

7. Фукуяма Ф. Сильное государство: управление и мировой порядок в XXI веке : пер. с англ. / Ф. Фукуяма. - М. : АСТ, 2006. - 240 с.
8. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. Тертичка. - К. : Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2002. - 750 с.
9. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / Д. Норт. - К. : Основи, 2000. - 198 с.
10. Про затвердження Порядку залучення громадян до формування та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 січ. 2010 р. № 10 // Офіц. вісн. України. - 2010. - № 1. - С. 190.
11. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листоп. 2008 р. № 976 // Офіц. вісн. України. - 2008. - № 86. - С. 100.

Владислав Федоренко,
кандидат юридичних наук, доцент,
старший науковий співробітник
Інституту проблем державного управління
та місцевого самоврядування НАДУ,
директор Департаменту конституційного
та адміністративного права
Міністерства юстиції України,
заслужений юрист України

Запровадження інституту лобіювання в Україні: законотворчі та державно-управлінські аспекти

Стаття присвячена актуальним питанням унормування інституту лобіювання в чинному законодавстві України в 2009-2010 рр. та перспективам його запровадження в механізм прийняття нормативно-правових актів. Аналізується досвід становлення та розвитку інституту лобіювання в США, Канаді та інших зарубіжних державах, висвітлюються його переваги і недоліки. Приділяється увага проблемам розробки законопроекту "Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів" ("Про лобіювання") в Мін'юсті України. Характеризуються основні юридичні й управлінські аспекти інституту, лобіювання.

Ключові слова: лобіювання, лобіст, лобістська діяльність, лобістські послуги.

The article is devoted the aktual'nim questions of setting of norms of institute of lobbying in the current legislation of Ukraine in 2009-2010 years and prospects of his introduction in the mechanism of acceptance of normatively legal acts. Experience of becoming and development of institute of lobbying is analysed in the USA, Canada and other foreign states, his advantages and failings appear. Attention is spared to the problems of development of bill "About influence of

public on acceptance of normatively legal acts" ("About lobbying") in Min'yusti. The basic legal and administrative aspects of the probed institute are characterized. Key words: lobbying, lobbyist, lobbyist activity, lobbyist services.

Постановка проблеми. Утвердження демократії, верховенства права та правової держави вимагає безперервного, ефективного і рівноправного діалогу між громадянами й основними інститутами державної влади та місцевого самоврядування, особливо у міжелекторальний період. Відповідний діалог додає гнучкості діям органів влади та сприяє акцентованому їх орієнтуванню на першочергові потреби суспільства та держави під час прийняття нормативно-правових актів. Багаторічний досвід держав західної демократії свідчить, що виконання цього завдання може бути ефективно здійснене шляхом законодавчого унормування інституту лобіювання, зміст якого полягає в легітимному впливі інститутів громадянського суспільства [3] та бізнесових груп на органи державної влади з метою відстоювання власних законних інтересів під час прийняття нормативно-правових актів.

Натомість в Україні через відсутність належних юридичних регуляторів цього політико-правового феномену лобіювання набуло здебільшого позаправової, вузькогрупової та латентної форми, що загалом негативно впливає на вітчизняну систему організації та діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, а також підживлює хибні стереотипні уявлення щодо нього у свідомості громадян. Свідченням цьому є ототожнення більшістю українських громадян лобіювання з корупцією, хабарництвом та іншими соціально негативними, а часто й кримінально-карними діями.

Українськими парламентаріями неодноразово здійснювалися спроби щодо зменшення негативної складової українського лобіювання через унормування відповідного інституту конституційного права в чинному законодавстві [2, с. 40-48]. Але жодна із згаданих законодавчих ініціатив не мала донині успіху. Натомість ігнорування нагальної потреби у розробленні та прийнятті закону про лобіювання лише посилює наявні в Україні корупційні ризики і загрози, створює непереборні бар'єри між громадянським суспільством і державою, яка так прагне стати по-справжньому правовою.

Зазначене, поза всяким сумнівом, актуалізує питання про необхідність прийняття Закону України "Про лобіювання", проект якого наразі розроблений Міністерством юстиції України та внесений в установленому порядку до Кабінету Міністрів України з метою подальшого винесення його на розгляд Верховної Ради України [1]. Разом з тим відповідні нормопректні роботи, здійснені в Мін'юсті під безпосереднім керівництвом автора, виявили низку теоретико-методологічних проблем правового та управлінського характеру, які можуть стати предметом для подальших дискусій серед науковців і будуть відображені в чинному законодавстві про лобіювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблем лобіювання присвячено чимало праць зарубіжних науковців (А.О'Коннор, С.Нельсон, Д.Тарр, Дж.Тербер та ін.). Зокрема, слід відзначити Дж.Тербера [7], який висловлює свої міркування щодо перспектив запровадження розвитку інститутів демократії та інститутів громадянського суспільства в пострадянських республіках, зокрема й в Україні.

Серед українських науковців, які досліджували проблеми лобіювання, необхідно назвати праці О.Длугопольського, А.Євгенєвої, О.Лісничука, О.Молодцова, О.Одінцової, І.Сікори, М.Розумного, Є.Тихомирової та ін. Окремо слід виділити праці українського правознавця В.Нестеровича, який присвятив цикл публікацій і підготував до друку першу в Україні монографію, присвячену проблемам теорії та практики лобіювання. Вагомим теоретико-методологічним і експертно-аналітичним доробком у дослідженні цієї проблеми є видання "Проблеми легітимації інституту лобіювання в Україні та шляхи їх розв'язання" (2009 р.) [2], у якому проаналізовано досвід функціонування інституту лобіювання в різних державах світу та досліджені перспективи його запровадження в Україні.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. У контексті вищезазначеного конструктивне розв'язання проблеми запровадження інституту лобіювання в Україні та його законодавчого закріплення неможливе без формування державно-управлінської концепції запровадження інституту лобіювання в механізми державного управління.

Метою статті є постановка питання про перспективи законодавчого закріплення інституту лобіювання в Україні та його інсталяції в сучасні механізми державного управління з урахуванням зарубіжного досвіду та основних тенденцій щодо утвердження цього інституту в Європі.

Виклад основного матеріалу. Розроблення Мін'юстом у 2009 р. законопроекту "Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів" ("Про лобіювання") та розгляд і схвалення із зауваженнями цього законопроекту на засіданні Кабінету Міністрів України 18 листопада минулого року [8] є вагомим підтвердженням того, що перспективи запровадження інституту лобіювання в Україні перемістилися з теоретичної в практично-прикладну, нормопроектну площину. Але подальше погодження цього законопроекту з інститутами громадянського суспільства та окремими органами державної влади переконують, що найскладнішим в його інсталяції в механізм державної влади є подолання хибних асоціацій в суспільстві про лобіювання як різновид корупції та загрозу "комерціалізації" тієї діяльності, що нині на законній основі здійснюють громадські організації та інші інститути громадянського суспільства.

У цьому контексті важливим кроком для запровадження інституту лобіювання має стати фахова теоретико-методологічна дискусія серед пра-

вознавців, науковців у сфері державного управління, політології та інших наук щодо суті та змісту цього інституту та перспектив його впливу на удосконалення механізмів державного управління. При цьому слід враховувати більш ніж сторічний досвід існування та дієвості в США, Канаді та інших державах західної демократії. Це дасть змогу подолати не лише упередженість, а й хибні ілюзії щодо інституту лобіювання та перспектив його законодавчого закріплення в Україні.

Як відомо, своєрідним "законодавцем моди" щодо лобіювання були і залишаються США - держава, в якій інститут лобіювання став невід'ємним складником державотворення та правотворення. До числа перших лобістів належать "батьки" Конституції США - Дж.Медісон, О.Гамільтон та інші лобісти, котрі провели одну з найбільш блискавичних лобістських кампаній, досягнувши успіху на Філадельфійському конвенті 1787 р. - ратифікації Федеральної Конституції штатами. У цілому ж історія американського лобіювання, як відзначає К.Шрифтіссер, це фактично історія американського законодавства і як така вона почалася вже в Конгресі першого скликання та з першого законопроектів - про встановлення митних тарифів. Саме із цієї висхідної події, як вважає американський учений, потрібно обчислювати розвиток сучасного лобіювання.

Перші спроби юридичного регламентування лобіювання було зроблено ще в другій половині XIX ст., але його легітимацію завершено лише у другій половині XX ст. з прийняттям Конгресом США Акта про федеральне регулювання лобіювання 1946 р. (Federal regulation of lobbying act of 1946). Водночас ухвалення цього Акта не розв'язало усіх нагальних проблем унормування інституту лобіювання в США. Пovoєнна правозастосовна практика засвідчила, що в Акті від 1946 р. залишилося багато юридичних прогалин і колізій, зокрема, у ньому відсутні такі базові правові категорії, як лобіювання чи лобістська діяльність, суб'єкти, предмет і об'єкти лобіювання; не зовсім чітко визначені методи лобіювання тощо. Підтвердженням цьому є те, що за весь час його застосування було проведено лише шість судових розглядів за порушення суб'єктами лобіювання норм цього Акта [4, с. 14-15].

Зростання в 70-х рр. XX ст. у США гострої кризи довіри громадян до влади, апогеєм якої став "уотергейтський скандал", сприяло появі різноманітних громадських лобістських рухів, що спонукало правотворчі інституції до удосконалення лобінгового законодавства. Правова деталізація лобіювання знайшла своє відображення у прийнятті таких федеральних законодавчих актів: про федеральні виборчі кампанії 1971 р. (Federal Election Campaign Act), про лобіювання недержавними громадськими організаціями 1976 р., Стандартів етичної поведінки для службовців органів виконавчої влади 1977 р. (Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch) та Кодексу етичної поведінки конгресменів 1978 р. (The Ethics in Government Act).

Крім зазначених федеральних актів, законодавцями робилися неодноразові спроби щодо прийняття (фактично під час кожного нового обрання Конгресу США) спеціального, більш юридично вивіреного закону про лобювання, ніж Акт про федеральне регулювання лобювання 1946 р. Наприклад, у період з 1957 по 1994 рр. до Конгресу США було подано близько 30-ти подібних законопроектів. Але лише за безпосередньої ініціативи Президента США Б.Клінтона лобістська реформа завершилася 19 грудня 1995 р. прийняттям 104-м Конгресом США нового Акта про відкритість лобювання від 1995 р. (Lobbying disclosure act of 1995), який був доповнений технічними поправками у 1998 р. (Lobbying Disclosure Technical Amendments Act of 1998) [4, с. 16].

Наступні лобістські викриття та посилення в США громадського невдоволення існуючою системою урядування змусили владу до ще більш жорсткого регламентування лобювання. Першим кроком у цьому напрямі стало прийняття Конгресом США Акта чесного лідерства й відкритої влади від 2007 р. (Honest Leadership and Open Government Act of 2007), який набув чинності 14 вересня 2007 р.

Найбільш значущими новелами цього Акта є:

- збільшення від одного до двох років терміну, упродовж якого конгресмен, припинивши свої повноваження, не може займатися лобістською діяльністю;
- призупинення дії положення про можливість конгресмена одержувати подарунки у розмірі 50-ти доларів США;
- обмеження кола осіб, які можуть фінансувати поїздки конгресменів;
- збільшення розміру штрафу за порушення лобінгового законодавства з 50 тис. до 200 тис. доларів США, та запровадження такої міри покарання за відповідні делікти, як позбавлення волі строком до п'яти років;
- зменшення терміну звітного періоду лобістів з півроку до трьох місяців;
- позбавлення пенсії конгресменів, засуджених за хабарництво та інші злочини, пов'язані з незаконним лобюванням;
- посилення вимог щодо відкритості інформації, яка цікавить громадськість та лобістів;
- поширення низки посадових обмежень на високооплачуваних співробітників парламенту, які мають дохід не менше 75-ти відсотків від окладу конгресмена [6].

Не менш рішучих кроків вжив і новообраний Президент США Б.Обама щодо підвищення стандартів лобювання, який на другий день після своєї інавгурації видав три меморандуми та два виконавчих укази з цього питання. Ключовим серед них є Виконавчий указ "Етичні зобов'язання персоналу виконавчої влади" від 21 січня 2009 р. № 13490 (Ethics Commitments by Executive Branch Personnel), яким чітко регламентовано процедуру "обертючих дверей" (revolving door). Її зміст полягає у визначенні порядку при-

значень на посади в урядові установи та відомства колишніх лобістів, а також у закріпленні низки обмежень під час виконання цими особами посадових повноважень та упередженні урядових службовців від здійснення лобіювання після припинення ними своїх службових обов'язків [5].

Отже, можна зробити висновок, що інститут лобіювання, з'явившись у США, саме у цій державі зазнав свого найвищого розвитку та отримав свої найбільш резонансні поразки. Без урахування американського досвіду генезису інституту лобіювання та відповідних висновків із цього, запровадження такого ж чи аналогічного інституту в інших державах світу, серед яких є й Україна, буде приречене на вже зроблені й вивчені в США помилки. При цьому йдеться не лише про врахування емпіричного досвіду генезису інституту лобіювання та про політичні й морально-етичні висновки з лобістських скандалів і викриттів у США, а передусім про використання нормпроектного досвіду США у цій сфері. Принаймні саме до таких висновків підводить нас певний досвід унормування інституту лобіювання в Канаді.

Очевидно, що законодавче врегулювання лобіювання у Канаді є зразком вдалої й ефективної адаптації американських стандартів лобіювання на національно-правовий ґрунт. За результатами громадського обговорення у 1988 р. Парламентом Канади було прийнято Акт про реєстрацію лобістів (The Lobbyists Registration Act), який набув чинності 1 вересня 1989 р. У ньому було закладено *чотири принципи*, які у подальшому набули визначального характеру під час вдосконалення канадського лобінгового законодавства, а саме:

1. Лобіювання є важливим кроком для подальших демократичних перетворень у державі, що ґрунтується на вільному і відкритому доступі до органів державної влади та є питанням, яке засноване на громадському інтересі.

2. Лобіювання є легітимним видом діяльності, яке здійснюють спеціально найняті та зареєстровані в установленому законом порядку особи - лобісти.

3. Прозорість лобістських відносин, за якої посадові особи органів державної влади та громадськість проінформовані щодо питань: хто наймається та з якою метою вплинути на владу.

4. Відкритість і прозорість в адмініструванні лобіювання, за якої система реєстрування лобістів не повинна перешкоджати вільному та відкритому доступу до органів державної влади.

Отже, Канадою в 1988 р. було зроблено сміливий та водночас виважений крок щодо легітимації лобіювання, який кореспондувався з очікуваннями виборців. Акт про реєстрацію лобістів докладно визначив: суб'єктів лобіювання, диференціювавши їх на виконавців (лобістів двох категорій - професійних і корпоративних) та замовників (клієнтів і роботодавців); об'єкти лобіювання - будь-яка посадова особа, що працює під керівництвом Її Величності (члени Сенату і Палати громад, урядовці та інші державні служ-

бовці); методи і форми лобіювання. Дію цього Акта посилило впровадження за британським зразком системи саморегулювання лобіювання на основі прийнятого у 1989 р. корпоративного морально-етичного акта - Кодексу поведінки лобістів [4, с. 18].

Утім, незважаючи на вагомі позитивні здобутки стосовно конституційно-правового регулювання лобіювання, у ході правозастосовної практики Акта про реєстрацію лобістів 1988 р. в ньому було виявлено низку колізій та прогалин, якими користувалися лобісти для ухилення від реєстрації. Тому у 1995, 2002-2006 рр. до нього було внесено низку поправок. Основний їх зміст полягав у: деталізації категорії лобістів; розширенні переліку інформації, що потребує оприлюднення лобістами; конкретизації відомостей про предмети лобіювання, клієнтів лобістських послуг та фінансові видатки на лобіювання; запровадженні електронної системи реєстрації лобістів з метою зменшення бюрократизації цього процесу; розширенні контрольно-наглядових повноважень реєстратора за суб'єктами лобіювання.

Ускладнення лобістських відносин підштовхнуло Уряд Канади розпочати на початку 2007 р. лобістську реформу. Логічним її завершенням стало прийняття 17 квітня 2008 р. Парламентом Канади двох Актів з лобіювання - "Про правила реєстрації лобістів" та "Про правила уповноважених державних посадових осіб", які набули чинності 2 липня 2008 р. Ухвалені законодавчі акти по-новому підійшли до регламентування більшості складових лобіювання та суттєво посилили контрольно-наглядову діяльність влади за суб'єктами лобіювання. Тому з набуттям ними чинності Акт про реєстрацію лобістів 1988 р., доповнений у різні роки численними поправками, утратив юридичну силу.

Північноамериканський досвід правотворчої та правозастосовної діяльності у сфері лобіювання справляв відомий вплив і на держави Західної Європи, які разом із США та Канадою є прикладом успішної інсталяції інституту лобіювання в національні правові системи для держав "молодого демократії". Але цей досвід вимагає окремого дослідження. Відзначимо лише той факт, що в доповіді Парламентської Асамблеї Ради Європи "Лобіювання в демократичному суспільстві" від 5 червня 2009 р. висловлено заклопотаність, що лише в чотирьох державах - членах Ради Європи лобіювання має регламентовані форми та в десяти державах - членах Ради Європи це питання було обговорено в національних парламентах. Натомість на сьогодні лобіювання виступає невід'ємним елементом сучасної демократії, тоді як неврегульоване й латентне лобіювання є небезпечним та може підірвати демократичні принципи та належне врядування. Очевидно, що цей висновок є актуальним і для України. Тим більше, що законопроект "Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів" ("Про лобіювання") рішенням колегії Міністерства юстиції України від 26 січня 2009 р. визначений пріоритетним у законопроектній діяльності на наступний 2010 р. [8].

Висновки. Таким чином, з огляду на зарубіжний конституційно-правовий досвід регулювання інституту лобювання в країнах західної демократії можна зробити такі висновки щодо перспектив легітимації цього інституту в Україні:

- прийняття в Україні закону про лобювання, крім іміджевих переваг та демонстрації відданості ідеям і ідеалам західної демократії, започаткує удосконалення існуючої системи правотворчості органів державної влади, забезпечить упередження корупції в цій сфері та сприятиме налагодженню системного, соціально відповідального діалогу громадянського суспільства, бізнесу та держави у сфері правотворчості;

- досвід унормування та дієвості інституту демократії в державах західної демократії не привів до усталення уніфікованих законодавчих і організаційно-правових моделей і стандартів цього явища конституційно-правової реальності. У кожній державі світу інститут лобювання та досвід його узаконення й реалізації є унікальним і, більше того, перманентно удосконалюється. Водночас прийняття закону України про лобювання дасть можливість сформулювати дієву модель цього інституту для всіх держав так званої "молодої демократії";

- інститут лобювання буде дієвим лише за умови утвердження дієвої системи лобінгового законодавства, яка має включати закон про лобювання, Кодекс поведінки лобістів, Етичні правила поведінки парламентарів, урядовців та державних службовців, а також законодавчі акти про конфлікт інтересів;

- нормативно-правова складова інституту лобювання має знайти своє продовження в його організаційно-правових засадах. Інститут лобювання в демократичних країнах, навіть за умови його унормування в законодавстві, має всі шанси трансформуватися в юридичну фікцію без потужного громадського контролю та без широкого залучення до лобювання інститутів громадянського суспільства. Через це законодавче забезпечення інституту лобювання має корелюватися з утвердженням державно-управлінських концепцій його дієвості;

- інсталяція інституту лобювання в національне державотворення та правотворення не можлива без інформаційного забезпечення та відповідної правової роботи. Найскладнішим у запровадженні цього інституту залишається подолання усталених стереотипів про лобювання як вияв політичної корупції, а не як дієвий інститут оптимізації нормопроектної діяльності в механізмі державного управління.

Перспективи подальших наукових розвідок, на нашу думку, полягають у подальшому теоретико-методологічному обґрунтуванні інституту лобювання та його запровадження в механізми державного управління з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду його функціонування.

Список використаних джерел

1. Лобіювання узаконять? // Уряд. кур'єр. - 2009. - 16 трав. - № 85. - С. 5.
2. Проблеми легітимації інституту лобіювання в Україні та шляхи їх розв'язання : матеріали громад. обговорення, м. Київ, 12 жовт. 2009 р. / передм. М. Оніщук ; авт.-упоряд. В. Федоренко, Д. Базілевич та ін. ; за заг. ред. В. Федоренка. - К. : СПД Москаленко, 2009. - 108 с.
3. Федоренко В. Л. Інститути громадянського суспільства та інститут громадських організацій в Україні / В. Л. Федоренко, Я. О. Кагляк // Бюл. М-ва юстиції України. - 2009. - № 4-5. - С. 75-88.
4. Федоренко В. Л. Інститут лобіювання у країнах західної демократії та перспективи його легітимації в Україні / В. Л. Федоренко, В. Ф. Нестерович // Бюл. М-ва юстиції України. - 2009. - № 9. - С. 13-25.
5. Ethics Commitments by Executive Branch Personnel: Executive Order 13490 of January 21, 2009 // Federal Register. - 2009. - Vol. 74. - N 15. - January 26. - P. 4673-4678.
6. Honest Leadership and Open Government Act of 2007 // Public Law. - 2007. - 14 Sept.
7. Thurber J. A. Campaigns and elections American style / Ed. by James A. Thurber and Candice J. Nelson. - 3d ed. - Boulder, Colo : Westview Press, 2009. - 339 p.
8. Законопроект "Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів" ("Про лобіювання") [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/24398>

Віталій Батушан,

аспірант кафедри державної політики

та управління політичними процесами НАДУ

Особливості взаємодії та взаємовпливу політичного лідерства і державного управління в контексті конституційної реформи в Україні

У статті наголошується на суперечливості та незавершеності конституційних змін, які зумовлюють дослідження та подальше вдосконалення політичного лідерства і державного управління, спроможного забезпечити якість управління в державі. Підкреслено особливість взаємодії та взаємовпливу політичного лідерства і державного управління в теоретичній розробці, що зумовлена складними та суперечливими процесами державної розбудови України.

Ключові слова: політична система, політичне лідерство, державне управління, інститут політичного лідерства, політичний лідер, політична відповідальність, політичний досвід.

The article emphasizes that the inconsistency and incompleteness of the constitutional changes, which cause further improvement and study of political leadership and governance that can ensure the quality of governance in the country. Exaggeratedly feature interaction and interference of political leadership and