

*necessitate vivere necessitas nulla est* – "немає аж ніякої необхідності жити в примушенні".

Або, як заповів наш поет, –

*Найвище право – жить відверто...*

Наша ж задача – сказати так:

*Найвище право – жить відверто!*

В іншому випадку подолати стан мурашника, або стада, або зграї, або кубла – неможливо.

УДК 342.571(477)

В.Ф. Нестерович

■ СУБСИДІЙОВАНІ ФОРМИ РЕГУЛЮВАННЯ  
ЛОБІЮВАННЯ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД  
■ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ

У статті крізь призму зарубіжного досвіду досліджено перспективи впровадження в Україні субсидійованих форм регулювання лобіювання. Зазначено, що такими є: 1) корпоративні морально-етичні акти поведінки у галузі лобіювання; 2) професійна освіта з підготовки за спеціальністю "лобіювання"; 3) громадський контроль за здійсненням лобістських контактів між лобістами та посадовими й службовими особами, які визначені законом як об'єкти лобіювання.

Ключові слова: *субсидійовані форми регулювання, лобіювання, корпоративні морально-етичні акти, професійна підготовка, громадський контроль.*

В статье сквозь призму зарубежного опыта исследованы перспективы внедрения в Украине субсидируемых форм регулирования лоббирования. Указано, что таковыми есть: 1) корпоративные морально-этические акты поведения в области лоббирования; 2) профессиональное образование по подготовке по специальности "лоббирование"; 3) общественный контроль за осуществлением лоббистских контактов между лоббистами и должностными и служебными лицами, которые определены законом как объекты лоббирования.

Ключевые слова: *субсидируемые формы регулирования, лоббирование, корпоративные морально-этические акты, профессиональная подготовка, общественный контроль.*

In the article through the prism of foreign research experience in Ukraine, prospects of subsidized forms of regulation of lobbying. Noted that these are: 1) corporate moral and ethical behavior in acts of lobbying; 2) pro-

professional education training in "lobbying"; 3) public monitoring of lobbying contacts between lobbyists and officials and officers, as defined by law as objects lobbying.

Key words: *subsidized forms of regulation, lobbying, corporate ethical acts, professional training, public control.*

Феномен лобіювання є досить багатовимірним явищем. Ключове місце у його врегулюванні безумовно належить закону про лобіювання та суміжним нормативно-правовим актам. Проте законодавство про лобіювання об'єктивно не здатне охопити своїм регламентуванням усю сукупність лобістських відносин. Якщо додати до цього ймовірні вади майбутнього національного законодавства про лобіювання, які поза сумнівом будуть, то досить нагально у даному разі постає питання щодо впровадження в Україні разом з прийняттям законодавства про лобіювання також і додаткових механізмів його регулювання. На жаль попри значне збільшення уваги вітчизняних науковців до проблематики лобіювання, свідченням чому є роботи Д. Базілевича<sup>1</sup>, О. Длугопольського,<sup>2</sup> А. Євгенєвої<sup>3</sup>, О. Одінцової<sup>4</sup>, М. Оніщука<sup>5</sup>, І. Сікори,<sup>6</sup> В. Федоренка<sup>7</sup> тощо, питання субсидійованих форм регулювання цього політико-правового феномену залишилося поза увагою наукових досліджень. Тому метою цієї статті є вивчення криз призму зарубіжного досвіду перспектив впровадження в Україні субсидійованих форм регулювання лобіювання.

<sup>1</sup> Базілевич Д., Нестерович В.Ф. Інформаційно-аналітичні матеріали до круглого столу "Лобіювання в Україні та за кордоном: досвід, проблеми і перспективи" / За заг. редакцією к.ю.н. В. Федоренка. – К.: СПД Москаленко О.М., 2009. – 36 с.

<sup>2</sup> Dlugopolsky O. Models of Lobbying: International experience and Ukrainian specificity // Journal of European Economy. – 2006. – Vol. 5. – № 1. – P. 27-51.

<sup>3</sup> Євгенєва А. Законодавче регулювання лобістської діяльності // Часопис ПАРЛАМЕНТ. – 2004. – № 1. – С. 32-39.

<sup>4</sup> Одінцова О. Лобізм в Україні: проблеми законодавчого регулювання // Юридична Україна. – 2005. – № 7. – С. 15-18.

<sup>5</sup> Оніщук М.В. Унормування інституту лобіювання в Україні – важливий захід щодо подолання корупції // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 2. – С. 5-8.

<sup>6</sup> Сікора І. В. Національні інтереси України та лобістські технології бізнесу. – К.: Охорона праці, 2000. – 126 с.

<sup>7</sup> Федоренко В.Л., Нестерович В.Ф. Інститут лобіювання у країнах західної демократії та перспективи його легітимності в Україні // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 9. – С. 13-25.

Спеціалізованим комітетом з питань державного управління Палати громад Парламенту Великої Британії за результатами проведення ґрунтовного дослідження існуючих лобістських відносин у країні, а також вивчення передового досвіду з цього питання, було констатовано, що об'єктивно абсолютного юридичного контролю над лобіюванням встановити апріорі неможливо. Тому форми контролю за здійсненням лобіювання не повинні носити лише нормативно-правовий характер, а бути комплексними, акумулювати різноманітні заходи у різних галузях суспільного та державного життя<sup>1</sup>. Досвід країн західної демократії наочно свідчить, що важлива роль у цьому процесі належить **субсидійованим формам регулювання лобіювання**, під якими пропонуємо розуміти **сукупність морально-етичних, освітньо-навчальних, інформаційно-комунікаційних та громадсько-контрольних заходів, що мають здебільшого недержавний характер, доповнюють законодавство з лобіювання та спрямовані на впорядкування лобістських відносин й забезпечення їх легітимності.**

Формами субсидійованого регулювання лобіювання, які можуть бути впровадженні в Україні, варто назвати:

**1. Прийняття корпоративних морально-етичних актів поведінки у галузі лобіювання.** Дані акти являють собою своєрідні зводи морально-етичних правил, які здебільшого оформлюються у Кодекси етичної поведінки лобістів та не мають юридичної сили. Ініціатором щодо їх розробки та введення у дію в Україні мають стати професійні спілки лобістів, які як ніхто інший повинні бути зацікавленні в ефективності цих актів через встановлення морально-етичних стандартів корпоративної культури та свідоме їх дотримання лобістами. Впровадження легітимного формату лобістських відносин, у тому числі й за рахунок актів саморегулювання, буде сприяти підвищенню популярності та престижності лобіювання й поступово витіснить його позаправову форму.

Головний інтерес лобістських спілок у дієвості морально-етичних актів поведінки у галузі лобіювання, полягає насамперед у становленні в Україні легального ринку лобістських послуг, що у свою чергу позначиться у бік зростання на прибутках осіб, які зареєстровані згідно із законодавством про лобіювання й займаються цим видом діяльності на професійній основі. Тому лобістські спілки прос-

---

<sup>1</sup> Lobbying: Access and influence in Whitehall. House of Commons, Public Administration Select Committee. First Report of Session 2008-09. - Volume I. - London, 2009. - P. 63.

то зобов'язані вимагати від усіх осіб, які надають лобістські послуги згідно із законом про лобювання, керуватися морально-етичними актами з лобювання у своїй повсякденній професійній діяльності<sup>1</sup>.

Стосовно міжнародного досвіду, то найбільш високий рівень саморегуляції лобювання за рахунок розроблених лобістськими фірмами низки корпоративних морально-етичних актів у цій галузі, можна простежити у Великій Британії. На основі рекомендацій парламентського комітету з реєстрації фінансових інтересів депутатів від 1991 року п'ятьма найбільш потужними англійськими лобістськими фірмами було створено у 1994 році Асоціацію професійних політичних консультантів (The Association of Professional Political Consultants (APPC)), яка являє собою неурядову організацію, що впроваджує високі стандарти у галузі лобювання. Наразі до неї входить близько 60 членів-компаній, які зобов'язані відповідно до Кодексу поведінки Асоціації, регулярно оприлюднювати інформацію про замовників (клієнтів) лобістських послуг. Зі схожими статутними завданнями та корпоративними морально-етичними актами також діють Асоціація консультантів з публік рилейшнз (The Public Relations Consultancy Association (PRCA)) та Спеціалізований інститут публік рилейшнз (The Chartered Institute of Public Relations)<sup>2</sup>.

У США активним рушієм розвитку корпоративної саморегуляції лобювання виступає Американська ліга лобістів (American league of lobbyists (ALL)), яка діє з 1979 року. Так, цією організацією 28 лютого 2000 року було затверджено Етичний кодекс (Code of Ethics). Останній є актом, що складається з дев'яти статей та містить звід етичних принципів і правил, якими повинні керуватися лобісти при здійсненні лобювання. Такими визначаються чесність, порядність, дотримання чинного законодавства, професіоналізм, уникнення конфлікту інтересів, конфіденційність, прозорість та повага до органів влади. Колишній голова Комітету Сенату з етики Пет Робертс щодо Етичного кодексу ALL зазначив, що він є важливим документом, який визнає нагальну необхідність етичної поведінки у громадських справах<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Maskell J. Lobbying Congress: An Overview of Legal Provisions and Congressional Ethics Rules. – Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2001. – P. 10-11.

<sup>2</sup> APPC Response to the Public Administration Select Committee Report on Lobbying: February 2009 / The Association of Professional Political Consultants. – London, 2009. – P. 2-3.

<sup>3</sup> Information is from Website The American league of lobbyists. [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.alldc.org/ethicscode.cfm>

У Франції рушієм щодо створення зводу морально-етичних правил поведінки під час здійснення лобіювання, стала створена у 1991 році Французька асоціація лобіювання та консультування з громадських справ (Association française des conseils en lobbying et affaires publiques - AFCL). Асоціація систематично здійснює моніторинг фактичного стану лобістських відносин у державі та активно просуває ідею законодавчого урегулювання лобіювання. Французька асоціація лобіювання та консультування з громадських справ також має власний Кодекс етичної поведінки, якого зобов'язані дотримуватися усі його члени під загрозою виключення з Асоціації<sup>1</sup>. До AFCL входить більшість лобістів та консультантів з громадських справ Франції.

Практика корпоративної саморегуляції представників лобістських спілок та організацій також набула поширення й у Німеччині. Основними її рушіями є дві потужні лобістські організації у країні - Німецька асоціація політичних консультантів (Deutsche Gesellschaft für Politikberatung) та Німецька асоціація паблік рилейшнз (Deutsche Public Relations Gesellschaft), які мають власні морально-етичні кодекси поведінки<sup>2</sup>.

У Литовській Республіці з метою оптимізації інституційного оформлення лобіювання, Центральним комітетом з етики у 2005 році було розроблено Кодекс етики лобістів. Останній являє собою доволі лаконічний звід етичних принципів та правил, якими повинні керуватися лобісти при здійсненні лобіювання. У ньому також наголошується, що лобісти під час здійснення лобіювання є незалежними, а їх діяльність гарантується Конституцією, міжнародними договорами, законом про лобіювання Литовської Республіки та цим Кодексом<sup>3</sup>.

Кодекс містить шість етичних принципів, які підкріплені конкретними правилами поведінки щодо їх виконання лобістами під час здійснення лобіювання:

*1. Легітимність:*

- лобіст зобов'язаний бути ознайомленим з положеннями Закону "Про лобістську діяльність", іншими законами Литовської Республіки та слідувати ним;

---

<sup>1</sup> Lobbying in a democratic society (European Code of conduct on lobbying): Report Committee on Economic Affairs and Development of 5 June 2009 / Council of Europe Parliamentary Assembly. - Strasbourg, 2009. - P. 10.

<sup>2</sup> Там само. - P. 9-10.

<sup>3</sup> Lobistų etikos kodeksas: Patvirtinta Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos 2005-03-31 sprendimu Nr. KS - 10 (L) // Website Vyriausioji tarnybinės etikos komisija. [Electronic resource]. - Mode of access: <http://www.vtek.lt/?pageid=6271&act=6269>

- лобіст не повинен заохочувати та підбурювати політиків, державних посадових осіб, державних службовців й інших осіб до порушення чинного законодавства;

- лобіст зобов'язаний відмовитися виконувати незаконні вимоги своїх клієнтів.

#### *2. Справедливість:*

- лобіст повинен забезпечити щоб його діяльність здійснювалася з метою забезпечення законних інтересів своїх клієнтів та кореспондувалася з основними демократичними принципами;

- лобіст зобов'язаний при здійсненні лобіювання надавати об'єктивну, точну і своєчасну інформацію;

- якщо лобісту стало відомо, що до державного або до іншого органу чи установи ним було надано неточну або помилкову інформацію, він повинен негайно надати правильну інформацію відповідним особам, або повідомити, що інформація була помилковою чи неточною;

- якщо інформація, представлена зацікавленими сторонами змінилася і лобіст знає, що одержувач інформації володіє застарілою інформацією, він повинен негайно її поновити.

#### *3. Добросовісність:*

- лобіст при здійсненні лобіювання повинен керуватися інтересами свого клієнта і діяти від його імені;

- лобіст повинен систематично інформувати своїх клієнтів про лобіювання, яке здійснюється у його інтересах.

#### *4. Професіоналізм:*

- лобіст повинен знати регламентні процедури законодавчого процесу для того щоб професійно представляти законні інтереси своїх клієнтів під час здійснення лобіювання;

- лобіст повинен постійно оновлювати свої професійні знання, здійснювати моніторинг та аналіз організаційних і соціальних змін, відвідувати семінари, конференції тощо.

#### *5. Конфіденційність:*

- лобісту забороняється розголошувати без згоди клієнта конфіденційну та іншу внутрішню інформацію, крім випадків, коли така інформація повинна бути надана відповідно до вимог чинного законодавства;

- лобіст не може використовувати надану клієнтами конфіденційну інформацію з питань, що не охоплюються договором про здійснення лобістської діяльності.

6. Запобігання конфлікту інтересів:

- лобіст не може представляти і захищати інтереси третіх осіб, інтереси яких конфліктують з клієнтами лобістських послуг, за винятком отримання на це їхньої згоди;

- якщо лобіст вважає, що здійснення лобіювання в інтересах одного клієнта може мати істотний вплив на іншого свого клієнта, він повинен його проінформувати про всі можливі наслідки і одержати згоду на продовження лобіювання;

- лобіст повинен негайно повідомити своїх клієнтів про будь-який потенційний конфлікт інтересів і вказати можливі шляхи, щоб цього уникнути;

- лобіст повинен інформувати клієнта про будь-яку третю сторону, що залучається до представництва і захисту клієнта<sup>1</sup>.

На рівні Європейського Союзу у забезпеченні легітимного змісту лобістських відносин, поряд із правовим їх регламентуванням, питома вага також належить субсидійованим формам урегулювання, зокрема, корпоративним морально-етичним актам лобістських спілок та PR-асоціацій. Серед таких варто виокремити Афінівський кодекс Міжнародної асоціації паблік рілейшнз від 1965 року зі змінами 1968 року, Європейський кодекс професійної поведінки у галузі PR (Лісабонський кодекс) від 1978 року з доповненнями 1989 року<sup>2</sup> та професійні стандарти у галузі лобіювання, розроблені у 1996 році низкою лобістських спілок загальноєвропейського масштабу – European Federation of Lobbyists (EFL), European Parliamentary Affairs Lobbyists (EPAL), та Society of European Affairs Practitioners (SEAP)<sup>3</sup>.

Отже, для України у цьому напрямі вбачається за доцільне разом із законом про лобіювання також прийняти Кодекс етичної поведінки у галузі лобіювання, до якого повинні приєднатися усі лобісти та лобістські об'єднання. Для підвищення його легітимності, цей Кодекс доречно було б розробити лобістським спілкам з широким залученням громадськості за наявності потужної медіа-підтримки процесу розробки та введення його у дію.

<sup>1</sup> Lobistų etikos kodeksas: Patvirtinta Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos 2005-03-31 sprendimu Nr. KS - 10 (L) // Website Vyriausioji tarnybinės etikos komisija. [Electronic resource]. - Mode of access: <http://www.vtek.lt/?pageid=6271&act=6269>

<sup>2</sup> Королько В.Г. Основы публік рілейшнз. - М.: "Рефл-бук"; К.: "Ваклер", 2000. - С. 512-520.

<sup>3</sup> Kurczewcka U., Molkda-Zdziech M. Lobbying w Unii Europejskiej / Instytut Spraw Publicznych. - Warszawa, 2002. - S. 58.

**2. Становлення та розвиток професійної освіти з підготовки за спеціальністю "лобіювання".** Вбачається за доцільне розвиток освіти двох видів:

1. Становлення професійної освіти осіб, які здійснюють лобіювання. У даному напрямі слід впровадити як базовий рівень освіти, який передусім буде розрахований на осіб, що не мають досвіду роботи у галузі лобіювання, так і рівня підвищення кваліфікації - для лобістів, що прагнуть вдосконалити свої навички та уміння зі здійснення лобіювання. Підвищення кваліфікації лобістів можна реалізувати шляхом проведення майстер-класів, семінарів, тренінгів тощо. Зважаючи на брак фахівців, які б могли належним чином забезпечити навчально-викладацьку діяльність у галузі лобіювання, доречно залучити до цього процесу зарубіжних фахівців з США, Канади, Великої Британії, Німеччини тощо. Важливим рушієм на початковому етапі становлення лобістської освіти можуть відіграти освітньо-навчальні центри, які будуть створені за фінансової підтримки лобістської громадськості. Згодом з інституційним оформленням лобіювання в Україні можливо впровадити, на кшталт США, курси з лобіювання у вищих навчальних закладах України.

2. Доповнення освіти представників влади навчальними курсами, програмами, семінарами та тренінгами щодо їх поведінки під час контактування з лобістами. Розроблені освітні навчальні програми та курси повинні бути орієнтовані на забезпечення: по-перше, належного рівня підготовки представників влади, щоб поглибити усвідомлення ними ризиків, які пов'язані з корупцією та стосуються виконання ними своїх функцій; по-друге, правильного, добросовісного й належного виконання представниками влади державних функцій. Такі програми повинні обов'язково ґрунтуватися не лише на вимогах чинного законодавства, але й на морально-етичних стандартах, які закріплені у Кодексах їхньої професійної поведінки.

Так, у США Американська ліга лобістів забезпечує підвищення професіоналізму лобістів через впровадження нею у 2006 році Сертифікаційної освітньо-навчальної програми з лобіювання (The Lobbying Certificate Program). Головною причиною її створення є визнання лобістською громадськістю факту, що в умовах все більшого ускладнення процесу прийняття правових актів та посилення конкуренції на ринку надання лобістських послуг, вимагає від лобістів високого рівня професіоналізму та глибоких спеціальних знань у цій галузі. Участь у Програмі можуть взяти не лише члени Американської ліги



лобістів, але й інші особи, які зацікавлені в отриманні знань у галузі лобіювання.

Сертифікаційна програма з лобіювання включає до себе п'ять основних сесій та дев'ять за вибором. Для отримання Сертифікату, особі потрібно пройти п'ять основних сесій та шість за вибором. Особи, які проживають за межами Вашингтону можуть взяти участь у сесіях у режимі телеконференцій. З моменту впровадження Сертифікаційної програми з лобіювання, навчання за нею пройшло більше 1000 осіб.

Стосовно фінансового аспекту, то на сьогодні одна сесія навчання за Сертифікаційною програмою з лобіювання коштує 245 доларів США, а для членів Ліги – 145 доларів США. Згідно Розкладу на 2010 рік, усі сесії проходять по понеділках та триває протягом одного року з січня по грудень. До викладання навчального матеріалу залучаються найбільш успішні лобісти, юристи та інші фахівці.

**Сесії Сертифікаційної освітньо-навчальної програми з лобіювання Американської ліги лобістів<sup>1</sup>**

№ з/п	Основні сесії	Сесії за вибором
1.	Комітети політичної дії та фінансування виборчих компаній	Федеральні та регуляторні справи
2.	Етика у лобіюванні	Лобіювання 101
3.	Дотримання та виконання Акта про відкритість лобіювання	Лобіювання у виконавчій владі
4.	Конгрес та регламентні процедури	Громадське лобіювання та створення коаліцій
5.	Медіа та комунікації	Асигнування та бюджет
6.	-	Розробка законопроектів
7.	-	Державне лобіювання
8.	-	Бізнес лобіювання
9.	-	Вплив через Інтернет

Як видно з тематичних назв сесій, для ефективного здійснення лобіювання у США лобісту потрібно мати знання як із методик його здійснення, так і процедурних засад діяльності органів федеральної влади, процесу прийняття правових актів, порядку створення Комітетів політичної дії та фінансування виборчих кампаній. Варто також

<sup>1</sup> Website The American league of lobbyists. [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.alldc.org/certificate/index.cfm>

відзначити, що обов'язковий блок сесій містить вивчення питань законодавчого регламентування здійснення лобіювання, реєстрування та звітування лобістів, а також засади корпоративної його саморегуляції на основі Етичного кодексу.

**3. Становлення потужного громадського контролю за здійсненням лобістських контактів між лобістами та посадовими й службовими особами, які визначені законом як об'єкти лобіювання.** Поза сумнівом ключову роль у цьому процесі відіграють засоби масової інформації, які виступають одночасно і каналом вираження громадянської думки, і засобом її інформування, й інструментом контролю, що спонукає суб'єктів та об'єктів лобіювання до чітко регламентованих правових форм контактування. Вкрай важливим моментом у висвітленні лобістських контактів є об'єктивне подання інформації про лобіювання – як позитивного, так і негативного досвіду. Розміщення у засобах масової інформації лише викриттів незаконного лобіювання, як свідчить з цього досвід Польщі, негативно позначається на суспільній легітимності лобіювання.

Особливе місце у громадському контролі можуть зайняти громадські організації та науково-дослідні установи, які будуть здійснювати моніторинг фактичного стану лобістських відносин в Україні. На основі отриманих результатів, які в обов'язковому порядку повинні бути оприлюднені для громадськості, зокрема, через мережу Інтернет, можна буде зробити пропозиції щодо вдосконалення української моделі інституту лобіювання.

Таким чином, систему субсидійованих форм регулювання лобіювання складають: 1) корпоративні морально-етичні акти поведінки у галузі лобіювання; 2) професійна освіта з підготовки за спеціальністю "лобіювання"; 3) громадський контроль за здійсненням лобістських контактів між лобістами та посадовими й службовими особами, які визначені законом як об'єкти лобіювання. Впровадження субсидійованих форм регулювання лобіювання в Україні буде сприяти професіоналізації осіб, які є учасниками лобістських відносин, детінізації лобіювання, більш орієнтованому його правовому унормуванню та соціальній легітимності цього виду діяльності. Разом з тим, слід бути свідомим того, що дані заходи мають лише додатковий характер й не можуть собою підмінити дію законодавства про лобіювання щодо регулювання цієї сфери суспільних відносин. Ще однією особливістю субсидійованих форм регулювання лобіювання є потреба у наявності значно більшого проміжку часу, порівняно із дією законодавства, в отриманні конкретних практичних ефектів щодо забезпечення легітимної сутності лобіювання.