

льного суспільства, де найперше охоронялися права владної верхівки, а тому міра покарання була різною для простолюдинів і володарів.

У 1764 році Гетьманщину було ліквідовано. Відповідно до указу Катерини II "Установи для управління губерній" від 7 листопада 1775 року на території Російської імперії було встановлено новий судовий устрій. В Україні цей документ набув чинності у 1783 році, після чого розпочалося інтенсивне запровадження норм російського права, що призвело до усунування системи покарань, повернення жорстоких їх видів. За Павла I судову систему в Росії знову було змінено. Відповідно до царського указу "О восстановлении в Малороссии правления и судопроизводства сообразно тамошним правам и прежним обрядам" в українських землях відновлювалося судочинство, яке діяло до реформи 1783 року. Однак так тривало недовго. У 1840-1842 роках було введено в дію "Свод законов Российской империи". Джерелом кримінального права в Україні став 15-й том Зводу законів та введене в дію в 1846 році "Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года".

Отже, інститут покарання в українських землях в XI – кінці XVIII ст. відзначався достатньою динамічністю і залежав від певних умов і конкретних обставин. Відповідно до них змінювалися мета та види покарання. І якщо спочатку як майже всеосяжний вид покарання використовували систему різноманітних штрафів, метою якої було відшкодування завданих матеріальних і моральних збитків потерпілому та поповнення княжої казни, то в подальший період розвитку покарання стає жорстокішим та менш гуманним, що обумовлювалося метою залякування. Окрім того, система покарань у період феодалізму була побудована за класовим принципом, оберігаючи інтереси панівної верхівки. Виняток складали періоди, пов'язані з існуванням Запорізької Січі та національно-визвольної війни середини XVII ст. Подібне було наслідком демократизації суспільного життя та намагання зруйнувати феодально-кріпосницькі відносини.

УДК 342.572

В.Л. Федоренко

**ПЕРСПЕКТИВИ ЛЕГІТИМАЦІЇ ІНСТИТУТУ ЛОБІЮВАННЯ
В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА
НОРМОПРОЕКТНІ АСПЕКТИ**

У статті аналізуються проблеми теорії та практики легітимізації інституту лобіювання в незалежній Україні. Досліджуються основні законодавчі ініціативи 1999-2010 років щодо прийняття спеціального закону про лобіювання в Україні. Визначаються перспективи прийняття нового закону про лобіювання в контексті реалізації положень Антикорупційної стратегії на 2014-2017 роки про легітимізацію правових засад лобіювання в Україні. Аналізуються фундаментальні теоретико-методологічні проблеми внормування інституту

лобіювання та обґрунтовуються п'ять стратегічних кроків законодавця щодо легітимізації правових засад лобіювання в Україні.

Ключові слова: *лобіювання, інститут лобіювання, закон про лобіювання, лобіст, об'єднання лобістів, лобістська діяльність.*

В статтю аналізуються проблеми теорії і практики легітимізації інституту лобіювання в незалежній Україні. Исследуются основные законодательные инициативы 1999–2010 годов по принятию специального закона о лоббировании в Украине. Определяются перспективы принятия нового закона о лоббировании в контексте реализации положений Антикоррупционной стратегии 2014–2017 годов о легитимизации правовых основ лоббирования в Украине. Анализируются фундаментальные теоретико-методологические проблемы унормирования института лоббирования и обосновываются пять стратегических шагов законодателя по легитимизации основ лоббирования в Украине.

Ключевые слова: *лоббирование, институт лоббирования, закон о лоббировании, лоббист, объединение лоббистов.*

This article analyzes the problems of the theory and practice of legitimizing the institute of lobbying in the independent Ukraine. We study the basic legislative initiatives 1999–2010 years for a special law on lobbying in Ukraine. The prospects for new legislation on lobbying in the context of the provisions of the Anti-Corruption Strategy for 2014–2017 years of lobbying legitimacy of legal principles in Ukraine. Analyzes the fundamental theoretical and methodological problems normalization Institute lobbying and justified five strategic steps legislator on the legal principles of legitimization lobbying in Ukraine.

Key words: *advocacy, lobbying institution, a law on lobbying, lobbyist association lobbyists lobbying activities.*

Складність перебігу конституційних процесів в Україні у 1991–2013 роках [2] посилилася відомими подіями 2014–2015 років. Революція Гідності, анексія сусідньою державою АР Крим та загострення військово-політичної ситуації в Донецькій і Луганській областях породили нові реалії, виклики й перспективи розвитку нашої держави. Водночас, майбутнє Української держави нині не в останню чергу пов'язане із ефективними реформами та боротьбою з корупцією. Унікаючи комплексної характеристики всіх напрямів реформ, комплексно визначених у Стратегії сталого розвитку “Україна–2020” (2015 р.) [8], зазначимо, що більшість вітчизняних і зарубіжних експертів пов'язують успіх цих реформ із реалізацією державної антикорупційної політики [4]. У свою чергу, важливим елементом цієї політики є й визначення правових засад лобіювання в Україні.

Так, Закон України “Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки” від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII встановлює, що визначення правових засад інститу-

ту лобіювання в Україні передбачає: унормування лобіювання як легального демократичного шляху взаємодії громадянського суспільства та правової держави, визначення легальних форм і способів лобіювання; створення законодавчих перепон для корупції у правотворчій сфері; передбачення захисту суб'єктів правотворення від незаконного впливу на їхню діяльність; передбачення інформування громадськості про те, хто і чий інтереси лобіює в органах державної влади; створення ефективних механізмів контролю за лобіюванням; запровадження юридичної відповідальності для учасників лобістських правовідносин і визначення відповідних санкцій за незаконне лобіювання [3]. Поставлені в Антикорупційній стратегії завдання щодо розроблення правових засад т.з. "цивілізованого" лобіювання є нині актуальними, але не новими.

Нині можна стверджувати, що інститут лобіювання отримав свій розвиток в Україні не лише на рівні ґрунтовних наукових концепцій і теорій, висвітлених, зокрема, у самостійних монографічних роботах О. Дягелева, В. Нестеровича та ін. [1, 6, 7] й різних, не рідко контраверсійних практик, що мають місце в Україні, а й втілюється в низці спеціальних законопроектів, присвячених регулюванню лобістської діяльності.

Незважаючи на неоднозначне сприйняття інституту лобіювання в українському суспільстві та державі, активні спроби його унормування припали на 1999–2009 роки. Народні депутати України внесли на розгляд парламенту 4 законопроекти про лобіювання. Один законопроект про лобіювання був розроблений Міністерством юстиції України та схвалений Урядом України у грудні 2009 року, але так і не був внесений до парламенту через зміну Уряду в 2010 році. Ще один законопроект, розроблений А. Ткачуком, хоча й не вносився на розгляд Верховної Ради України, але став предметом обговорення в науково-експертному середовищі в 2003 році.

Саме ці шість законопроектів можна вважати основою законодавчого доробку України у сфері унормування правового статусу лобістів і їх об'єднань та здійснення лобістської діяльності. Одні з них ми аналізували в процесі підготовки законопроекту "Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів" (Про лобіювання)" в 2008–2009 роках [5]. Щодо двох законопроектів 2009–2010 років зазначимо наступне. Одним із найбільш вдалих, зважаючи на комплексний характер та широке громадське обговорення й погодження з органами державної влади, як на наш погляд, можна вважати проект Закону України "Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів (про лобіювання)", схвалений Кабінетом Міністрів України 8 грудня 2009 року.

Цей законопроект став першою й донині єдиною законодавчою ініціативою Уряду України щодо унормування правового статусу лобістів і лобістської діяльності. Робота над ним започаткувалася 31 жовтня 2008 року, коли було прийнято Рішення Ради національної безпеки та оборо-

ни “Про стан протидії корупції в Україні”, уведене в дію Указом Президента України від 27 листопада 2008 року № 1101/2008. Так, підпунктом 3 пункту першого цього Рішення доручено Кабінету Міністрів України невідкладно внести на розгляд Верховної Ради України проект закону України про лобіювання, прийняття якого зумовлено приєднанням України до Конвенції ООН проти корупції, Кримінальної конвенції Ради Європи проти корупції та Додаткового протоколу до неї.

На виконання доручення Ради національної безпеки та оборони України Наказами Міністерства юстиції України від 15 січня 2009 року № 36/7 та від 14 лютого 2009 року № 142/7 було сформовано робочу групу з розробки концепції проекту Закону України “Про лобіювання” під керівництвом автора цієї публікації. До складу робочої групи увійшли представники Міністерства юстиції України, Секретаріату Президента України, провідних наукових установ, вищих навчальних закладів та громадських організацій.

За результатами місячної роботи робочою групою 26 лютого 2009 року в рамках “круглого столу” на тему: “Лобіювання в Україні та за кордоном: досвід, проблеми і перспективи” на громадське обговорення було представлено проект Концепції проекту Закону України “Про лобіювання”. У заході взяли участь тодішній міністр юстиції України М. Оніщук, заступник голови Місії США в Україні Дж. Петіт, депутат Британського парламенту, голова Міжпарламентської групи з питань України Дж. Гроган, народні депутати України, представники Секретаріату Президента України, Секретаріату Кабінету Міністрів України, громадських об’єднань та вітчизняні й іноземні науковці й експерти. Для подальших громадських обговорень засад законодавчого врегулювання лобіювання в Україні в мережі “Інтернет” було репрезентовано дискусійний Портал *Lobbying.in.Ua*. Він став майданчиком для обговорення проблем теорії та практики лобіювання представниками інститутів громадянського суспільства та науково-експертного середовища.

У рамках проведення у м. Лондоні міжнародного правового форуму “Eurolower – 2009”, 2–3 квітня 2009 року заступник Міністра юстиції України презентував розроблений робочою групою проект Концепції проекту Закону України “Про лобіювання”. А 22 квітня 2009 року на засіданні Кабінету Міністрів України її було схвалено Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 448-р. під новою назвою – Концепція проекту Закону України “Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів”.

Переименовання концепції було мотивоване Кабміном, у першу чергу, стійкою асоціацією у громадян інституту лобіювання з корупцією. Урядовим розпорядженням також було доручено Міністерству юстиції України розробити до 1 листопада 2009 року проект Закону України “Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів” (Про лобіювання)” з подальшим його внесенням Кабінетом Міністрів

України до Верховної Ради України. Такий проект був розроблений, ви-несений на засідання Кабінету Міністрів України і схвалений 8 грудня 2009 року. Але через зміну складу Уряду в 2010 році він так і не був вне-сений на розгляд Верховної Ради України. Законопроект унормовував лобіювання як легітимний вплив зареєстрованих та акредитованих в установленому порядку осіб (лобістів і лобістських об'єднань) в інтересах замовників лобістських послуг на органи державної влади, їх посадових і службових осіб під час прийняття (участі у прийнятті) ними нормативно-правових актів.

Під лобістською діяльністю унормовувалася підприємницька діяль-ність, яка включає в себе сукупність будь-яких лобістських контактів чи спроб контактів суб'єкта лобістської діяльності та інші заходи, включаю-чи підготовку й планування діяльності, дослідження та іншу підготовчу роботу, метою якої є її використання в лобістських контактах, та коорди-націю лобістської діяльності з іншими суб'єктами. До суб'єктів лобіюван-ня законопроект відносив: а) лобістів – фізичних осіб, зареєстрованих у визначеному порядку як суб'єкт лобістської діяльності; б) лобістські об'єднання; в) спілки та асоціації лобістів і лобістських об'єднань. Фор-мою легалізації суб'єктів лобіювання було передбачено реєстрацію суб'єкта лобістської діяльності, що мала здійснюватися Міністерством юстиції України (орган реєстрації) у порядку, визначеному законодавст-вом України. Об'єктами лобіювання мала стати діяльність таких суб'єктів як: а) Верховної Ради України; б) Президента України; в) Кабінету Міні-стрів України; г) міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (ст. 1 проекту), а предметом, власне, "соціально витребувані нор-мативно-правові акти Верховної Ради України, Президента України, Ка-бінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів вико-навчої влади" (ст. 1 проекту).

Дія закону про лобіювання, у разі його прийняття, не могла поши-рюватися на відносини, пов'язані з діяльністю громадських організацій, політичних партій, релігійних організацій, кооперативів, творчих спілок тощо, які представляють і захищають свої законні інтереси та законні інтереси своїх членів (учасників) в органах державної влади, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування та громадських органах. Одночасно з цим, законопроект передбачав пряму заборону лобіювання 1) правових актів індивідуальної дії (розпо-рядчих актів); 2) лобіювання нормативно-правових актів, які регулюють суспільні відносини у сферах: організації та діяльності органів виконав-чої влади, основ державної служби; національної безпеки, організації Збройних сил України; судоустрою та судочинства; територіального устрою. Останній законопроект, який приверну увагу законодавців, став проект Закону України "Про регулювання лобістської діяльності в Україні" від

20 жовтня 2010 р. реєстр. № 7269, внесений до Верховної Ради України народним депутатом України В. Коновалюком.

Цей законопроект був створений на базі попереднього законопроекту, розробленого Міністерством юстиції України та схваленого в 2009 році Кабінетом Міністрів України. Але сфера його дії, за задумом автора, передбачала запровадження інституту лобіювання в місцевому самоврядуванні. Зокрема, ст. 2 цього законопроекту передбачала, що дія його положець поширюватиметься на правовідносини, які виникають між лобістами й органами державної влади та місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами під час розробки та прийняття нормативно-правових актів, а також на правовідносини, що виникають між лобістами та замовниками під час надання лобістських послуг.

За результатами розгляду законопроекту в комітетах Верховної Ради України, головний комітет – Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, – 13 червня 2012 року прийняв рішення, згідно з яким за результатами розгляду в першому читанні законопроект реєстр. № 7269 відхилити. При цьому, відповідно до експертних висновків Міністерства юстиції України та Інституту економіко-правових досліджень НАН України, прийняття зазначеного законопроекту є передчасним через “неготовність суспільства до створення інституту лобіювання”.

Проаналізовані офіційні та неофіційні законодавчі ініціативи 1999-2010 рр. щодо легітимізації інституту лобіювання в Україні можна вважати досить серйозною нормопроектною та методологічною основою, але далеко не завершеною моделлю для розроблення спеціального закону про засади лобіювання. Визначені вже згадуваним вище Законом України “Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки” цілі та завдання [3] передбачають, з поміж іншого, запровадження інституту лобіювання у вітчизняну правотворчу й правозастосовну практику.

На наше переконання, реалізація відповідних цілей і завдань передбачає розв’язання низки проблем сутнісного, змістовного, процедурного і технічного характеру щодо концептуального, інформаційного та законодавчого забезпечення інституту лобіювання в Україні. Адже феноменологія ототожнення інституту лобіювання з корупцією за останні п’ять років не лише не зникла, а й значно посилилась. Не в останню чергу й через численні публічні заяви парламентаріїв, які постійно ототожнюють себе, навіть із трибуни Верховної Ради України, із лобістами “добрих справ”, а своїх опонентів з лобістами-корупціонерами.

Тому розробка та прийняття спеціального закону про правові засади лобіювання передбачає такі послідовні кроки: формування концепції цивілізованого лобіювання для України; проведення інформаційно-роз’яснювальної компанії про сутність, зміст і переваги інституту лобію-

вання для запобігання корупції та впливу інститутів громадянського суспільства й суб'єктів господарської діяльності на трансформацію чинного законодавства; прийняття спеціального закону про лобіювання з одночасним внесенням відповідних змін в інші закони України; проведення організаційних заходів щодо реалізації законодавства про лобіювання в Україні; внесення змін до Закону України "Про лобіювання" з метою його оптимізації за наслідками дії цього закону впродовж 1-2 років.

Перший крок передбачає формування концепції нового закону про лобіювання, що має дати відповідь на питання про оптимальні шляхи унормування суспільних відносин, пов'язаних із формуванням та реалізацією правових засад інституту лобіювання в Україні. Подібна концепція була розроблена та затверджена Урядом України в 2009 році. Йдеться про Концепцію проекту Закону України "Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів", затверджену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2009 року № 448-р, положення якої були втілені в законопроекті "Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів (Про лобіювання)".

Концепція нового закону про лобіювання має визначити мету й завдання однойменного законопроекту; проблеми, пов'язані з інсталяцією інституту лобіювання в реалії вітчизняного сьогодення, та шляхи їх розв'язання; очікувані результати від прийняття та введення закону про лобіювання в дію. Власне, у концепції має відобразитися та оптимальна модель лобіювання, що буде прийнятною та корисною для українського суспільства та держави в умовах їх нинішнього розвитку. Зупинимося на окремих, найбільш гострих із проблем, на які нині має дати відповідь Концепція нового закону про лобіювання.

По-перше, необхідно визначитися щодо титульної назви інституту лобіювання. Ця проблема є складнішою, ніж здається на перший погляд. У суспільстві під впливом політиків, зокрема, і народних депутатів України сформувалось ототожнення лобіювання з протиправною, а нерідко й аморальною практикою "просування" законів, вигідних певним особам чи вузько соціальним групам через парламент. Часто лобіювання в Україні безпосередньо асоціюється з корупцією. Навіть автори вже згаданого Закону України "Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки", закликаючи до унормування правових засад лобіювання, у цьому ж документі пишуть про існування такого явища, як "незаконне лобіювання інтересів окремих осіб або бізнес-структур". Очевидно, що за відсутності законодавчого визначення лобіювання та однойменного закону, застосовувати категорію "незаконне лобіювання" до протиправних діянь є, щонайменше, некоректно. Адже "незаконне лобіювання" – це за визначенням лобістська діяльність, що порушує норми спеціального закону про лобіювання.

Не є виходом із ситуації й ототожнення інституту лобіювання зі спорідненими, хоча й не тотожними інститутами. Запропонована в 2009 році Урядом України назва законопроекту “Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів (Про лобіювання)” не лише не розвіяла, а й посилила сумніви громадськості в його неоднозначності та непередбачуваності. До того ж інститут впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів передбачає доволі багато форм його здійснення – від подання петицій – до, власне, самого лобіювання. Тому ототожнення цілого з часткою в назві закону є сумнівним нормопроектним прийомом. Для того, щоб поняття “лобіювання” сприймалося як правовий інститут і ефективний інструментарій протидії корупції, його слід наділити реальним змістом, визначити предмет і суб’єкти лобіювання та наблизити їх до потреб пересічного громадянина й інститутів громадянського суспільства.

По-друге, у Концепції слід визначитися з предметом лобіювання. У більшості законопроектів таким предметом виступають закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, тобто акти чинного законодавства. Іноді до предмета лобіювання відносять і накази міністерств. Окремі автори законопроектів висловлюються й за віднесення до предмета місцевого самоврядування актів місцевого самоврядування. Світовий досвід лобіювання доводить, що в окремих державах, до прикладу в США, предметом діяльності роботи можуть бути і кадрові призначення, і виборні посади та інші суспільно значущі рішення, які не містять норм права. Який же досвід, виходячи з цього, буде прийнятний в Україні?

Очевидно, що предметом лобіювання мають стати акти чинного законодавства. Тобто, нормативно-правові акти Верховної Ради України, Президента України і Кабінету Міністрів України. Але, не всі з них, а лише ті, що стосуються утвердження та гарантування прав і свобод людини та є суспільно значущими, тобто стосуються громадянина, інституту громадянського суспільства чи громадянського суспільства в цілому. Віднесення наказів міністерств до предмета лобіювання вбачається суперечливим із різних причин. Одними із них є оперативність, нетривалість у часі прийняття наказів міністерств; наявність у міністерствах громадських рад, потенційно спроможних захищати ідеї та цінності громадянського суспільства; складність впливу на внесення змін до наказів міністерств.

Не менш дискусійним вбачається й питання про віднесення до предмета лобіювання актів місцевого самоврядування. Відповідь на це питання не можлива без визначення кола правових актів місцевого самоврядування, що можуть лобіюватися, та суб’єктів, уповноважених здійснювати лобіювання. Очевидно, що органи місцевого самоврядування не видають значної кількості нормативно-правових актів, а здійснення професійного лобіювання поза столицею України містом-героєм Києвом, а також такими містами, як Дніпропетровськ, Львів, Одеса, Харків вида-

ється проблемним. Хоча, це не заперечує т.з. "громадського лобіювання" або ж "адвокасі", у разі його унормування в Законі "Про лобіювання".

По-третє, найбільш гострим питанням є питання про суб'єктів лобіювання. Щодо професійних лобістів, то критерії обіймання громадянами цих посад і їх реєстрації загалом залишаються усталеними. Водночас, положення про професійних лобістів викликали найбільш гостре неприйняття в інститутів громадянського суспільства – громадських організацій, профспілок, організацій роботодавців тощо. Більшість із представників цих інститутів в Україні вважають, що вони також мають конституційне право лобіювати інтереси своїх членів і третіх осіб. Конструктивним виходом із цієї ситуації може бути вичленення двох груп суб'єктів лобіювання в Україні: професійні лобісти та їх об'єднання; "громадські лобісти", тобто інститути громадянського суспільства, що здійснюють свою лобістську діяльність ("адвокасі") відкрито, гласно, але на безоплатній основі.

По-четверте, щодо обмеження лобістської діяльності в Україні, то лобістська діяльність не може здійснюватися щодо: 1) розпорядчих актів індивідуальної дії; 2) рішень референдумів; 3) актів чинного законодавства, які регулюють відносини у сфері національної безпеки і оборони України, включно з питаннями АТО; організацію та діяльність органів державної влади, їх посадових осіб; судоустрою та судочинства; діяльності банківської системи та фіскальних органів України; функціонування ядерної енергетики тощо.

Гостро нині стоїть і проблема щодо можливості виступати суб'єктами лобістської діяльності в Україні представників іноземних держав, міжнародних організацій і транснаціональних корпорацій, а також режиму їх діяльності в Україні. Очевидно, що для конструктивного розв'язання цього питання слід зважити на досвід вирішення аналогічної ситуації в США. Йдеться про Федеральний закон про реєстрацію іноземних агентів (ФАРА), який був прийнятий напередодні Другої світової війни і, не в останню чергу, став рефлексією держави на активізацію нацистської та комінтернівської агентури в США.

По-п'яте, зберігає актуальність проблема реєстрації лобістів і їх об'єднань в Україні. У більшості існуючих до сьогодні законопроектів компетенція щодо реєстрації та контролю за діяльністю лобістів і їх об'єднань покладалася на Міністерство юстиції України. Водночас, нині є альтернатива визначення Мін'юсту спеціально уповноваженим органом реєстрації лобістів і їх об'єднань. Наприклад, таким суб'єктом, за аналогією з адвокатським і суддівським самоврядуванням, може бути недержавний орган, сформований і зареєстрований згідно із Законом України "Про громадські об'єднання", який виступатиме органом професійного самоврядування: Спілка лобістів України. Рациональною альтернативою Мін'юсту з цього питання може стати також Державна регуляторна слу-

жба України. Перелічені проблеми не вичерпують усіх питань, що мають бути визначені в Концепції нового закону про лобіювання. Але навіть їх вирішення дозволить перейти до підготовки відповідного законопроекту та його інформаційного супроводження.

Другий крок передбачає проведення інформаційно-роз'яснювальної кампанії про сутність, зміст і переваги інституту лобіювання для запобігання корупції та впливу інститутів громадянського суспільства й суб'єктів господарської діяльності на трансформацію чинного законодавства. Цей крок вбачається одним із найскладніших, а його реалізація не можлива без проведення комунікативних заходів, зокрема й за міжнародної участі, представників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства та бізнесу щодо переваг інституту лобіювання, його антикорупційного потенціалу й можливості використання для розробки та прийняття якісного законодавства; використання можливостей ЗМІ для донесення до громадян поглядів політиків, державних і громадських діячів, учених про перспективи унормування та реалізацію правових засад інституту лобіювання; висвітлення проблем теорії та практики лобіювання в науковій літературі й на наукових комунікативних заходах (круглих столах, методологічних семінарах, конференціях тощо); використання інструментарію проведення консультацій з громадськістю, передбачених постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” тощо.

Третій крок передбачає прийняття спеціального закону про лобіювання з одночасним внесенням відповідних змін в інші закони України. Розроблення законопроекту “Про лобіювання” передбачає втілення в ньому основних концептуальних положень щодо пріоритетів і перспектив запровадження цього інституту в Україні, а також законодавчої моделі предмета, суб'єктно-об'єктних відносин, форм, методів і процедур реалізації лобіювання.

Суб'єктом розробки і подання нового Закону України “Про лобіювання” може виступити народний депутат України; Президент України; Кабінет Міністрів України. Усі названі суб'єкти законодавчої ініціативи, за умови широкомасштабного залучення до нормопроектних робіт представників інститутів громадянського суспільства, бізнесу та науково-експертного середовища, мають достатній потенціал і кваліфікацію для розробки якісного законопроекту.

З точки зору законодавчої стратегії, розробка законопроекту “Про лобіювання” передбачає синхронізацію відповідних законопроектних робіт з розробленням і прийняттям низки законодавчих актів, а саме:

– по-перше, Закону “Про нормативно-правові акти” та Закону “Про внесення змін до Закону України “Про Регламент Верховної Ради України”, які визначають роль та місце інституту лобіювання в процесі правотворчості та встановляють процедуру й суб'єктно-об'єктний склад лобістсь-

кої діяльності в парламенті України;

- по-друге, законів про внесення змін до чинних законів України "Про Кабінет Міністрів України" та "Про центральні органи виконавчої влади", а також до Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950, у частині визначення предмета, суб'єктів, методів, форм і процедур здійснення лобіювання правотворчої та іншої діяльності Уряду та міністерств в Україні;

- по-третє, нової редакції Закону "Про державну службу" та Закону "Про службу в органах місцевого самоврядування", які визначають умови, предмет, обсяги і порядок участі державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування в лобістській діяльності. Адже згідно з частиною другою статті 19 Основного Закону, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

- по-четверте, законів про внесення змін до чинних законів України "Про громадські об'єднання", "Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності", "Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності" тощо, що визначають правовий статус інститутів громадянського суспільства, у разі визнання за ними права здійснювати лобістську діяльність через інструменти громадських кампаній ("адвокасі"). Прийняття змін до постанови Кабінету Міністрів України "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" від 3 листопада 2010 року № 996, в частині унормування предмета та процедури лобіювання інститутами громадянського суспільства нормативно-правових актів і інших рішень органів державної виконавчої влади;

- по-п'яте, законів про внесення змін до чинного господарського та фіскального законодавства в частині оподаткування лобістської діяльності та контролю за оподаткуванням цього виду юридичної діяльності;

- по-шосте, закріплення за Міністерством юстиції України шляхом внесення змін до Положення про Міністерство юстиції України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 02 липня 2014 року № 228, повноважень щодо реєстрації лобістів і їх об'єднань, а також щодо здійснення контролю за їх діяльністю;

- по-сьоме, законів внесення змін до чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення та до Кримінального кодексу України, передбачивши склад деліктів, юридичну відповідальність для учасників лобістських правовідносин і визначення відповідних санкцій за незаконне лобіювання в Україні.

Четвертий крок проведення організаційних заходів щодо реалізації законодавства про лобіювання в Україні передбачає впровадження по-

ложень відповідного закону в життя та розвиток його положень у актах чинного законодавства. При цьому важливим індикатором дієвості цього закону можна буде вважати появу значної кількості лобістів і створення їх об'єднання (об'єднань); доступність і прозорість процедури реєстрації та звітності лобістів і їх об'єднань; розширення клієнтської бази лобістів та їх об'єднань; поява здорової конкуренції на ринку лобістських послуг; подолання корупції у сфері правотворчості, запобігання появи корупційних ризиків у чинному законодавстві та наближення останнього до вимог і стандартів ЄС; посилення якості чинного законодавства; започаткування діяльності вітчизняних лобістів у Європарламенті тощо.

При цьому, останнім, *п'ятим кроком*, вочевидь, має стати внесення змін до Закону України "Про лобіювання" для його оптимізації за наслідками дії цього закону впродовж 1–2 років.

Таким чином, можна дійти висновку, що робота над розробкою та прийняттям спеціального закону про лобіювання вимагає не лише фахових знань, врахування позитивного зарубіжного досвіду легітимації та функціонування інституту лобіювання, проведення широкої роз'яснювальної роботи про переваги інституту лобіювання та антикорупційний ефект від його дії, а й консолідації представників інститутів громадянського суспільства, бізнесу, державної влади, місцевого самоврядування й науково-експертного середовища задля утвердження дієвої легітимної моделі лобіювання в Україні.

Використана література:

1. Дягілев О. В. Конституційно-правовий інститут лобізму: вітчизняний і зарубіжний досвід: [монограф.] / О. В. Дягілев. – Х.: "Майдан", 2011. – 252 с.
2. Коваленко В. В. Конституционный процесс и государственное строительство в Украине (1991-2013 гг.): опыт, проблемы, перспективы / В. В. Коваленко, В. Л. Федоренко // Правовокультурные основы исследования государственной власти: теоретико-методологические, историко-правовые и ценностно-нормативные аспекты: монография. – М.: Юрлитинформ, 2014. – С. 415–460.
3. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
4. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки: Закон України від 14 жовтня 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 46. – Ст. 2047.
5. Проблеми легітимації інституту лобіювання в Україні та шляхи їх розв'язання. Матеріали громадського обговорення, м. Київ, 12 жовтня 2009 року / Перед. М. Оніщук; Автор. і упор. В. Федоренко, Д. Базілевич, В. Нестерович, С. Юр'єв, Я. Кагляк / За заг. ред. В. Федоренка. – К.: СПД Москаленко, 2009. – 108 с.

6. Нестерович В. Ф. Вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів: проблеми конституційної теорії та практики : [монограф.] / В. Ф. Нестерович. – К. : РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2014. – 736 с.

7. Нестерович В. Ф. Конституційно-правові засади інституту лобювання: зарубіжний досвід та перспективи для України : [монограф.] / В. Ф. Нестерович. – К. : РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2010. – 752 с.

8. Стратегія сталого розвитку “Україна – 2020” : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/15 // Офіційний вісник Президента України. – 2015. – № 2. – Ст. 154.

УДК 342.4

О.М. Чернеженко

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА МОДЕЛЬ МІСЦЕВОГО САМОУПРАВЛІННЯ ШВЕЦІЇ

Стаття висвітлює особливості шведської моделі місцевого самоуправління, аналізує компетенцію муніципальних утворень. Визначаються фінансові основи шведського місцевого самоуправління. Досліджується конституційно-правове регулювання місцевого самоуправління Швеції.

Ключові слова: *муніципалітети, муніципальні округи, місцеве самоуправління, муніципальний податок, бюджет, міжбюджетні відносини, компетенція, регіональний рівень, місцевий рівень.*

Статья освещает особенности шведской модели местного самоуправления, анализирует компетенцию муниципальных образований. Определяются финансовые основы шведского местного самоуправления. Исследуется конституционно-правовое регулирование местного самоуправления Швеции.

Ключевые слова: *муниципалитеты, муниципальные округа, местное самоуправление, муниципальный налог, бюджет, межбюджетные отношения, компетенция, региональный уровень, местный уровень.*

The article covers peculiarities of the Swedish model of local government, analyzes the competence of municipalities. The financial framework of the Swedish local government is determined. The constitutional and legal regulations of local self-government in Sweden are investigated.

Key words: *municipalities, municipal districts, local government, municipal tax, budget, intergovernmental relations, competence, regional level, local level.*

У сучасних державах місцеве самоуправління вважається найважливішим елементом демократичної системи правління, без якого неможливо здійснювати народовладдя. У більшості зарубіжних країн місцеве самоуправління зазвичай закріплене на конституційному рівні та має значну законодавчу базу. Сьогодні, коли для України питання проведення реформи місцевого самоуправління є нагальним, доречно звернутися до порівняльного аналізу вивчення конституційно-правових моделей місце-