

# СТАН ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЛОБІСТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ ТА НАПРЯМИ ЙОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ



**В. Б. Гудичинський**  
аспірант ВНЗ «Університет економіки  
та права «КРОК»

Аналіз чинного правового регулювання відносин у сфері впливу та діяльності різних зацікавлених осіб, об'єднаних спільними інтересами, на прийняття владних рішень вказує на лише дотичний характер вивчення лобістської діяльності. Тому практично починаючи з проголошення Україною незалежності, робилися спроби розроблення та прийняття спеціального закону про лобістську діяльність. Однак, зважаючи на певні політичні обставини, актуальність таких законопроектів то зростала, то критично спадала. Доречно підкреслити, що перші спроби розробки законопроекту про лобістську діяльність засвідчені у 1992 р. і пов'язані з діяльністю групи депутатів на чолі з В. Суміним, однак робота не була завершена [1, с. 33]. Більш результативними були наступні спроби законопроектної роботи у сфері регулювання лобізму. На нашу думку, доцільним буде

розглянути основні положення розроблених законопроектів та визначити основні «сильні» і «слабкі» сторони цих документів. Так, свого часу проект Закону України «Про лобіювання в Україні», внесений до Верховної Ради України народним депутатом України І. Шаровим [2], містив аж три визначення лобіювання. Очевидно, що наявність трьох дефініцій на позначення одного явища не сприяла б ефективному правовому регулюванню і значно ускладнила би практичне застосування цього нормативно-правового акта. Натомість інші законопроекти з питань лобістської діяльності через відсутність оптимальної моделі лобістської діяльності, забезпечення належних механізмів взаємодії владних інституцій та інститутів громадянського суспільства, наявність суперечливих та декларативних положень не мали належної підтримки у парламенті [3; 4]. Тому робота

над законопроектом про лобістську діяльність триває і нині. Так, у межах діяльності Інституту професійного лобіювання та адвокатів (далі – ІПЛА) створено робочу експертну групу зі створення та обговорення нового проекту закону, який регулював би лобістську діяльність. Професор В. Л. Федоренко зазначає, що розробка і прийняття спеціального закону про правові засади лобіювання передбачає такі послідовні кроки: 1) формування концепції цивілізованого лобіювання для України; 2) проведення інформаційно-роз'яснювальної кампанії про сутність, зміст і переваги інституту лобіювання для запобігання корупції і впливу інститутів громадянського суспільства та суб'єктів господарської діяльності на трансформацію чинного законодавства; 3) прийняття спеціального закону про лобіювання з одночасним внесенням відповідних змін в інші закони

України; 5) проведення організаційних заходів щодо реалізації законодавства про лобіювання в Україні; 6) внесення змін до Закону України «Про лобіювання» з метою його оптимізації за наслідками дії цього закону впродовж 1-2 років [5, с. 100]. Концептуальні засадничі положення щодо законодавчого регулювання лобістської діяльності визначені у нормах Конституції України, яка містить базові положення, спрямовані на взаємодію інститутів суспільства та держави (ст. ст. 1, 3, 6, 7, 19), а також такі фундаментальні права людини, як: право на об'єднання (ст. 36), право доступу на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування (ст. 38), право звернення (ст. 40), право знати свої права та обов'язки (ст. 57) тощо [6]. Відповідні положення потребують окремого законодавчого регулювання з урахуванням національного досвіду, міжнародних та європейських стандартів.

Метою цієї наукової статті є науково-теоретичне дослідження стану законодавчого регулювання лобістської діяльності через призму сьогодення. Окремі аспекти означеної проблематики досліджувались у працях таких вчених, як: О. В. Дягілев, В. Б. Ковальчук, А. М. Колодій, М. І. Козюбра, В. П. Мельник, В. Ф. Нестерович, С. П. Погребняк, В. Ф. Федоренко та ін. Однак, урахуовуючи відсутність в Україні комплексного та системного законодавчого регулювання лобістської діяльності, проблеми належного теоретичного забезпечення цих процесів є достатньо актуальними.

Один із провідних українських фахівців у сфері правового регулювання лобіювання В. Ф. Нестерович вказує, що правове підґрунтя для здійснення цивілізованого лобіювання у вітчизняному правотворчому процесі заклала Конституція України, деталізація та конкретизація відповідних положень якої знайшли свій вияв у низці норматив-

но-правових актів. Зазначені акти науковець класифікує на п'ять груп: 1) щодо забезпечення публічності і прозорості правотворчого процесу, що дає можливість зацікавленим особам вільно контактувати з представниками влади, здійснювати опосередковане лобіювання, а також використовувати інформаційні ресурси правотворчого процесу для безпосереднього лобіювання; 2) щодо створення умов для лобіювання громадянами власних інтересів засобами звернення до органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб щодо ухвалення, відхилення чи припинення дії певного нормативного рішення; 3) щодо надання можливості громадянам створювати громадські організації на основі єдності лобістських зусиль для спільної реалізації своїх інтересів на правотворчому рівні; 4) щодо створення конституційно-правового підґрунтя лобіювання у процесі локальної правотворчості на муніципальному рівні; 5) щодо забезпечення участі ділової громадськості у розробці правотворчих рішень господарсько-економічної галузі у рамках регуляторної діяльності [7, с. 15]. Водночас О. В. Дягілев вказує, що практика правового вітчизняного лобізму є суперечливою та свідчить про недостатню участь громадськості у прийнятті владних рішень, декларативний характер окремих правових норм, що зумовлено системною неузгодженістю законодавства з питань взаємодії влади та громадськості [8, с. 90-91]. Можна погодитися з позицією О. О. Одінцової, що лобіювання повинно здійснюватися виключно в межах закону. Закон про лобізм дозволить легалізувати лобістську діяльність як законний, демократичний засіб взаємодії суспільства і влади; створити законні передумови для захисту цієї діяльності від протиправних, корупційних дій; відмежувати органи держав-

ної влади від грубого і незаконного тиску, сприяти підвищенню професіоналізму і відповідальності при виробленні і здійсненні державних рішень; надати громадськості можливість знати, що і як лобіюється в органах державної влади, і контролювати цей процес; забезпечити рівний доступ зацікавлених осіб до всього обсягу відкритих законом відомостей, що загалом сприяло б оптимізації соціально-економічного розвитку країни [9, с. 17].

Досліджуючи законотворчі та державно-управлінські аспекти заповнення інституту лобіювання в Україні, з огляду на зарубіжний конституційно-правовий досвід регулювання інституту лобіювання в країнах західної демократії, В. Л. Федоренко робить кілька важливих висновків щодо перспектив легітимації цього інституту в Україні: 1) прийняття в Україні закону про лобіювання започаткує удосконалення існуючої системи правотворчості органів державної влади, сприятиме запобіганню корупції в цій сфері та налагодженню діалогу громадянського суспільства, бізнесу й держави у сфері правотворчості; 2) досвід унормування та дієвості інституту демократії в державах західної демократії не привів до усталення уніфікованих законодавчих і організаційно-правових моделей і стандартів лобіювання, а навпаки, цей процес постійно вдосконалюється; 3) інститут лобіювання буде дієвим лише за умови розроблення та утвердження системи законодавства про лобіювання, яка має включати закон про лобіювання, Кодекс поведінки лобістів, Етичні правила поведінки парламентарів, урядовців та державних службовців, а також законодавчі акти про конфлікт інтересів; 4) нормативно-правова складова інституту лобіювання має знайти своє продовження в його організаційно-правових засадах, зокрема, в потужному громадському контролі; 5) інсталяція інституту лобіювання

в національне державотворення та правотворення має супроводжуватися інформаційним забезпеченням та відповідною правовою роботою щодо подолання усталених стереотипів про лобіювання як вияв політичної корупції, а не як дієвий інститут оптимізації нормопроектної діяльності в механізмі державного управління [10, с. 212].

Варто зазначити, що чинне законодавство України містить низку нормативних положень, аналіз яких дає підстави розмірковувати про наявність достатніх передумов для законодавчого регулювання лобістської діяльності як цивілізованої форми взаємодії громадянського суспільства і влади в сучасних умовах.

Новітнє національне законодавство України відзначається прагненням до європейської інтеграції, що зумовлює актуалізацію щодо запобігання корупції, зокрема, в політичній сфері. Дотичними або такими, що сприяють мінімізації корупції в державі, є реформування сфери публічного управління, формування потужного громадянського суспільства з ефективними представницькими інститутами, зміцнення демократичних процесів у суспільстві, розвиток економічної співпраці в умовах глобалізації та трансформації діяльності суб'єктів економічної діяльності відповідно до впливу внутрішніх і зовнішніх факторів.

Характеризуючи сучасний стан законодавчого регулювання лобістської діяльності, можна виділити кілька напрямів регулятивного впливу на ці відносини. По-перше, засобами антикорупційного законодавства, формуванням оновленої антикорупційної політики відбувається більш детальне виокремлення суб'єктів і об'єктів корупційної діяльності, що допомагає в перспективі легально визначити, відповідно, суб'єктів і об'єкти лобістської діяльності. Крім того, у Засадах державної антикорупційної

політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2014-2017 рр. [11] до проявів корупційної діяльності виборних посадових осіб віднесено незаконне лобіювання інтересів окремих осіб, або бізнес-структур посадовцями представницьких органів влади. Основними причинами такого стану справ, як зазначається в Антикорупційній стратегії, є все ще слабкі інститути демократії в Україні, корупційне виборче законодавство, недосконале законодавство щодо фінансування виборчих кампаній та політичних партій, відсутність належного правового регулювання щодо запобігання конфлікту інтересів у діяльності виборних осіб та прозорих засад лобіювання. Очевидно, що вирішити означені проблеми можна тільки поступово шляхом формування ефективного законодавства, посилення контролю за діяльністю виборних посадовців і представницьких органів влади з боку відповідних державних органів, інститутів громадянського суспільства, зокрема, засобів масової інформації, підвищенням політичної відповідальності громадян за свій вибір і народних обранців за свою діяльність. Саме тому з метою мінімізації корупційних ризиків зазначена Стратегія передбачає вжиття низки заходів законотворчого характеру, зокрема: ухвалити законодавство щодо визначення правових засад лобіювання; ухвалити законодавство щодо посилення громадського контролю за прийняттям рішень виборними посадовими особами, зокрема, запровадженням механізму попереднього громадського обговорення суспільно важливих рішень з використанням позитивного вітчизняного досвіду та на основі найкращої світової практики; підвищенням рівня прозорості діяльності Верховної Ради України та місцевих рад.

Правове регулювання лобістської діяльності передбачає: 1) унормування лобіювання як легального

демократичного шляху взаємодії громадянського суспільства та правової держави, визначення легальних форм і способів лобіювання; 2) створення законодавчих перепон щодо корупції у правотворчій сфері; 3) передбачення захисту суб'єктів правотворення від незаконного впливу на їхню діяльність; 4) передбачення інформування громадськості про те, хто і чий інтереси лобіює в органах державної влади; 5) створення ефективних механізмів контролю за лобіюванням; 6) запровадження юридичної відповідальності для учасників лобістських правовідносин і визначення відповідних санкцій за незаконне лобіювання.

Таким чином, прийняття закону про лобістську діяльність передбачено Антикорупційною стратегією на 2014-2017 рр. та покликане виконувати не лише функцію запобігання корупції, а й сприятиме становленню прозорості діяльності з представництва та захисту інтересів груп впливу, а також формуватиме більш досконалі та цивілізовані відносини щодо взаємодії бізнесу та влади.

По-друге, новітнє законодавство у сфері фінансування діяльності політичних партій також опосередковано регулює й відносини лобістської діяльності, оскільки внесені до законодавства зміни [12] спрямовані на недопущення корупційного фактора у фінансуванні політичних партій, що часто є забезпеченням створення та незаконної діяльності лобістів в особі політичних партій (окремих її членів), які представляють у законодавчому органі інтереси фінансово-промислових груп.

По-третє, існує низка нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання відносин щодо представництва та захисту інтересів зацікавлених осіб засобами громадського впливу, діяльності професійних організацій та об'єднань працівників, роботодавців, громадських організацій тощо.

Так, зазначено вище Постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі у формуванні та реалізації державної політики» № 996 затверджено Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. Порядком передбачено, що інститути громадянського суспільства можуть ініціювати проведення консультацій з громадськістю з питань, не включених до орієнтовного плану, шляхом подання відповідних пропозицій громадській раді або безпосередньо органу виконавчої влади. У тому випадку, коли такі пропозиції надійшли щонайменше від трьох суб'єктів з інститутів громадянського суспільства, такі консультації проводяться в обов'язковому порядку.

По-четверте, система практика лобювання інтересів представниками бізнес-кіл в Україні передбачає формування у складі Верховної Ради України груп депутатів, за допомогою яких чиниться необхідний вплив на парламент з метою прийняття чи, навпаки, блокування прийняття того чи іншого рішення. Серед актів правового регулювання діяльності Верховної Ради України потрібно виділити Регламент Верховної Ради України, затверджений, відповідно, Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» [13]. Вказаний Закон регулює такі питання, пов'язані з лобістською діяльністю у Верховній Раді України, як процедура внесення та відкликання законопроектів, створення та діяльність парламентських комітетів, формування порядку денного тощо, тобто інструменти та шляхи просування чи блокування законодавчої ініціативи. Як зазначають автори Коментаря до Регламенту Верховної Ради України, Регламент виходить далеко за межі врегулювання власне парламентської законодавчої процедури. У Регламенті застосовано ширший підхід до предмета правового регулювання, оскільки в ньому врегульовані

питання особливостей реалізації права законодавчої ініціативи як парламентськими, так і позапарламентськими суб'єктами [14, с. 222]. Однак у коментарях до ст. 89 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» також зазначено, що право законодавчої ініціативи не потрібно ототожнювати з можливістю розробляти проекти законів, яка є у невизначеного кола суб'єктів, тобто підготувати текст законопроекту можуть: політичні партії, громадські організації, звичайні громадяни. Також право законодавчої ініціативи не слід плутати із зверненнями до парламенту будь-якого громадянина та організації, оскільки такі звернення не зумовлюють змісту законодавчої діяльності парламенту та не містять текстів законопроектів [14, с. 224]. Фактично, пропагування та пропозиції підготовленого законопроекту є однією з форм лобізму, проте така діяльність не включена в достатній мірі до правового поля діяльності парламенту, що призводить до втаємничення таких процесів і закономірно формує негативне ставлення суспільства до таких процесів.

Зважаючи на зарубіжний та вітчизняний досвід правового регулювання відносин щодо відстоювання інтересів певними суспільними групами, потрібно пам'ятати не лише про переваги законодавчого врегулювання відносин лобювання, а й про небезпеки, які може містити узаконення впливу на суб'єктів прийняття важливих державних рішень в умовах відсутності або недостатньої ефективності забезпечення прозорості та підзвітності учасників лобістської діяльності. Отже, вважаємо за доцільне запровадити практику фіксації та своєчасного розміщення на сайті, наприклад, Верховної Ради України разом з проектом відповідного закону й детальної інформації щодо контактів суб'єкта законодавчої ініціативи, автора законопроекту, з професійними лобістами. Варто також

оприлюднювати для громадськості предмет та мету таких контактів.

Отже, законодавче регулювання лобістської діяльності – це вид правового регулювання відносин з питань лобістської діяльності, що провадиться переважно через ухвалення законів. Стан законодавчого регулювання лобістської діяльності характеризується такими рисами: 1) наявність конституційно-правових засад лобістської діяльності; 2) наявність законодавчих положень щодо механізмів взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів державної влади; 3) наявність законодавчих механізмів ухвалення законів та інших парламентських актів; 4) законодавче оформлення лобістської діяльності як складової антикорупційної політики; 5) відсутність єдиного та комплексного законодавчого акта з питань лобістської діяльності.

Перспективними напрямками законодавчого регулювання лобістської діяльності є такі: 1) конституційно-правове закріплення засад гармонізації інститутів громадянського суспільства та держави з питань ухвалення суспільно виважених рішень, з урахуванням принципів верховенства права, пріоритетності щодо прав та свобод людини; 2) розробка цілісного та системного законопроекту про лобістську діяльність, з урахуванням європейських принципів та стандартів; 3) системне та комплексне обговорення пропонуваніх законодавчих новел через призму вироблення оптимальних форм і механізмів взаємодії інститутів громадянського суспільства та влади; 4) ухвалення закону про лобістську діяльність як результат гармонізації інтересів суспільства і держави з означених питань; 5) запровадження механізмів громадських слухань, консультувань та експертиз з концептуальних питань життя суспільства і держави; 6) запровадження механізмів громадського контролю з питань лобістської діяльності. ■



## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Євгенєва А. Законодавче регулювання лобістської діяльності / А. Євгенєва // Часопис «Парламент». – 2004. – № 1. – С. 32-39.
2. Про лобіювання в Україні : Проект Закону України від 13.04.1999 р. № 3188, внесений народним депутатом України І. Шаровим [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?skl=4&pf3516=3188](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?skl=4&pf3516=3188)
3. Про правовий статус груп, об'єднаних спільними інтересами (лобістських груп), у Верховній Раді України : Проект Закону України від 03.11.1999 № 3188-1. Внесений народним депутатом України Ю. Сахном [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=7028&pf35401=7254>
4. Про регулювання лобістської діяльності в Україні : законопроект від 20.10.2010 р. реєстр. № 7269, внесений народним депутатом України В. Коновалюком [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=38796](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=38796)
5. Інститут лобіювання в Україні та за кордоном: походження, проблеми, перспективи розвитку. Науково-інформаційне видання / Д. Базілевич, В. Нестерович, В. Федоренко ; Інститут професійного лобіювання та адвокатів. – К. : ФОП Москаленко О.М., 2015. – 111с.
6. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 141.
7. Нестерович В. Ф. Конституційно-правові аспекти лобіювання у правотворчому процесі України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В. Ф. Нестерович ; Київський національний ун-т внутрішніх справ. – К., 2008. – 20 с.
8. 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://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index)
9. Одінцова О. О. Правове регулювання лобізму в сучасній Україні (загальнотеоретичне дослідження) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / О. О. Одінцова; Одеська національна юридична академія. – О., 2008. – 21с.
10. Федоренко В. Запровадження інституту лобіювання в Україні: законодавчі та державно-управлінські аспекти / В. Федоренко // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2010. – № 1. – С. 205-213.
11. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки : Закон України від 14 жовтня 2010 р. № 1699-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 46. – Ст. 2047.
12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції : Закон України від 08 жовтня 2015 р. № 7ц31-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 49-50. – Ст. 449.
13. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14-17. – Ст. 133.
14. Лінецький С. В., Крижанівський В. П. Коментар до Регламенту Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – К., 2015. – Режим доступу : [http://radaprogram.org/sites/default/files/publications/komentar\\_do\\_reglamentu-berez-2015.pdf](http://radaprogram.org/sites/default/files/publications/komentar_do_reglamentu-berez-2015.pdf)