

Новіков Олександр В'ячеславович
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри державного будівництва
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Новиков Александр Вячеславович
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры государственного строительства
Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого
Novikov Oleksander
Candidate of Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of State Construction
Yaroslav Mudryi National Law University

Приблуда Павло Миколайович
студент
Інституту прокуратури та кримінальної юстиції
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Приблуда Павел Николаевич
студент
Института прокуратуры и уголовной юстиции
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого
Prybluda Pavlo
Student of the
Institute of Public Prosecutor and Criminal Justice of the
Yaroslav Mudryi National Law University

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЛОБІЗМУ В УКРАЇНІ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ІНОЗЕМНОГО ДОСВІДУ

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЛОБИЗМА В УКРАИНЕ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА

LEGAL REGULATION OF LOBISM IN UKRAINE THROUGH THE PRISM OF INTERNATIONAL EXPERIENCE

Анотація. На основі досліджень відомих науковців та теоретиків права, а також користуючись світовою практикою, у статті наведено характеристику поняття «лобїзм». Проаналізовано генезу становлення політичного лобїзму. Також було досліджено досвід впровадження лобїзму в політичну систему Сполучених Штатів Америки, та було здійснено порівняння з українським досвідом. Розглянуто актуальні питання щодо необхідності впровадження вищезазначеного інституту в Україні та шляхи його утвердження. Обґрунтовано питання відсутності лобїстського законодавства на 2019 рік.

Ключові слова: бізнес-еліта, вплив, законність, законотворчість, корупція, лобїзм, лобїстське законодавство, народний депутат, нормативний акт, політичний лобїзм, правосвідомість, тіньовий лобїзм.

Аннотация. На основе исследований известных ученых и теоретиков права, а также пользуясь мировой практикой, в статье приведена характеристика понятия «лоббизм». Проанализированы генеза становления политического лоббизма. Также было исследовано опыт внедрения лоббизма в политической системе Соединенных Штатов Америки, и было проведено сравнение с украинским опытом. Рассмотрены актуальные вопросы о необходимости внедрения вышеупомянутого института в Украине и пути его утверждения. Обоснованно вопрос отсутствия лоббистской законодательства на 2019 год.

Ключевые слова: бизнес-элита, влияние, законность, законотворчество, коррупция, лоббизм, лоббистская законодательство, народный депутат, нормативный акт, политический лоббизм, правосознание, теневой лоббизм.

Summary. On the basis of research by well-known scholars and theorists of law, as well as using world practice, the article describes the concept of «lobbyism». The genesis of political lobbying is analyzed. The experience of implementing lobbying in the political system of the United States of America was also explored, and a comparison with Ukrainian experience was made. The urgent questions concerning the necessity of introduction of the aforementioned institute in Ukraine and ways of its approval are considered. The issue of absence of lobbying legislation for 2019 is substantiated.

Key words: business elite, influence, legality, lawmaking, corruption, lobbyism, lobbying legislation, people's deputy, normative act, political lobbyism, legal consciousness, shadow lobbyism.

Постановка проблеми. Проблема прозорості взаємодії між правлячими колами та приватними інтересами в період між виборами, залишається досить актуальним. Вплив бізнес-еліт на законотворчість як правило ототожнюється з такими поняттями як: «клановість», корупція, «тіньова» політика, протекціонізм. Україна, як пострадянська країна, особливо страждає від цього, оскільки має місце відсутність прогресивної політичної еліти та чіткого розподілу між бізнесом та політикою, а «еліта» захищає свій бізнес через безпосередній вплив на народних обранців чи через кабінети міністерств.

Найкращим способом подолання такої практики є перетворення лобізму з неформальної політичної практики в формальний інститут, регламентований нормативними актами.

Аналіз досліджень і публікацій. Перетворення лобізму на законний інститут політичної системи, є досить актуальною темою, якій присвячена низка фундаментальних робіт як закордонних так і вітчизняних дослідників. Так вивченням міжнародного досвіду та впровадженням його в українські реалії займалася плеяда таких науковців: Д. Виговський, О. М. Войнич, А. Євгенєва, М. Недюха, В. Ф. Нестерович, Д. В. Яковлев.

Виділення не вирішеної раніше частини загальної проблеми. Окремі положення щодо впровадження лобізму в світову практику не знайшли свого висвітлення у наукових джерелах. Тому актуальним є встановлення генезису розвитку лобістської діяльності на прикладі США та України, дослідження негативного прояву лобізму.

Мета статі. Основною метою статті є дослідження виникнення лобізму, та визначення напрямків боротьби з тіньовим лобізмом, також здійснення аналіз та порівняння американського шляху легітимації лобістського законодавства та український шлях.

Виклад основного матеріалу. Зростання української державності відбувається шляхом глибоких трансформаційних змін, внаслідок переходу від радянського режиму до демократії(?). Відбувається процес удосконалення багатьох старих політичних інститутів та впровадження цілковито нових. Цілком законно, що побудова нового суспільства та подальший розвиток його передбачає прагнення

громадян здійснювати вплив на державну політику. Вищезазначене стосується такого явища, як лобізм, функціонування якого є однією з основ народовладдя. Він проникає в різні сфери державного, суспільного, економічного, політичного життя суспільства. Однак в нашій країні лобізм знаходиться в «тіні», оскільки фінансово-промислові групи, через свої підпорядковані політичні партії та владні структури, монополізували прийняття важливих рішень.

Так що ж таке «лобізм», та чому він є запорукою розвитку процвітання держави?

Лобізм (від англ. Lobby — коридор, майданчик для прогулянок, кулуари) — діяльність, спрямована на здійснення впливу на органи влади з метою прийняття ними рішень на користь певних осіб, груп тиску, тощо. Вплив на членів органів влади може здійснюватись як публічними заходами, так і зокрема формуванням громадської думки, що здійснює потужний вплив як публічний (відкритий) тиск, або підкупом, що здійснює вплив, але є корупційною дією. Так найбільш загальне сприйняття лобізму пов'язує його з закулісною політикою, котра проводиться з метою забезпечення інтересів певних «фінансових» прошарків суспільства. Лобізм — це свого роду ознака демократичності суспільства: він не з'являється там, де влада відсутня зовсім, або носить виключно номінальний характер. Власне, він є тільки важливим механізмом розробки й впровадження політичних рішень, але й важливою підйомною розвитку плюралістичної демократії за рахунок здійснення впливу на державну владу. З позиції права лобізм слід розуміти як сукупність норм, що регулюють взаємодію (участь) громадян, суспільних організацій, що спеціалізуються на лобістській діяльності та інших суб'єктів правовідносин з органами державної влади та органами місцевого самоврядування для здійснення впливу на прийняття необхідних лобістами рішень [2, с. 43].

Початок становлення поняття «лобіювання» відбувся у 1862 році, коли «Таймс» вжило його для позначення установи у Вашингтоні, створеної з метою впливу на конгресменів. З 1864 року його значення розширюється та ототожнюється з купівлею голосів за гроші у коридорах Конгресу США. Дане поняття набуло широко застосування за часів правління У. Гранта та кореспондувалося із впливом

зацікавлених осіб у неформальній обстановці на суб'єкта прийняття державних рішень через надання йому певних матеріальних благ. Так, міністри та конгресмени зустрічалися з різними особами, вислуховуючи їх прохання і за винагороду «сприяли втіленню в життя» прохань.

Інституційне оформлення лобіювання в США відбулося у Законі штату Масачусетс від 1890 року, саме в цьому законі його легітимізували і почали розглядати, як законний вплив на законодавчу діяльність парламенту з метою прийняття нормативно-правових актів на користь певних груп. У Рішенні Верховного Суду США у справі «Сполучені Штати проти Харріса» від 1954 року, яким було встановлено конституційність Акта про федеральне регулювання лобіювання 1946 року, лобіювання розтлумачено як прямі спроби вплинути на законодавство шляхом безпосереднього спілкування з членами Конгресу [3, с. 52–53].

Основу нормативного закріплення лобіювання в США закладено такими законами: Федеральний Акт «Про федеральні виборчі кампанії від 1971 року; Федеральний Акт «Про відкритість лобіювання» від 1995 року; Федеральний Акт «Чесного лідерства і відкритої влади» від 2007 року.

До першого нормативного акта вносилися поправки від 1974 та 1976 років. Суть закону полягає в тому, що він обмежив фінансові надходження приватних осіб та комітетів політичної дії, через які йшли гроші суб'єктам лобіювання до виборчих фондів кандидатів на виборні посади.

Акт «Про відкритість лобіювання» є основоположним актом в зазначеному інституті. У ньому містяться визначення основних понять, серед яких можна виділити: лобістська діяльність, лобістський контакт, лобіст. Також ним було визначено статус суб'єктів лобіювання, засади їх реєстрації та звітності. Було здійснено розширення переліку суб'єктів та предметів лобіювання, також було збільшено штраф за порушення лобістами правил реєстрації з 5 тисяч до 50 тисяч доларів США.

В останньому зазначеному акті було конкретизовано форми контактування осіб наділених владними повноваженнями з лобістами з метою зменшення корупційних ризиків. Серед основних нововведень можна виділити такі: протягом двох років конгресмен, що склав свої повноваження не має права займатися лобістською діяльністю; збільшено штраф за порушення лобінгового законодавства з 50 тисяч до 200 тисяч доларів США [4, ст. 9–10].

Проаналізувавши відповідне законодавство можна виділити такі складові інституту лобізму в США. Суб'єктом виступає лобіст, тобто особа найнята клієнтами за фінансову винагороду надає послуги, що включають більше ніж один лобістський контакт. Об'єктами лобіювання є діяльність з прийняття рішень всіма гілками влади в країні, а також законодавчі акти штатів та органів самоврядування. Предметом

лобіювання є федеральне законодавство, регламенти, федеральні програми, ліцензії, дотації, акти про призначення на посади, які потребують згоди Сенату.

Підсумовуючи все сказане, вищезазначений інститут відіграє важливу роль в політичному житті США. Законодавство, що врегульовує зазначену діяльність є досконалим, досить детально врегульовано поняття лобізму та статус осіб, котрі ним займаються. Ще однією з яскравих ознак, є те, що закони досить жорстко регламентують дану діяльність, і в разі порушення держава накладає значні матеріальні санкції.

В Україні станом на сьогоднішній день відсутнє безпосереднє законодавче регулювання лобістської діяльності. Однак, наявна певна законодавча база яка формує достатньо широке поле для лобіювання. Так, наприклад, певний механізм лобізму розробляється в Законі України «Про звернення громадян», і Законі України «Про статус народного депутата України». У Конституції України наявна низка статей, якими створюються умови для реалізації цього права. зокрема, конституційні норми визначають єдиним джерелом влади в Україні народ, який здійснює свою владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5). В Конституції визначено вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії як право кожного громадянина (ст. 69), гарантовано відкритий доступ до засідань Верховної Ради України (окрім випадків передбачених законом) (ст. 84). Окрім того, Конституція України гарантує кожному право на свободу думки і слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань (ч. 1 ст. 34), вільне користування інформацією (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) і інші [4].

Так відліковою точкою легітимації лобізму можна вважати 1992 рік, коли група законодавців на чолі з народним депутатом України В. Суміним почала розробку законопроекту про лобіювання, яка в той час не отримала свого логічного завершення [5, с. 33].

Новий етап щодо законодавчого врегулювання лобіювання почався 31 жовтня 2008 року, коли було прийнято Рішення Ради національної безпеки і оборони «Про стан протидії корупції в Україні», уведене в дію Указом Президента України від 27 листопада 2008 року № 1101 / 2008. Так, підпунктом 3 пункту 1 цього Рішення було доручено Кабінету Міністрів України невідкладно внести на розгляд Верховної Ради України проект закону України про лобіювання, прийняття якого обумовлено приєднанням України до Конвенції ООН проти корупції, Кримінальної конвенції Ради Європи проти корупції та Додаткового протоколу до неї [6].

Після восьмирічної роботи над законопроектом відбулося його публічне обговорення. В ході обговорення професор Американського університету Дж. Тербер надав висновок, щодо законопроекту. Він високо оцінив рівень розробленого законопроекту й підкреслив, що деяких запропонованих у ньому положень немає навіть в американському лобістському законодавстві. Серед недоліків цього законопроекту американським ученим було названо відсутність регулювання питання відстоювання іноземних інтересів при прийнятті нормативно-правових актів. Серед основного недоліку законопроекту можна виділити те, що не було здійснено достатню деталізацію ролі громадських організацій при здійсненні лобіювання.

Надані пропозиції та висловлені зауваження з боку учасників публічного обговорення були систематизовані робочою групою Міністерства юстиції України та враховані при доопрацюванні проекту закону України «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів» («Про лобіювання») з подальшим його направленням в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України у строк до 01 листопада 2009 року. Місяць потому — 08 грудня 2009 року на засіданні Кабінету Міністрів України був розглянутий і схвалений цей законопроект. Утім, Урядом було доручено з урахуванням зауважень, висловлених при обговоренні на засіданні Кабінету Міністрів України, доопрацювати у двотижневий термін законопроект. Водночас, унаслідок зміни в 2010 році складу Кабінету Міністрів України проект закону України «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів» був визнаний політично недоцільним та взагалі вилучений із переліку урядових законопроектів [7, с. 570–573].

Прийняття та ратифікація Угоди про асоціацію між Україною та Європейським союзом вдихнуло нове життя в законодавче регулювання лобізму в Україні. Виконання цієї угоди супроводжувалось прийняттям Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні на 2014–2017 роки». В ньому було зазначено, що діяльність посадових осіб часто пов'язана з підкупом, здійсненням тиску на політиків з боку бізнесу та незаконним лобіюванням інтересів окремої фінансової еліти. В березні 2016 року до Верховної Ради був поданий законопроект «Про лобізм», однак після надання до ознайомлення депутатам він був відкликаний. Станом на 2019 рік, ніякої роботи з цього питання не проводиться.

Основною причиною того, що в українському законодавстві до цього часу немає відповідного закону є той же «тіньовий» лобізм, котрий постійно заважає прийняти закон. Прийняття цього закону суперечить інтересам українських можновладців, адже функціонування вищезазначеного інституту фактично забезпечує їхнє безтурботне життя як протягом 5 років каденції, так і після складення повноважень. Більш того теза про те, що в політику йдуть для зайняття незаконним лобіюванням має право на життя.

Значний розквіт в сучасній Україні «тіньового» лобізму є особливість сформованого політичного режиму, а саме — відсутність чіткого розуміння цілей державної політики. В умовах, коли немає обдуманого та цілеспрямованої волі народних обранців на прийняття важливих для країни рішень, окремі частини державного механізму залишаються якби залишені самі на себе і стають легкою здобиччю найбільш могутніх груп тиску, як от олігархів. Окрім зазначеного для України характерне фактичне зрощення бізнесу та влади, що призводить до використання політичного впливу для ведення бізнесу [8, с. 44].

Порівнюючи американський та український шлях легітимації лобістського законодавства можна дійти висновку, що американський лобізм досить вдало пройшов «тіньовий» етап, та знайшов своє відображення в відповідних федеральних актах, зайнявши вагоме місце в процесі законотворення США. Наразі, він є досить вагомим інструментом, котрий дозволяє не тільки бізнес-сектору, а й крупним громадським організаціям впливати на рішення Сенату. Також важливим стримуючим фактором в порушенні норм інституту є значні фінансові санкції з боку держави. В порівнянні з цим «еталоном» український лобізм перебуває лише на законопроектній стадії.

Висновок. Протягом існування незалежної України було проведено багато спроб законодавчої легітимації лобіювання в Україні. Було запропоновано безліч законопроектів, неодноразово проводилися всілякі конференції, публічні обговорення, однак, на жаль, жодних результатів це не дало. Більшість парламентарів й надалі продовжують займатися політикою заради власних інтересів, та інтересів бізнес-еліт. На мою думку, тільки докорінна зміна в правлячих колах, а головне, в їхній правосвідомості, дозволить утвердити та ефективно використовувати зазначений інститут демократії.

Література

1. Філософія політики: Короткий енциклопедичний словник / Авт.-упоряд.: Андрущенко В. П. та ін. — К., 2002; Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. — К., 1998. — Т. 3.
2. Виговський Д. Суть лобізму як категорії політичної науки [Текст] / Д. Виговський // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. — Випуск 20. — 2008. — С. 42–48.
3. Нестерович В. Ф. Основні підходи до визначення поняття «Лобіювання» [Текст] / Нестерович В. Ф. // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка. — Випуск 1. — 2010. — С. 50–59.

4. Конституція України: Закон від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР// Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. 2.
5. Євгенєва А. Законодавче регулювання лобістської діяльності / Євгенєва // Часопис ПАРЛАМЕНТ. — 2004. — № 1. — С. 32–39.
6. Про Рішення Ради національної безпеки та оборони України від 31 жовтня 2008 року «Про стан протидії корупції в Україні»: Указ Президента України від 27 листопада 2008 року № 11012008 / / Офіційний вісник України. — 2008. — № 92. — Ст. 3042.
7. Нестерович В. Ф. Конституційно-правові засади інституту лобіювання: зарубіжний досвід та перспективи для України: [монографія] / В. Ф. Нестерович; МВС України, Луган. держ. ун-т внутр. справ імені Е. О. Дідоренка. — Луганськ: РВВ ЛДУВС імені Е. О. Дідоренка, 2010. — 752 с.
8. Нестерович В. Ф. Легітимація лобіювання в Україні: від ідеї до закону [Текст] / Нестерович В. Ф. // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка. — Випуск 4. — 2015. — С. 36–46.