

# **ЩОРІЧНИЙ ВСЕУКРАЇНСЬКИЙ КОНКУРС «КРАЩИЙ ДЕРЖАВНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ»**

ТВОРЧА РОБОТА УЧАСНИКА ТРЕТЬОГО ТУРУ  
ЩОРІЧНОГО ВСЕУКРАЇНСЬКОГО КОНКУРСУ  
«КРАЩИЙ ДЕРЖАВНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ»  
НА ТЕМУ:

## **Реформування державного управління, зокрема на прикладі легалізації інституту лобізму**

**Ємець Діана Самвелівна**

Бериславська районна державна адміністрація

Начальник відділу державної реєстрації,  
державний реєстратор управління  
економічного розвитку та інфраструктури

08 серпня 2018 року

---

*підпис учасника*

**2018 рік**

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ЛОБІЗМУ.....	4
1.1. Цілі, функції, методи лобістської діяльності.....	4
1.2. Суб'єкти та об'єкти лобістської діяльності.....	5
РОЗДІЛ 2. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЛОБІСТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....	12
2.1. Англосаксонська модель правового регулювання лобістської діяльності (на прикладі США, Канади) .....	12
2.2. Континентальна модель правового регулювання лобістської діяльності (на прикладі ФРН, Франції).....	13
РОЗДІЛ 3. ФОРМУВАННЯ ПРАВОВИХ ЗАСАД РЕГУЛЮВАННЯ ЛОБІСТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК ЧИННИКА ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ.....	17
3.1. Передумови розвитку лобізму в Україні та його місце в законотворчому процесі.....	17
3.2. Створення механізму правового регулювання лобізму в сучасній Україні як чинника запобігання корупції в Україні.....	19
ВИСНОВКИ.....	22
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	23

## ВСТУП

**Актуальність теми дослідження.** Україна сьогодні перебуває на шляху глибоких демократичних перетворень, пов'язаних із реалізацією розпочатих державноуправлінських реформ. Цілком закономірно, що у вітчизняному державному управлінні триває пошук нових ефективних інститутів легітимного впливу громадськості на органи публічної влади під час розробки й прийняття управлінських рішень, а також формування й реалізації державної політики. Серед таких інститутів слід виділити лобіювання, яке спрямоване на зниження рівня відсторонення громадян від участі в прийнятті рішень і надання структурам громадянського суспільства можливості доносити різні погляди до представників влади й забезпечувати врахування різних інтересів у процесі прийняття державних рішень. Проблематика реалізації лобістської діяльності в Україні представляє особливий науковий інтерес, оскільки дозволяє розглянути лобістську діяльність не тільки як історичний феномен й інститут, що включає весь комплекс лобістських відносин, а й простежити особливості її становлення, динаміку розвитку стосовно процесів державотворення.

Інститут лобізму як політичне явище є суттєвим чинником існування сучасної демократії. Виникнувши як специфічний інститут політичної системи для впливу приватних і громадських організацій на процес ухвалення рішень органами державної влади з питань внутрішньої і зовнішньої політики, інститут лобізму спроможний виконувати функцію узгодження суспільних інтересів, доповнювати собою конституційну систему демократичного управління.

Особливістю сьогоденного періоду розвитку України, яка взяла європейський курс відкритого ринку та демократичних цінностей, є інтенсифікація лобістської діяльності на всіх рівнях.

**Об'єктом** дослідження є явище лобізму.

**Предметом** дослідження є правові та тіньові форми лобізму.

**Мета і завдання дослідження.** Метою дослідження є пошук механізмів правового врегулювання явища лобізму, як чинника запобігання корупції в Україні з огляду на зарубіжний досвід.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ЛОБІЗМУ

#### 1.1. Поняття та сутність лобізму

Разом з реформами суспільства все більше і більше входять у наше політичне життя явища, об'єктивно притаманні демократичним процесам, що виступають їх характерною ознакою. Серед таких явищ можна виділити і лобізм, який є невід'ємною складовою частиною політичного і правового життя.

Вважається, що термін «лобі» походить від практики відвідувати депутатів у Центральному Вестибюлі Британського Парламенту (англ. *Central Lobby*). Перша згадка про лобіювання датована 1820 роком про намагання представників громадськості вплинути на прийняття рішення в Конгресі США. Англійською *lobby* означає «кулуари», «коридори».

За іншою версією, термін походить від різного роду активістів, які очікували президента США в кулуарах готелю, щоб намагатися вплинути на нього і таким чином посприяти прийняттю вигідного їм рішення [16].

«Лобізм» — це спроба організацій або окремих громадян впливати не тільки на ухвалення, відхилення, чи зміну законів у парламенті, а також спроба впливати на адміністративні рішення уряду, спираючись на підтримку не тільки обраних депутатів, а й різних політичних партій, державних і недержавних установ та підтримку громадськості через засоби масової інформації. До лобістів належать передусім представники профспілок, ділові асоціації, громадсько-політичні об'єднання, комітети, комісії. Лобістські організації ставлять своєю метою здійснювати вплив на законодавчі акти, діяльність партій, результати виборів.

Виокремлюють три типи лобізму, як сфери задоволення інтересів: «тіньовий» («закритий»); демократичний («відкритий»); інституалізований (законодавчо-регульований) лобізм, що безпосередньо поєднаний з демократичним лобізмом і часто з ним асоціюється.

Лобізм як повноцінний інститут з'являється тоді, коли вже існують дві

необхідні умови: велике різноманіття інтересів у суспільстві, яке виникає внаслідок його соціальної диференціації, розшарування; розширення доступу до влади на основі політичного плюралізму, що характерно, насамперед, для демократичних режимів. У зв'язку з тим, що влада об'єктивно не в змозі задовольнити одночасно і найбільш повно всі інтереси відразу, виникає проблема черговості, пріоритету здійснення тих чи інших інтересів. Звідси закономірно прагнення різних груп і верств суспільства впливати на поведінку держави з метою переорієнтації політики на свою користь, стимулювати його, приймати вигідні для себе управлінські рішення. Отже, лобізм - це сукупність цілеспрямованих зусиль з надання впливу на процес прийняття державних рішень з метою відстоювання групових чи індивідуальних інтересів.

Відповідно до об'єктів, виділено рівні лобізму - національний, регіональний і глобальний.

Аргументовано позицію, що форма лобізму - це спосіб організації лобістської діяльності, який визначає методи та порядок її здійснення, а також взаємовідносини між учасниками цього процесу. Сам процес лобізму можна поділити на дві форми, які називаються безпосереднім та опосередкованим лобізмом. Безпосередній лобізм - процес прямого захисту інтересів зацікавленої організації, тиску на законодавців. Опосередкований лобізм - лобізм знизу за допомогою організації різних масових кампаній, мобілізації громадськості за межами столиці на підтримку певного акту органів державної влади або протидію йому. До форм лобістської діяльності варто віднести: прийняття законів, затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, затвердження переліку об'єктів державної власності, які не підлягають приватизації, проекти законів про внесення поправок у Конституцію, проведення парламентських слухань, «круглі столи», семінари, конференції, інші заходи, пов'язані з законотворчою діяльністю.

## **1.2. Цілі, функції, методи лобістської діяльності**

Лобізм у тій чи іншій формі практикується практично у всіх країнах, він

неодмінний супутник державного урядування.

Явище лобізму неоднозначно сприймається суспільною свідомістю. Звідси і сам термін «лобізм» несе як позитивне, так і негативне смислове навантаження. Часто він отримує винятково негативне значення - коли асоціюється з поняттям протекціонізму, підкупу державних службовців і депутатів, коли спостерігається ототожнення механізму лобіювання як сукупності силових методів і корупційних дій для досягнення мети. Звісно, лобізм, як система представництва групових інтересів, має і позитивну сторону. Виступаючи в якості важливого і необхідного інституту демократичного процесу, він є формою законного впливу груп інтересів на управлінські рішення державних органів. Але такі практики впливу на представників влади, як незаконний тиск, хабарництво, корупція, формують негативне ставлення до лобізму загалом. В силу можливості поширення таких практик і необхідності запобігання їм, лобізм має бути контрольованим. Адже якщо він стає неконтрольованим, то від цього може постраждати суспільне благо, на задоволення якого спрямована діяльність державних органів.

Сьогодні в Україні ніхто не поставить під сумнів існування прихованого лобізму на усіх рівнях влади. Проблема лобізму є однією з важливих і складних в українській політиці. І справа не в його наявності, а переважно у формі, в якій він здійснюється.

Перший етап розвитку лобізму в Україні, напевно, можна назвати олігархічним. Він мав ознаки нецивілізованого лобіювання, відмінною рисою якого було придбання власності і бізнес-переваг неконкурентними методами - закриті конкурси і тендери, не обґрунтована видача державних кредитів, адміністративні рішення, проведені в умовах правового вакууму. Йшов процес приватизації підприємств і майже паралельно - перерозподіл власності [11].

З розвитком нормального ринку настає період цивілізованого лобізму, що характеризується конкурентними методами впливу - PR і рекламні кампанії, ініціація експертних оцінок проектів адміністративних рішень; наявність інститутів лобізму у вигляді організацій і груп фізичних осіб, що займаються

цією діяльністю на професійній основі [8].

Специфікою української практики лобіювання, як стверджують аналітики, є переважання методів лобіювання через Кабінет Міністрів та Адміністрацію Президента. Це підтверджує кількість висунутих та прийнятих законодавчих ініціатив від відповідних органів. Причиною подібної практики є складність механізмів проходження законопроектів через Верховну Раду та ефективність способів «внутрішнього» лобіювання у Кабінеті Міністрів.

Результати опитування, проведеного свого часу журналом «Комп&ньюн», показали, що найбільш рентабельним було і залишається в Україні кабінетне лобіювання. Слово «кабінетне» є похідним від скорочення «Кабмін». Постанова Кабінету Міністрів є більш ефективним засобом, ніж закон. Вона вступає в силу з моменту підписання і не проходить трьох читань у Верховній Раді. Вартість такого документу для замовника значно нижча. Вона дозволяє уникнути зайвої публічності процесу, що за сьогоденних умов у певних випадках є дуже важливим. Основним методом лобіювання у Кабінеті Міністрів є «коридорний лобізм», суть якого полягає насамперед в проштовхуванні потрібного та відмови від прийняття непотрібного рішення.

В Україні, і в цілому світі є особливо цінні засоби масової інформації, що здійснюють контрольну роль у дотриманні умов гласності та прозорості лобіювання. ЗМІ виконують подвійну функцію: крім інформування громадськості про ситуації просування інтересів, вони самі є вагомим чинником формування думки посадових осіб з Кабміну і особливо депутатів ВР. Отже, ЗМІ самі стають своєрідними «лобістами» або інструментами груп впливу [12].

В Україні дуже актуальний регіональний вплив на рішення, які ухвалюють в Києві. Формування регіонального курсу впливу можна розглядати в системі відносин «центр регіону - периферія регіону». У центрі регіону формуються політичні, економічні, культурні ідеї, те, що становить ідеологію регіону, котра в завершеному вигляді виступає як регіональний патріотизм. Через регіональний патріотизм населення регіону усвідомлює себе географічно

й ідеологічно особливою частиною в єдиній державі.

Насамкінець, треба розглянути малодосліджений, але дуже потужний у багатьох країнах, зокрема і в Україні, «етнічний лобізм». «Етнічне лобі» поширене в багатьох державах, особливо багатонаціональних, і воно переважно спрямоване на задоволення потреб членів конкретного етносу. Яскравим прикладом є США. Чільне місце у структурах американського суспільства посідають національні лобі: єврейське, польське, арабське тощо. Всі вони - через свої можливості - намагаються просувати інтереси національних громад та країн, вихідцями з яких вони є. Найдієвіші важелі впливу це - гроші, преса, голоси виборців. На загальне переконання, найбільшим і найвпливовішим в Америці лобістом є організація «Американсько-Ізраїльський комітет громадської діяльності» (AIPAC). Ізраїльське лобі в США користується такими медіа-гігантами, як телеканали NBC і CBS, газетами «New York Times» та «Washington Post». Традиційно ізраїльське лобі відіграє провідну роль у Демократичній партії, а від часу президентства Дж. Буша - і в Республіканській.

В Україні, у Верховній Раді і в уряді, також є потужне етнічне лобі. Україна стала полем гри для лобістських структур, що реалізують інтереси іноземних урядів.

Отже, в Україні практикується переважно тіньове лобіювання, оскільки діяльність вітчизняних лобістів не регламентується ніякими законодавчими актами. Лише сила закону встановить межу між лобіюванням і діями, що спрямовані на одержання односторонніх переваг, що вже подібне до корупції. В законі повинно бути прописано, хто може займатися лобістською діяльністю, а хто такого права не має. Наприклад, державний службовець або депутат такого права мати не повинен. Вірніше лобіювання не може бути для них джерелом заробітку.

### **1.3. Суб'єкти та об'єкти лобістської діяльності**

Основна дискусія у західній і вітчизняній політичній науці розгорнулася не тільки стосовно різноманіття трактувань лобізму і підходів до розуміння його сутності, але й стосовно питання про статус суб'єкта



лобістської діяльності. Так, для позначення сил, що стоять за лобістськими організаціями, традиційно використовувалися поняття «зацікавлена група», «група інтересів», «група тиску», що, незважаючи на спроби різних дослідників їх ідентифікувати мають різний функціональний зміст.

Родоначальник теорії зацікавлених груп - Дж. Беррі визначає їх так: «зацікавлена група - це організоване об'єднання індивідуумів, що розділяють деякі цілі й які намагаються вплинути на державну політику».

Аналогічне трактування наводять й інші дослідники. Так, Г. Вілсон, визначає групу інтересів (зацікавлену групу) «як організації, відокремлені від уряду, які часто перебувають з ним у неформальній співпраці, і намагаються вплинути на публічну політику».

Як зазначалося раніше, базою лобізму є різноманітні групові інтереси, тобто сукупність причинно-обумовлених потребі невід'ємних цінностей того чи іншого соціального суб'єкта. Говорячи іншими словами «групові інтереси у всьому різноманітті їхніх конкретних форм (місцеві, регіональні, галузеві, окремих корпорацій тощо) служать найважливішою відправною точкою, від якої член парламенту починає формувати свою позицію по тому чи іншому законопроекту».

Отже, групи інтересів - це, сукупність об'єднаних єдиними (загальними) інтересами людей і структур, а група тиску - це група «в діяльності якої переважає лобізм».

Тому, говорячи про лобізм і суб'єкти лобістської діяльності, доцільно, вживати термін «групи тиску», оскільки в подібному трактуванні відразу простежується функціональне призначення цих груп.

Суб'єктом лобістської діяльності, що фіксує свою увагу на конкретних діях, є або індивідуальний лобіст (як, наприклад «лобіст-консультант» у Канаді), або «група тиску», тобто корпоративні лобісти.

У законопроекті «Про лобіювання» не випадково, приділяється значна увага правовому статусу лобіста. Згідно з законопроектом до суб'єктів лобіювання відносять: «будь-яка фізична або юридична особа, а також особа,

що здійснює лобіювання від імені суб'єкта лобіювання, зареєстрована у встановленому законодавством порядку та внесена до Електронного реєстру суб'єктів лобіювання».

Існування безлічі різноманітних суб'єктів лобізму викликає необхідність їхньої класифікації, створення типології.

Відповідно до цієї класифікації існують такі групи лобістів:

1) анемічні чи *ad hoc* групи - стихійні й недовговічні, створюються для вирішення якого-небудь завдання, рідко мають формальну структуру і розпадаються після досягнення цілей. До типу *ad hoc* груп належать цивільні ініціативи й рухи, формою дії яких звичайно є демонстрації та мітинги;

2) неасоціативні групи - неформальні, непостійні і недобровільні формування на основі споріднення, релігії тощо, що часто не мають чіткої організаційної структури;

3) інституціональні групи - формальні організації, наприклад, представництва областей, адміністративні установи;

4) асоціативні групи (організовані), що володіють високим рівнем спеціалізації й організації, - добровільні організації, що спеціалізуються на артикуляції інтересів, наприклад, профспілки, об'єднання підприємців, етнічні асоціації, групи борців за цивільні права.

Деякі вчені виділяють такі групи суб'єктів лобізму: галузеві (монополістичні чи олігархічні галузеві клани), регіональні (необмежені структурні альянси політичних та економічних лідерів на певній території) і клієнтелістичні міжособистісні «зв'язки» (деякі автори вважають їх регіональними групами, утвореними за принципом земляцтва). Ці групи вважаються головним двигуном політичного процесу в Україні.

До них належать: паливно-енергетичний комплекс (далі ПЕК), військово-промисловий комплекс, сировинні галузі, агропромисловий комплекс. На сьогоднішній день ПЕК, безперечно є найбільш могутнім лобістом.

В умовах елітарного здійснення політики в Україні також

застосовується елітійський принцип класифікації. Теоретики елітизму розглядають політичну еліту як домінуючу суспільну групу, в руках якої сконцентровано значні владні ресурси, що визначають ступінь участі цієї групи у прийнятті політичних рішень.

Ряд великих груп у суспільстві не увійшли в представлену типологію, тому нараховується більше груп суб'єктів лобістської діяльності. Це екологічні організації, жіночі, молодіжні, «бюджетні», підприємницькі об'єднання і тощо, лобістська діяльність яких прямо пов'язана з громадськими ініціативами, з наявністю громадського суспільства. О.П. Любимов називає такий вид лобі «громадським».

Говорячи про суб'єктів лобістської діяльності, необхідно згадати й про об'єкти. У лобізмі завжди є конкретний об'єкт впливу, тому що немає об'єкта впливу, немає й «адресатів» звернень, немає й самої лобістської діяльності.

Об'єкт - це певний «ресурсовласник» (той, хто надає ресурси і приймає рішення). Це говорить про те, що лобі і влада - поняття взаємозалежні. У зв'язку з цим, об'єктом може бути політик, політична партія, за допомогою якої досягаються певні цілі, парламент у цілому, його комітет чи комісія, структури виконавчої влади тощо. Вибір об'єкта лобістської діяльності прямо залежить від «критеріїв її ефективності».

В залежності від диференціації об'єктів, на яких концентрує свої зусилля лобі, воно саме поділяються на окремі різновиди, що обумовлюють його специфіку. Виділяють законодавче, виконавче і судове лобіювання.

Таким чином, виходячи з вищевказаного, спостерігаємо, наскільки різноманітними є суб'єкти лобістської діяльності, наскільки чітко вони повинні володіти політичною ситуацією в країні і наскільки важко на законодавчому рівні вжити заходів щодо упорядкування, систематизації їхньої діяльності шляхом регламентації статусу професійних лобістів чи введенням багатоступінчастого порядку їхньої реєстрації.

## РОЗДІЛ 2

### ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЛОБІСТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

#### 2.1. Англосаксонська модель правового регулювання лобістської діяльності (на прикладі США, Канади)

Початок професійному лобізму поклав прийнятий у США в 1946 році спеціальний закон про його регулювання. У цій країні, де лобізм набув значного поширення, виокремлюють такі форми лобістської діяльності: виступ на слуханнях у комітетах Конгресу з викладом позицій зацікавлених сторін; складання проектів законів і пропозицій для внесення їх на обговорення парламенту; організація пропагандистських кампаній «за» чи «проти», «тиск знизу» (потоки листів, телеграм, телефонних дзвінків на адресу законодавців, особисті візити впливових місцевих виборців до своїх депутатів).

Становлення професійного лобізму в США пояснюється загальною ліберальною атмосферою, прагматизмом політичної культури нації, порівняно з іншими, консервативнішими країнами.

У Сполучених Штатах групи інтересів фактично відмовилися від послуг політичних партій. Натомість роблять ставку на лобістів. Як наслідок сформувалася певна професійна орієнтація. Якщо в США адвокати, політологи й аналітики розглядають лобізм як основний вид своєї діяльності, то в європейських країнах - як додаток до неї [9].

Реалізація цілей лобізму в США передбачає розвинену матеріальну базу, яку утворюють насамперед практично всі великі корпорації, підприємницькі союзи, професійні асоціації, громадські та різні спеціалізовані організації, що мають у своєму складі спеціально підготовлені до лобістської діяльності підрозділи, які налічують до декількох десятків і навіть сотень працівників. Потрібно наголосити: лобіюванню як професії в США навчаються в університетах. Зазвичай до цієї діяльності вдаються професійні чиновники й політики, що вийшли у відставку, але мають добре налагоджені зв'язки в

коридорах влади, володіють технікою прийняття рішень, спроможні впливати на депутатів, можновладців, посадових осіб, аби схилити останніх до прийняття чи провалу певних законів, постанов, рішень, адміністративних актів.

Об'єктом впливу лобістів найчастіше є умови господарської діяльності. Причому лобістська діяльність в усіх сферах економіки розподілена дуже нерівномірно.

Так, у Великій Британії традиційно сильним є «аграрне лобі», у США впливові позиції в органах влади має військово-промисловий комплекс. Свою активність вони спрямовують насамперед на: боротьбу за власність і право розпорядження нею; набуття права займатися конкретним видом діяльності; визначення податків і квот, надання ліцензій; боротьбу за видатки з державного бюджету; отримання державного замовлення.

Найдосконалішу систему законодавчого контролю за діяльністю лобістів розроблено в США. Головна мета - законодавче забезпечення боротьби з хабарництвом і підкупом посадових осіб. Даних про спроби лобістів відкрито підкупити законодавця у США нині не зафіксовано.

## **2.2. Континентальна модель правового регулювання лобістської діяльності (на прикладі ФРН, Франції)**

### **Політична та правова модель лобістської діяльності у Німеччині**

У ФРН немає єдиного федерального закону про лобістську діяльність. Таку діяльність регламентує низка правових актів, що зумовлено специфікою політичної системи цієї держави. Німці намагаються не використовувати терміни «лобі», «лобіст», «лобізм», які тут мають негативний відтінок. Частіше вживають вислів «групи інтересів». Основним об'єктом лобізму у Німеччині є уряд на чолі з федеральним канцлером: приблизно 3/4 всіх законопроектів базується на проектах, що розробляються урядом, а також адміністраціями різних рівнів [13].

Безпосередня взаємодія між групами інтересів та державно-адміністративним апаратом тут, як правило, має форму консультацій. Для цього при урядових інституціях діють різноманітні ради, комісії, комітети, які не

мають визначеного юридичного статусу, а тому не потребують для свого створення або ліквідації жодних адміністративних процедур. Це робить такі організації однією з найзручніших форм контакту «груп інтересів» з урядом.

Конституційно-правова основа лобіювання: ч. 1 ст. 9 Конституції ФРН, ст. 17 Конституції ФРН, Федеральний закон «Про направлення петицій до Німецького Бундестагу», Кодекс поведінки члена Бундестагу від 1972 р., Федеральний Закон від 1972 р. про опублікування так званого «лобістського списку», Регламент діяльності федерального уряду та Єдине положення про федеральні міністерства - підзаконні нормативно-правові акти, які визначають правові форми діяльності лобістів.

Об'єктами лобіювання є правотворча діяльність парламенту та органів виконавчої влади Німеччини [15].

Предметом лобіювання є нормативно-правові акти парламенту та органів виконавчої влади [14].

Положення про реєстрацію союзів та їх представників при бундестазі, прийняте у 1972 році, вважається головним підзаконним актом, що регулює лобістську діяльність в Німеччині та переслідує ту ж саму мету, що й відповідний закон в США - легалізацію контактів суб'єктів лобіювання з органами державної влади.

### **Політична та правова модель лобістської діяльності у Франції**

Особливості лобіювання у *Франції* пов'язані із значно важливішою, порівняно з іншими країнами Європи, роллю держави у регулюванні економічних відносин та з високим ступенем централізації прийняття рішень.

У Франції довгий час лобістська діяльність була поза законом, оскільки вважалося, що уряд має відстоювати лише загальнонаціональні інтереси.

Формально лобістська діяльність у стінах французького парламенту заборонена, але фактично вона здійснюється в обох палатах членами більш, ніж 170 так званих співтовариств та дослідницьких груп, що спеціалізуються на розробці конкретних проблем та ідей з метою подальшого їх просування у якості законодавчих ініціатив, поправок до правових норм тощо. Вважається,

що основними мотивами діяльності цих груп є прагнення підтримувати живий зв'язок з потенційними виборцями, а також можливість одержання від комерційних структур коштів для проведення виборчих кампаній та поповнення партійних кас[10].

У Франції існує жорстка процедура атестації лобістів, згідно з якою перевіряють уміння і навички таких спеціалістів.

Конституційно-правова основа лобіювання: XI Розділ Конституції Франції 1958 р. - передбачає функціонування Соціально-економічної ради, яка виконує роль своєрідного «лобістського парламенту»; Кодекс етики лобістів, положення Виборчого кодексу, які встановлюють принцип посадової несумісності особи, яка має представницький мандат.

### **Правові механізми лобіювання інтересів та практика лобістської діяльності в країнах Європи**

Вважається, що вперше питання про регулювання лобістської діяльності було підняте у 1989 році. За дорученням депутатів розробкою кодексу поведінки лобістів та їх відкритої реєстрації зайнявся депутат з Бельгії М.Гале. Він підготував доповідь, в якій були закріплені основні понятійні питання лобістського процесу, порядок реєстрації та звітності.

Першою такою спробою став Кодекс поведінки лобістів, розроблений групою консалтингових фірм. Після певного часу обговорення він був прийнятий практично у первісному вигляді (не пройшла лише пропозиція про обов'язкове щорічне звітування лобістів про свою діяльність) у 1997 році [6].

Подальше регулювання лобістської діяльності пов'язане з ухваленням двох доповідей, розроблених за дорученням Європарламенту. Розробники запропонували ввести спеціальну реєстрацію лобістів, причому була визначена певна система стимулів, наприклад, право вільного доступу в приміщення, де розташовані інституції ЄС, тощо. За прикладом американського законодавства, особлива увага в доповідях приділялась питанням декларування чиновниками державних подарунків та послуг, передбачалося, що таке ж зобов'язання мають взяти на себе й депутати.

В ЄС існує список рекомендацій щодо регулювання лобістської діяльності, якого мають дотримуватися усі держави-члени. Переважно ці рекомендації спрямовані на те, щоб створювані в окремих державах системи регулювання лобістської діяльності не буди занадто суворими та громіздкими.

Легітимізована робота професійних лобістів має забезпечуватися надійним механізмом дотримання прозорості джерел фінансування. Таким механізмом став, зокрема, Регламент (ЄС) № 2004/2003 Європейського парламенту та Ради ЄС від 4 листопада 2003 року, котрий в повному обсязі почав діяти після виборів до Європарламенту 2004 року. В регламенті викладені норми-дефініції та умови визнання політичних партій, що діють на європейському рівні, питання фінансування з бюджету ЄС тощо [5].

Більшість європейських країн на національному рівні використовують так звану континентальну модель, яка полягає у саморегуляції лобістської діяльності через етичні професійні кодекси.

Найбільш суттєвим і важливим є досвід легітимації лобіювання в Республіці Польща, де розроблено конституційно-правова основа лобіювання, яка охоплює: норми Конституції щодо права на петицію, свободу слова та преси; права на збори, протести та опозицію; права доступу до публічної інформації; Акт про лобіювання від 7 липня 2005 р., який встановлює загальні засади прозорості лобіювання у законодавчому і регуляторному процесах, правила виконання професійних лобістських дій і визначає порядок реєстрації як фізичних, так і юридичних осіб, які здійснюють лобіювання [17].

Отже, можна зрозуміти, що в багатьох країнах світу лобізм сприймається як неунікненне явище сучасної політики. Звідси - орієнтація на те, щоб зробити лобізм легальним, офіційно визнаним і врегульованим законодавством, ніж «тіньовим», кримінальним. Офіційний статус лобізму дозволяє право на захист закону. Практика показує, що пряма заборона на лобістську діяльність не дає позитивного результату, а лише виштовхує її у «тіньову» сферу, робить лобізм менш підконтрольним, а тому - більш небезпечним для суспільства.



## **РОЗДІЛ 3**

### **ФОРМУВАННЯ ПРАВОВИХ ЗАСАД РЕГУЛЮВАННЯ ЛОБІСТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК ЧИННИКА ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ**

#### **3.1. Передумови розвитку лобізму в Україні та його місце в законотворчому процесі**

Після набуття Україною незалежності, наша держава опинилася в умовах надзвичайно складної моделі комунікації між громадськістю та бізнесом з однієї сторони та владою з іншою. Недосконалість старою адміністративної моделі управління, яка не відповідала новим умовам, початок переходу на ринкову економіку, відсутність кодифікованого законодавства створювали надзвичайно несприятливі умови для вирішення питань вищезазначеної комунікації. Відсутність об'єктивних «правил гри» демонструвало надзвичайно високий рівень зловживань та ігнорувань в усіх сферах суспільного життя, стартувавши процес злиття влади та бізнес структур в одне ціле. З цієї позиції бізнес виграв, бо власну необхідність у лобіюванні вдовольнив злукою з владою, а ось громадськість, не маючи відповідного ресурсу опинилася осторонь кола комунікації.

З огляду на це, Україна сьогодні стоїть перед важливим питанням реформації сфери комунікаційних зав'язків, з метою їх демократизації, прозорості та правової адекватності. За останні роки, питання про легалізацію лобістської діяльності піднімалось неодноразово, однак прийняти відповідні рішення не вдавалось. Варто зазначити, що в політичній системі багато процесів, які не існують де-юре, активно реалізуються де-факто, а в більшості розвинутих країн світу, питання про юридичний статус лобізму взагалі не стоїть, оскільки там створенні умови для фактичної діяльності лобістських механізмів, що сприяють перш за все становленню громадянського суспільства.

#### **Політична сфера**

На загальнополітичному плані, саме ця складова відіграє найважливішу

роль в формуванні лобістських механізмів, бо саме політичний ареол лобізму, як такого, визначає його особливості. У сучасній українській системі, відсутність стабільності, сталості та злагодженості в політичних «групах інтересів» та «групах тиск» повністю відсутні умови для створення єдиних «правил гри», що значно гальмує розвиток демократичних процесів в Україні.

Лобіювання політичних інтересів напряду супроводжується узурпацією владних повноважень та зловживанням політичного інструментарію. «Кулуарність» української політики говорить про відсутність елементів ієрархії, координації та політичної взаємодії. Даний аспект потребує зламу пануючої моделі політичної взаємодії, що могла б знайти свій початок у зміні виборчого законодавства та вирішенні питання з політичною формацією України (усунення юридичний протиріч між гілками влади). Подібний підхід дав би змогу говорити про прозору політичну боротьбу та позиційну взаємодію. Лобіювання Політичних інтересів стало би нормальним заходом політичної боротьби, а супроводжування цього процесу з збільшенням публічності політичного життя, дало б однозначно позитивний результат.

### **Адміністративно-соціальна взаємодія**

Адміністративна сторона лобістської діяльності носить найбільш масовий характер, оскільки саме діяльність адміністративних органів покриває надзвичайно велику сферу впливу. Варто сказати, що діяльність адміністративних органів у даному контексті розглядається через призму взаємодії з громадськістю та суб'єктами соціальної сфери, хоча звісно адміністративні органи окрім цього компетентні ще в низці інших питань (зокрема економічних), але про це нижче.

Слід зазначити, що саме цей напрямок є найбільш значимий з точки зору масовості, бо предметом його діяльності є взаємодії влади і суспільства, а це питання для сучасної України є вкрай актуальним. Відсутність зворотного зв'язку з боку адміністративних органів практично не дає змогу громадянам лобіювати власні інтереси, а гарантування цього є одним з найголовніших завдань соціальної держави.

На прикладі громадських об'єднань, товариств, організацій варто дати можливість доносити, рецензувати, пропонувати ідеї владі, підхід рівності в правах на відстоювання інтересів може стати запорукою ефективності соціального лобіювання.

### **Економічна сфера**

Проблематика навколо лобіювання економічних питань є найбільш болючою та в більшості випадків асоціюється як провідна в сучасному українському лобізмі. Саме матеріальні переваги та ресурси в сучасному політичному житті є головними об'єктами українського лобізму.

За час переходу України до ринкової економіки дуже чітко прослідковувався характерний для слабких з одного боку і економічно перспективних в економічному плані з іншого, процес злиття бізнесу та політики. В даному контексті влада розглядається як інструмент лобіювання бізнес-інтересів. Наслідки, до котрих призводять подібні процеси катастрофічні як для політики, так і для економіки і налічують безліч деструктивних факторів: починаючи від залежності політики від економічних угруповань і закінчуючи монополією окремих сфер господарства.

Тому, найбільш пріоритетним напрямом для формування нормальної системи лобізму в економічній сфері має стати перш за все відокремлення економічних інтересів від влади, яка створює окрім конфлікту інтересів і пряме зловживання владними повноваженнями.

Представлення більш-менш рівних умов для лобіювання власних потреб в економічній сфері - ідеалістична мета, яка однак має стати важливим завданням. Повернення економічної системи до прозорих схем та детінізація економіки - запорука інтеграції України в світових економічний простір, де панують принципи конкуренції та ринку.

### **3.2. Створення механізму правового регулювання лобізму в сучасній Україні як чинника запобігання корупції в Україні**

В контексті глобальних трансформацій та недорозвиненості господарських відносин, український лобізм набуває переважно стихійного,

неупорядкованого характеру. Частіше він зводиться до безпрецедентного тиску на Верховну та місцеві ради. Кабінет Міністрів, місцеві адміністрації. У процесі такого лобізму використовується цілий арсенал недозволених методів: підкуп чиновників, погрози, шантаж, залякування, інформаційна ізоляція тощо. Як правило, лобіюються інтереси великих промислових груп у наданні дотацій, кредитів, пільг, створенні інших сприятливих умов для діяльності окремих підприємств тощо.

Наслідком відсутності законодавчої бази функціонування лобізму є деформованість усієї системи представництва інтересів, орієнтація її на такі складові, як консультаційні та експертні служби. Вплив на законодавців здійснюється через різного роду експертів і спеціалістів, які працюють як у апараті Верховної Ради (в тому числі в комітетах і комісіях), так і безпосередньо з депутатами. Відсутність належної регламентації, не публічна, у значній мірі діяльність лобістів не означає, що в Україні інститут лобізму не існує. Традиційно найбільш сильними в Україні вважаються металургійне, вугільне, аграрне лобі. Не менш могутні - алкогольне, тютюнове, цукрове, рекламне і зв'язки.

Україна стала полем гри без жодних правил для лобістських структур, що реалізують інтереси іноземних урядів. Попри те що Україна включилася у глобальні інтеграційні процеси тільки на початку 90-х років минулого сторіччя, уже до його кінця у країні діяли лобі кількох іноземних держав.

Є підстави вважати, що українська влада продовжує ігнорувати проблему неконтрольованого впливу західного та російського лобі на прийняття найважливіших політичних і економічних рішень у державі. Тим часом, як показує досвід інших країн, легалізація діяльності іноземних лобістів допомагає не тільки навести лад у цій високочутливій сфері, але й приносить до державного бюджету доволі відчутні кошти.

Зазначається, що в Україні на законодавчому рівні дотепер не визначено не тільки поняття іноземного лобізму, але й лобізму взагалі.

Доведено, що лобізм не може бути джерелом заробітку для депутатів,

посадовців та державних службовців. Навпаки, практика лобізму важлива для тих груп, що не мають свого представництва в органах влади [7].

Доведено, що легітимація лобістської діяльності призведе до чіткої фіксації функцій лобіста, його обов'язків, а також сприятиме формуванню інституту лобізму. Крім того це допоможе відмежувати представників влади від безпосереднього контакту із представниками бізнесу та промислових об'єднань, що, в свою чергу, допоможе запобігати корупції на початкових її рівнях.

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.

Однак закон про лобізм, яким би досконалим він не був, не може охопити всіх проблем, пов'язаних з лобізмом, і насамперед таких, як регулювання взаємин між лобістами й посадовими особами, від яких залежать певні рішення і дії, а також проблеми «проштовхування» рішень, оплати виконавцям їхніх послуг та багато чого іншого. Його повинна доповнювати серія суміжних законодавчих актів, що побічно контролюють цю сферу. Таку роль можуть відігравати закони про етику державних службовців, про виборчі кампанії, про боротьбу з корупцією, законодавчі акти у сфері оподаткування та деякі інші.

## ВИСНОВКИ

У ході проведених досліджень та аналізу правових моделей лобістської діяльності зроблені такі висновки:

Основним завданням лобізму є забезпечення взаємоприспосування і взаємодії влади і суспільства, постійно коригуючи діяльність органів влади відповідно до динаміки змін інтересів громадського суспільства .

Лобізм у багатьох випадках має політичний, економічний і управлінський характер, але в першу чергу ця проблема є правовою. Лобізм - явище правове, воно торкається і правової політики, і правового життя будь-якої демократичної держави. Іншими словами, лобізм є, по суті, процесом приведення формальної влади у відповідність із владою фактичною.

Лобізм в Україні сьогодні - явище поширене. Але практично всі процеси відбуваються в тіні, тому є нагальна потреба його легалізації. Від цього виграють усі. Лобісти зможуть здійснювати діяльність у рамках закону, а держава отримає податки.

Дослідивши прояви політичного лобізму та лобістської діяльності в різних країнах, можна зробити висновок, що в США та країнах старого світу лобізм набув такого розмаху, що сьогодні про нього говорять як про цілу індустрію специфічних послуг. Однією з головних особливостей лобізму в країнах з традиційним демократичним устроєм є те, що він являється певним “стовпом” політичних систем, одним із “свобод об’єднаних” громадян. В українському варіанті лобізму є дуже специфічна форма. В ній активно розвивається абсолютно нехарактерний для інших країн процес “завоювання” політичних партій кланово-олігархічним бізнесом. Актуальність теми дослідження полягає в оптимізації та удосконаленні законодавчої бази щодо лобістської діяльності в Україні.

Для легалізації лобізму в Україні і для мінімізації його можливих негативних проявів, необхідний цілісний правовий механізм, що включає його нормативне закріплення в законодавстві України.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України, Верховна Рада України, Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР.
2. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки, Верховна Рада України; Закон, Стратегія від 14.10.2014 № 1699-VII.
3. Проект Закону про лобіювання №5144-1 від 05.10.2016, 5 сесія VIII скликання, включено до порядку денного: 1852-VIII від 21.02.2017.
4. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2009 р. «Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про лобіювання» [Електронний ресурс] – Режим доступу <http://lobbying.com.ua/onischuk/proekt.doc>.
5. Конституційні акти Європейського Союзу частина 1 / Упорядники Друзенко Г. за заг. ред. Качки Т.-К: Юстиніан, 2005-512 с.
6. Белокурова Е.В. Государство и “третий сектор” в Германии: от неокорпоратизма к смешанной модели // Общественные науки и современность. 1999. - № 2.
7. Вяткин К.С. Лоббизм по-немецки // Полис. - 1993. - N1. - С.179-183.
8. Кочерян С.А. Лоббизм в Соединенных Штатах //Законодательный процесс в США. - М., 1990.
9. Газізов М. М. Європейський досвід лобістської діяльності: уроки для України, [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2016/01/2015\\_4\\_9\\_ukr.pdf](http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2016/01/2015_4_9_ukr.pdf).
10. Рябовал Л.Т. Система лобіювання: структурний показник // Серія: Право, 2018р., №1 (59), [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.law.stateandregions.zp.ua/archive/1\\_2018/7.pdf](http://www.law.stateandregions.zp.ua/archive/1_2018/7.pdf).
11. Дискусія щодо перспектив інституціоналізації лобіювання в Україні, 15 листопада 2016 р., [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://ckp.in.ua/events/14203ло>.

12. Герасименко І. Як працює лобізм в Україні і на Заході, [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://delo.ua/economyandpoliticsinukraine/institut-lobizmu-jogomehanizm-za-kordonom-ta-jogo-specifika-na-315496/>.
13. Лобізм як соціально-політичний феномен: сутність і засоби впливу // Віче, Журнал, Наукова бібліотека, №3, лютий 2010, [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://veche.kiev.ua/journal/1857/>.
14. Що таке лобіювання і чим воно відрізняється від корупції? [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://uteka.ua/ua/publication/CHto-takoe-lobbировanie-i-chem-ono-otlichaetsya-ot-korrupcii>.
15. Одарченко К. Чи варто узаконювати лобізм в Україні, [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://ua.112.ua/mnenie/chy-var-to-uzakonyty-lobizm-v-ukraini-367693.html>.
16. Газізов М. М. Концептуальні підходи до дослідження феномену лобізму // Державне будівництво – № 1/2015 ISSN 1992-2337 1 УДК 328.184, [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2015-1/doc/4/05.pdf>.
17. Газізов М. М. Інституціональна складова лобістської діяльності в умовах демократії // Державне будівництво – № 2/2015 ISSN 1992-2337 1 УДК 328.184, [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2015-2/doc/4/01.pdf>.
18. Лобіювання в Україні та за кордоном: досвід, проблеми та перспективи // Інформаційно-аналітичні матеріали до круглого столу 26 лютого 2009 р., місто Київ, [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://lobbying.in.ua>.
19. Інститут лобіювання в Україні та за кордоном: походження, проблеми, перспективи розвитку // Науково-інформаційне видання, [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://lobbying.in.ua>.
20. Український переклад пропозицій Європейської Комісії щодо Міжінституційної угоди про обов'язковий Реєстр прозорості // Інформаційно-аналітичні матеріали від 28.09.20 року, [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://lobbying.in.ua>.