СЕРІЯ «Державне управління»

УДК 35

[https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-3\(9\)-9-23](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-3(9)-9-23)

Романенко Євген Олександрович доктор наук з державного управління, професор, Заслужений юрист України, Президент Всеукраїнської асамблеї докторів наук з державного управління, Проректор, Міжрегіональна Академія управління персоналом, вул. Фрометівська, 2, м. Київ, 03039, тел.: (044) 264-52-54, e-mail: roboss1978@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-2285-0543>.

Непомнящий Олександр Михайлович доктор наук з державного управління, професор, Заслужений будівельник України, професор кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, вул. Фрометівська, 2, м. Київ, 03039, тел.: (044) 264-52-54, e-mail: n_a_m@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0002-5766-3150>.

Яровой Тихон Сергійович кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, вул. Фрометівська, 2, м. Київ, 03039, тел.: (044) 264-52-54, e-mail: tikhon_9563963@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0002-7266-3829>

ЛОБІЗМ

Анотація. У статті доведено, що термін «лобізм» у суспільній свідомості громадян різних країн, використовується у двох значеннях – нейтрально-позитивному та негативному. І якщо лобізм в нейтрально-позитивному сенсі – це нормальне життєве явище, елемент демократичного процесу, то у негативному контексті цей термін асоціюється з протекціонізмом, підкупом, купівлею голосів у чийхось корисливих або вузьких партійних інтересах і на шкоду іншим інтересам, передусім – суспільним. Прикладами вкрай негативних проявів лобіювання є незаконний тиск на представників влади, хабарництво, корупція, за допомогою яких приймаються рішення в інтересах певних груп і осіб. Виокремлено думку про те, що лобісти в Німеччині можуть звертатися до парламентських груп і політичних партій з проханням надати перепустки в неопублічні зони Бундестагу. Термін дієвості таких перепусток – один рік. Імена власників перепусток і тих, хто їх надав, підлягають публікації за запитом

відповідно до Закону про свободу інформації Німеччини.

Німецькі лобісти не зобов'язані надавати звіти про лобістську діяльність. Зазвичай асоціації надають добровільні звіти голові парламенту. До 2012 р. їх щорічно публікували у федеральній газеті. Але останні 8 років такі звіти зберігаються та публікуються виключно в інтернет-мережі, де дані оновлюються частіше, ніж раз на рік.

Відмічено, що в Україні лобізм поки лайливе слово, яке ставлять в один ряд з корупцією і «договорняком», хоча сама послуга надається і вкрай затребувана, просто замаскована під більш милозвучними назвами «консалтинг» і GR. Перша спроба врегулювати лобістську діяльність була в 2010 році – Валерієм Коновалюком, фракція «Партія Регіонів» був поданий законопроект «Про регулювання лобістської діяльності в Україні». Розглянувши законопроект комітет питань державного будівництва та місцевого самоврядування зауважив, що законодавче регулювання лобіювання не може обмежуватись прийняттям спеціального закону. Необхідне внесення змін до ряду законодавчих актів, спрямованих на регламентацію діяльності посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування у відносинах із лобістами, запровадження процесуальних механізмів здійснення лобіювання, забезпечення відповідної відкритості органів державної влади тощо. Проте, в законопроекті таких положень не передбачено.

Зазначено, що правового механізму регулювання інституту лобізму в Україні не існує, хоча лобісти є частиною політичної системи країни. Лобізм носить в більшості випадків виключно тіньовий характер. Люди, які відносяться до сфери лобіювання інтересів в українських реаліях, зазвичай, використовують недозволені методи ведення діалогу: надання неправомірної вигоди, не деклароване фінансування політиків та держслужбовців, тіньові зв'язки, кулуарні змови.

Ключові слова: державне регулювання інституту лобізму, громадські об'єднання, зовнішньополітичні процеси, поведінка державних службовців.

Romanenko Yevhen Oleksandrovyh Doctor of Science in Public Administration, Professor, Honored Lawyer of Ukraine, President of the Ukrainian Assembly of Doctors of Science in Public Administration, Vice-Rector, Interregional Academy of Personnel Management, Frometivska St., 2, Kyiv, 03039, tel.: (044) 264-52-54, e-mail: poboss1978@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-2285-0543>.

Nepomnyashchy Oleksandr Mykhailovych Doctor of Science in Public Administration, Professor, Honored Builder of Ukraine, Professor of the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, Frometivska St., 2, Kyiv, 03039, tel.: (044) 264-52-54, e-mail: n_a_m@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0002-5766-3150>.

Yarovoi Tikhon Serhiiovych Candidate of Sciences in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, Frometivska St., 2, Kyiv, 03039, tel.: (044) 264-52-54, e-mail: tikhon_9563963@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0002-7266-3829>

LOBISM

Abstract. The article proves that the term "lobbying" in the public consciousness of citizens of different countries is used in two senses - neutral-positive and negative. And if lobbying in a neutral-positive sense is a normal life phenomenon, an element of the democratic process, then in a negative context this term is associated with protectionism, bribery, buying votes in someone's selfish or narrow party interests and to the detriment of other interests, especially public. Examples of extremely negative lobbying are illegal pressure on government officials, bribery, and corruption, through which decisions are made in the interests of certain groups and individuals. It has been suggested that lobbyists in Germany may ask parliamentary groups and political parties to grant passes to non-public areas of the Bundestag. The validity of such passes is one year. The names of the holders of permits and those who issued them are subject to publication upon request in accordance with the German Freedom of Information Act. German lobbyists are not required to report on lobbying activities. Associations usually provide voluntary reports to the speaker of parliament. Until 2012, they were published annually in the federal newspaper. But for the last 8 years, such reports are stored and published exclusively on the Internet, where data are updated more often than once a year.

It is noted that in Ukraine lobbying is still a swear word, which is put on a par with corruption and "contract", although the service itself is provided and is in great demand, simply disguised under the more amiable names "consulting" and GR. The first attempt to regulate lobbying was in 2010 - Valery Konovalyuk, the Party of Regions faction, a bill "On the regulation of lobbying in Ukraine" was submitted. After considering the bill, the Committee on State Building and Local Self-Government noted that the legislative regulation of lobbying cannot be limited to the adoption of a special law. It is necessary to amend a number of legislative acts aimed at regulating the activities of officials of public authorities and local governments in relations with lobbyists, the introduction of procedural mechanisms for lobbying, ensuring the openness of public authorities and more. However, the bill does not provide for such provisions.

It is noted that there is no legal mechanism for regulating the institution of lobbying in Ukraine, although lobbyists are part of the country's political system. Lobbying is in most cases exclusively shady. People who lobby in the realities of

Ukraine usually use illicit methods of dialogue: providing illegal benefits, undeclared funding for politicians and civil servants, shady connections, backstage conspiracies.

Keywords: state regulation of the institution of lobbying, public associations, foreign policy processes, behavior of civil servants.

Постановка проблеми. Лобізм як суспільно-політичний феномен, та лобіювання як інструмент реалізації на практиці прагнень груп тиску, тривалий час є предметом особливої уваги науковців [1, с. 10].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми створення теоретичного базису наукових досліджень з питань лобізму у сфері державного управління розглядаються у працях таких науковців як: А. Артемова, Б. Бінецького, В.Биковця, Я.Коляси, Н.Михальської, В. Нестеровича, І.Павленка, О.Парфімович, І.Семененка, І.Сікори, В. Сумської, М.Сусола та ін.

Мета статті – дослідити особливості лобістської діяльності як на вітчизняній, так і на міжнародній арені.

Виклад основного матеріалу. ЛОБІЮВАННЯ, лобізм (англ. lobbying, lobbyism, government relations, public affairs, public advocacy) – цілеспрямований легальний або нелегальний вплив на органи державної влади та місцевого самоврядування, а також на їх посадових осіб, спрямований на них від імені іншої особи, організації або групи. Мету лобіювання становить закріплення власних інтересів чи інтересів третіх осіб (клієнтів) в управлінських рішеннях, що ухвалюються. Перша згадка про лобіювання датована 1820 р. про намагання представників громадськості вплинути на прийняття рішення в Конгресі США. Англійською lobby означає «кулуари», «коридори». У 1946 р. у США був прийнятий спеціальний закон про лобізм і зараз цей феномен існує у всіх демократичних країнах.

Нині термін «лобізм» у суспільній свідомості громадян різних країн, використовується у двох значеннях – нейтрально-позитивному та негативному. І якщо лобізм в нейтрально-позитивному сенсі – це нормальне життєве явище, елемент демократичного процесу, то у негативному контексті цей термін асоціюється з протекціонізмом, підкупом, купівлею голосів у чиїхось корисливих або вузьких партійних інтересах і на шкоду іншим інтересам, передусім – суспільним. Прикладами вкрай негативних проявів лобіювання є незаконний тиск на представників влади, хабарництво, корупція, за допомогою яких приймаються рішення в інтересах певних груп і осіб [1, с. 11].

Сутністю лобіювання є можливість легального впливу на державні інститути задля захисту власних інтересів чи інтересів третіх осіб під час ухвалення тих чи інших рішень. Завдяки лобіюванню відбувається конкуренція між різними групами інтересів за використання означеного права. Конкуренція, своєю чергою,

підвищує рівень прозорості процесу ухвалення управлінських рішень та зменшує потенціал використання при цьому корупційних інструментів [2].

Практики регулювання цього питання досить різні. Перелік країн, які запровадили регулювання лобістської діяльності досить не великий (США, Австралія, Канада, країни Європейського Союзу, статутні органів Ради Європи). Також, варто зазначити, що шлях запровадження регулювання лобістської діяльності не обмежувався прийняттям одного закону. Зазвичай змін зазнавала ціла низка нормативно-правових актів, прийнятих після довгого процесу узгодження та обговорення зі всіма зацікавленими сторонами.

В США процес регулювання лобістської діяльності розпочався в 40-х роках минулого століття. Лобістську діяльність регламентує ціла низка нормативно-правових актів: Федеральний Акт «Про реєстрацію зарубіжних фірм» від 1938 року; Стандарти етичної поведінки для службовців органів виконавчої влади; Федеральний Акт «Про відкритість лобіювання» від 1995 року; Технічні поправки від 1998 року до Федерального Акта «Про відкритість лобіювання» від 1995 р.; Федеральний Акт «Чесного лідерства і відкритої влади» від 2007 року; Указ Президента США «Етичні зобов'язання персоналу виконавчої влади» № 13490.

В США під час правління Рузвельта для лобістської діяльності були впроваджені певні обмеження (наприклад, 1936 р. було ухвалено Закон про торговий морський флот, який вимагав від лобістів судноплавних і суднобудівних компаній реєструватися та щомісяця повідомляти про свої доходи та витрати на лобістську діяльність), ця країна вважається першопрохідцем у легалізації ринку лобіювання. Федеральний закон про лобістську діяльність у США ухвалили ще 1946 р. (Federal Regulation of Lobbying Act), автори якого апелювали до прийнятої в 1789 році Першої поправки до Конституції США, що гарантує, зокрема, право громадян звертатися в офіційні органи з скаргами. Закон діяв досить довго і був переглянутий 1995 р. з метою введення більш жорсткого регулювання лобістської діяльності. За цим законом лобісти мають обов'язково реєструватися у секретаря Сенату і у клерка Палати Представників, повідомивши при цьому галузь своїх інтересів. Лобіст також зобов'язаний під присягою надати письмову заяву, в якій наводиться низка даних: найменування і адреса своєї установи; ім'я і адреса наймача; терміни найму; сума винагороди, що виплачується йому; мета і сума, виділена на витрати. До речі, закон не обмежує розмір коштів, які витрачаються на лобіювання, проте заборонено використовувати федеральні кошти. Крім того, лобіст чотири рази на рік повинен надавати відповідним органам свій фінансовий звіт.

Прикладів таких офіційних лобістів в США чимало. Серед них Торгова палата США, Національна асоціація виробників, Національна асоціація ріелтерів, американсько-ізраїльський комітет громадських зв'язків та ін. Взагалі

ж, професійними лобістами вважаються ті, хто витрачає на цю діяльність не менше 20 % свого робочого часу, а штраф за порушення правил може досягати 50 тисяч доларів. У США були також зроблені спроби обмежити і закамуюфльовані види підкупу. За законом 1995 року парламентарій має право отримати від однієї особи подарунків на суму не більше 100 доларів на рік, при цьому ціна одного предмету не повинна перевищувати 50 доларів. Гонорар же за публічний виступ не може перевищувати 2000 доларів. Він став першою у світі спробою держави регулювати цей ринок, зокрема процеси, пов'язані з діяльністю лобістів та їхньою винагородою.

Наразі в США існують такі легальні форми підтримки, які лобіст може надати політику чи чиновнику:

- фінансування фондів виборчих кампаній політиків;
- фінансування PR-кампаній політиків;
- забезпечення політика чи чиновника високооплачуваною роботою по закінченні його повноважень у Конгресі, уряді чи Адміністрації президента;
- інформування високопосадовців про важливість того чи іншого законопроекту тощо.

У США є офіційний реєстр лобістів, що представляють інтереси тих чи інших компаній або груп. Кількість офіційно зареєстрованих лобістів, за даними Центру відповідальної політики, перевищує 10 тис. осіб. Крім того, американські ЗМІ щорічно публікують свої списки кращих лобістів США, які можуть не збігатися з офіційним реєстром. Наприклад, нещодавній перелік найкращих лобістів 2019 р. за версією американського видання «The Hill» містить усього кілька сотень представників найбільших американських корпорацій і асоціацій. «Але наш список підкреслює широкий спектр талантів, необхідних для успіху в індустрії впливу», – пояснили у виданні.

Проте США – далеко не єдина країна, яка регулює лобістську діяльність. В тій чи іншій формі ринок лобізму офіційно працює у багатьох державах, серед яких країни Європейського Союзу, Велика Британія, Канада.

У Великій Британії лобізм пройшов ряд етапів становлення, які ми ділимо на три: період елітарного лобізму; буржуазний імперський період; громадський період. Кожен етап характеризувався переважанням серед суб'єктів лобіювання тих чи інших верств населення [3, с. 76].

На регуляцію поведінки державних службовців в контексті їх взаємодії з лобістами, спрямовані відповідні нормативні акти: Постанова Палати громад Британського парламенту від 15 липня 1947 року; Постанова Палати громад Британського парламенту від 22 травня 1974 року; Кодекс поведінки та реєстрація фінансових інтересів Палати лордів Британського парламенту; Регламентними процедурами Британського Парламенту; Інструкцією для державних службовців;

Міністерським кодексом 2007 року; Кодекс управління державної цивільної служби; Акт «Про свободу інформації» від 2000 року; Кодекс державного службовця (Civil Service Code); Кодекс управлінця (Management Code); Кодекс поведінки Палати лордів (House of Lords Code of Conduct); Кодекс поведінки Палати громад (House of Commons Code of Conduct).

Зростання ринку лобіювання у Великій Британії має історичний вимір. Неоліберальна революція, проведена урядом Маргарет Тетчер (1979-1990 рр.), дозволила посилити вплив бізнесу на рішення британського парламенту та уряду. Правила лобізму у Великій Британії, як і в переважній більшості країн, не регулюються законодавством, однак існує спеціальний Комітет зі стандартів громадського життя (Committee on Standards in Public Life), який здійснює нагляд за діяльністю груп інтересів у парламенті.

Від корупційних діянь на користь лобістів депутатів має стримувати Кодекс поведінки, який вимагає від парламентарів повідомляти про свої фінансові інтереси, зокрема про доходи поза парламентом, та забороняє отримувати фінансову винагороду за виступи у парламенті та запитання до уряду, написання законопроектів, внесення поправок до них тощо.

Британський реєстр лобістів (UKLR) – це реєстр окремих лобістів і організацій, які займаються лобіюванням. Він відкритий, універсальний і безкоштовний.

Перебування лобіста в UKLR не є обов'язковим, але воно означає, що лобіст:

- підзвітний визнаному галузевому кодексу поведінки;
- прагне вести прозоре лобіювання;
- прагне розвитку лобістської професії.

Основні засоби лобіювання – участь у спеціальній парламентській процедурі розробки «зеленої» книги; розробка та направлення петицій до парламенту та співпраця з урядовими установами [4].

Брюссель вважається другою столицею лобізму після Вашингтона. За даними EU Integrity Watch, на кінець травня 2018 р. в державах – членах ЄС налічувалось понад 4100 лобістських організацій, з яких німецьких і бельгійських – понад 700, польських – майже 100 [4].

У більшості інших західних країн спеціальних законів про лобізм немає, проте норми, що регулюють таку діяльність, інкорпоровані в низку законів. Вельми цікавим в контексті дослідження лобізму видається Французький досвід. Лобізм пройшов у цій країні солідну апробацію як засіб впливу «груп інтересів» на курс, що проводиться законодавчою та виконавчою владою і провідними політичними партіями. На дії механізму лобіювання «по-французьки» накладають відбиток правові основи державного устрою (більша, ніж у США, роль держави в регулюванні економіки), історично сформовані традиції та звичаї здійснення

парламентом своєї діяльності [5, с. 1].

Специфічною рисою конституційно-правового регулювання лобіювання у Франції є те, що воно *de jure* згідно ст. ст. 23 та 79 Регламенту Національних Зборів Французької Республіки заборонено у парламенті коли лобіювання фактично існує та широко практикується через різні легітимні форми взаємодії влади та суспільства [6, с. 65 ; 5, с. 4].

Так, 69% французьких держслужбовців вважають, що лобісти можуть виступати посередниками, але 49% визнають, що вони не можуть визначати характер політичного рішення на жодному рівні [7, с. 118 ; 5, с. 4]. Така переконаність чиновників видається автору надто оптимістичною.

При здійсненні лобіювання лобісти та лобістські об'єднання також опираються на ст. 4 Конституції Франції: «політичні партії і групи сприяють реалізації принципу загального виборчого права (які створюються і здійснюють свою діяльність вільно)» та Кодекс етики лобістів [8, с. 106; 5, с. 4-5].

Нині лобізм у цій країні є не надто декларативним, але по факту – дуже розвиненим, розгалуженим та структурованим інститутом, що проявляється і у внутрішніх і у зовнішньополітичних процесах. Французьким чиновникам притаманне оптимістично-поблажливе ставлення до лобізму, а інколи – й публічна недооцінка його ролі. Дещо схожою є ситуація в Україні, де замовчування лобізму, його природи, позитивних і негативних ефектів призводить до дедалі наростання прірви між представниками великого бізнесу, які активно послуговуються лобізмом, і середньостатистичними громадянами, які ним не лише не користуються, а й взагалі мало поінформовані в цьому питанні [5, с. 9].

Наприклад, у ФРН вони присутні в прийнятих в 1972 році Кодексі поведінки члена Бундестагу і Положенні про реєстрацію союзів і їх представників при Бундестазі. Відповідно до цього Кодексу депутати можуть займатися за винагороду проблемами, що виносяться на обговорення комітетів парламенту. Але вони зобов'язані заздалегідь оголосити «про свою зацікавленість». Крім того, передбачено, що коли такий депутат заперечує факт своєї лобістської діяльності, то його доходи оподатковуються за вищою ставкою.

Обов'язкового реєстру лобістів також немає. Німецький парламент веде добровільний реєстр асоціацій, що займаються лобістською діяльністю у парламенті й у федеральному уряді.

В Німеччині існує усталена традиція щодо представництва лобістськими організаціями інтересів на колективній основі. Лобіювання в цій країні значною мірою переслідує корпоративні інтереси бізнесу, зокрема – злиття і поглинання [9].

Лобісти в Німеччині можуть звертатися до парламентських груп і політичних партій з проханням надати перепустки в неопублічні зони Бундестагу. Термін

дійсності таких перепусток – один рік. Імена власників перепусток і тих, хто їх надав, підлягають публікації за запитом відповідно до Закону про свободу інформації Німеччини.

Німецькі лобісти не зобов'язані надавати звіти про лобістську діяльність. Зазвичай асоціації надають добровільні звіти голові парламенту. До 2012 р. їх щорічно публікували у федеральній газеті. Але останні 8 років такі звіти зберігаються та публікуються виключно в інтернет-мережі, де дані оновлюються частіше, ніж раз на рік.

Інститут лобізму в Німеччині є доволі розвиненим, ефективно функціонуючим механізмом, що за відсутності профільного закону унормований рядом опосередкованих нормативно-правових актів.

Представництво лобістськими організаціями інтересів в ФРН здійснюється переважно на колективній основі. Лобіювання в цій країні значною мірою переслідує корпоративні інтереси бізнесу, зокрема – злиття і поглинання. В законотворчому ж процесі розділяють «внутрішній» і «зовнішній» лобізм. Внутрішніми лобістами, при цьому, є депутати бундестагу, що відстоюють інтереси тієї чи іншої групи, зовнішніми – «традиційні» лобістські сили – різноманітні зацікавлені групи, які працюють по за стінами парламенту, але при цьому зосереджують свої зусилля на органах влади (союзи, рухи, корпорації, громадські групи тощо).

Незважаючи на відносно високу ефективність лобістської діяльності в ФРН, їй притаманні значні вади, зокрема: дискримінація стосовно окремих груп лобістів, свавілля німецьких держслужбовців, недостатня відкритість на стадії обговорення законопроектів в органах державної влади. Все це свідчить про доцільність прийняття, важливість профільного закону, спрямованого на врегулювання всіх проявів лобістської діяльності. Такі висновки є актуальними не лише для ФРН, а й безумовно, для України, оскільки в нашій державі наразі лобістська діяльність врегульована також опосередковано і не найкращим чином. [9].

Не завжди, процес регулювання лобістської діяльності можна вважати успішним. Так, приміром в Литві, кількість суб'єктів, які зареєструвались, як лобісти – досі не перевищує 50 на всю країну [10].

Як зазначає з цього приводу М. М. Газізов «фактично нині в Литовській Республіці ще не сформувалася культура лобістської діяльності, немає звички діяти з приводу прийняття будь-якого закону тільки через лобіста і жодним іншим шляхом» [11].

В Україні лобізм поки лайливе слово, яке ставлять в один ряд з корупцією і «договорняком», хоча сама послуга надається і вкрай затребувана, просто замаскована під більш милозвучними назвами «консалтинг» і GR. Перша спроба

врегулювати лобістську діяльність була в 2010 році – Валерієм Коновалюком, фракція «Партія Регіонів» був поданий законопроект «Про регулювання лобістської діяльності в Україні».[3] Розглянувши законопроект комітет питань державного будівництва та місцевого самоврядування зауважив, що законодавче регулювання лобіювання не може обмежуватись прийняттям спеціального закону. Необхідне внесення змін до ряду законодавчих актів, спрямованих на регламентацію діяльності посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування у відносинах із лобістами, запровадження процесуальних механізмів здійснення лобіювання, забезпечення відповідної відкритості органів державної влади тощо. Проте, в законопроекті таких положень не передбачено.

У 2016-2017 роках у Верховній Раді було внесено 5 різних законопроектів щодо регулювання інституту лобіювання - «Про лобізм» [12], «Про лобіювання» [13], «Про публічну адвокацію» [14], «Про публічні консультації» [15], «Про забезпечення прозорості та законності комунікації з суб'єктами владних повноважень» [16]. Проте через кардинально відмінні погляди окремих політичних сил на природу лобіювання узгодити свої позиції парламентарії так і не змогли.

11 лютого 2020 року народні депутати Юлія Тимошенко та Сергій Власенко, фракція політичної партії Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» ініціювали законопроект про лобізм реєстр. № 3059.[9] Згодом, депутати інших фракцій (Олександр Дубінський «Слуга Народу», Олександр Качура «Слуга Народу», та Денис Монастирський «Слуга Народу») ініціювали альтернативні законопроекти щодо регулювання лобізму в Україні. Реєстраційні номери – 3059-1 [4], 3059-2 [17], 3059-3 [18].

Основні положення законопроектів – визначення загальних правових та організаційних засад лобістської діяльності для забезпечення прозорості та на законних підставах комунікації з суб'єктами владних повноважень, а також законодавчого забезпечення належного державного та громадського контролю при здійсненні лобістської діяльності. Рекомендація парламентарям щодо законопроектів – відхилити.

Законопроекти «Про лобізм» № 3059-і № 3059-1 несуть для громадського сектору одну й ту саму загрозу. Занадто широке визначення головного поняття дає підстави зарахувати до лобістської діяльності, наприклад, подання індивідуальних і колективних звернень до органів влади або посадових осіб. Під питанням опиняється діяльність профспілок, засобів масової інформації, громадських організацій.

У законопроекті не визначена різниця між лобізмом і громадським активізмом та адвокацією. Відповідно, будь-яка взаємодія громадськості з посадовцями та

владними органами може бути розцінена як лобізм.

Крім того, вказаний документ частково узаконює можливість державного тиску на громадські організації. Громадську організацію зобов'язують щомісячно звітувати за лобістську діяльність, включаючи всі контакти із зазначенням часу, дати та місця, переліку учасників, інформації щодо лобістського проєкту.

Такі звіти суб'єкти владних повноважень та суб'єкт лобіювання зобов'язані оприлюднювати на власних веб-сайтах. Законопроект передбачає високі штрафні санкції за невиконання норм, якщо уповноважений орган вирішить, що організація підлягає дії закону «Про лобізм».

На відміну від попередника, законопроект "Про правове та прозоре регулювання діяльності з лобіювання" №3059-2 визначає, що його норми не поширюються на громадські, суспільні чи професійні групи.

Автори документу розділяють законодавчу діяльність як державного, так і місцевого рівнів на лобіювання, адвокацію та публічні консультації. Недопрацюванням законотворців є відсутність визначення конкретних форм адвокації, напрямів та сфер адвокації, а також переліку організацій, яким надано право здійснювати таку діяльність.

Проект 3059-2 вносить зміни до Закону України «Про громадські об'єднання» чим закріплює право громадських об'єднань на свободу власної діяльності в межах законодавства, а також право на здійснення адвокації.

Також законопроект визначає адвокацію громадських об'єднань як діяльність, яка не має на меті прибутку та становить суспільний інтерес. Органам державної влади та місцевого самоврядування надано право залучати громадські об'єднання до вирішення питань місцевого значення, зокрема, шляхом проведення публічних консультацій, розроблення відповідних проєктів нормативно-правових актів, утворення консультативних органів.

Також законопроект визначає форми здійснення лобіювання в Україні: участь у розробці проєктів нормативно-правових актів, співпраця з посадовими та службовими особами, підготовка законодавчих ініціатив, участь у засіданнях державних органів та їхніх комітетів тощо.

Також формою лобізму визначається підготовка інформаційно-аналітичних матеріалів, проведення соціологічних досліджень щодо питань, які є предметом лобіювання, проведення заходів, що мають на меті вплинути на громадську думку.

Як і попередні законодавчі ініціативи, законопроект № 3059-2 пропонує запровадження Єдиного реєстру суб'єктів лобіювання та порядок їхнього звітування. Хоча за його нормами, звіт передбачений не настільки складний.

Законопроект «Про лобістську діяльність» № 3059-3 виписаний погано, терміни нечіткі та половинчасті. Текст закону написано важко та незрозуміло.

Норми в законопроекті сформульовані як сукупність необ'єднаних за суттю приписів, визначень і термінів. У тексті закону допущено багато орфографічних помилок, а інколи навіть пропущені слова.

З позитиву: законопроект розмежовує лобіювання та адвокацію. Хоча чіткого визначення явища адвокації не сформульовано, як і її ознак. Така ж ситуація невизначеності і з поняттями «лобіст», «лобіювання», «предмет лобіювання», «суб'єкт лобіювання», «суб'єкт самолобіювання».

Опосередковано документом визначено, що громадські організації не підлягають його дії, але у зв'язку з тим, що це написано неякісно, однозначно тлумаченню цей пункт не підлягає. Як і в інших подібних законопроектах, автори пропонують запровадити Державний реєстр лобіювання, порядок звітування та штрафні санкції за невиконання законодавства, яке має регулювати процес лобізму [19].

Правового механізму регулювання інституту лобізму в Україні не існує, хоча лобісти є частиною політичної системи країни. Лобізм носить в більшості випадків виключно тіньовий характер. Люди, які відносяться до сфери лобіювання інтересів в українських реаліях, зазвичай, використовують недозволені методи ведення діалогу: надання неправомірної вигоди, не деклароване фінансування політиків та держслужбовців, тіньові зв'язки, кулуарні змови.

Наприклад, як повідомляли журналісти з посиланням на сайт Міністерства юстиції США, згідно з контрактом від 2 лютого 2021 року американських лобістів Finsbury Glover Hering мають які за 50 тисяч доларів на місяць мають надавати «стратегічне консультування та підтримку» «забезпечити урядові відносини» та надаватимуть «стратегічне консультування і підтримку громадській організації «Центр трансатлантичної взаємодії та діалогу» та політичній партії «Слуга народу» для сприяння діалогу, обміну та іншим взаємодіям між членами українського парламенту та їхніми колегами та іншими посадовцями в США та міжнародними організаціями» [20].

Як повідомляли «Схеми», контракт укладений між Finsbury Glover Hering та ГО «Центр трансатлантичної взаємодії та діалогу», яка була створена за місяць до підписання. І, відповідно до договору, вона фінансується «українськими приватними особами та комерційними структурами». Засновники ГО – Павло Великоречанін та Станіслав Костюченко. Це – помічники народних депутатів від «Слуги народу», відповідно – Олександра Ткаченка та Івана Шинкаренка, які є членами парламентського комітету з питань антикорупційної політики. Контракт діятиме до 31 грудня 2021 року. Вартість послуг лобістів, згідно з контрактом, становить 50 тисяч доларів на місяць, а сама угода діятиме до кінця року – і в разі її повного виконання сумарно складатиме 550 тисяч доларів (понад 15 мільйонів

гривень) [21; 22; 23].

Висновки. Таким чином на сьогоднішній день, у сучасному суспільстві ніхто не поставить під сумнів факт існування прихованого (тіньового) лобіювання на усіх рівнях влади. Наразі питання законодавчого регулювання цього явища в Україні, все ще викликає протилежні думки. Інститут лобіювання у свідомості більшості українців розглядається через призму негативних асоціацій. Цьому нині сприяють багато факторів, зокрема:

- нестача популярно-орієнтованої інформації про «легальний» лобізм на фоні гучних скандалів щодо викриття «тіньового»;
- відсутність законодавчо закріплених понять і механізмів лобіювання на противагу необміркованому застосуванню іноземних еквівалентів до українського правопорядку;
- підміна понять через неможливість сторонньому спостерігачу дослідити межу між просуванням інтересів та підкупом суб'єкта прийняття рішення.

Насправді ж, інститут лобіювання є дуже корисним та ефективним інструментом, здатним підвищувати якість законодавства і забезпечувати його стабільність.

Література:

1. Яровой Т. С. Лобізм: механізм відстоювання інтересів громадян, чи інструмент втручання у внутрішню політику держави? аналіз проблеми та шляхи її вирішення / Тихон Сергійович Яровой // Правове регулювання лобіювання в Україні: проблеми та перспективи: матеріали круглого столу (Київ, 24 квіт. 2019р.) / [ред. кол.: Мищак І. М., Телькінен Т. Е., Яровой Т. С.] Київ, «Видавництво Людмила». 2019. С. 10–18.
2. Лобізм. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/>
3. Yarovoi T. Lobbyism in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland: origins and present. Sciences of Europe (Praha, Czech Republic). 2019. С. 74–77.
4. Про лобізм: проект Закону України від 28 лютого 2020 № 3059-1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68265
5. Yarovoi T. S. 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). East Journal of Security Studies. 2018. С. 1–11.
6. Фроня Н. Гра світла й тіні: діяльність лобістських груп залишається непомітною для суспільства / Н. Фроня // Український юрист. – 2005. – № 10 (34). – С. 65.
7. Гросфельд Олена Володимирівна. Становлення лобізму в сучасній Україні. : Дис... канд. наук: 23.00.02 – 2009., с. 118
8. Конституция Франции 1958 года // Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / [сост. проф. В.В. Маклаков]. – 2-е изд. – М.: Изд-во БЕК, 1997. – С. 106.
9. Яровой Т. С. Особливості інституту лобізму в Німеччині. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2017. № 12. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1282>
10. Аналіз законопроектів про лобізм 3059, 3059-1, 3059-2, 3059-3. URL: <http://umdp1.info/news/analiz-zakonoproektiv-pro-lobizm-3059-3059-1-3059-2-3059-3/>

11. Яровой Т. С. Європейський лобізм, як дороговказ для вітчизняних законотворців: досвід Республіки Польща та Литовської Республіки. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2017. № 8. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1279>
12. Про лобізм: проект Закону України від 20.09.2016 № 5144. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60052
13. Про лобіювання: проект Закону України від 05.10.2016 № 5144-1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60191
14. Про публічну адвокацію: проект Закону України від 19.01.2017 № 5661. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60943
15. Про публічні консультації: проект Закону України від 27.12.2017 № 7453. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63237
16. Про забезпечення прозорості та законності комунікації з суб'єктами владних повноважень: проект Закону України від 20.09.2017 № 7129. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60943
17. Про правове та прозоре регулювання діяльності з лобіювання: проект Закону України від 02 березня 2020 № 3059-2. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68275
18. Про лобістську діяльність: проект Закону України від 03.03.2020 № 3059-3. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68279
19. Законопроекты про лоббизм содержат угрозу для демократии. URL: <https://www.pravda.com.ua/rus/columns/2020/05/28/7253583/>
20. Received by NSD/FARA Registration Unit 02/12/2021 Exhibit A to Registration Statement Pursuant to the Foreign Agents Registration Act of 1938, as amended. URL: <https://efile.fara.gov/docs/5666-Exhibit-AB-20210212-67.pdf>
21. У «Слузі народу» не змогли пояснити, хто для них оплачує лобістів у США – «Схеми». URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-skhemy-lobisty-slug-narodu-reaktsiya/31121300.html>
22. Zhukova I.V., Romanenko E. Peculiarities of cooperation of the European Union in the framework of partnership civil society development programs *Public management*. 2020. -№ 2 (22) – March 2020. - pp. 191-201.
23. Непомнящий О. М. Механізми державного управління регіональним розвитком / О. М. Непомнящий, О. А. Дегтяр // Менеджер. - 2018. - № 1. - С.

References:

1. Jarovoj T. S. Lobizm: mehanizm vidstojuvannja interesiv gromadjan, chi instrument vtruchannja u vnutrishnju politiku derzhavi? analiz problemi ta shljahi її virishennja / Tihon Sergijovich Jarovoj // Pravove reguljuvannja lobijuvannja v Ukraïni: problemi ta perspektivi: materiali kruglogo stolu (Kiïv, 24 kvit. 2019r.) / [red. kol.: Mishhak I. M., Tel'kinena T. E., Jarovoj T. S.] Kiïv, «Vidavnictvo Ljudmila». 2019. S. 10–18.
2. Lobizm. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/>
3. Yarovoi T. Lobbyism in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland: origins and present. Sciences of Europe (Praha, Czech Republic). 2019. S. 74–77.
4. Pro lobizm: proekt Zakonu Ukraïni vid 28 ljutogo 2020 № 3059-1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68265
5. Yarovoi T. S. Institut lobbizma vo Francii, kak primer kontinental'noj modeli lobbistskoj dejatel'nosti (Institute of Lobbyism in France, as an example of a continental model of lobbying

activity). East Journal of Security Studies. 2018. S. 1–11.

6. Fronja N. Gra svitla j tini: dijal'nist' lobists'kih grup zalishaet'sja nepomitnoju dlja suspil'stva / N. Fronja // Ukraïns'kij jurist. – 2005. – № 10 (34). – S. 65.

7. Grosfel'd Olena Volodimirivna. Stanovlennja lobizmu v suchasnij Ukraïni. : Dis... kand. nauk: 23.00.02 – 2009., s. 118

8. Konstitucija Francii 1958 goda // Konstitucii zarubezhnyh gosudarstv: Uchebnoe posobie / [sost. prof. V.V. Maklakov]. – 2-e izd. – M.: Izd-vo BEK, 1997. – S. 106.

9. Jarovoj T. S. Osoblivosti institutu lobizmu v Nimechchini. Derzhavne upravlinnja: udoskonalennja ta rozvitok. 2017. № 12. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1282>

10. Analiz zakonoproektiv pro lobizm 3059, 3059-1, 3059-2, 3059-3. URL: <http://umdppl.info/news/analiz-zakonoproektiv-pro-lobizm-3059-3059-1-3059-2-3059-3/>

11. Jarovoj T. S. Ėvropejs'kij lobizm, jak dorogovkaz dlja vitchiznjanih zakonotvorciv: dosvid Respubliki Pol'shha ta Litovs'koï Respubliki. Derzhavne upravlinnja: udoskonalennja ta rozvitok. 2017. № 8. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1279>

12. Pro lobizm: proekt Zakonu Ukraïni vid 20.09.2016 № 5144. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60052

13. Pro lobijuvannja: proekt Zakonu Ukraïni vid 05.10.2016 № 5144-1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60191

14. Pro publichnu advokaciju: proekt Zakonu Ukraïni vid 19.01.2017 № 5661. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60943

15. Pro publichni konsul'tacii: proekt Zakonu Ukraïni vid 27.12.2017 №7453. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63237

16. Pro zabezpechennja prozorosti ta zakonnosti komunikacii z sub'ektami vladnih povnovazhen': proekt Zakonu Ukraïni vid 20.09.2017 № 7129. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60943

17. Pro pravove ta prozore reguljuvannja dijal'nosti z lobijuvannja: proekt Zakonu Ukraïni vid 02 bereznja 2020 № 3059-2. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68275

18. Pro lobists'ku dijal'nist': proekt Zakonu Ukraïni vid 03.03.2020 № 3059-3. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68279

19. Zakonoproekty pro lobbizm soderzhat ugrozu dlja demokratii. URL: <https://www.pravda.com.ua/rus/columns/2020/05/28/7253583/>

20. Received by NSD/FARA Registration Unit 02/12/2021 Exhibit A to Registration Statement Pursuant to the Foreign Agents Registration Act of 1938, as amended. URL: <https://efile.fara.gov/docs/5666-Exhibit-AB-20210212-67.pdf>

21. U «Sluzi narodu» ne zmoqli pojasniti, hto dlja nih oplachue lobistiv u SShA – «Shemi». URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-skhemy-lobisty-slug-narodu-reaktsiya/31121300.html>

22. Zhukova I.V., Romanenko E. Peculiarities of cooperation of the European Union in the framework of partnership civil society development programs *Public management* . 2020. -№ 2 (22) – March 2020. - pp. 191-201.

23. Nepomnjashhij O. M. Mehanizmi derzhavnogo upravlinnja regional'nim rozvitkom / O. M. Nepomnjashhij, O. A. Degtjar // Menedzhe2018. - № 1. - S. 165-170.