

*Гнатенко Н.Г.**

ЛЕГАЛІЗАЦІЯ ЛОБІСТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ ЯК ОДИН ІЗ ЗАСОБІВ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ

У цьогорічному зверненні Президента України В. Януковича до Верховної Ради України було наголошено, що чинна система взаємодії влади та суспільства потребує модернізації і одним із її шляхів є «удосконалення механізмів участі громадськості в розробленні, ухваленні та реалізації управлінських рішень». На переконання Глави держави: «Настав час запровадження суспільної моделі, відповідно до якої питання життєдіяльності суспільства вирішується самими громадянами та добровільно створеними ними об'єднаннями на основі узгодження індивідуальних і групових інтересів» [1].

Одним із механізмів залучення організованих груп громадян до процесу вироблення державної політики є інститут лобізму. В Україні лобістська діяльність наразі не має правового регулювання. Проте існування цього явища де-факто визнається і політиками, і науковцями. Така нерегульованість відносин між групами інтересів (як правило, економічними) та органами державної влади у свідомості громадян ототожнюється з непрозорою процесу прийняття державних рішень, а отже корупцією.

Саме на цьому наголошує і Парламентська асамблея Ради Європи. У Рекомендаціях ПАРЄ 1908 (2010) «Лобіювання в демократичному суспільстві (Європейський кодекс поведінки при лобіюванні)» зазначено, що відсутність регулювання лобістської діяльності на законодавчому рівні виводить з-під суспільного контролю діяльність груп інтересів та підриває суспільну довіру до органів влади. Особливо небезпечна така ситуація, на думку ПАРЄ, для держав-членів Ради Європи, де демократичні традиції не мають глибокого коріння і де відсутні ефективні механізми контролю з боку громадянського суспільства. За таких умов нелегальний лобізм несе загрозу демократичним принципам врядування [2].

Слід зазначити, що на сьогодні триває дискусія щодо легалізації лобістської діяльності серед десяти країн-членів Європейського Союзу. Чотири країни вже прийняли відповідний нормативно-правовий акт. Серед них такі країни колишнього т.зв. «соціалістичного табору» як Угорщина, Польща та Литва.

В Україні також здійснювались спроби ввести лобістську діяльність у межі правового поля.

Указом Президента України В. Ющенка «Про Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» N 742/2006, від 11 вересня 2006 р. «нерегульованість процедури і механізму лобіювання законних політичних, соціально-економічних та інших інтересів у виборних органах» було віднесено до корупційних ризиків. Засобом його подолання мав стати відповідний Закон України.

На виконання зазначеного Указу Кабінетом Міністрів України було затверджено план заходів на період до 2011 року (Розпорядження Кабінету Міністрів України № 657 від 15 серпня 2007 р.). Відповідно до цього плану законопроект «Про лобіювання» мав бути поданий на розгляд Кабінету Міністрів України у листопаді 2009 р.

* аспірант кафедри політичної аналітики і прогнозування Національної академії державного управління при Президентіві України

22 квітня 2009 р. на засіданні Кабінету Міністрів України за словами Міністра Юстиції М. Оніщука було ухвалено концепцію законопроекту «Про лобіювання». Але попри озвучену назву законопроекту Розпорядженням Кабінету Міністрів України (№ 448-р від 22 квітня 2009 р.) було схвалено концепцію проекту закону вже під іншим заголовком, а саме «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів». Така зміна назви ще раз засвідчила негативне сприйняття лобізму серед громадськості та ототожнення його із протиправними, корупційними вчинками. Сам законопроект так і не було направлено до парламенту.

Після перемоги на президентських виборах В. Януковича одним із прикладів спадковості влади стало затвердження Міністром Юстиції України О. Лавриновичем документу під назвою «Пріоритети у роботі Міністерства юстиції на 2010 рік» від 18 березня 2010 р. У ньому наголошувалось, що до заходів із реалізації першого серед 11 пріоритетів у роботі Міністерства юстиції («удосконалення законодавчого регулювання реалізації конституційних прав і свобод людини») належало розроблення і забезпечення супроводження у Верховній Раді України проекту Закону України «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів» («Про лобіювання»). На жаль, і у 2010 р. проект відповідного нормативно-правового акту не був направлений до Верховної Ради України.

З боку самих народних депутатів України також здійснювались неодноразові спроби легалізувати лобізм. Так, у липні 1999 р. парламентом було схвалено Державну програму розвитку законодавства України до 2002 року, 31-м пунктом якої значився Закон про лобістську діяльність. Впродовж роботи Верховної Ради України третього скликання було зареєстровано два відповідних законопроекти, подані народними депутатами Ю. Сахном «Про правовий статус груп об'єднаних спільними інтересами (лобістських груп) у Верховній Раді України» та І. Шаровим «Про лобіювання в Україні», але зазначені ініціативи до обговорення в сесійній залі не дійшли. У парламенті четвертого скликання народним депутатом І. Гринівим було зареєстровано ще один законопроект «Про діяльність лобістів у Верховній Раді України», але і він мав долю своїх попередників. На сьогодні у парламенті зареєстровано проект Закону «Про регулювання лобістської діяльності в Україні», поданий народним депутатом В. Коновалюком. Не зважаючи на те, що парламентар входить до складу провладної Фракції Партії Регіонів у Верховній Раді України, законопроект вже понад півроку не виноситься на розгляд парламенту.

Вищезазначене засвідчує, що влада усвідомлює необхідність легалізації лобістської діяльності, але неоднозначне сприйняття цієї проблеми суспільством стримує її від такого кроку. Саме тому відповідний нормативно-правовий акт має розглядатись у контексті антикорупційних заходів. Це, по-перше, сприятиме новому «антикорупційному» сприйняттю самого терміну «лобізм», а по-друге дозволить комплексно підійти до вирішення проблеми.

Щоб не дискредитувати ідею легалізації лобістської діяльності, сфера застосування закону на першому етапі має обмежуватись парламентським лобізмом. Публічність діяльності Верховної Ради України, яка впливає із її представницького характеру, дозволить експертам відстежувати реалізацію норм закону, в той час як у органах виконавчої влади через закритість процедури прийняття рішення зробити це буде майже неможливо. Поряд із законом, який покликаний регулювати діяльність лобістів, необхідно приймати Кодекс поведінки народних депутатів та деталізувати антикорупційне законодавство у питаннях конфлікту інтересів, обмеження права займатися лобізмом членам парламенту по завершенню депутатських повноважень тощо. Внаслідок такого комплексного підходу, у межі правового поля потраплять і суб'єкт, і об'єкт лобістської діяльності. Це сприятиме ефективності нормативно-правового акту.

Очевидно, що легалізація лобізму не призведе до миттєвої детінізації процесу прийняття політичних рішень в Україні, проте саме визнання цього явища на рівні Закону сприятиме створенню цивілізованих механізмів взаємодії парламенту та груп інтересів. Це стане ще одним кроком у напрямку інтеграції країни до ЄС.

Список використаних джерел

1. Модернізація України - наш стратегічний вибір // Щорічне послання Президента України до Верховної Ради України [Електронний ресурс] : за станом на 07.04.2011 р. - Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/19738.html>
2. Recommendation 1908 (2010). Lobbying in a democratic society (European code of good conduct on lobbying) // Assembly debate on 26 April 2010 (11th Sitting) [Електронний ресурс] : за станом на 07.04.2011 р. - Режим доступу: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/EREC1908.htm>
3. Пріоритети у роботі Міністерства юстиції України на 2010 р. // Офіційний веб-сайт Міністерства юстиції України [Електронний ресурс] : за станом на 07.04.2011 р. - Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/28940>