

УДК 342.571:328.184(477)

**О.В. ДЯГІЛЄВ**, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого

## **ЗАКРІПЛЕННЯ ПОЛІТИКО-ПРАВОВОГО ІНСТИТУТУ ЛОБІЗМУ В ЧИННОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ**

*Ключові слова:* лобістська діяльність, суб'єкт лобіювання, громадський вплив, правотворчий процес, законодавство з регулювання лобістської діяльності

Сучасний період існування української держави та українського суспільства характеризується глибокими трансформаційними та інституціональними змінами. Триває процес удосконалення моделі державного устрою України, побудови нових принципів взаємовідносин органів державної влади як між собою, так і з різноманітними інститутами громадянського суспільства. Природно, що побудова демократичного суспільства та подальший розвиток його різних інститутів передбачає прагнення громадян здійснювати вплив на державну політику. Вищезазначене в повній мірі стосується такого суспільно-політичного явища як лобізм, функціонування якого є невід'ємною ознакою демократичного політичного режиму.

Слід зазначити, що питання лобістської діяльності ще недостатньо детально вивчено у вітчизняній науці. Не зважаючи на наявність низки наукових досліджень із вказаної тематики, зокрема, роботи В.Ф. Несторовича (кандидатська дисертація на тему «Конституційно-правові аспекти лобіювання у правотворчому процесі України») [1], статей з окремих аспектів лобістської діяльності: А. Євгенієва [2], К.В. Манжул, І.І. Нікітчук [3], О.Л. Порфимович [4], О.В. Молодцов [5], можна впевнено стверджувати, що окремі складові риси зазначеного явища суспільно-політичного життя ще не достатньо дослідженні. Зокрема, як в галузі конституційного

права України, так і в українській юридичній науці взагалі, не достатньо вивчено питання нормативного регулювання лобістської діяльності чинним законодавством України, що і є метою роботи. Науковою новизною статті є класифікація за певними критеріями діючих нормативно-правових актів, що регулюють реально існуючу лобістську практику, та аналіз практики їх застосування.

Розглядаючи питання нормативного закріплення суспільного явища лобізму зазначимо, що Конституція України, закони України та підзаконні нормативно-правові акти не містять положень, які би безпосередньо регламентували порядок здійснення фізичними або юридичними особами лобіювання з метою захисту власних інтересів або інтересів третіх осіб в процесі прийняття державою нормативно-правових актів. Разом із тим, слід погодитись з думкою вітчизняних дослідників В.Ф. Несторовича [1, с.158], А. Євгенієвої [2, с.32], О.Л. Порфимович [4, с.124], що Основний Закон країни створює умови для здійснення лобістської діяльності. Вважаємо слушною думку зазначених вчених, які визначають низку норм Основного Закону України, що є підставами для здійснення лобістської діяльності. Так, дійсно, ч.1 ст.38 Основного Закону України закріплює право громадян на участь в управлінні справами держави, при цьому, зазначені форми управління державою: пряма – шляхом участі у всеукраїнському й місцевому референдумах і представницька – через участь у виборах в органи державної влади та місцевого самоврядування [6]. Але тому, що право громадян на участь у виборах і референдумі визначено законодавцем поряд із правом на участь в управлінні державою, можна зробити висновок, що вибори та референдум не є вичерпними способами управління державою, і Конституція України не забороняє такий спосіб відстоювання громадянами своїх інтересів, як лобіювання в органах державної влади та місцевого самоврядування.

Крім того, Основний Закон України ви-

значає окремих суб'єктів лобізму. Так, згідно ч.1 ст.36 Конституції України, громадяни України мають право об'єднуватись у політичні партії і громадські організації з метою захисту своїх прав, задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних і інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки, громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Також, Основний Закон визначає окремі засоби, за допомогою яких громадяни мають змогу впливати на дії органів державної влади. Зокрема, згідно ст.39 Конституції України громадяни мають право збиратись мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, а ст.40 Основного Закону України надає громадянам право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також до їх посадових та службових осіб [6].

Деталізація та конкретизація відповідних конституційних положень, що створюють умови для лобістської діяльності в Україні, знайшли свій вияв у низці нормативно-правових актів. На думку вітчизняного дослідника лобізму В.Ф. Нестеровича вказані нормативно-правові акти можливо умовно розділити на п'ять груп. Перша – забезпечує публічність і прозорість правотворчого процесу, що дає можливість зацікавленим особам вільно контактувати з представниками влади та здійснювати опосередковане лобіювання. Друга – створює умови для лобіювання громадянами власних інтересів через звернення до органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб щодо ухвалення, відхилення чи припинення певного нормативного рішення. Третя – надає можливість громадянам створювати громадські організації на основі єдності лобістських зусиль для спільної реалізації своїх інтересів на правотворчому рівні. Четверта – створює конституційно-правове

підґрунтя лобіювання у процесі локальної правотворчості на муніципальному рівні. П'ята – забезпечує участь ділової громадськості у розробці правотворчих рішень у господарсько-економічній галузі у рамках регуляторної діяльності [7, с.15]. Вважаємо, що вказана класифікація має певні вади, адже лобіювання на муніципальному рівні є лише окремим сегментом участі громадян у правотворчому процесі, вказана діяльність можлива і на рівні інших владних структур.

Крім того, участь громадськості у розробці нормативних актів регуляторного характеру опосередковує тільки одну (хоча й важливу) сферу взаємодії влади та суспільства. Отже, автором запропонована наступна класифікація нормативно-правових актів, що створюють умови для здійснення лобістської діяльності. Перша група – це закони та підзаконні акти, що забезпечують участь громадян в прийнятті державою владних рішень. В залежності від *владних структур*, стосовно яких здійснюється лобіювання, вказані нормативно-правові акти розподіляються на ті, що регулюють взаємодію владних органів та громадян (їх об'єднань): (а) у Верховній Раді України, (б) органах виконавчої влади (Кабінеті Міністрів України, центральних органах виконавчої влади, місцевих державних адміністраціях), (в) органах місцевого самоврядування.

Також існують нормативно-правові акти, що опосередковують взаємодію громадянина та владних структур будь-якого рівня. Друга група – це нормативно-правові акти, що регулюють участь громадян в здійсненні державної політики *в конкретній сфері інтересів*, яка є об'єктом зацікавленості певних груп впливу. Це закони та підзаконні акти, що забезпечують можливість громадян приймати участь в підготовці та прийнятті рішень у сфері: (а) суспільного життя, (б) молодіжної політики, (в) архітектурно-будівельної діяльності, (г) регуляторної політики.

Отже, розглянемо закони та підзаконні акти, що забезпечують участь громадян в прийнятті державою владних рішень. Мож-

ливість залучення громадськості до прийняття рішень *Верховною Радою України* встановлюється Законами України «Про комітети Верховної Ради України» та «Про статус народного депутата України». Так, згідно ст.9 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», комітети інформують громадськість про свою діяльність, на їх засідання можуть бути запрошені представники засобів масової інформації. А згідно п.11 ст.16 зазначеного Закону комітети при здійсненні законопроектної функції *зобов'язані* вивчати громадську думку, розглядати звернення громадян та їх об'єднань, пропозиції, що свідчать про потребу в прийнятті нових законодавчих актів або у внесенні змін до них, в разі необхідності готувати відповідні проекти актів. Крім того, парламентські комітети з метою залучення громадськості до участі у визначенні політики держави мають право проводити слухання по обговоренню законопроектів, з'ясуванню ефективності реалізації прийнятих законів (ст.29); організовувати «круглі столи» та конференції (ст.42) [8]. Закон України «Про статус народного депутата України» також містить норми, що надають змогу громадянам впливати на законодавчий процес. Відповідно до ст.7 вказаного Закону народний депутат України розглядає звернення виборців, підприємств, організацій, об'єднань громадян та вживає заходів для реалізації їх пропозицій і законних вимог. А згідно ст.24 зазначеного Закону народний депутат України *зобов'язаний* постійно підтримувати зв'язки з виборцями, вивчати громадську думку, потреби і запити населення, повідомляти про них Верховну Раду України та її органи, розглядати всі одержані ним пропозиції та заяви виборців, за необхідності вносити пропозиції до Верховної Ради України та її органів [9].

Слід зазначити, що сьогодні фахівці відмічають недостатній рівень взаємодії вітчизняного парламенту з громадськістю. Так, результати опитування громадян щодо прозорості роботи українського парламенту свід-

чать про низьку оцінку цього показника. Станом на січень 2007 року в такому опитуванні взяли участь 19 тис. 34 особи. З них лише 12 % вважають діяльність парламенту відкритою (прозорою), 64 % – такою її не вважають, а 24% –розцінюють як не зовсім прозору [10]. На нашу думку, вказані результати є наслідками того, що діючі нормативні акти не містять гарантій забезпечення участі громадськості у законодавчому процесі. Слід погодитись з думкою вітчизняного дослідника Ю. Ганжурова, що настав час перейти від декларацій актуальності залучення громадян у реальні процеси законотворення до визначення механізмів такого волевиявлення [11, с.323].

Проаналізуємо положення законодавства, що регламентує роботу *уряду України*. Так, згідно ст.42 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», уряд розглядає пропозиції об'єднань громадян з питань, що належать до його компетенції. Крім того, відповідно до ст.53 вказаного Закону, проекти актів Кабінету Міністрів України, що мають важливе суспільне значення та визначають права і обов'язки громадян України, підлягають попередньому оприлюдненню [12]. На забезпечення участі громадськості в роботі уряду спрямовані й окремі положення Регламенту Кабінету Міністрів України. Зокрема, згідно параграфу 39 цього підзаконного акту, на засідання урядового комітету під час розгляду питань, що стосуються соціально-трудової сфери, запрошуються уповноважені представники від всеукраїнських профспілок та від всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців [13].

Значну роль у регулюванні участі громадськості в процесі прийняття рішень Кабінетом Міністрів України, міністерствами, центральними та місцевими органами виконавчої влади, відіграє такий нормативний акт, як Постанова Кабінету Міністрів України № 1378 «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». Вказаною Постановою уряду затверджено такі норматив-

но-правові акти: Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики; Положення про Громадську раду при Кабінеті Міністрів України; Типове положення про громадську раду при центральному, місцевому органі виконавчої влади [14].

Розглянемо вказані нормативні акти. Так, Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики визначає форми залучення представників громадськості до прийняття органами виконавчої влади управлінських рішень: безпосередню – публічне громадське обговорення, що включає в себе проведення конференцій, семінарів, громадських слухань, «круглих столів», зборів, зустрічей з громадськістю, теле- або радіодебатів, Інтернет-конференцій та опосередковану – вивчення громадської думки шляхом анкетування, опитування, тощо [14]. Положення про Громадську раду при Кабінеті Міністрів України та Типове положення про громадську раду при центральному, місцевому органі виконавчої влади визначають вказані структури як консультативно-дорадчі органи, завданнями яких є сприяння в реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами, забезпеченні врахування громадської думки у процесі підготовки та організації виконання рішень Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади. З метою виконання зазначених завдань громадські ради готують відповідні пропозиції щодо складання орієнтовного плану консультацій з громадськістю, розробляють та надають пропозиції стосовно порядку проведення консультацій з громадськістю та здійснюють заходи з їх проведення [14].

Перейдемо до розгляду нормативно-правових актів, що забезпечують можливість громадського впливу на прийняття управлінських рішень у системі органів місцевого самоврядування. Так, згідно ст.8 Закону України «Про місцеве самоврядування в

Україні», однією з форм участі громадян в вирішенні питань місцевого значення є проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання, рішення загальних зборів враховується органами місцевого самоврядування в їх діяльності. Відповідно до ст.9 цього Закону члени територіальної громади мають право ініціювати у раді в порядку місцевої ініціативи розгляд будь-якого питання, віднесеного до компетенції органів місцевого самоврядування. Місцева ініціатива, винесена у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участі членів ініціативної групи, а прийняте за результатом вказаного розгляду рішення оприлюднюється. Ст.13 Закону передбачено право територіальної громади проводити громадські слухання, тобто, зустрічі з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких громадяни можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення [15].

Перейдемо до розгляду нормативно-правових актів, що регулюють участь громадян у здійсненні державної політики *в конкретній сфері інтересів*. З цією метою законодавство України передбачає право громадян об'єднуватись в організації. Зокрема, ст.3 Закону України «Про об'єднання громадян» передбачає право громадян об'єднуватись в громадські організації для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів. При цьому, ст.20 вказаного Закону надає зазначеним організаціям право представляти і захищати свої законні інтереси та інтереси своїх членів у державних органах, вносити пропозиції до органів влади і управління [16]. На забезпечення участі громадян у прийнятті державних рішень в сфері молодіжної політики спрямований Закон України «Про молодіжні та дитячі громадські організації», зокрема, згідно ст.8 Закону молодіжні та дитячі громадські організації залучаються

органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування до розроблення і обговорення проектів рішень з питань державної політики щодо дітей та молоді [17]. Зазначимо, що вітчизняні молодіжні організації вже досягли певних успіхів у відстоюванні інтересів своїх членів. Так, у 2009 р. під тиском молодіжних та студентських організацій урядом було відмінено попередньо прийняту постанову № 369 про розширення переліку платних послуг у державних закладах освіти [18].

Законодавство України забезпечує участь громадськості в прийнятті владних рішень в такій важливій сфері як погодження забудови територій, адже будівнича діяльність стосується всієї територіальної громади. Так, ст.5 Закону України «Про основи містобудування» передбачає обов'язкову участь громадян та їх об'єднань в обговоренні містобудівної документації, проектів окремих об'єктів та право внесення відповідних пропозицій до державних органів та органів місцевого самоврядування [19]. Процедура участі громадськості в прийнятті рішень з забудови територій закріплена і в розділі IV-1 Закону України «Про планування і забудову територій» [20]. Розглядаючи практику дій вищезазначених законів зазначимо, що, на думку експертів Інформаційно-ресурсного центру «Реформування земельних відносин в Україні», які у 2008 р. за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» здійснювали у м. Харкові пілотне дослідження з питань містобудівної діяльності, роль громади у містобудівному процесі залишається «слабкою» [21, с.3].

Також, законодавство України передбачає значний вплив громадськості при прийнятті державних рішень з питань регуляторної політики. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» одним з головних принципів державної політики у зазначеній сфері вважає *прозорість та врахування громадської думки*, тобто відкритість для фізичних та

юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх діяльності, обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому законом порядку (ст.4 Закону). Також, згідно ст.ст.5 та 9 Закону, проекти регуляторних актів оприлюднюються з метою одержання зауважень і пропозицій, забезпечуються відкриті обговорення за участю представників громадськості. Відповідно до ст.7 Закону, кожен рік регуляторні органи затверджують та оприлюднюють плани регуляторної діяльності [22].

Зазначимо, що вітчизняна практика участі представників бізнес-кіл у прийнятті державою рішень в сфері підприємницької діяльності є неоднозначною. Так, у 2009 р. при безпосередній участі Громадської ради при Кабінеті міністрів було прийнято урядову постанову про зменшення переліку документів, необхідних для отримання підприємцями ліцензії. Проте, того ж року, Верховна Рада України заборонила ігровий бізнес, не попередивши про це підприємців, прийнявши, на думку фахівців, спірне з правової точки зору рішення [23, с.6].

Підсумовуючи розгляд законодавства України, яке стосується взаємодії влади та громадських структур, зазначимо, що сьогодні в країні існує правове підґрунтя для здійснення цивілізованої лобістської діяльності. Разом із тим, розглянута суперечлива практика вітчизняного лобізму свідчить про недостатню участь громадськості у прийнятті владних рішень, декларативний характер окремих правових норм. Причиною вказаного стану речей, на нашу думку, є системна неузгодженість законодавства з питань взаємодії влади та громадськості. Адже розглянуті вище нормативно-правові акти є розрізненими, поняття лобістської діяльності законодавчо не визначено, не встановлено єдиного порядку її здійснення, наявні нормативно-правові акти не містять як гарантій забезпечення громадського впливу на прийняття управлінських рішень, так і механізмів конт-

ролю за реально існуючою взаємодією представників влади та впливових лобістів. Вирішенням зазначеної проблеми має стати прийняття базового закону з регулювання лобізму, який має гарантувати участь громадськості у прийнятті владних рішень та зробити цей процес максимально прозорим.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Нестерович В.Ф. Конституційно-правові аспекти лобіювання у правотворчому процесі України: дис. ... кандидата юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Нестерович В. Ф. - Луганськ, 2004. – 212 с.
2. Євгенєва А. Законодавче регулювання лобістської діяльності / А. Євгенєва // Парламент : часопис. – 2004. – № 1. – С. 32-39.
3. Манжул К. В. Лобізм у законотворчій діяльності України / К. В. Манжул, І. І. Нікітчук // Бюл. М-ва юстиції України. – 2005. – № 11. – С. 5-11.
4. Порфімович О. Л. Лобістська діяльність органів державної влади (на прикладі МВС України) / О. Л. Порфімович // Актуальні проблеми юридичних наук у дослідженнях вчених. – 2004. – № 30. – С. 27-31.
5. Молодцов О. В. Асоціації органів місцевого самоврядування як суб'єкти лобіювання / О. В. Молодцов // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / голов. ред. С. М. Серьогін. – 2002. – № 1 (7). – С. 183-192.
6. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
7. Нестерович В. Ф. Конституційно-правові аспекти лобіювання у правотворчому процесі України : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / В. Ф. Нестерович / Луганськ, 2004. – 20 с.
8. Закон України «Про комітети Верховної Ради України» : від 04.04.1995 р., № 116/95-ВР // ВВР України. – 1995. – № 19. – Ст. 134.
9. Закон України «Про статус народного депутата України» : від 17.11.1992 р., № 2790-XII // ВВР України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.
10. Погорелова А. Передумови розширення доступу громадян до законотворчого процесу / А. Погорелова // «Віче». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/737>.
11. Ганжуров Ю. Парламент України в політичній комунікації / Ю. Ганжуров. - К. : Україна, 2007. – 352 с.
12. Закону України «Про Кабінет Міністрів України» : від 16.05.2008 р., № 279-VI // ВВР України. – 2008. – № 25. – Ст. 241.
13. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» : від 18.07.2007 р., № 950 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 52. – Ст. 1789.
14. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» : від 15.10.2004 р., № 1378 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 42. - Ст. 2773.
15. Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» : від 21.05.1997 р., № 28097-ВР // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
16. Закону України «Про об'єднання громадян» : від 16.06.1992 р., № 2460-XII // ВВР України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.
17. Закон України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» : від 01.12.1998 р., № 281 XIV // ВВР України. – 1999. – № 1. – Ст. 2.
18. Каменєв М. Міністр засвідчив відміну постанови № 369. Хроніка студентських перемог / Каменєв М., Чіхіро О., Лебедь М. // Неофіційна газета Київського університету. – 10.06.2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gazeta.univ.kiev.ua/?act=view&id=2566>.
19. Закону України «Про основи містобудування» : від 16.11.1992 р., № 2780-XII // ВВР України. – 1992. – № 52. – Ст. 683.
20. Закону України «Про планування і забудову територій» : від 20.04.2000 р.,

№ 1699-III // ВВР України. –2000. – № 31. – Ст. 250.

21. Миколюк О. Містобудування в стилі «хаос» / О. Миколюк // День. – 04.03.2008. – № 40. – С. 1, 3.

22. Закон України «Про засади державної

регуляторної політики у сфері господарської діяльності» : від 11.09.2003 р., № 1160-IV // ВВР України. – 2004. – № 9. – Ст. 79.

23. Башта В. Игорный бизнес: Запретить, нельзя разрешить / Башта В. // Зеркало недели. – 23-29.05.2009. – № 18 (746). – С. 1, 6.

*Дягілев О. В. Закріплення політико-правового інституту лобізму в чинному законодавстві України / О. В. Дягілев // Форум права. – 2010. – № 1. – С. 86–92 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-1/10dovhzu.pdf>*

Розглянуті та проаналізовані положення вітчизняного законодавства, що регулюють питання участі громадян у прийнятті владних рішень. Звернуто увагу на наявну практику застосування зазначених нормативно-правових актів; зроблено висновок про необхідність прийняття єдиного нормативного акту з регулювання лобістської діяльності в Україні.

\*\*\*

*Дягілев А.В. Закрепление политико-правового института лоббизма в действующем законодательстве Украины*

Рассмотрены и проанализированы положения отечественного законодательства, регулирующие вопросы участия граждан в принятии решений органами власти. Обращено внимание на имеющуюся практику применения указанных нормативно-правовых актов; сделан вывод о необходимости принятия единого нормативного акта, регулирующего лоббистскую деятельность в Украине.

\*\*\*

*Dyagilev A.V. Fastening of Political-Legal Institute of Lobbyism in the Current Legislation of Ukraine*

The positions of the domestic legislation regulating questions of participation of citizens in decision-making by authorities are considered and analyzed. The attention to available practice of application of the specified regulatory legal acts is paid; the conclusion is drawn on necessity of acceptance of the uniform statutory act regulating lobbyist activity in Ukraine.