

УДК 328.184

М. В. Лись,

*студентка IV курсу Інституту прокуратури та кримінальної юстиції,
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, м. Харків*

ЛОБІЗМ ЯК ПОЛІТИЧНА ТЕХНОЛОГІЯ: ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ

M. V. Lys',

*IV year student at the Criminal Justice and Prosecutors' Training Institute,
Yaroslav Mydryi National Law University, Kharkiv*

LOBBYING AS POLITICAL TECHNOLOGY: INSTITUTIONALISATION IN UKRAINE

Стаття присвячена дослідженню питань, що стосуються явища лобізму в Україні: його сутність, сучасне квазілобіювання в суспільстві, аналізується практика спроб впровадження інституту лобіювання на законодавчому рівні. Проведено аналіз положень останнього законопроекту про лобізм, що розглядався парламентом. Наведені пропозиції щодо його вдосконалення та подальшого доопрацювання.

The article is devoted to the study issues related to the phenomenon of lobbying: its essence, modern quasi lobbying in society, it analyzes the practice of attempts to introduce the lobbying institute at the legislative. An analysis of the provisions of the last bill on lobbying, which was considered by the parliament, was conducted. The suggestions for its improvement and further refinement are given.

Ключові слова: лобізм, інститут лобізму, корупція, лобістська діяльність, групи впливу.

Key words: lobbying, institute of lobbying, corruption, lobbying activity, groups of influence.

Постановка проблеми. У статті порушуються важливі питання дослідження відсутності належних юридичних регуляторів лобістської діяльності у законодавстві України. Демократично розвинуті країни характеризуються тим, що державна влада не може існувати та функціонувати ізольовано від громадянського суспільства. Саме від належно створеного механізму такої взаємодії залежить динамічний розвиток суспільства, а також визначається сприйняття держави міжнародним співтовариством у зовнішньополітичних та економічних відносинах. Такий вплив зумовлений об'єктивними процесами державотворення, а також за допомогою нього відбувається інформаційне донесення до державних структур потреб окремих груп населення або суспільства в цілому. У світовій практиці зазначене явище прийнято називати «лобіюванням». В Україні воно широко застосовується у вищих інституціях держави, проте є маловідомим серед населення країни, і зазвичай ототожнюється з корупцією та хабарництвом. Саме через відсутність належного правового регулювання, квазілобіювання сприймається як позаправове та латентне явище, що призводить до деформації громадської думки про лобізм як позитивний феномен.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Єдиного підходу до унормування політико-правового статусу лобістів та лобістської діяльності серед вчених не існує. Проте наукові праці та проведені дослідження дають змогу надати загальну характеристику цього явища. О. Любимов зазначає, що лобіювання – це сукупність норм, регулюючих взаємодії громадян, громадських об'єднань, організацій, установ, які спеціалізуються на лобістській діяльності для здійснення впливу на прийняття необхідних лобістам рішень та для активного відстоювання своїх інтересів [1, с. 39].

Український дослідник В. Нестерович визначає лобіювання «як процес легального впливу на чітко визначені законом органи державної влади й органи місцевого самоврядування, а також на їх посадових осіб з боку зареєстрованих у встановленому законом порядку фізичних та юридичних осіб з метою закріплення власних інтересів чи інтересів третіх осіб (клієнтів) у нормативно-правових актах, що приймаються» [2, с. 5].

Над зазначеною проблемою працював В. В. Субочев, який виокремлює такі риси лобізму, як:

- його нерозривний зв'язок з владними інститутами;
- лобізм представляє собою феномен соціально-політичного посередництва;
- наявність чітко визначеного об'єкту впливу – процесу прийняття рішень органами публічної влади [3, с. 30, 31].

Теоретико-методологічній розробці проблематики лобізму присвячено низку праць таких науковців, як О. Шевченко, П. Толстих, Т. Богиня, Е. Гросфельд, В. Сергєєв, Є. Борисова, В. Алпатов, Є. Тихомирова, А. Одінцева, В. Сумська та багатьох інших. Водночас наявність достатньої кількості науково-теоретичного матеріалу щодо обґрунтування такого явища, як «лобізм», не означає належного унормування практичного здійснення цієї діяльності в Україні.

Мега статті – здійснити аналіз процесу спроб нормативно-правового закріплення лобіювання як політичного інституту, а також визначити з урахуванням вимог європейського законодавства прийняття необхідних норм для інституціоналізації лобізму в Україні на довготермінові перспективи.

Виклад основного матеріалу. Протягом останніх десятиріч неухильно активізувалась діяльність груп, які переслідують власні інтереси – найчастіше в економічній та політичній сферах. У зв'язку з цим, у 2010 році Парламентська Асамблея Ради Європи (ПАРЄ) ухвалила Рекомендацію 1908 (2010) «Лобіювання в демократичному суспільстві (Європейський кодекс поведінки при лобіюванні)», у якій зазначається, що плюралізм інтересів є важливою рисою демократії, тому члени суспільства мають повне право організовуватись і лобіювати свої інтереси. Однак, таке явище, як нерегульоване приховане лобіювання, може порушити демократичні принципи і належне управління [4]. У нашій країні це призвело до того, що будь-які рішення або дії представників влади сприймаються з недовірою, наслідком чого стала деформація громадської свідомості та утвердження негативних стереотипів.

Не дивлячись на відсутність в Україні чіткої законодавчої та інституційної основи для здійснення лобістської діяльності, ми не можемо взагалі заперечувати її існування. В одних країнах лобізм закріплений на законодавчому рівні – Канада, США, Велика Британія, ФРН, Франція, Європейський Союз, а в інших, у тому числі і в Україні, використовуються різні форми саморегуляції. Так, Радейко Р. І. виділяє дві основні форми лобіювання:

- *Безпосередній лобізм*, який полягає у цілеспрямованій роботі із суб'єктами законодавчої ініціативи (їх посадовими особами та структурними органами) з метою прийняття Верховною Радою України законодавчого акта, що відповідав би інтересам певних осіб (груп осіб). Ця форма лобізму виражається у наступному: 1) внесення суб'єктами законодавчої ініціативи та сприяння прийняттю нормативно-правових актів: групи інтересів та впливу займаються не тільки розробленням проектів законів, а й забезпечують реалізацію механізму просування законопроекту; 2) безпосередній контакт з уповноваженими особами у процесі підготовки та опрацювання проектів рішень: основне завдання лобіста полягає у досягненні з офіційною особою домовленостей про прийняття відповідного рішення; 3) надання суб'єктам законодавчої ініціативи інформації про необхідність прийняття нових законів, внесення змін, доповнень або скасування чинних законів України; 4) проведення експертизи законопроектів: у таких експертних висновках, поряд з аналізом положень тексту, можуть міститися детальні й конкретні пропозиції з удосконалення норм, щодо включення норм чи виключення окремих норм проекту закону.

- Другою формою є *опосередкований* вплив, який полягає у непрямій дії на суб'єктів законодавчої ініціативи для прийняття, зміни чи скасування закону України чи іншого рішення Верховної Ради України. Вона проявляється у наступному: 1) організація та проведення громадсько-політичних заходів для формування суспільної думки щодо необхідності прийняття певної законодавчої ініціативи; 2) фінансування виборчих кампаній політичних партій та кандидатів у депутати, що підтримують ідеї заінтересованої групи; 3) розсилання інформаційних і аналітичних матеріалів; 4) організація й проведення публічних та науково-практичних заходів; 5) пропаганда своїх інтересів через засоби масової інформації [5, с. 74-77].

Таким чином, лобісти безперешкодно відстоюють свої інтереси у державних структурах в умовах тінювого лобізму, разом з тим відсутність державного контролю з боку держави призвело до існування нецивілізованого лобіювання в Україні.

На сьогодні існує дві цілком протилежні точки зору на природу явища лобізму: у першому трактуванні лобізм розглядають як прояв корупції. Так, відповідно до ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» корупція – це використання особою наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам [6]. Другою тезою є те, що такий вплив буде необхідним і корисним, якщо визначатиметься як: легітимний (в межах правового поля), суспільно виважений та публічно відкритий. Щоб досягти зазначеного, протягом 1999-2009 років активно здійснювались спроби унормування інституту лобіювання. Загалом до парламенту було подано чотири законопроекти:

1) Проект Закону України «Про лобіювання в Україні» від 13 квітня 1999 р. № 3188, внесений до Верховної Ради України народним депутатом України І. Шаровим;

2) Проект Закону України «Про правовий статус груп, об'єднаних спільними інтересами (лобістських груп) у Верховній Раді України» від 3 листопада 1999 р. № 3188-1, внесений до Верховної Ради України народним депутатом України Ю. Сахном;

3) Проект Закону України «Про діяльність лобістів у Верховній Раді України» від 9 листопада 2003 р. № 8429, внесений до Верховної Ради України народним депутатом України І. Гринівим;

Один Проект Закону «Про регулювання лобістської діяльності в органах державної влади» (не внесений до Верховної Ради України, був розроблений і оприлюднений 25 вересня 2003 р. А. Ткачуком у мережі інтернет). У свій час став предметом обговорення у науково-експертному середовищі.

Ще один проект Закону України «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів (про лобіювання)» розробили у Міністерстві юстиції України і схвалили Кабінетом Міністрів України 8 грудня 2009 року, але так і не внесли до парламенту через зміну Уряду в 2010 році.

А також був створений проект Закону України «Про регулювання лобістської діяльності в Україні» від 20 жовтня 2010 р. № 7269, внесений до Верховної Ради України народним депутатом України В. Коновалюком. Цей законопроект був розроблений на базі попереднього, проте відповідно до експертних висновків Міністерства юстиції України й Інституту економіко-правових досліджень НАН України, прийняття зазначеного законопроекту було визнано передчасним у силу «не готовності суспільства до створення інституту лобіювання» [7, с. 81].

Саме ці шість законопроектів є основним теоретичним і методологічним базисом України щодо визначення правового статусу лобістів і їхніх об'єднань, і здійснення ними лобістської діяльності.

Зважаючи на те, що одним із основних напрямів державної політики є реалізація антикорупційної програми, то основні положення нормативного регулювання лобіювання були закріплені у Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» від 14 жовтня 2014 р. № 1699-VII, яким передбачається наступне:

- унормування лобіювання як легального демократичного шляху взаємодії громадянського суспільства і правової держави, визначення легальних форм і способів лобіювання;
- створення законодавчих перепон для корупції у правотворчій сфері;
- захист суб'єктів правотворення від незаконного впливу на їхню діяльність;
- інформування громадськості про те, хто і чиї інтереси просуває в органах державної влади;
- створення ефективних механізмів контролю за лобіюванням;
- запровадження юридичної відповідальності для учасників лобістських правовідносин і визначення відповідних санкцій за незаконне лобіювання [8].

З урахуванням вище зазначеного, а також беручи до уваги той факт, що Україна приєдналася до Конвенції ООН проти корупції, Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією та Додаткового протоколу до неї зумовлює підготовку і прийняття спеціального закону про лобіювання.

Наступним етапом на шляху до правової інституціоналізації лобістської діяльності в Україні стала розробка і подання до парламенту нового проекту Закону України «Про лобізм» від 20.09.2016 р. № 5144, ініціаторами якого був авторський колектив народних депутатів України. Для того, щоб краще зрозуміти, яким чином, сьогодні, дивляться чиновники на вирішення проблеми лобіювання, проаналізуємо основні положення законопроекту.

Категоріально-понятійний апарат характеризує основи здійснення лобістської діяльності, а також правовідносини, які виникають у зв'язку з цим:

- Лобізм – професійна діяльність суб'єкта лобізму, спрямована на просування законів, інших нормативно-правових актів, їх проектів під час процесу розробки, прийняття, скасування або зміни їх органами державної влади України, іншими суб'єктами владних повноважень України, їх посадовими та службовими особами, депутатами усіх рівнів; представництво та захист інтересів замовника послуг з лобізму;
- Послуги з лобізму – діяльність суб'єкта лобізму щодо представництва та захисту інтересів замовника послуг з лобізму, що здійснюється шляхом взаємодії суб'єкта лобізму з державними структурами.
- Договір про надання послуг з лобізму – правочин, що вчиняється між суб'єктом лобізму і замовником послуг з лобізму з метою здійснення представницьких функцій в інтересах замовника та за його рахунок.

Щодо *суб'єктів лобіювання*, то у законопроекті зазначаються сторони, а також певні вимоги до них :

- Суб'єкт лобізму (лобіст) – будь-яка фізична особа, громадянин України, яка постійно проживає в Україні протягом не менше п'яти років, або юридична особа – резидент України, зареєстрована в установленому законодавством порядку.
- Замовник послуг з лобізму – фізична або юридична особа, яка є стороною договору про надання послуг з лобізму, на замовлення якої суб'єкт лобізму за винагороду надає послуги з лобізму.
- Асоціація лобістів України є юридичною особою та діє через організаційні форми самоврядування лобістів.

Форма легалізації суб'єктів лобіювання визначає порядок набуття такого статусу:

Органом реєстрації суб'єктів лобізму є Міністерство юстиції України, яким ведеться Єдиний реєстр лобістів України. Особа набуває прав суб'єкта лобізму з моменту внесення відомостей про неї до цього Реєстру.

Об'єктами лобіювання є діяльність таких суб'єктів, як:

Органи державної влади України, органи місцевого самоврядування України, інші суб'єкти владних повноважень України, їх посадові та службові особи, депутати усіх рівнів.

Предметом лобіювання є :

Нормативно-правові акти та їх проекти органів державної влади України, органів місцевого самоврядування України, інших суб'єктів владних повноважень України; Постанови пленумів судів з питань узагальнення застосування законодавства України.

Проектом визначаються основоположні засади лобіювання, які відповідають вимогам демократичного суспільства - *принципи лобізму*:

Верховенство права, законність, прозорість та відкритість, добросесність, добровільність, рівність.

Також визначаються *методи*, за допомогою яких здійснюється лобістська діяльність:

- право пропонування до прийняття об'єктом лобізму нового нормативно-правового акту та/або зміни, скасування діючого нормативно-правового акту;

- право розповсюдження через засоби масової інформації, Інтернет пропозицій з їх обґрунтуванням щодо необхідності прийняття об'єктом лобізму нового нормативно-правового акту та/або зміни, скасування діючого нормативно-правового акту;

- право участі у розробці проектів нормативно-правових актів;

- право контакту та зустрічі суб'єктів лобізму з об'єктами лобізму;

- право безперешкодного доступу, за попереднім повідомленням, а у випадках, передбачених законодавством - акредитацією, на засідання виборних органів чи їх комітетів, їх виконавчих органів; на засідання інших суб'єктів владних повноважень, на яких розглядається питання, що є предметом договору про надання послуг з лобізму; до приміщень, в т.ч. адміністративних, в яких відбувається зустріч суб'єкта лобізму щодо предмета лобізму із депутатами, посадовими чи службовими особами органів державної влади та місцевого самоврядування.

Таке право не розповсюджується на режимні та секретні об'єкти;

- право виступу та висловлення своєї думки перед органами місцевого самоврядування, суб'єктами владних повноважень на засіданнях комітетів, комісій тощо щодо питань, на які спрямована діяльність суб'єкту лобізму.

За дозволом виборчого органу України право виступу та висловлення своєї думки щодо питань, на які спрямована діяльність суб'єкту лобізму на засіданнях сесій таких органів.

- обов'язок об'єкта лобізму взаємодіяти з суб'єктами лобізму у порядку, визначеному цим Законом.

Законопроектом передбачено *обмеження щодо лобіювання*:

Так, об'єктами лобізму не можуть бути:

- Президент України;

- судова гілка влади України, окрім питань поліпшення доступу до правосуддя;

- суб'єкти владних повноважень, які здійснюють керівництво створеними відповідно до законодавства збройними формуваннями, самі збройні формування, розвідувальні органи, правоохоронні органи.

Водночас не є предметом лобізму:

- Конституція України;

- нормативно-правові акти Президента України;

- зовнішньо та внутрішньо - політична діяльність України, що суперечить Закону України «Про засади зовнішньої та внутрішньої політики»;

- національна безпека та національні інтереси України, в т.ч. в інформаційному просторі та кіберпросторі, за визначенням, наведеним в Законі України «Про основи національної безпеки України»;

- діяльність законних збройних формувань, розвідувальних органів, правоохоронних органів, окрім питань підвищення правової та соціальної захищеності працівників та службовців таких формувань та органів або підвищення їх професійного рівня чи матеріально-технічного забезпечення, питань підвищення захисту конституційних прав та свобод громадян України, іноземців та осіб без громадянства на території України;

- діяльність, спрямована на зниження рівня свободи слова в Україні;

- діяльність, за ознаками, що підпадає під дію Кримінального кодексу України;

- діяльність, що суперечить моральним засадам суспільства за українським законодавством;

- мовні та релігійні питання;

- акти індивідуальної дії [9].

Проте, і цей проект не був прийнятий, його відкликали 03.10.2017 р. Виходячи з вище зазначеного, можна сказати, що у поданому законопроекті закладено основні фундаментальні засади здійснення лобістської діяльності в Україні. Однак у ньому міститься ще багато неточностей, які потребують конкретизації та доопрацювань.

Так, на нашу думку, спеціальний закон про лобіювання залишає відкритими значну кількість дискусійних та спірних питань, а саме:

1) відсутність у законопроекті означення поняття «лобіювання», що є перешкодою для належного унормування цього інституту в законодавстві;

2) визначення лобіста як юридичної особи, доцільніше замінити на «лобістське об'єднання»;

3) не включення до переліку суб'єктів лобістської діяльності інститутів громадянського суспільства;

4) не зазначені місце та роль засобів масової інформації, а також вплив іноземних лобістських об'єднань при контактній взаємодії.

Висновки. Отже, для того, щоб прийняти відповідний закон про лобіювання потрібно не лише провести детальний аналіз попередньо розроблених законопроектів, зробити їх порівняльну характеристику, визначити позитивні аспекти та недоліки, а й залучити громадськість до активного обговорення проблеми інституціоналізації лобіювання в Україні, запросити міжнародних експертів з набутим досвідом роботи у цій сфері, а також необхідним є постійний обмін фахівцями між Україною та провідними країнами Європи.

Таким чином, нормативне закріплення лобістської діяльності, перш за все, зміцнить конституційні засади демократизму в Україні. Міжнародне співтовариство нашу країну сприйматиме як рівного собі члена у зовнішніх відносинах саме тому, що лобіювання стане тим необхідним механізмом, який протидіятиме корупційним діям, що є важливим показником сьогодення.

Література.

1. Любимов А.П. Лоббизм как конституционно-правовой институт / А.П. Любимов. - М.: ИПАН, 1998. - 256 с.
2. Нестерович В. Ф. Конституційно-правові аспекти лобіювання у правотворчому процесі України : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 "Конституційне право" / В. Ф. Нестерович. – К., 2008. – 21 с.
3. Субочев В. В. Лоббизм в России: природа, специфика, проблемы правового регулирования / В. В. Субочев // Право и управление. XXI век. – 2014. - № 2(31). – С. 28-36.
4. Рекомендація 1908 (2010) «Лобіювання в демократичному суспільстві (Європейський кодекс поведінки при лобіюванні) // Парламентська Асамблея Ради Європи (ПАРЄ); Рекомендація від 26 квітня 2010 р. № 1908 [Електронний ресурс]. Режим доступу: [https://www.coe.int/t/r/parliamentary_assembly/\[russian_documents\]/\[2010\]/\[Apr2010\]/Rec1908_rus.asp](https://www.coe.int/t/r/parliamentary_assembly/[russian_documents]/[2010]/[Apr2010]/Rec1908_rus.asp).
5. Радейко Р. І. Безпосередні та опосередковані форми лобіювання у правотворчій діяльності (на прикладі законодавчої діяльності Верховної Ради України) / Р. І. Радейко // Часопис Київського університету права. – 2013. - №4. С. 74-77.
6. Про запобігання корупції [Текст] : Верховна Рада України; Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
7. Інститут лобіювання в Україні та за кордоном: походження, проблеми, перспективи розвитку. Науково-інформаційне видання / Д. Базілевич, В. Нестерович, В. Федоренко; Інститут професійного лобіювання та адвокатів. – К.: ФОП Москаленко О. М. 2015. – 111 с.
8. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки [Текст] : Верховна Рада України; Закон, Стратегія від 14.10.2014 р. № 1699-VII [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.
9. Про лобізм [Текст] : Верховна Рада України; проект Закону від 20.09.2016 № 5144 [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60052.

References.

1. Ljubimov, A.P. (1998), Lobbyism kak konstitucionno-pravovoj institut [Lobbyism as a Constitutional-Legal Institute], IGPAN, Moscow, Russia.
2. Nesterovych, V. F. (2008), "Constitutional and legal aspects of lobbying in the lawmaking process of Ukraine", Ph.D. Thesis, Law, Kyiv, Ukraine.
3. Subochev, V. V. (2014), "Lobbying in Russia: nature, specificity, problems of legal regulation", Pravo i upravlenie. XXI vek, vol. 2(31), pp. 28-36.
4. PACE (2010), "Lobbying in a democratic society (European code of conduct for lobbying)", available at: [https://www.coe.int/t/r/parliamentary_assembly/\[russian_documents\]/\[2010\]/\[Apr2010\]/Rec1908_rus.asp](https://www.coe.int/t/r/parliamentary_assembly/[russian_documents]/[2010]/[Apr2010]/Rec1908_rus.asp) (Accessed 05 Nov 2017).
5. Radejko, R. I. (2013), "Direct and indirect forms of lobbying in law-making activity (on the example of legislative activity of the Verkhovna Rada of Ukraine)", Chasopys Kyivs'koho universytetu prava, vol.4, pp. 74-77.
6. Verkhovna Rada of Ukraine (2014), The Law of Ukraine "On Preventing Corruption", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (Accessed 05 Nov 2017).
7. Bazilevych, D. Nesterovych, V. And Fedorenko, V. (2015), Instytut lobiiuvannia v Ukraini ta za kordonom: pokhodzhennia, problemy, perspektyvy rozvytku. Naukovo-informatsijne vydannia [Institute of lobbying in Ukraine and abroad: origin, problems, prospects of development], Instytut profesijnoho lobiiuvannia ta advokati, Kyiv, Ukraine.
8. Verkhovna Rada of Ukraine (2014), The Law of Ukraine "On the Principles of State Anti-Corruption Policy in Ukraine (Anticorruption Strategy) for 2014-2017", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1699-18> (Accessed 05 Nov 2017).
9. Verkhovna Rada of Ukraine (2016), "Draft Law "On Lobbyism", available at: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60052 (Accessed 05 Nov 2017).