональная сферы жизнедеятельности общества.

Интенсификация политических процессов на национальном и наднациональном уровнях в современном мире поставили на повестку дня во взаимодействии властных институтов и гражданского общества

вопросы прозрачности принятия политических решений, касающихся интересов рядовых граждан, финансово-промышленных групп, неформальных объединений и тому подобное. Это приводит научный интерес к феномену цивилизованного лоббизма как фактора политической культуры и к особенностям его влияния на отношения между властью и гражданским обществом.

Весьма интересным в контексте исследования лоббизма кажется Французский опыт. Лоббизм прошел в этой стране солидную апробацию как средство влияния «групп интересов» на курс, проводимый законодательной и

исполнительной властью и ведущими политическими партиями. На действия механизма лоббирования «по-французски» накладывают отпечаток правовые основы государственного устройства (больше чем в США, роль государства в регулировании экономики), исторически сложившиеся традиции и обычаи осуществления парламентом своей деятельности.

Целью статьи является анализ французского института лоббизма в контексте внедрения его наработок в украинские реалии.

#### **Анализ предыдущих исследований и публикаций**

Лоббизма, как политико-правового института и социально-экономического явления в то или иной степени посвящали свои труды ряд отечественных и зарубежных ученых, в частности: А.В. Гросфельд, Л. Левин, А. П. Любимов, Р.М. Мацкевич, И.В. Мусиенко, М.П. Недюха, Н.А. Осипова, В.В. Сумская, W. Grant, U. Kurczewska, C. Marin, A. Martinelli, W. Paterson, M. Palter.

Особое внимание института лоббизма Франции уделили внимание в своих

исследованиях Т.И. Аравин, Ф. Ардан, Ф. Буаре, Ю.Ю. Кузнецов, В.Е. Чиркин. В то же время, развитие политического, социально-экономического пространства Европейского союза и однозначность евроинтеграционных стремлений Украины, в сочетании со становлением отечественного института лоббизма, порождает потребность в новых, детальных исследованиях моделей лоббизма, присущих странам Европейского пространства, в том числе – Франции.

#### **Основное содержание исследования**

Исследователи лоббизма традиционно выделяют англосаксонскую и континентальную (европейскую) модели лоббирования. Континентальная (европейская) модель (представителями которой считаются Германия, Франция, Австрия, Нидерланды и другие европейские государства) лоббирование преимущественно осуществляется через специально созданные консультативно-совещательные учреждения при органах власти. Как отмечает исследователь лоббизма Л. Левин, в рамках

континентальной модели, государство санкционирует участие заинтересованных лиц в этом процессе (лоббирование), который проходит в формате сотрудничества или даже поручений со стороны государства публичным институциям организованных интересов [1, с. 66]. Таким образом, в рамках континентальной модели, можно констатировать активное участие государства в процессе лоббизма – наличие диалога между государственными органами и субъектами лоббизма.

Де-факто лоббизм во Франции существовал испокон веков. Еще в абсолютистской Франции действовали консультативные органы, представляющие перед монархом интересы состоятельных слоев населения, так, например, со времен Генриха IV при короле действовал так называемый торговый совет [2, с. 116].

В XIX веке катализатором интенсификации лоббирования в институтах власти стал принятый в 1884 году закон о свободе союзов, который стимулировал развитие системы защиты «цеховых интересов», которые

представляли лоббисты. Последние фактически были поверенными представителями своих клиентов – промышленных и торговых «королей» сахара, табака, стали и т.д., в высших органах государственной власти [3, с. 62]. Однако уже в XX веке внедрение легитимных форм лоббирования было реализовано путем создания специального конституционно-правового института – социально-экономического совета, статус которого четко регламентирован XI Главой Конституции Франции 1958 [4, с. 128]. Данный институт был создан на основе Национального Экономического Совета, который действовал согласно декрета 1925 года, а впоследствии Конституция 1946 года трансформировала его в одного из основных конституционных субъектов законодательного процесса [5, с. 158]. Сейчас социально-экономический совет выполняет роль своеобразного «лоббистского парламента». Стоит отметить, что подобные учреждения конституированы и в Австрии и Нидерландах.

Новый шаг к признанию статуса

лоббистов во Франции был осуществлён в 1981 году, когда после 23-летнего правления социалистов государству пришлось практически заново выстраивать отношения с представителями промышленности. В то же время, в соответствии с традициями французского парламентаризма, депутаты, выражая чьи-либо интересы (фактически – лоббируя их), обязательно при этом заявляют, что стоят на защите интересов только народа. Лоббистов при этом они называют экспертами. Причиной избегания употребления терминов «лоббизм» и «лоббирование» во Франции, специалисты называют два фактора: во-первых, это является косвенным следствием официально задекларированного властью введения «табу» на употребление «неприличных» иностранных слов; и во-вторых, непризнание на официальном уровне лоббирования как политико-правового института [6, с. 36]. Во французском языке это понятие в основном обозначается как «интриги в коридорах (парламента)» (*intrigues de couloirs (parlement)*) [7, с. 141], а собственно

лоббистов преимущественно вспоминают как «группы давления» (*groupe de pression*) [8, с. 112].

Специфической чертой конституционно-правового регулирования лоббирования во Франции является то, что оно *de jure* согласно ст. ст. 23 и 79 Регламента Национального Собрания Французской Республики запрещено в парламенте когда лоббирование фактически существует и широко практикуется через различные легитимные формы взаимодействия власти и общества [9, с. 65].

Так, 69% французских госслужащих считают, что лоббисты могут выступать посредниками, но 49% признают, что они не могут определять характер политического решения ни на одном из уровней [2, с. 118]. Такая убежденность чиновников представляется автору слишком оптимистичной.

При осуществлении лоббирования лоббисты и лоббистские объединения также опираются на ст. 4 Конституции Франции: «политические партии и группы способствуют реализации принципа

всеобщего избирательного права (которые создаются и осуществляют свою деятельность свободно)» и Кодекс этики лоббистов [4, с. 106].

Если говорить о вопросах конституционного контроля за парламентариями во время лоббирования, то во Франции количество правовых норм о несовместимости депутатского мандата с другими видами деятельности, значительно больше, чем в других странах. Такие нормы изложены в нескольких статьях Избирательного кодекса и включают запрет на занятие должностей на любом уровне в государственных предприятиях и учреждениях, за исключением преподавательской работы, а также в коммерческих структурах. Контроль за выполнением положений о несовместимости должностей возложен на высший орган конституционной юстиции – Конституционный Совет. В случае выявления данного рода правонарушений, Совет обязан объявить об отставке парламентария. Однако по сегодняшний день, фактов этих правонарушений не было зафиксировано [6, с. 37]. Таким

образом, можно констатировать высокий уровень правового контроля за лоббизмом, который, однако, не снижает интенсивности лоббизма фактического, ставший традиционным для этой страны.

Французская субмодель лоббирования преимущественно осуществляется в рамках деятельности социально-экономического совета, который имеет четко определенный конституционно-правовой статус. Упомянутый Совет состоит из 230 членов, они делегируются правительством и различными профессиональными категориями сроком на 5 лет. Относительно принципов кадрового формирования Совета, то 40 мест принадлежит Правительству, на эти места назначаются высококвалифицированные специалисты в экономической, социальной, культурной и научных областях. Остальные места принадлежат профессиональным категориям – представителям частных и государственных предприятий, общественных объединений, лицам свободных профессий и т.п., отбором

которых и определением соответствующих квот занимается правительство [10, с. 177].

С точки зрения организации, социально-экономический совет разделен на девять секторов. Их число и специализация определяются специальным декретом. В секторах могут дополнительно работать специалисты, которые назначаются органами исполнительной власти. Главной задачей данных структурных подразделений является сбор и обобщение необходимой информации, которая затем используется при обсуждении на общем собрании Совета. Руководит работой Совета его председатель, который избирается из членов. Кроме Конституции данное учреждение, действует в соответствии с внутренним регламентом, утверждаемым также специальным декретом.

Основное содержание работы Социально-экономического совета – это консультирование правительства в законопроектной работе. Свои предложения и замечания он предоставляет органу исполнительной власти в форме заключений по всем

законопроектам социально-экономического характера. Существенным рычагом для отстаивания позиции Совета в отношении определенного законопроекта, отмечает российский ученый-конституционалист В. Чиркин, является назначение своего делегата для изложения аргументов в парламенте при рассмотрении этого законопроекта [11, с. 473]. При этом, Совет может выступать как консультативно-совещательный орган, а может и обладать правом решающего голоса в законодательном процессе. Однако, стоит заметить, что его работа не отличается высокой активностью. По данным французских юридических источников, Совет проводит заседания в течение двух дней дважды в месяц и предоставляет правительству не более двадцати выводов из законопроектов в год [5, с. 159].

Поскольку в законопроектной работе преимущество принадлежит не парламенту, а органам исполнительной власти, именно они и являются основным объектом лоббирования. Отстаивания корпоративных интересов на

правительственном уровне осуществляется через систему консультативно-совещательных учреждений, которые созданы вокруг органов исполнительной власти [10, с. 176]. В состав таких учреждений входят различные ассоциативные объединения, активно участвуют в выработке правотворческого материала на правительственном уровне. На практике лоббирование в органах исполнительной власти достаточно эффективно, поскольку соотношение принятых законодательных инициатив между парламентом и правительством составляет один к десяти [12, с. 388]. Таким образом, в рамках законотворческого процесса Франции вновь подтверждается высокая интенсивность лоббизма и декларативность его «ограниченности».

Лоббирование в парламенте, несмотря на законодательный императив относительно его запрета в Национальном Собрании, фактически осуществляется через деятельность более 170 так называемых «содружеств» и «исследовательских групп», которые

специализируются на разработке предложений с целью дальнейшего их продвижения в качестве законодательных инициатив, поправок нормативно-правовых актов. Удельный вес в законодательном лоббировании также принадлежит внепарламентским органам, лоббистский потенциал которых значительно повышается за счет привлечения к их работе депутатов Национального Собрания и членов Сената [13, с. 69]. Наиболее влиятельными среди них являются: Комитет по себестоимости производства вооружений, Национальная комиссия по информированию и свободы, Постоянный совет по делам военной службы, Национальный совет статистики и тому подобное. Делегирование законодателей в данные органы, согласно с законодательными и регламентными актами, осуществляется после прохождения специальной процедуры их утверждения в парламенте. Назначенные внепарламентские организации члены обеих палат в законодательном процессе сотрудничают с соответствующими парламентскими постоянными



комиссиями [6, с. 37].

По мнению ряда ученых особенность лоббирования в правотворческом процессе Франции вытекает из большей, по сравнению с другими европейскими странами, роли государства в регулировании экономических отношений и высокой степени централизации принятия нормативно-правовых актов. Как отмечает американский ученый М. Пелтер, Французской субмодели, присущий так называемый «мягкий» вариант неинституционализирования внедрения лоббистской инфраструктуры в общегосударственную машину [10, с. 176].

Не меньшую активность французские лоббисты проявляют и на внешнем фронте деятельности. Так, среди самых авторитетных фирм по предоставлению лоббистских услуг, расположенных в Брюсселе, французский ученый Ф. Буаре выделяет «Информасьон е Антреприза» (Information et Entreprise) Ж.-Ж. Массара, «Пламридж и партнеры» (Plumridge & Partners) Г. Пламриджа, «Эврика» (Evreka) М. Дюбрюль т.д. [7, с. 145]. В упомянутых фирмах в основном

работают авторитетные юристы и специалисты по массовой коммуникации. На уровне ЕС начиная с 1996 года также действуют профессиональные союзы лоббистов EFL, EPAL и SEAP – объединение с высоким вступительным членским взносом, претендующих на роль зонтичных структур во всех вопросах, касающихся представительства и защиты корпоративных интересов лоббистов, которые практикуют в европейских учреждениях [14, с. 58]. Очень важную роль играет Association des Maires de France, которое в учреждениях ЕС представляет интересы французских мэров и других чиновников Франции [15, с. 42].

Постепенная адаптация некоторых тенденций зарубежного опыта лоббирования в отечественную практику приводит к появлению в Украине элементов французской практики лоббирования бизнесом своих интересов. В частности, некоторые функции Совета предпринимателей при Кабинете министров Украины аналогичные функциям Национального социально-экономического совета Франции. Кроме



того, просматриваются элементы немецкой модели. При многих государственных органах появились разного рода общественные коллегии, которые, с одной стороны, помогают обществу и бизнесу донести свою позицию до чиновников, с другой – повышают профессионализм принимаемых решений. Например, при Главной аналитической службе Секретариата Президента уже действуют подобные коллегии по ключевым вопросам [16]. В то же время, подобные тенденции нельзя считать однозначно положительными. Для Украины, как и для Франции, характерно замалчивание лоббизма, его природы, положительных и отрицательных эффектов. Это приводит к все большему расслоению между представителями крупного бизнеса, лоббизмом активно пользуются, и среднестатистические граждане, которые в основном не имеют о нем представления. Остается надеяться, что дальнейшие исследования в этой сфере будут способствовать не только поиску оптимального пути для развития украинского лоббизма, но и

популяризовать данную тему среди широкого круга общественности.

### **Выводы**

Французский опыт лоббизма представляет собой высокий интерес для украинских исследователей. Исторически сложившиеся традиции и обычаи осуществления бизнесом и общественностью влияния на власть во Франции достигают времен абсолютизма. Сейчас лоббизм в этой стране не слишком декларативен, но по факту – является очень развитым, разветвленным и структурированным институтом, проявляется и во внутренних и во внешнеполитических процессах. Французским чиновникам присуще оптимистично снисходительное отношение к лоббизму, а иногда – и публичная недооценка его роли. Немного схожа ситуация в Украине, где замалчивание лоббизма, его природы, положительных и отрицательных эффектов приводит к дальнейшему увеличению пропасти между представителями крупного бизнеса, которые активно пользуются лоббизмом, и

среднестатистическими гражданами, которые им не только не пользуются, но и вообще мало информированы в этом вопросе. Но, к сожалению Украина, в отличие от Франции, пока не имеет несколькосотлетнего опыта налаживания цивилизованного лоббизма.

Дальнейшие исследования лоббизма, в том числе – соответствующего французского опыта, и опыта других

развитых государств, позволят лучше понять роль этого института в украинских реалиях, перевести лоббизм в цивилизованные рамки, однозначно будет способствовать развитию отечественной экономики, будет способствовать приведению отечественных политических стандартов к нормам Европейского Сообщества.

### References

1. Lewin L. Governing Trade Unions in Sweden / L. Lewin. – Cambridge: Harvard University Press, 1980. – 180 p.
2. Grosfeld Elena Vladimirovna. Stanovlenie lobizma v sovremennoy Ukraine. : Dis... kand. nauk: 23.00.02 – 2009.
3. Aravina T.I., Kuznetsov Yu.Yu. Lobbizm: natsionalnye obraztsy i stepen sotsialnoy priemlemosti / T.I. Aravina, Yu.Yu. Kuznetsov // Sotsis. – 2000. – # 9. – P. 59-63.
4. Konstitutsiya Frantsii 1958 goda // Konstitutsii zarubezhnyih gosudarstv: Uchebnoe posobie / [sost. prof. V.V. Maklakov]. – 2-e izd. – M.: Izd-vo BEK, 1997. –P. 89-139.
5. Ardan F. Frantsiya: gosudarstvennaya sistema / F. Ardan; [per. s frants]. – M.: Yurid. lit., 1994. – 176 p.
6. Prihoda N. Lobbizm: kak eto delaetsya vo Frantsii / N. Prihoda // Biznes i politika. – 1995. – # 8. – P. 36-41.
7. Buari Filipp A. Pablik rileyshinz ili strategiya doveriya / Filipp A. Buari [per. s fr.]. – M.: Konsaltingovaya gruppa «Imidzh kontakt», Infra – M., 2001. – 178 p.

8. Marin C. Comunicarea institutionala / C. Marin; [Universitatea de Stat din Moldova]. – Chisinau: Centrul Tehnologii Informationale, 1998. – 185 p.
9. Fronya N. Igra sveta i teni: deyatelnost lobbistskih grupp ostaetsya nezametnoy dlya obschestva / N. Fronya // Ukrainskiy yurist. – 2005. – # 10 (34). – p. 62-65.
10. Palter M. Comparative politics: Political Economy, political culture and political Interdependence / M. Palter. – Itasca, Illinois: F.E. Peacock Publishers, Inc., 1997. – 648 p.
11. Chirkin V.E. Konstitutsionnoe pravo zarubezhnyih stran / V.E. Chirkin: Uchebnik. – 4-e izd., perer. i dop. – M.: Yurist', 2005. – 669 p.
12. Georgitsa A.Z. Sovremennyiy parlamentarizm: problemyi teorIYi i praktiki / Aurel ZinovievichIyovich Georgitsa. – Chernovtsy: «Ruta», 1998. – 484 p.
13. Lyubimov A.P. Istoriya lobbizma v Rossii / Alesey Pavlovich Lyubimov. – M.: Fond «Liberalnaya missiya», 2005. – 208 p.
14. Kurczewcka U., Moleda-Zdziech M. Lobbying w Unii Europejskiej / U. Kur-czewcka, M. Moleda-Zdziech; [Instytut Spraw Publicznych]. – Warszawa, 2002. – 228 s.
15. Lobbying in the European Union: Current Rules and Practices. European Parliament, Directorate-General for Research. – Luxembourg: Publications Service, 2003. – 44 p.
16. Mishutin S. Puti lobbista neispovedimyi [Elektronnyiy resurs]. – Rezhim dostupa: <http://www.companion.ua/Articles/Content/Forprint/?Id=7836&Callback=46>.