
МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ
ДЕПАРТАМЕНТ КОНСТИТУЦІЙНОГО ТА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА
ПРОГРАМА СПРИЯННЯ ПАРЛАМЕНТУ II
ПРОГРАМА АКАДЕМІЧНИХ ОБМІНІВ ІМЕНІ ФУЛБРАЙТА

ЛОБІЮВАННЯ В УКРАЇНІ ТА ЗА КОРДОНОМ: ДОСВІД, ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ

інформаційно-аналітичні матеріали до круглого столу
26 лютого 2009 р., місто Київ

Київ - 2009

Базілевич Д., Нестерович В. Інформаційно-аналітичні матеріали до круглого столу: “Лобіювання в Україні: досвід, проблеми і перспективи”. / За заг. редакцією к.ю.н. В. Федоренка. – К.: СПД Москаленко О.М., 2009 – 36 с.



Ця публікація здійснена за підтримки, наданої Відділом демократії і врядування Місії USAID в Україні, Молдові та Білорусі відповідно до умов гранту №121-A-00-03-00008-00. Думки і твердження, висловлені в цій публікації, відображають особисту позицію авторів і можуть не співпадати з позицією USAID.

ISBN 978-966-2214-04-8

© Міністерство юстиції України, Департамент конституційного та адміністративного права, 2009

© Програма сприяння Парламенту II, 2009

© Програма академічних обмінів імені Фулбрайта, 2009

З М І С Т

ПЕРЕДМОВА	4
-----------------	---

Частина I.

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ ДОСВІД РЕГУЛЮВАННЯ ЛОБІЮВАННЯ У КРАЇНАХ ЗАХІДНОЇ ДЕМОКРАТІЇ.....	6
Сполучені Штати Америки	6
Велика Британія	9
Канада.....	10
Німеччина.....	11
Франція.....	12

Частина II.

ЛОБІЮВАННЯ У КРАЇНАХ СХІДНОЇ ЄВРОПИ: ПРОБЛЕМИ ІНСТИТУЦІЙНОГО ОФОРМЛЕННЯ ТА УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ.....	13
Польща.....	13
Литва.....	16
Російська Федерація	17

Частина III.

ЛОБІЮВАННЯ В УКРАЇНІ: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ	20
Сутнісні риси українського лобіювання	20
Конституційно-правове регулювання лобіювання в Україні.....	21
Аналіз законопроектної роботи у сфері лобіювання.....	24

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:	35
-----------------------------------	----

ПЕРЕДМОВА

Очевидно, що українське суспільство на сьогоднішній день стоїть перед серйозним випробуванням. Кризові явища в політичній, економічній і правовій системах України у поєднанні із світовими трансформаційними процесами демонструють необхідність формування принципово нових підходів до вирішення традиційних проблем та реакції на нові виклики суспільного і державного розвитку.

Так, нині продовжує вдосконалюватися стрижневий елемент правової системи – система конституційного права України. Одні, як правило, пострадянські інститути цієї галузі права втрачають своє значення та нівелюються, тоді як інші, раніше невідомі в Україні, але які позитивно зарекомендували себе в демократичних країнах, долають нелегкий шлях адаптації та утвердження в національному праві. Одним із таких нових і нині витребуваних інститутів, є інститут лобіювання.

Закономірно, що на сьогодні розвиток України як демократичної, правової держави забезпечується, з-поміж інших чинників, станом розвитку народовладдя та рівнем унормування і гарантованості прав і свобод людини. Конституція та закони України закріплюють широке коло політичних прав і свобод людини, реалізація яких забезпечує демократичний характер нашої держави.

Український народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні здійснює свою владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5 Конституції). Згідно із ст. 38 Основного Закону громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, а ст. 40 Конституції гарантує всім право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення, або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів.

Громадяни мають право й на інші, не заборонені Конституцією та законами України, форми і види участі в управлінні державними справами. Передусім, йдеться про право людини чинити цілеспрямований вплив на здійснення державної влади, однією з форм реалізації якого виступає лобіювання.

До того ж, інститут лобіювання в багатьох країнах виконує важливу функцію забезпечення ефективної взаємодії між громадянами, інститутами громадянського суспільства, суб'єктами господарювання з одного боку, і органами державної влади з іншого, у питаннях формування державної політики і забезпечення контролю за діяльністю останніх. Крім того, інститут лобіювання є дієвим інструментом мінімізації корупції і корупційних ризиків.

На жаль, на сьогодні інститут лобіювання в Україні залишається не лише новим і невнормованим, а й значною мірою дискредитованим феноменологією “квазілобізму”, який за рахунок підміни понять стійко асоціюється в громадян із корупцією, позаправовим впливом на діяльність органів державної влади в інтересах вузько-соціальних груп. Тому інституціоналізація лобіювання в Україні має започатковуватися з формування надійної теоретико-методологічної основи його унормування, тобто, з розробки цілісної концепції лобіювання.

В основу відповідної концепції мають бути покладені здобутки української та зарубіжної правової думки з питань лобіювання, а також позитивний правотворчий і правозастосовний досвід держав, у яких інститут лобіювання отримав своє законодавче закріплення й нині успішно діє. При цьому, слід враховувати й невдалі спроби врегулювання цього явища, що дозволить уникнути помилок і прорахунків при розробці проекту Закону України “Про лобіювання”, передбаченого підпунктом 3 пункту 1 рішення Ради національної безпеки і оборони України від 31 жовтня 2008 року “Про стан протидії корупції в Україні”, уведеного в дію Указом Президента України від 27 листопада 2008 року.

Завданням запропонованих інформаційно-аналітичних матеріалів є ознайомлення учасників круглого столу із закордонним досвідом інституціоналізації лобіювання та спробами унормування лобістської діяльності в Україні.

ЧАСТИНА І.

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ ДОСВІД РЕГУЛЮВАННЯ ЛОБІЮВАННЯ У КРАЇНАХ ЗАХІДНОЇ ДЕМОКРАТІЇ



СПОЛУЧЕНІ ШТАТИ АМЕРИКИ

Виникнення та інституційне оформлення лобіювання пов'язується зі становленням конституційно-правових засад безпосередньої і представницької демократії в США. Історія американського лобіювання – це фактично історія американського законодавства і як така, вона почалась вже у Конгресі першого скликання та з першого законопроекту – про встановлення митних тарифів. Саме з цієї події прийнято відраховувати розвиток сучасного лобіювання.

Конституційно-правова основа лобіювання:

- перша поправка до Конституції США, згідно якої громадянам гарантується право на звернення до органів влади з петиціями про задоволення скарг;
- Федеральний Акт “Про реєстрацію зарубіжних фірм” (*Foreign Agents Registration Act (FARA)*) від 1938 р., регламентуючий порядок здійснення лобіювання на території США на користь іноземних інтересів;
- Федеральний Акт “Про федеральні виборчі кампанії” (*Federal Election Campaign Act*) від 1971 р. з поправками від 1974 та 1976 рр. – обмежив фінансові надходження приватних осіб та комітетів політичної дії, через які йшли гроші суб'єктів лобіювання до виборчих фондів кандидатів на виборні посади. Дані обмеження Рішенням Верховного Суду США від 1976 р. у справі “*Bukley v. Valeo*” були визнані такими, що не суперечать Конституції США;
- Федеральний Акт “Про лобіювання недержавними громадськими організаціями” від 1976 р., який у 1990 р. був деталізований Положенням Податкової адміністрації США про лобіювання. Насамперед, було встановлено відсоток бюджету недержавних громадських та дослідницьких організацій, який може бути призначений для лобіювання;
- Стандарти етичної поведінки для службовців органів виконавчої влади (*Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch*) від

1977 р. і Кодексу етичної поведінки конгресменів (*The Ethics in Government Act*) 1978 р., які були доповнені поправками у 1989, 1991 та 1995 рр. Дані акти заборонили займатися лобіюванням державним службовцям протягом 1 року з моменту припинення своїх повноважень, а також мати справу з посадовими особами з питань, якими дана особа займалася перебуваючи на державній службі. Дія кодексів розповсюджується як на членів Конгресу, так і на працівників його апарату;

- Федеральний Акт “Про відкритість лобіювання” від 1995 р. (*Lobbying disclosure act of 1995*), який був доповнений технічними поправками у 1998 р. (*Lobbying Disclosure Technical Amendments Act of 1998*) – базовий нормативно-правовий акт у галузі лобіювання. Визначає правові категорії лобіювання, порядок реєстрації, звітування та оподаткування суб’єктів лобіювання тощо;
- Федеральний Акт “Чесного лідерства і відкритої влади” від 2007 р. (*Honest Leadership and Open Government Act*) – конкретизував форми контактування представників влади з лобістами та лобістськими об’єднаннями з метою мінімізації корупційних ризиків під час здійснення лобіювання;
- ст. 4911 і 162 (е) Податкового кодексу США від 1986 р. – визначають порядок оподаткування суб’єктів лобіювання;
- ст. 112 та 407 Федерального Акта “Про реформу Міністерства житлового будівництва і міського розвитку” від 1989 р. – направлені на забезпечення відкритості лобіювання даної урядової установи;
- ст. 1352 Зводу законів США, більш відому як “поправку Берда” (*Byrd Amendment*) до Федерального Акта “Про асигнування на Міністерство внутрішніх справ” від 1989 р. – заборонила використання федеральних коштів на лобіювання та зобов’язала підрядчиків звітувати про свою лобістську діяльність;
- Рішення Верховного Суду США від 1990 р. – визначає порядок направлення суб’єктами лобіювання так званих “записок друзів суду” до вищих судових інстанцій при розгляді ними поточних судових справ;
- лобінгове законодавство американських штатів. Досить довгий час деякі федеративні одиниці США не унормовували лобіювання. Утім на початок 90-х років ХХ ст. ситуація вирівнялася – всі п’ятдесят штатів мали власне законодавство про лобіювання.

Суб’єктами лобіювання у США є лобісти, лобістські фірми, юридичні контори, компанії які спеціалізуються на *government relations (GR)*, *public affairs (PA)* та *public*

relations (PR), та інші фізичні та юридичні особи, якщо вони зареєстровані відповідно до законодавства про лобіювання.

Лобіст, згідно Акта “Про відкритість лобіювання” від 1995 р., це особа, найнята клієнтами за фінансову або іншу винагороду для надання послуг, що включають більш ніж один лобістський контакт. Закон також доповнює, що лобістом є особа, яка витрачає на лобістську діяльність не менше 20% часу, затраченого протягом півроку на надання послуг одному клієнту.

У вашингтонській індустрії просування інтересів працює в п’ятеро більше людей, ніж у виробничій галузі та складає більше 80 тисяч осіб. При чому кількість лобістів зареєстрованих на професійній основі постійно збільшується. Зокрема, з набуттям чинності “Акта про відкритість лобіювання” від 1995 р., вперше було зареєстровано на професійній основі 14,5 тисяч осіб, а через десятиліття цей показник збільшився у 2,3 рази та становив вже 32 890 осіб. Тож на кожного члена Конгресу у середньому припадає по 125 лобістів, які щороку на лобіювання витрачають близько 3,3 млрд. доларів США.

На сьогодні лобіст у США – це висококваліфікована, високооплачувана та престижна робота, що отримала статус професії. До того ж, у США кращі вищі навчальні заклади навіть здійснюють протягом 5 років фахову підготовку за спеціальністю “лобіювання”.

Об’єктами лобіювання є органи законодавчої, виконавчої й судової влади, а також легіслатури штатів та органи місцевого самоврядування.

Предметом лобіювання є федеральне законодавство, федеральні адміністративні акти, регламенти, виконавчі накази та програми; політичні ініціативи та правова позиція Уряду США; федеральні програми, контракти, кредити, дотації, дозволи та ліцензії; акти про призначення на посади, які потребують згоди Сенату; законодавство суб’єктів федерації; рішення вищих судових інстанцій.

Сутнісні конституційно-правові форми лобіювання:

- вплив на прийняття нормативно-правових актів: направлення петицій до органів влади, передусім Конгресу; організація і проведення лобістами громадських слухань; участь лобістів у роботі парламентських комітетів, легіслатур штатів, консультативно-дорадчих установах, створених при органах виконавчої влади;
- вплив на ухвалення судових рішень прецедентного змісту; направлення до суду “записок друзів суду”; вплив на вищі судові інстанції через ЗМІ, а також організацію масових акцій щодо підтримки чи заперечення судового рішення, яке є предметом лобіювання.



ВЕЛИКА БРИТАНІЯ

Конституційно-правова основа лобіювання¹:

- право громадян на подання петицій до органів влади, гарантоване Біллем про права від 1689 р.;
- морально-етичні акти парламентарів та урядів, які визначають допустимі межі їх взаємодії з лобістами. Депутати британського парламенту можуть отримувати гонорари за консультування суб'єктів лобіювання з парламентських процедур, проте їм заборонено здійснювати подібні дії з цих питань під час законодавчого процесу. Урядовці ж позбавлені будь-яких можливостей користування послугами. Досить жорсткі законодавчі рамки примушують їх віддавати перевагу юридично регламентованим контактам з лобістами;
- Акт 1975 р. про запровадження парламентського реєстру фінансових інтересів депутатів, відповідно до якого парламентарі зобов'язані декларувати усі інтереси, які можуть вплинути на їх позицію під час законодавчої роботи;
- конституційно-правові традиції та звичаєвості у галузі парламентської етики;
- розвинуті форми саморегуляції – Асоціація професійних політичних консультантів, Асоціація консультантів у сфері зв'язків з громадськістю та інші.

Суб'єктами лобіювання у Великій Британії виступають лобісти та лобістські об'єднання, які мають статус як фізичних, так і юридичних осіб.

Об'єктами лобіювання є парламент та органи виконавчої влади. При цьому, переважним об'єктом лобіювання виступає саме нормопроектна діяльність уряду і урядових установ і її результати – урядові нормативно-правові акти. Це зумовлено: по-перше, зростанням політичної ваги уряду, який формується партією, що отримує більшість місць у Палаті Громад, а звідси і його підтримка парламентською більшістю у законопроектній роботі; по-друге, повноваженням уряду, починаючи з XIX ст. розробляти т.з “фінансові білли”. Загалом, більшість законопроектів – близько 95% від усіх зареєстрованих у парламенті, надходить саме від уряду та урядових установ.

Предметом лобіювання є правові акти парламенту, уряду та урядових установ.

Сутнісні конституційно-правові форми лобіювання:

- направлення до парламенту приватних законопроектів (Private Bills) у формі петицій;
- участь лобістів та лобістських об'єднань у обговоренні законопроектів за спеціальною парламентською процедурою, видання “зеленої” і “білої” книг;
- участь лобістів та лобістських об'єднань у роботі спонсорських підрозділів при соціально-економічних урядових відомствах.

¹ У січні ц.р. Спеціальний комітет з питань державного управління Палати громад Парламенту Великої Британії опублікував звіт за результатами проведеного дослідження функціонування лобістської індустрії в країні, відповідно до якого рекомендується впровадження законодавчого врегулювання лобістської діяльності.



КАНАДА

Конституційно-правова основа лобіювання:

- Акт “Про реєстрацію лобістів” від 1989 р. – визначив засади реєстрування лобістів, що значно спростило формальну процедуру доступу зацікавлених осіб до процесу прийняття нормативно-правових актів;
- Кодекс поведінки лобістів від 1995 р. – закріплює морально-етичні правила поведінки осіб, які здійснюють лобіювання;
- Акти про Парламент і Регламент Парламенту – мають вичерпний перелік правил і рекомендацій, що стосуються діяльності парламентаря під час залучення його до лобістської діяльності. Порушення законодавства про лобіювання тягне за собою кримінальну та конституційну відповідальність.

Суб’єктами лобіювання в Канаді виступають лобісти та лобістські об’єднання, які мають статус як фізичних, так і юридичних осіб.

Лобіст, відповідно до Акта “Про реєстрацію лобістів” 1989 р., це кожна особа, яка за плату від імені будь-якої іншої особи або організації бере на себе зобов’язання впливати на процес прийняття нормативно-правових актів, а також організувати зустрічі державного службовця з будь-якою іншою компетентною особою.

Об’єктами лобіювання є нормотворча діяльність виконавчої та законодавчої гілок влади. Водночас, парламентська система Канади побудована за Вестмінстерською моделлю – члени Уряду є одночасно членами парламенту, що сприяє зміщенню центру лобіювання до парламенту.

Предметом лобіювання в Канаді є нормативно-правові акти парламенту, уряду та урядових установ.

Сутнісною **конституційно-правовою формою лобіювання** є внесення до парламенту т.з. “приватного” законопроекту. Фізичні та юридичні особи, які зацікавлені у прийнятті “приватного” законопроекту, сплачують при винесенні його на розгляд, а також на кожній стадії його розгляду в парламенті спеціальний податок. Залежно від стадії законотворчої діяльності його сума складає від 100 до 800 канадських доларів.



НІМЕЧЧИНА

Конституційно-правова основа лобіювання:

- ч. 1 ст. 9 Конституції ФРН, яка гарантує існування основного суб'єкта лобіювання – німецьких громадян, наділених правом створювати об'єднання та товариства;
- ст. 17 Конституції ФРН, яка визначає, що кожен має право самостійно або у групі з іншими, письмово звертатися з проханнями та скаргами до органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- Федеральний закон “Про направлення петицій до Німецького Бундестагу” – закріплює порядок направлення петицій та участі заявників у процедурі розгляду їхніх звернень органами влади;
- Кодекс поведінки члена Бундестагу від 1972 р. – депутатам надається право займатися за винагороду проблемами, що виносяться на обговорення комітетів парламенту. Однак вони зобов'язані своєчасно декларувати у спеціальних документах дані про своє попереднє співробітництво з спілками, а також свої чинні укладені з ними угоди та контракти;
- Федеральний Закон від 1972 р. про опублікування так званого “лобістського списку” – переліку різних спілок та їх персональних представників, котрі мають право брати участь у роботі парламенту і федерального уряду;
- Регламент діяльності федерального уряду та Єдине положення про федеральні міністерства – підзаконні нормативно-правові акти, які визначають правові форми взаємодії лобістів у особі спілок та об'єднань з органами виконавчої влади.

Суб'єктами лобіювання в Німеччині виступають виключно юридичні особи, які мають статус об'єднань, спілок та організацій. За різними оцінками, їх кількість тільки у західних землях, коливається від 4 до 5 тисяч. За даними німецького журналу “Шпігель” на одного депутата парламенту приходиться близько 20 лобістів.

Об'єктами лобіювання є правотворча діяльність парламенту та органів виконавчої влади Німеччини. Значущість діяльності уряду й адміністрацій різного рівня нині неухильно зростає – приблизно три чверті федеральних законів, що приймаються, ґрунтуються на проектах, підготовлених в уряді, що зробило саме виконавчу владу переважним об'єктом лобіювання.

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

Сутнісні конституційно-правові форми лобіювання:

- участь представників спілок у роботі комітетів парламенту, консультативно-дорадчих установ, які створені при органах виконавчої влади;
- ініціювання спілками перед урядовими відомствами прийняття необхідних нормативно-правових актів, у тому числі й законів.



ФРАНЦІЯ

Конституційно-правова основа лобіювання:

- XI Розділ Конституції Франції 1958 р. – передбачає функціонування Соціально-економічної ради, яка виконує роль своєрідного “лобістського парламенту”;
- Кодекс етики лобістів – закріплює корпоративні морально-етичні норми, якими лобісти повинні керуватися під час здійснення лобіювання;
- положення Виборчого кодексу, які встановлюють принцип посадової несумісності особи, яка має представницький мандат.

Суб'єктами лобіювання виступають виключно юридичні особи, які мають статус корпоративних груп, сформованих за професійною, віковою та іншими ознаками.

Об'єктами лобіювання у Франції є правотворча діяльність парламенту, уряду та урядових установ. Органи виконавчої влади піддані значно більшому лобістському впливу ніж парламент, оскільки у законопроектній роботі перевага належить не законодавчому органу, а урядовим установам. Зокрема, співвідношення прийнятих законодавчих ініціатив, між парламентом та урядом складає один до десяти.

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

Сутнісні конституційно-правові форми лобіювання:

- участь суб'єктів лобіювання у роботі Соціально-економічної ради, яка, згідно з Конституцією, консультує уряд у законопроектній діяльності у формі надання йому висновків з усіх законопроектів соціально-економічного характеру;
- участь суб'єктів лобіювання у роботі консультативно-дорадчих установ, створених при урядових відомствах;
- участь суб'єктів лобіювання у роботі позапарламентських організацій.

Після унормування інституту лобіювання у провідних демократичних державах, він отримав свій подальший розвиток у багатьох інших країнах світу. Проте міжнародний і національний досвід його конституційно-правового регулювання залишається обмеженим. В одних державах, наприклад в Індії, лобіювання вважається однією із форм корупції, а в інших – таких як Італія, не визнається взагалі або вважається, що воно не може бути об'єктом законодавчого регулювання. Натомість, спроби інституалізації лобіювання нині зберігають свою актуальність у Бразилії, Російській Федерації, Казахстані та Україні.

ЧАСТИНА II.

ЛОБІЮВАННЯ У КРАЇНАХ СХІДНОЇ ЄВРОПИ: ПРОБЛЕМИ ІНСТИТУЦІЙНОГО ОФОРМЛЕННЯ ТА УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ



ПОЛЬЩА

Конституційно-правова основа лобіювання:

- 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. – встановлює загальні засади відкритості лобіювання у законодавчому і регуляторному процесах, правила виконання професійних лобістських дій і визначає порядок ведення реєстру як фізичних, так і юридичних осіб, які здійснюють лобіювання;
- ч. 3а і 3б ст. 18, ч. 4а і 4б ст. 23 Закону “Про діяльність депутата та сенатора відповідно до мандату” від 9 травня 1966 р. – регламентує порядок надання депутатами інформації про співробітників своїх офісів на предмет унеможливлення здійснення т.з. “вбудованого лобіювання”;
- ст. 39а Закону “Про Раду Міністрів” від 8 серпня 1996 р. – регламентує порядок надання міністрами інформації про співробітників своїх офісів на предмет унеможливлення здійснення т.з. “вбудованого лобіювання”;
- ч. 1 ст. 6 Закону “Про орган урядової адміністрації” від 4 вересня 1997 р. – встановлює засади ведення реєстру професійних лобістів.

Суб’єктами лобіювання в Польщі, згідно Акта про лобіювання від 7 липня 2005 р., є юридичні особи (професійні лобістські компанії) та фізичні особи (професійні лобісти), які здійснюють лобіювання на підставі укладеної із замовниками лобістських послуг цивільної угоди.

Польські лобісти перебувають лише на стадії самоорганізації та професіоналізації. У 2003 р. певні компанії та агенції утворили Асоціацію професійних лобістів у Польщі, яка розробила Кодекс етичної поведінки лобіста. На практиці, Асоціація

є пасивною та не має суттєвого впливу на засоби масової інформації й, відповідно, на громадську думку. Вона мало чисельна та має обмежені організаційно-фінансові ресурси.

Об'єктами лобіювання в Польщі є правотворча діяльність органів державної влади.

Предметом лобіювання є законодавчі та регуляторні правові акти органів державної влади Польщі.

Сутнісні конституційно-правові форми лобіювання:

- участь професійних лобістських компаній та професійних лобістів у різноманітних консультативних процедурах та інституціях, зокрема, у трьохсторонньому комітеті з соціально-економічних питань, урядових і профільних радах та комітетах;
- участь професійних лобістських компаній та професійних лобістів у громадських слуханнях з приводу проектів законів, що проводяться за парламентськими правилами.

Уроки для України:

- не подолання у Польщі негативних стереотипних уявлень про лобіювання суттєво стримує його професіоналізацію та широке залучення інститутів громадянського суспільства до здійснення лобістської діяльності. Так, згідно із опитуваннями, більшість поляків асоціюють лобіювання та суб'єктів його здійснення із корупцією, фінансуванням незаконних кампаній, фаворитизмом та "підкилимними домовленостями";
- не об'єктивне висвітлення польськими медіа інформації про лобіювання перешкоджає його суспільній легітимізації. Більшість журналістів подають інформацію вибірково – у контексті скандалів щодо хабарництва та політичної корупції, як наприклад: "Вчора відомий лобіст був заарештований". Засоби масової інформації рідко висвітлюють позитивні зрушення у лобістській діяльності, насамперед такі, як антикорупційна діяльність громадських організацій у галузі лобіювання, лобіювання правозахисними організаціями захисту прав людини тощо;
- надзвичайно низький рівень довіри польських громадян до органів державної влади та досить високий рівень правового нігілізму у суспільстві нівелюють ефективність законодавства про лобіювання;
- запровадження антикорупційних заходів у галузі лобіювання за трьома напрямками: 1) врегулювання поведінки осіб, які займають керівні посади – посадовців, членів парламенту та урядовців; 2) прийняття Акта про лобіювання; 3) розроблення громадськими організаціями морально-етичних норм щодо професіоналізації лобіювання;

- “косметичне” урегулювання лобіювання. Незважаючи на прийняття Акта про лобіювання, цей інститут був унормований у Польщі лише фрагментарно. Зокрема, нині польське законодавство не урегулювало проблему нерівного доступу до осіб, які безпосередньо приймають рішення, здійснюють реєстрацію та наглядають за їхньою діяльністю. Акт по суті є репресивним для професійних лобістів (осіб, фірм, компаній), але не є таким щодо інших лобістів, які формально не здійснюють професійну лобістську діяльність, такі як бізнес-асоціації та неурядові організації, але є активними суб’єктами лобіювання. Унаслідок цього офіційний реєстр лобістів є формальним та не відображає реальні масштаби лобіювання – офіційно зареєстровано у Польщі лише 60 лобістів.
- Унормування інституту лобіювання сприяло набуттю повноправного членства Польщі у Європейському Союзі, де лобіювання регламентується низкою нормативно-правових актів органів ЄС.



ЛИТВА

Конституційно-правова основа лобіювання

- ст. 33 Конституції Литовської Республіки гарантує право громадян на участь в управлінні державою як безпосередньо, так і через демократично обраних представників; право на петицію, порядок здійснення якого встановлюється законом;
- Закон про громадянську законодавчу ініціативу, який визначає, що громадяни мають право законодавчої ініціативи, якщо проект їхнього закону знайде підтримку 50 тисяч виборців;
- Закон про петицію;
- Закон про референдум;
- Закон про лобістську діяльність (від 27 червня 2000 р. No VIII-1749);
- Закон про врегулювання суспільних та приватних інтересів в державній службі;
- Регламент Сейму;
- Кодекс поведінки державного діяча;
- Кодекс поведінки державного службовця.

Суб'єктами лобіювання в Литві є фізичні та юридичні особи. Так, лобіст – це фізична або юридична особа, зареєстрована у встановленому Законом порядку в Реєстрі лобістів;

Об'єктами лобіювання є законотворча діяльність парламенту.

Предметом лобіювання є поправки, пропозиції або скасування діючого законодавчого акту; прийняття чи відхилення нового законодавчого акту

Уроки для України:

- лобісти зобов'язані реєструватися та зазначати замовників, питання, які вони лобіюють та прибутки, отримані від лобістської діяльності. Лобістська діяльність вважається незаконною, якщо вона здійснюється особою, яку не зареєстровано в Реєстрі лобістів. Утім, нині Реєстр містить дані лише щодо 20 лобістів, тоді як їх реальна кількість коливається від 200 до 300 осіб. Відомим є лише один випадок, коли лобіста було виключено з Реєстру з припиненням права на здійснення лобістської діяльності;
- законом не визначено сутності лобіювання, коли особа, або організація, здійснюють лобістську діяльність у власних інтересах;
- не до кінця зрозумілим є визначення сфер діяльності, які не відносяться до лобіювання. Так, у статті 6 Закону зазначено, що діяльність неприбуткової організації, у випадку коли вона представляє інтереси своїх членів, за виключення випадків, коли за таку діяльність отримується винагорода, не вважається лобістською. Проте, Закон недостатньо роз'яснює, чи вважається лобістською діяльність комерційної компанії, яку вона здійснює у власних інтересах і не отримує винагороду від третіх осіб;
- закон не забезпечує ефективні механізми контролю за здійсненням лобістської діяльності лобістами, які не зареєстровані в Реєстрі.



РОСІЙСЬКА ФЕДЕРАЦІЯ

У Російській Федерації на сьогодні відсутній спеціальний закон про лобіювання. Численні законодавчі ініціативи з цього питання, не були підтримані російським парламентом. Разом з тим, **конституційно-правову основу лобіювання** складають:

- конституційні норми, які гарантують здійснення влади народом як через вибори, референдум так й інші форми безпосередньої демократії, право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, право на свободу об'єднання, право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів влади, а також до їх посадових та службових осіб, право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань (ст.ст. 3, 29, 31, 32, 33, 37, 45, 46, 57 та 62 Конституції Російської Федерації);
- федеральні закони, які деталізують вище наведені конституційні норми;
- Федеральний Закон “Про Громадську палату Російської Федерації” від 4 квітня 2005 року № 32-ФЗ – визначає засади діяльності принципово нового органу для Російської Федерації, основним спрямуванням якого є залучення до законопроектної роботи громадськості.

Основні етапи законопроектної діяльності щодо лобіювання:

- розробка трьох законопроектів про лобіювання, підготовлених трьома робочими групами під керівництвом: 1) Мішина А.А. (1993 р.); 2) Зяблюка М.Г., (1993 р.), Лепьохіна В.А. (1995-1997);
- потужне громадське обговорення можливості законодавчого урегулювання лобіювання. Зокрема, проведення протягом 1993-1997 рр. близько 30 (!) науково-практичних конференцій та круглих столів, присвячених легітимізації лобіювання крізь призму розроблених відповідних законопроектів, до яких були залучені члени робочих груп з розробки законопроектів про лобіювання та представники влади;
- проведення парламентських слухань щодо проекту Федерального Закону “Про регулювання лобістської діяльності у федеральних органах державної влади” з залученням представників бізнес-асоціацій та громадських організацій (грудень 1996 р.). За результатами слухань до законопроекту було внесено низку суттєвих змін;
- розгляд Державною Думою проекту Федерального Закону “Про регулювання лобістської діяльності у федеральних органах державної влади” у першому читанні та повернення його для повторного розгляду (червень 1997 р.);

- внесення депутатами Державної Думи Зоркальцевим В.І., Махачевим Г.Н. та Чуєвим А.В. альтернативного проекту Федерального Закону “Про правові засади лобістської діяльності у федеральних органах державної влади” (червень 1997 р.);
- внесення депутатами Державної Думи Надежденим Б.Б., Немцовим Б.Є., Хакамадою І.М. альтернативного проекту Федерального Закону “Про лобістську діяльність у федеральних органах державної влади” (грудень 2004 р.).

Разом з тим, жоден із поданих до Державної Думи Російської Федерації законопроект так і не був ухвалений навіть у першому читанні.

Основними причинами цього є: домінування негативних стереотипних уявлень щодо лобіювання серед російських парламентів та у цілому у російському суспільстві; поверховий та фрагментарний характер перших розроблених законопроектів; зміна політичних орієнтирів російської влади з обранням Володимира Путіна Президентом РФ, основним спрямуванням яких стало посилення централізованого управління у державі, що аж ніяк не кореспондувалося з концепцією легітимного лобіювання.

Суб'єкти лобіювання не мають юридичного визначення, унаслідок чого вплив на органи влади здійснюють переважно особи, які мають належність до органів державної влади, органів суб'єктів федерації, чи органів місцевого самоврядування. Підтвердженням цьому є рейтинги найбільш впливових лобістів Російської Федерації, які систематично оприлюднюються “Незалежною газетою”.

Об'єктами лобіювання є будь-який орган влади у Російській Федерації, а **предметом лобіювання** будь-який правовий акт. Причиною цього є відсутність спеціального федерального закону про лобіювання.

Форми лобіювання принципово не відрізняються від українських аналогів, тобто здійснюються переважно у квазілобістський спосіб.

Уроки для України:

- створення на кшталт Соціально-економічної ради Франції Громадської палати Російської Федерації – органу, який покликаний здійснювати взаємодію громадян з органами державної влади і місцевого самоврядування з метою обліку потреб та інтересів громадян, захисту їх прав і свобод при формуванні і реалізації державної політики, а також у цілях здійснення суспільного контролю за діяльністю органів влади. Громадська палата обирається на два роки. Пріоритетними напрямками її роботи є захист прав і свобод громадян, розвиток громадянського суспільства у Росії, проведення суспільної експертизи федеральних законопроектів, здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади. До складу

Громадської палати входить 126 осіб, з яких 46 – громадські діячі, 34 – вчені, 9 – працівники мистецтва і культури, 4 – юристи, 12 – журналісти, письменники і політологи, 7 – релігійні діячі, 9 – підприємці та 5 – лікарі. За 2006-2007 рр. Громадська палата здійснила експертне забезпечення 35 федеральних законопроектів;

- створення та діяльність Національної асоціації лобістів Російської Федерації, яка активно відстоює ідею щодо унормування інституту лобіювання в Російській Федерації;
- потужне громадське обговорення проблематики лобіювання під час законопроектної роботи щодо його легітимізації та формування позитивної думки суспільства щодо доцільності унормування інституту лобіювання;
- створення низки Інтернет-ресурсів, які надають різного роду інформацію про лобіювання, його зарубіжні стандарти та сучасний стан і перспективи лобіювання в Російській Федерації.

ЧАСТИНА III.

ЛОБІЮВАННЯ В УКРАЇНІ: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ



СУТІСНІ РИСИ УКРАЇНСЬКОГО ЛОБІЮВАННЯ

На сьогодні лобіювання в Україні розгортається на правовому полі, що не має чіткої структури, і переважно навколо питань, пов'язаних з розподілом і перерозподілом економічних ресурсів, власності та сфер впливу. Проте односторонній натиск на використання силових та персоніфікованих міжособових методів як найефективніших, несе у собі апріорно негативну оцінку лобіювання – з ним асоціюються такі незаконні засоби впливу на суб'єктів прийняття рішень, як хабарництво, непотизм, клієнтелизм, “брудний” протекціонізм, тощо, тобто діяння, які мають корупційне підґрунтя. Сучасні українські лобісти багато у чому успадкували й перейняли форми та методи квазілобіювання, характерні для радянської доби.

У контексті утвердження феномену інституту лобіювання в національній політико-правовій системі, вітчизняне лобіювання **характеризується низкою особливостей:**

- по-перше, лобіювання в Україні існує у форматі т.з. “квазілобіювання”, яке стійко асоціюється в населення з проявами корупційних діянь;
- по-друге, лобіювання, поза всякі застереження та неоднозначність його соціально-правової оцінки, є вагомою складовою національного правотворчого процесу;
- по-третє, інститут лобіювання нині залишається в Україні неунормованим;
- по-четверте, інститут лобіювання в Україні має вузько соціальний характер і швидше протиставлюється інтересам і законним правам інститутів громадянського суспільства та інших суб'єктів правовідносин ніж відтворює їх в нормативно-правових актах органів державної влади;
- по-п'яте, лобіювання в Україні тісно пов'язане із корупцією, яка є своєрідним системотворчим імперативом представництва групових інтересів на правотворчому рівні.

Присутність корупційної складової під час прийняття нормативно-правових актів в Україні, поза сумнівом, є фактором дисгармонії у збалансованому поєднанні різноманітних суспільних інтересів.

Можна припустити, що такий формат лобіювання детермінований перш за все тим, що єдиним його діяльним суб'єктом в Україні виступає бізнес у особі фінансово-промислових груп, інтереси яких досить глибоко інтегровані з процесом прийняття нормативно-правових актів. З подальшими ринковими перетвореннями суб'єкти господарювання все більше почали усвідомлювати свої інтереси та потребувати на дієві способи їх вираження на правотворчому рівні. Тому досить логічним є те, що великий бізнес став активно шукати "точки доступу", за допомогою яких він міг би робити вплив на прийняття тих або інших нормативних рішень. За відсутності легітимних і прозорих форм впливу на владні установи, цілком закономірно, що відповідні суб'єкти почали активно практикувати неоднозначні у правовому сенсі діяння, які мають на меті відтворення їх інтересів у змісті нормативно-правових актів і інших рішень, які приймаються органами державної влади.

Вихідним пунктом у системі лобістських тисків на користь бізнес-угруповань є проведення під час виборчого процесу за списками політичних партій і блоків до Верховної Ради України і місцевих рад своїх представників – так званих "вбудованих лобістів", з метою захисту корпоративних інтересів та подальше їх віддзеркалення у відповідних нормативно-правових актах. Нині проблематика "вбудованих лобістів" є відомою, але не вирішеною у вітчизняній правотворчій і правозастосовчій практиці проблемою. Вочевидь, одним із шляхів конструктивного вирішення цієї проблеми є вдосконалення виборчого законодавства України, запровадження більш прозорих виборчих систем і належного контролю громадськості за якісним складом претендентів на депутатські мандати.

Разом із тим, удосконалення окремих положень чинного законодавства, здатних унеможливити корупційні прояви в процесі правотворчої діяльності, не може підміняти собою нагальну потребу в унормуванні інституту лобіювання в Україні.

Конституційно-правове регулювання лобіювання в Україні

У Конституції України відсутня норма, яка безпосередньо визначає за фізичними чи юридичними особами, а також їхніми об'єднаннями, право на лобіювання власних інтересів, чи інтересів третіх осіб, під час прийняття нормативно-правових актів. Однак є низка статей Конституції, які створюють умови для реалізації цього права. Зокрема, конституційні норми визначають, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює свою владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5), народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми

безпосередньої демократії (ст. 69), засідання Верховної Ради України проводяться відкрито. Закрите засідання проводиться за рішенням більшості від конституційного складу (ст. 84).

За цього Конституція України також гарантує кожному право:

- на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (ч. 1 ст. 34);
- вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір (ч. 2 ст. 34);
- на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення й захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів (ст. 36);
- брати участь в управлінні державними справами (ст. 38);
- збиратися мирно, без зброї та проводити збори, мітинги, походи і демонстрації (ст. 39);
- направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також до їх посадових та службових осіб (ст. 40);
- на працю та вільний вибір професії (ст. 43);
- хто працює на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів (ст. 44);
- будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань (ст. 55).

Здійснення лобіювання в Україні також частково урегульовується положеннями:

Законів України:

1. Про благодійництво та благодійні організації від 16 вересня 1997 р. № 531;
2. Про боротьбу з корупцією від 5 жовтня 1995 р. № 356/95-ВР;
3. Про державну службу від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII;
4. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні від 16 листопада 1992 р. № 2782-XII;
5. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV;
6. Про звернення громадян від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР;

7. Про інформацію від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII;
8. Про інформаційні агентства від 28 лютого 1995 р. № 74/95-ВР;
9. Про Кабінет Міністрів України від 21 грудня 2006 р. № 514-V;
10. Про комітети Верховної Ради України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР;
11. Про місцеві державні адміністрації від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV;
12. Про місцеве самоврядування в Україні від 21 травня 1997р. № 28097-ВР;
13. Про молодіжні та дитячі громадські організації від 1 грудня 1998 р. № 281-XIV;
14. Про об'єднання громадян від 16 червня 1992 р. № 2460-XII;
15. Про політичні партії від 5 квітня 2001 р. № 2365-III;
16. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації від 23 вересня 1997 р. № 539/97-ВР;
17. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності від 15 вересня 1999 р. № 1045-XIV;
18. Про службу в органах місцевого самоврядування від 7 червня 2001 р. № 2493-III;
19. Про статус депутатів місцевих рад від 11 липня 2002 р. № 93-IV;
20. Про статус народного депутата України від 17 листопада 1992 р. № 2790-XII;
21. Про телебачення і радіомовлення від 21 грудня 1993 р. № 3759-XII;
22. Про торгово-промислові палати в Україні від 2 грудня 1997 р. № 671/97-ВР.

Підзаконних правових актів:

23. Регламентом Верховної Ради України від 19 вересня 2008 р. № 547-VI;
24. Указом Президента України “Про Концепцію подолання корупції в Україні “На шляху до доброчесності” від 11 вересня 2006 р. N 742/2006;
25. Указом Президента України “Питання Державного комітету України з питань регуляторної політики підприємництва” від 25 травня 2000 р. № 721/2000;
26. Указом Президента України “Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України” від 15 листопада 2006 р. № 970/2006;
27. Указом Президента України “Про Положення про Раду представників кримськотатарського народу” від 7 квітня 2000 р. № 573/2000;

28. Указом Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 31 жовтня 2008 року “Про стан протидії корупції в Україні” від 27 листопада 2008 р. № 1101/2008;
29. Постановою Кабінету Міністрів України “Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” від 15 жовтня 2004 р. № 1378;
30. Постановою Кабінету Міністрів України “Про підтримку діяльності торгово-промислових палат” від 1 квітня 1999 р. № 529;
31. Наказом Міністерства палива та енергетики України “Про заходи щодо запобігання корупції та іншим правопорушенням, пов’язаним з корупцією, у центральному апараті Мінпаливенерго України” від 14 січня 2004 р. № 9;
32. Наказом Міністерства транспорту України “Про заходи щодо посилення боротьби з корупцією” від 30 вересня 2002 року N 697;
33. Наказом Головного управління державної служби України “Про затвердження Методичних рекомендацій з питань запобігання та протидії корупції” від 26 грудня 2007 р. № 337 тощо.

Аналіз законопроектної роботи у сфері лобіювання

1. Проект Закону України “Про лобіювання в Україні” від 13 квітня 1999 р. № 3188, внесений до Верховної Ради України народним депутатом України І. Шаровим.

Категоріально-понятійний апарат:

- лобіювання – діяльність громадян і їх об’єднань будь-якого виду та форми, не заборонених законом, в тому числі політичних, релігійних, профспілкових, комерційних, жіночих, молодіжних тощо, зареєстрованих як “лобісти” для легального впливу на органи законодавчої і виконавчої державної влади та органи місцевого самоврядування, метою якої є відстоювання інтересів різних зацікавлених верств та груп населення в здійсненні певної економічної, соціальної, культурної політики в Україні, сприяння у здійсненні державою протекціоністської політики на національному, регіональному, галузевому рівнях, формування адекватного інтересам лобістів правового поля, системи практичної реалізації відповідних політичних і соціально-економічних програм, формування певної громадської думки в державі (ст. 1 проекту);
- лобіювання – діяльність спрямована на здійснення впливу на депутатів, органи державної влади та місцевого самоврядування, на посадових осіб та

інші об'єкти лобіювання, здійснюється лобістськими утвореннями, об'єднаннями та спілками лобістів через особисті зустрічі, письмові звернення, через засоби масової інформації або в інший законний спосіб (ст. 2 проекту);

- лобіювання – використання незаборонених законодавством України засобів впливу на орган або представника влади для прийняття рішення, що відповідає інтересам лобіста (ст. 3 проекту);
- лобістська діяльність – будь-який контакт чи спроба контакту, включаючи підготовку та планування діяльності, дослідження та іншої підготовчої роботи, метою якої є її використання в контактах, та координація лобістської діяльності з іншими (ст. 3 проекту).

Суб'єкти лобіювання:

- лобіст – фізична чи юридична особа, яка від власного імені або на замовлення інших зацікавлених осіб-груп інтересів – здійснює легальний вплив на Президента України, органи державної законодавчої або виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, на посадових осіб зазначених органів та Адміністрації Президента України у межах і у спосіб, не заборонений законом (ст. 3 проекту);
- професійний лобіст – фізична чи юридична особа, яка займається лобіюванням на замовлення – від імені клієнта, що є зацікавленою в лобіюванні тих чи інших офіційно визнаних для цієї мети об'єктів за грошову чи іншу винагороду (ст. 3 проекту);
- лобістські утворення, об'єднання та спілки лобістів із всеукраїнським, місцевим та міжнародним статусом (ст. 17 проекту).
- клієнт – особа чи організація, яка наймає іншу особу для проведення лобіювання від її імені (ст. 3 проекту).

Форма легалізації суб'єктів лобіювання:

- легалізація, офіційне визнання лобістського утворення, об'єднання або спілки лобістів є обов'язковою і здійснюється шляхом їх реєстрації Міністерством юстиції України або повідомлення даному органу про заснування (ст. 21, 22 проекту).

Об'єктами лобіювання є правотворча діяльність таких суб'єктів, як:

- Верховна Рада України;
- народні депутати України;
- Президент України;
- Кабінет Міністрів України;

- Національний банк України;
- Верховна Рада Республіки Крим;
- Рада Міністрів Республіки Крим;
- місцеві органи державної влади;
- органи місцевого самоврядування;
- депутати місцевих органів влади;
- посадові особи зазначених органів та Адміністрації [Секретаріату – Прим. автор.] Президента України (ст. 6 проекту).

Предмет лобіювання:

- законодавчі акти;
- підзаконні нормативно-правові акти (укази, постанови, рішення, програми тощо);
- акти управління та виконання програми чи політики (включаючи переговори, надання державних контрактів, позик, грантів, дозволів чи ліцензій);
- акти призначення особи на посаду, яке має затверджуватися Верховною Радою чи Президентом України (ст. 3 проекту).

Методи лобіювання:

- визначаються через категорію “лобістський контакт” – усний чи письмовий (включаючи засоби електронного зв’язку) зв’язок з представником влади, який здійснюється від власного імені або від імені зацікавленого клієнта з приводу: формулювання, зміни чи прийняття законодавчого акту (включаючи законопроекти); формулювання, зміни чи прийняття іншого нормативно-правового акту (указу, постанови, рішення, програми тощо); управління та виконання програми чи політики (включаючи переговори, надання державних контрактів, позик, грантів, дозволів чи ліцензій); призначення особи на посаду, яке має затверджуватися Верховною Радою чи Президентом України (ст. 3 проекту).

Обмеження щодо здійснення лобіювання:

- не підлягає легалізації як лобістська і забороняється у судовому порядку діяльність громадян та груп інтересів, які мають метою: використання лобіювання для здійснення кримінально-карних діянь; розголошення інформації, що є державною або іншою таємницею, охорона якої гарантована законом в Україні; захоплення влади, зміни шляхом насильства конституційного ладу і в будь-якій протизаконній формі територіальної цілісності держави; підриив безпеки держави у формі ведення діяльності на користь іноземних держав;

пропаганду війни, насильства чи жорстокості, фашизму та неофашизму; розпалювання національної, соціальної та релігійної ворожнечі; створення незаконних воєнізованих формувань; вжиття заходів, що можуть бути кваліфіковані як прояв недобросовісної конкуренції; обмеження загальновизнаних прав людини (ст. 9 проекту);

- забороняється створення і діяльність лобістських утворень в органах судової влади або для впливу на останні, у Збройних Силах, Національній гвардії [Внутрішніх військах. – Прим. авт.] та Прикордонних військах [Державної прикордонної служби України. – Прим. авт.], у Службі безпеки, системі МВС або для впливу на будь-які силові органи або структури в Україні (ст. 10 проекту).

Дискусійні положення:

- наявність у законопроекті трьох визначень поняття “лобіювання”, які є неузгодженими між собою;
- незрозумілим є наведення у ст. 7 даного законопроекту дефініції понять “лобіст” та “професійний лобіст”, однак вже іншого змісту ніж тих, що наведені у ст. 3 проекту. Лобістом визначається фізична чи юридична особа, офіційно зареєстрована для здійснення лобіювання, яка діє виключно для задоволення та захисту у своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших інтересів, у межах і в спосіб, що не заборонені Конституцією та законами України. Натомість, професійним лобістом – фізична чи юридична особа, яка легально здійснює лобіювання у межах і в спосіб, не заборонені Конституцією та законами України, за винагороду на замовлення осіб, що представляють національні, релігійні або галузеві інтереси, інтереси певних кіл, верств або груп населення;
- визначення лобіста як юридичної особи є не зовсім коректним, оскільки більш точним для позначення у якості такої є застосування терміна “лобістське об’єднання”;
- використання у понятті “лобіст” категорії “групи інтересів” для позначення замовника лобістських послуг, призводить до колізії правових норм безпосередньо у законопроекті, оскільки його автори при розкритті змісту поняття “професійний лобіст” за аналогічної ситуації використовують вже інший термін – “клієнт”. Більше того, з нашої точки зору, “групи інтересів” є політологічною науковою категорією і використання її як юридичного поняття вважаємо некоректним;
- надання права у ст. 30 проекту народним депутатам України, депутатам Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатам місцевих рад,

посадовим особам органів державної влади та місцевого самоврядування, Секретаріату Президента України укласти контракти з лобістами, згідно з якими виконується робота за додаткову винагороду, якщо це не заважає або не суперечить основним покладеним на зазначених посадових осіб функціям і повноваженням. Наявність такої норми створює умови для маскування під укладення контракту надання хабара службовій особі;

- відсутність вимоги щодо заборони протягом певного часу, наприклад трьох років, на заняття лобіюванням особам, які займають посади в органах державної влади після припинення їх повноважень, виходу у відставку або звільнення із займаної посади;
- запозичення окремих з іноземного досвіду методів лобіювання, зокрема, через категорію “лобістський контакт”, яка використовується в американському лобістському законодавстві. Ця категорія адаптована насамперед під американську систему лобістських відносин. Її інтегральним елементом є надзвичайно розвинені інституції громадянського суспільства на ґрунті усталеної легітимної лобістської практики.

2. Проект Закону України “Про правовий статус груп, об’єднаних спільними інтересами (лобістських) груп у Верховній Раді України” від 3 листопада 1999 р. № 3188-1, внесений до Верховної Ради України народним депутатом України Ю. Сахном.

Суб’єкти лобіювання:

- групи, об’єднані спільними інтересами – об’єднання громадян України, що представляють певні економічні і соціальні інтереси зацікавлених верств і груп населення та мають право легальними шляхами впливати на формування законодавства України шляхом здійснення своєї діяльності у Верховній Раді України. До груп спільних інтересів не відносяться політичні партії (ст. 1 проекту);
- групи спільних інтересів поділяються на наступні категорії: громадські організації; професійні спілки, організації підприємців або їх об’єднання; міжпартійні і робочі групи; міжпарламентські групи (ст. 4, 5, 6, 7, 8 проекту).

Форма легалізації суб’єктів лобіювання:

- реєстрація груп спільних інтересів проводиться відділом по роботі з групами спільних інтересів Секретаріату Верховної Ради України (ст. 9 проекту).

Об’єктами лобіювання є правотворча діяльність таких суб’єктів, як:

- народні депутати України;
- депутатські фракції і групи у Верховній Раді України;
- комітети і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України (ст. 3 проекту).

Предмет лобіювання:

- законодавчі акти Верховної Ради України (ст. 2 проекту).

Методи лобіювання:

- направлення народним депутатам України, депутатським фракціям і групам, комітетам Верховної Ради, пропозицій до законодавчих актів, які готуються до розгляду у першому читанні;
- розповсюдження матеріалів для народних депутатів України, отримання у повному обсязі примірника документів, матеріалів, проектів законодавчих актів, які відповідають напрямку інтересів групи спільних інтересів;
- участь представників груп спільних інтересів у засіданнях комітетів, депутатських груп і фракцій, тимчасових комісій, де розглядаються питання, що входять до сфери їх інтересів;
- викладення перед учасниками засідання позиції групи (ст. 14 проекту).

Обмеження щодо здійснення лобіювання:

- забороняється здійснювати вплив на Голову Верховної Ради України, його заступників, працівників структурних підрозділів Секретаріату і управління справами Верховної Ради України (ст. 3 проекту).

Дискусійні положення:

- відсутність у законопроекті визначення поняття “лобіювання”, що в умовах легітимізації відповідного інституту в Україні не сприяє більш якісному законодавчому унормуванню лобіювання;
- неунормованість категорії “суб’єкт лобіювання”;
- відсутність правових обмежень, які встановлюються для діяльності суб’єктів лобіювання;
- абсолютизування групового лобіювання, тобто можливість його здійснення лише у групі чи об’єднанні, що безумовно створює додаткові перепони при легітимізації лобіювання, оскільки індивідуальні лобісти опиняються поза межами правового регулювання;
- при більш детальному розкритті поняття “групи об’єднані спільними інтересами” у ст.ст. 4, 7 та 8 законопроекту, виокремлення у якості лобістів групи з числа народних депутатів України, що вбачається неоднозначним;
- відсутність вимоги щодо заборони протягом певного часу, наприклад трьох років, на заняття лобіюванням особам, які займають посади в органах державної влади після припинення їх повноважень, виходу у відставку або звільнення із займаної посади;

- виокремлення в якості об'єктів лобіювання лише законодавчого органу та його складових;
- відсутність чіткості в унормуванні форм і методів лобіювання. Так, у ст. 14 фактично дублюються права лобістів, які наведені у ст. 10 цього законопроекту.

3. Проект Закону України “Про діяльність лобістів у Верховній Раді України” від 9 листопада 2003 р. № 8429, внесений до Верховної Ради України народним депутатом України І. Гринівим.

Суб'єкт лобіювання:

- лобіст – зареєстрований у Верховній Раді України в передбаченому цим Законом порядку громадянин України, який на платній або безоплатній основі від імені та в інтересах юридичної особи (клієнта), в межах і у спосіб, незаборонені Конституцією України, цим та іншими законами України, здійснює вплив на суб'єктів, перелік яких визначено цим Законом, з метою впливу на розробку, обговорення і прийняття проектів законів України та інших рішень Верховної Ради України (лобістський вплив) (ст. 1 проекту).

Форма легалізації суб'єктів лобіювання:

- реєстрація лобістів у Верховній Раді України здійснюється спеціально уповноваженим підрозділом Апарату Верховної Ради України (ст. 6 проекту).

Об'єктами лобіювання є правотворча діяльність таких суб'єктів, як:

- народні депутати України;
- комітети Верховної Ради України;
- тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України (ст. 3 проекту).

Предмет лобіювання:

- проекти Законів України;
- інші рішення Верховної Ради України нормативно-правового характеру (ст. 1, 4 та 5 проекту).

Методи лобіювання:

- підготовка та розповсюдження серед народних депутатів України пропозицій щодо необхідності прийняття нових законів України, внесення змін або скасування чинних законів України, інформаційно-аналітичних матеріалів, результатів соціологічних та інших досліджень щодо питань, які є предметом регулювання законами України;
- контакти лобіста з народними депутатами України у формі прийому народним депутатом України; надсилання на ім'я народного депутата України

поштою (електронною поштою) заяв, скарг та пропозицій; телефонних розмов; телеграфних або факсимільних повідомлень;

- присутність на засіданнях комітетів або тимчасових спеціальних комісій Верховної Ради України та участь в їх роботі;
- організація та проведення семінарів, конференцій, слухань та інших публічних заходів із залученням до участі в них народних депутатів України;
- інші незаборонені законодавством дії, які можуть вплинути на позицію народного депутата України щодо питань, які є предметом регулювання законами України (ст. 4 проекту).

Обмеження щодо здійснення лобіювання:

- забороняється здійснення лобістом дій, які можуть вплинути на позицію народного депутата України щодо питань, які є предметом регулювання актами Верховної Ради України індивідуально-правового характеру;
- забороняється здійснення лобістом лобістського впливу шляхом погроз, надання народним депутатам України грошей, безоплатно або на пільгових умовах товарів, робіт, послуг, цінних паперів, кредитів, лотерей, інших матеріальних цінностей лобістом або організацією, засновником, власником або членом керівного органу якої є лобіст, а також здійснення лобістського впливу у будь-який інший заборонений законами України спосіб;
- забороняється здійснення лобістського впливу, спрямованого на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення (ст. 5 проекту).

Дискусійні положення:

- відсутність у законопроекті визначення поняття “лобіювання”, що в умовах легітимізації відповідного інституту в Україні, не сприяє більш якісному законодавчому унормуванню лобіювання;
- неунормованість категорії “суб’єкт лобіювання”;
- відсутність вимоги щодо заборони протягом певного часу, наприклад трьох років, на заняття лобіюванням особам, які займають посади в органах державної влади після припинення їх повноважень, виходу у відставку або звільнення із займаної посади;
- виокремлення у якості клієнта лобістських послуг виключно юридичної особи. Поза сумнівом, що останні є найпереважнішим замовником

лобістських послуг, однак норми майбутнього закону не повинні створювати перепони для легітимного лобіювання власних інтересів фізичним особам, а також громадським організаціям, які легалізовані відповідно до ст.ст. 14, 17 Закону України “Про об’єднання громадян” без створення юридичної особи, особливо на місцевому рівні;

- вимога проекту щодо сплати реєстраційного збору у сумі п’ятдесят розмірів мінімальної заробітної плати, помножених на кількість вказаних у заяві парламентських комітетів (тимчасових комісій), значно обмежує лобістський потенціал, насамперед громадських ініціатив – так званого “третього сектору”, який складає стержневу основу громадянського суспільства.;
- виокремлення в якості об’єктів лобіювання лише законодавчого органу та його складових.

4. Проект Закону України “Про регулювання лобістської діяльності в органах державної влади” (не внесений до Верховної Ради України, оприлюднений серед загалу 25 вересня 2003 р. А. Ткачуком).

Категоріально-понятійний апарат:

- лобістська діяльність – взаємодія юридичних та фізичних осіб з органами державної влади з метою здійснення впливу на розробку та прийняття вказаними органами нормативно-правових актів та інших рішень в особистих інтересах або інтересах окремих клієнтів (ст. 2 проекту).

Суб’єкти лобіювання:

- лобістська організація (компанія) – юридична особа, основними статутними завданнями якої є надання лобістських послуг (ст. 2, 6 проекту);
- лобіст – громадянин України, що здійснює як безплатно, так і за грошову або іншу винагороду (гонорар) лобістську діяльність в інтересах третіх осіб (клієнтів), який зареєструвався в якості такого і отримав ліцензію на право заняття лобістською діяльністю у встановленому законом порядку (ст. 2, 5 проекту);
- клієнт – українські та іноземні комерційні та некомерційні організації, що захищають свої інтереси (ст. 2, 10 проекту).

Форма легалізації суб’єктів лобіювання:

- реєстрація лобістів, видача їм ліцензій на право заняття лобістською діяльністю здійснюється Міністерством юстиції України (ст. 7 проекту).

Об’єктами лобіювання є правотворча діяльність таких суб’єктів, як:

- Верховна Рада України та її структурні підрозділи;

- органи виконавчої влади України і відповідні управління (департаменти) (ст. 3, 14 проекту).

Предмет лобіювання:

- нормативно-правові акти та інші рішення Верховної Ради України та органів виконавчої влади (ст. 2 проекту).

Методи лобіювання:

- направлення до органів державної влади інформації, документів, проектів рішень з питань, які знаходяться в їх компетенції;
- участь у роботі комітетів, комісій, фракцій, депутатських груп та інших структур Верховної Ради України, а також органів виконавчої влади;
- усні, письмові, телефонні, електронні та інші контакти з депутатами і посадовими особами органів державної влади з метою просування своїх інтересів або інтересів своїх клієнтів;
- експертиза проектів законів та інших нормативних актів і рішень органів державної влади з наданням останнім результатів експертизи, у випадку, коли вона здійснюється не за запитами цих органів;
- організація публікацій та виступів у засобах масової інформації на підтримку конкретних законопроектів або рішень державних органів;
- інші, не заборонені законом, способи взаємодії лобістів із законодавчими й виконавчими органами державної влади та їх представниками (ст. 13 проекту).

Обмеження щодо здійснення лобіювання:

- лобістами у розумінні даного закону не можуть бути: особи, що займають посади в органах влади; експерти, консультанти та радники організації державної влади; громадяни закордонних держав; особи без громадянства або ж з подвійним громадянством; особи, які мають судимість за кримінальні злочини і/або знаходяться під слідством на момент реєстрації; неповнолітні; особи, що не мають вищої освіти; особи недієздатні, які стоять на обліку в психоневрологічних закладах;
- особам, які займають посади в державних органах влади України забороняється заняття лобістською діяльністю протягом одного року після припинення їх повноважень, виходу в відставку або звільнення із зазначених посад;
- клієнтами лобістської діяльності можуть бути тільки недержавні організації зі статусом юридичної особи;

- забороняється здійснення лобістської діяльності в органах судової влади (ст. 9 проекту).

Дискусійні положення:

- відсутність категорії “суб’єкт лобіювання”;
- визначення лобістом винятково громадянина України;
- виокремлення у якості клієнта лобістських послуг виключно юридичної особи;
- можливість здійснення лобіювання в правоохоронних та контрольно-наглядових органах;
- відсутність обмежень щодо об’єкту та предмету лобіювання.

Беззаперечно, всі вище проаналізовані законопроекти є сміливими правотворчими ініціативами, що відображають принципову позицію їх авторів, та створюють певне теоретико-методологічне і нормопроектне підґрунття для розробки нового проекту Закону України “Про лобіювання”. Відповідний досвід нині є важливим і витребуваним.

Як відомо, відповідно до підпункту 3 пункту 1 рішення Ради національної безпеки і оборони України від 31 жовтня 2008 року “Про стан протидії корупції в Україні”, уведеного в дію Указом Президента України від 27 листопада 2008 року № 1101 у Міністерстві юстиції України (Наказ № 36/7 від 15.01.2009) було створено робочу групу з розробки концепції проекту Закону України “Про лобіювання”. Нині проект цієї Концепції презентовано до обговорення.

Авторський колектив проекту Концепції сподівається на конструктивний діалог із зацікавленими органами державної влади і всіма іншими суб’єктами правовідносин, включаючи закордонних партнерів, щодо сутності, змісту та визначення майбутньої моделі інституту лобіювання в Україні і шляхів його законодавчого унормування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

Джерела, викладені українською та російською мовами:

1. Акт про реєстрацію лобістів від 1989 року [Канади] // Сайт Канадо-українського законодавчого і міжурядового проекту: <http://www.culip.com.ua/>
2. Конституция Франции 1958 года // Конституции зарубежных государств: Уч. пособие / В.В. Маклаков. – 2-е изд. – М.: Изд-во БЕК, 1997. – С. 89-139.
3. Кодекс поведінки лобіста від 1995 року [Канади] // Сайт Канадо-українського законодавчого і міжурядового проекту: <http://www.culip.com.ua/>
4. Про лобіювання в Україні: Проект Закону України від 13 квітня 1999 року № 3188 // Сайт Законопроекти України: <http://zakon.gov.ua/>
5. Про правовий статус груп, об'єднаних спільними інтересами (лобістських) груп у Верховній Раді України: Проект Закону України від 3 листопада 1999 року № 3188-1 // Офіційний сайт Верховної Ради України: <http://www.rada.gov.ua>.
6. Про діяльність лобістів у Верховній Раді України: Проект Закону України від 9 листопада 2003 року № 8429 // Сайт Лабораторії законодавчих ініціатив: http://www.parlament.org.ua/index.php?action=draft&draft_id=1983
7. Про регулювання лобістської діяльності в органах державної влади: Проект Закону України (не внесений до Верховної Ради України, оприлюднений серед загалу 25 вересня 2003 року) // Сайт Громадської Ради з питань законодавства для місцевого самоврядування та організації третього сектору: <http://gr.org.ua/>
8. О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти: Проект Федерального закона Российской Федерации // Государство и право. – 1998. – № 1. – С. 106-111.
9. Любимов А.П. Лоббизм как конституционно-правовой институт / Институт государства и права РАН. – Москва, 1998. – 256 с.
10. Ляпіна К., Міхалек В. Практика діяльності бізнес-асоціацій. Техніка лобіювання. – Частина II. – К.: Проект БІЗПРО, 2001. – 95 с.
11. Ющик О.І. Теоретичні основи законодавчого процесу: Монографія. – К.: Парламентське видавництво, 2004. – 519 с.

12. Нестерович В.Ф. Конституційно-правові аспекти лобіювання у правотворчому процесі України: Автореф. дис. ... канд. юр. наук: 12.00.02 – конституційне право. – Київ, 2008. – 20 с.

Джерела, викладені англійською та німецькою мовами:

13. The Constitution of the United States of America. Analysis and interpretation / Co-Editors Johnny H. Killian, George A. Costello. – Washington: U. S. Government printing office, 1996. – 2444 p.
14. Lobbying Disclosure Act of 1995 // Public Law. – 104-65 – Dec. 19, 1995. – 109 Stat. 691-706.
15. Lobbying Disclosure Technical Amendments Act of 1998 // Public Law. – 105-166 – Apr. 6, 1998. – 112 Stat. 38-39.
16. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Textausgabe mit ausführlichen Verweisungen und einem Sachverzeichnis. – München: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1999. – 680 s.
17. Ainsworth S. The Logic and Rationale of Lobbying Regulations // Congress & the President. – 1996. – Vol. 23. – № 1. – P. 1-13.
18. Berry J.M. Lobbying for the People: the political behavior of public interest groups. – Princeton-New York: Princeton University Press, 1977. – 331 p.
19. Bott A.J. Handbook of United States Election Laws and Practices: political Rights. – New York: Greenwood Press, 1990. – 536 p.
20. Davidson R.H., Oleszek W.J. Congress and its Members. – Eleventh Edition. – Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., 2008. – 598 p.
21. Dlugopolsky O. Models of Lobbying: International experience and Ukrainian specificity // Journal of European Economy. – 2006. – Vol. 5. – № 1. – P. 27-51.
22. Kurczewcka U., Molęda-Zdziech M. Lobbing w Unii Europejskiej / Instytut Spraw Publicznych. – Warszawa, 2002. – 228 s.
23. Rosenthal A. The third house: Lobbyists and Lobbying in the States. – Washington, D.C.: CQ Press, 1993. – 242 p.
24. Rudzio W. Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. – Leske Budrich, Opladen: UTB Für wissenschaft, 2000. – 589 s.
25. Sawatsky J. The insiders: government, business and the lobbyist. – Toronto: McClelland & Stewart, 1987. – 358 p.
26. Wolpe B.C., Levine B.J. Lobbying Congress: How the System Works. – Second Edition. – Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1996. – 206 p.
27. Zorack J.L. The Lobbying Handbook. – Washington, D.C.: Professional Lobbying and Consulting Center, 1990. – 1118 p.