

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
Кафедра публічного управління та адміністрування**

ЧЕРНІКОВА ІННА ВІКТОРІВНА

**ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЛОБІУВАННЯ В УКРАЇНІ:
СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

Спеціальність: 074 Публічне управління та адміністрування

АВТОРЕФЕРАТ

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня
магістра публічного управління

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність дослідження. Українське суспільство нині перебуває у стані кризи в політичній, економічній та правовій системах. Ці випробування демонструють необхідність формування нових підходів до викликів суспільного і державного розвитку. 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. Тому одним із інститутів, який забезпечить демократичний характер розвитку нашої держави є інститут лобювання, який на сьогодні долає нелегкий шлях адаптації та утвердження в національному праві.

Формування правової, демократичної держави в Україні є важливим завданням сьогодення, яке потребує зусиль усього суспільства. Важливими ознаками такої держави є вільне вираження особою своїх переконань та участь в управлінні державними справами. До інститутів, що забезпечують досягнення вказаних цілей в сучасних умовах, відносять і легалізований у суспільстві інститут лобювання, який сприяє розв'язанню низки питань, задоволенню інтересів суб'єктів суспільних відносин у встановленому законом порядку.

Відсутність правового забезпечення інституту лобювання має наслідком непрозоре, вузькоспеціалізоване та малоефективне його функціонування, що відбувається без залучення відповідних правових засобів та призводить до негативного, спотвореного сприйняття такої діяльності громадськістю. Тому висвітлення та дослідження властивостей і параметрів правового механізму лобювання як системи таких засобів, що функціонує у правових системах різних типів, дає можливість у майбутньому формалізувати відповідний інститут в Україні, що сприятиме задоволенню інтересів суб'єктів суспільних відносин у встановленому законом порядку. Особливо актуальним є вивчення досвіду правових систем загального типу як таких, що мають найдовший досвід функціонування правового механізму лобювання.

Аналіз досліджень та публікацій. Питання державного регулювання лобювання в Україні розглядається в працях відомих вчених. Серед вітчизняних дослідників слід відзначити праці Ю. Зущика, П. Кислого та Ч. Вайза, М. Лопати, В. Нестеровича, В. Сумської, Є. Тихомирової, А. Одінцової, О. Гросфельд, Р. Мацкевича та інших. Актуальна тема лобізму і в російських наукових колах, дослідженню лобізму присвячені роботи П. Толстих, П. Фельдмана, О. Шестакової та багатьох інших науковців.

Джерельною базою дослідження є підготовлені п'ять проектів законів з питань регулювання лобювання, що були подані до Верховної Ради України протягом 1999-2016 років.

Об'єктом дослідження виступає лобізм як явище.

Предметом дослідження є державне регулювання лобізму в Україні.

Метою магістерської роботи визначення сучасного стану та перспектив вдосконалення механізмів державного регулювання лобювання в Україні на основі позитивного зарубіжного досвіду законодавчого регулювання лобювання.

Для реалізації даної мети поставлені такі завдання:

- узагальнити концептуальні підходи до визначення поняття лобізм;
- визначити суб'єкти та об'єкти процесу лобювання;
- охарактеризувати правові механізми лобювання в країнах англо-американської правової системи;

- визначити специфіку законодавчого регулювання лобіювання в державах романо-германської правової системи основних етичних принципів державного управління;
- охарактеризувати стан та виявити особливості вітчизняних механізмів державного регулювання лобіювання в Україні;
- розробити пропозиції щодо вдосконалення правового механізму державного регулювання лобіювання в Україні.

Методи дослідження. Теоретико-методологічною основою дослідження є система загальнонаукових та спеціальних наукових методів, здатних забезпечити реалізацію визначених завдань. У процесі дослідження було використано: системний підхід (з метою комплексного аналізу концептуальних підходів визначення поняття лобізм); структурно-функціональний (для аналізу правової бази лобіювання в європейських країнах); порівняльний (для визначення спільних та відмінних рис у правового регулювання лобіювання в країнах англо-американської правової системи та в державах романо-германської правової системи).

До спеціальних методів, що використовувалися у процесі дослідження, належать: статистичний (для аналізу стану та особливостей вітчизняних механізмів державного регулювання лобіювання), прогнозування (для обґрунтування напрямків удосконалення правового механізму лобіювання в Україні).

Наукова новизна одержаних результатів полягає в комплексному та всебічному дослідженні державного регулювання лобіювання в Україні.

У магістерській роботі:

- уперше систематизовано досвід наднаціонального регулювання лобіювання на прикладі європейських міждержавних правових систем;
- здійснено детальний аналіз стану та особливостей вітчизняних механізмів державного регулювання лобіювання;
- розроблено напрямки удосконалення правового механізму лобіювання в Україні.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що висновки й пропозиції викладені в магістерській роботі можуть бути використані у науково-дослідницькій роботі для подальшого розвитку дослідження запровадження законодавчого регулювання інституту лобіювання в Україні; у навчальному процесі для підготовки лекційного матеріалу з дисциплін «Публічне управління», «Міське самоврядування», «Державне будівництво та міське самоврядування в Україні» й ін.

Положення магістерської роботи, висновки та пропозиції можуть використовуватись суб'єктами законотворчої ініціативи в Україні при розробленні законопроектів з питань регулювання інституту лобізму в Україні, робочими групами з підготовки зазначених законопроектів.

Структура та обсяг роботи. Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, які містять вісім підрозділів, висновків та списку використаних джерел та літератури, який налічує 129 найменувань. Загальний обсяг роботи складає 104 сторінки, із них 86 сторінок основного тексту.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ

У вступі обґрунтовано актуальність теми, сформульовано мету та основні завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, висвітлено наукову новизну і практичне

значення виконаної роботи. Наведено результати апробації основних положень та особистий внесок автора дослідження.

У першому розділі «Теоретичні засади дослідження феномену лобіювання» охарактеризовано концептуальні підходи до визначення поняття лобізм та суб'єктів та об'єкти інституту лобіювання.

Підрозділ 1.1 «Концептуальні підходи до визначення поняття лобізм» присвячений аналізу стану наукової розробки проблеми у вітчизняній та зарубіжній науці. Крім того розкрито термінологічна інтерпретація лобізму, яка є досить широкою та відрізняється за аспектами та рисами лобізму, на яких зосереджуються дослідники, за використаними підходами авторів. Надано визначення лобізму, виходячи із існуючої великої кількості трактувань, теорій, підходів до визначення вищезазначеного поняття.

У висновку вказано, що у сучасній науці існує велика кількість трактувань, теорій, підходів до визначення вищезазначеного поняття. Враховуючи, що теоретична картина лобізму представляє собою міждисциплінарне знання, запропоновано класифікувати ці підходи за наступними групами: політологічний (як складова політичної системи та політичної комунікації), правовий (як реалізація конституційного права громадян звертатися до органів державної влади), економічний (акцент на оцінці економічної ефективності лобіювання), підходи, а також підходи, що розглядають лобізм як частину «паблік рілейшнз» (як елемент зворотного зв'язку політичної системи) і як окремий вид професійної діяльності.

У підрозділі 1.2. «Суб'єкти та об'єкти інституту лобіювання» розкрита сутність суб'єктів та об'єктів інституту лобіювання, як елементів, що відіграють центральну роль у лобіюванні. Проаналізовано визначення суб'єктів та об'єктів лобіювання, які надані вітчизняними дослідниками зазначеного питання, а також зміст зазначених понять визначених в проектах законів з питання регулювання діяльності лобіювання. Надано визначення поняттям суб'єкти інституту лобіювання та об'єкти інституту лобіювання.

Зроблено висновок, що в якості узагальнюючого поняття об'єкта лобіювання виступають державні органи та органи місцевого самоврядування, їх посадові чи службові особи, щодо яких (якої) лобістом здійснюється вплив з використанням правових методів і форм, маючи за мету представництво інтересів свого клієнта (замовника). У свою чергу, суб'єктами лобіювання виступають: клієнт (замовник) лобістських послуг та власне лобісти (їх об'єднання – лобістські організації).

Отже, лобіювання – це цілеспрямований вплив представника групових інтересів на суб'єкта публічної влади з метою відображення в офіційних актах інтересів зацікавлених осіб.

Другий розділ «Зарубіжний досвід законодавчого регулювання лобіювання» складається із трьох підрозділів, у яких виявляються особливості правового механізму лобіювання у правових системах загального, континентального та європейського міждержавного типу.

У підрозділі 2.1. «Правовий механізм лобіювання в країнах англо-американської правової системи» обґрунтовується необхідність виокремлення правового механізму лобіювання у правових системах загального, континентального та європейського міждержавного типу.

На основі аналізу правової доктрини, правових актів, судової практики, правових традицій, локальних нормативних актів, чинної практики та традицій лобіювання у США,

Канаді, Великій Британії, Ірландії, Австралії здійснюється характеристика правового механізму лобіювання у правових системах даного типу.

Підрозділ 2.2. «Законодавче регулювання лобіювання в державах романо-германської правової системи» присвячений виявленню особливостей правового механізму лобіювання у правових системах даного типу.

Аналізується відповідне законодавство Франції, Німеччини, Литви, Угорщини, Польщі, Грузії, Австрії, Словенії, панівні концептуальні підходи до лобіювання, фундаментальні праці класиків романо–германської правової традиції, особливості правотворчості та правозастосування. Зазначається, що правовий механізм лобіювання кожної окремої правової системи володіє власними особливостями відповідно до правових та політичних традицій держави і може суттєво відрізнитися від узагальненої схеми.

У підрозділі 2.3. *«Досвід наднаціонального регулювання лобіювання на прикладі європейських міждержавних правових систем»* встановлюються особливості правового механізму лобіювання у Європейському Союзі та Раді Європи. Висвітлюється історія інституціоналізації лобіювання та формування відповідного правового механізму у правовій системі Європейського Союзу, аналізується його актуальний стан та перспективи реформування. Стверджується про постійне розширення набору правових засобів лобіювання в структурах Європейського Союзу, що супроводжує тенденцією до збільшення повноважень організацій. Здійснюється характеристика правового механізму лобіювання у Раді Європи, аналізуються причини його відмінностей. Зазначається, що у Раді Європи модель правового механізму лобіювання більш близька до держав континентального права, а в Європейському Союзі – до загального. Виявляються подібні ознаки правового механізму лобіювання у правових системах загального, континентального та європейського міждержавного типу.

Третій розділ «Проблеми інституалізації лобіювання в Україні» складається із трьох підрозділів, в яких надається оцінка доцільності впровадження інституту лобізму в Україні, виявляються стан, особливості та проблеми правового механізму лобіювання в Україні.

У підрозділі 3.1. *«Доцільність впровадження інституту лобізму в Україні»* визначено сутнісні властивості лобістської діяльності, що повинні визначати засоби та межі її правового регулювання, що ігноруються ініціаторами законодавчих змін, авторами попередніх законопроектів та багатьма іншими прихильниками юридичної формалізації цієї сфери.

У роботі з'ясовано, що розроблена нині концепція законодавчого регулювання лобістської діяльності містить серйозні невідповідності між задекларованими завданнями та правовими засобами їх досягнення, більшість завдань перебувають поза межами обраного предмета правового регулювання, є популізмом і часто нездійсненними за нинішніх умов, зокрема високого рівня корупції. Прийняття такого закону матиме однозначно негативний ефект – як з точки зору даремного використання ресурсів та державно-владного впливу, створення додаткових бар'єрів для реалізації права особи на звернення та розвитку галузі лобіювання загалом, так і зростання рівня правового нігілізму в суспільстві.

Водночас зміна підходів до осмислення й упровадження правового регулювання цієї сфери з обмежувальних на забезпечувальні, коли бути чесним лобістом стане

престижно й вигідно, мінімальне втручання держави та відповідальне саморегулювання організацій лобістів сприятимуть збереженню балансу між розмаїттям моделей і практик лобіювання, його гнучкої процедури та інноваційного характеру, з одного боку, та необхідністю встановлення узгоджених, надійних стандартів надання послуг лобіювання й забезпечення інтересів суспільства – з другого.

У підрозділі 3.2. «Стан та особливості вітчизняних механізмів державного регулювання лобіювання» виокремлюються та аналізуються правові засоби, що використовуються для лобіювання в Україні. Констатується, що будь-яка демократична правова система містить той чи інший обсяг правових засобів лобіювання, в тому числі і Україна.

Обґрунтовується наявність вітчизняного правового механізму лобіювання та характеризуються його особливості. Серед правових засобів лобіювання традиційно виділяють засоби, що гарантують правову основу лобістської діяльності, – зазвичай норми актів вищої юридичної сили. Так, стаття 40 Конституції України передбачає право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Підрозділ 3.3. «Проблеми вдосконалення правового механізму лобіювання в Україні» присвячений перспективам правового регулювання лобіювання в Україні.

Виявляються основні недоліки пропонованих законопроектів про лобіювання. Характеризуються моделі, підходи та принципи регулювання лобістської діяльності. Стверджується про відсутність ідеальних зарубіжних прикладів для імплементації в Україні. Встановлюються вихідні засади, в межах яких слід формувати вітчизняний правовий механізм лобіювання. Обґрунтовується необхідність стимулювання розвитку лобістської діяльності шляхом прийняття відповідного закону.

Зроблено висновок, що вітчизняний правовий механізм лобіювання повинен формуватися в межах таких вихідних засад: 1) закріплення регулювання інституту лобіювання законодавчим актом є необхідністю для боротьби із корупцією та відкритістю сфери прийняття рішень органами публічної влади; 2) для ефективності реалізації майбутнього законодавчого акту необхідні відкритість інформації щодо суб'єктів лобіювання, їх діяльності та інформації щодо осіб в інтересах яких останні діють; 3) закон про лобізм повинен сприяти підвищенню професіоналізму та відповідальності посадових осіб при розробці та реалізації державної політики.

ВИСНОВКИ

У магістерській роботі наведено нове вирішення актуального наукового завдання з дослідження та аналізу сучасного стану та перспектив вдосконалення механізмів державного регулювання лобіювання в Україні на основі позитивного зарубіжного досвіду законодавчого регулювання лобіювання.

Отримані в процесі дослідження результати дозволяють зробити такі висновки:

1. Враховуючи той факт, інститут лобіювання є об'єктом вивчення багатьох наук, на сьогодні виділяють наступні концептуальні підходи до визначення поняття лобізм: правовий, економічний, політологічний, а також підхід який визначає лобізм як

складову частину сфери PR.

Здійснивши аналіз існуючих трактувань поняття лобізму в різних теоріях та підходах до визначення, пропонуємо трактувати лобізм в науці державного управління як інститут легального доступу до влади через вплив суб'єктів лобіювання на встановлений діючим законодавством перелік об'єктів лобіювання з метою прийняття останніми в межах власної компетенції рішень, з урахуванням інтересів суб'єктів лобіювання та третіх осіб, в інтересах яких вони діють, за умови відповідності таких рішень діючому законодавству при забезпеченні інтересів держави та суспільства.

2. Суб'єктами лобіювання за умови державного регулювання лобізму окремим нормативно-правовим актом вищої юридичної сили, виступають фізичні особи, що відповідають законодавчо встановленим критеріям, внесені до списку лобістів та діють відкрито та офіційно. За умови відсутності державного зазначеного регулювання, суб'єктами лобіювання можуть бути визначені фізичні, юридичні особи, громадські об'єднання та громадськість загалом, які за допомогою легальних механізмів, що передбачені діючим законодавством впливають на об'єкти лобіювання для прийняття останніми в межах власної компетенції рішень, з урахуванням інтересів суб'єктів лобіювання та третіх осіб, в інтересах яких вони діють.

Об'єктами лобіювання виступають державні органи, органи місцевого самоврядування, міжнародні організації та їх посадові особи, які визначені чіткому переліку об'єктів лобіювання, закріпленим діючими нормативно-правовими актами. За умови відсутності державного регулювання лобізму окремим нормативно-правовим актом вищої юридичної сили, перелік об'єктів може визначатись іншими нормативно-правовими актами, що регулюють питання звернень громадян та громадських об'єднань, прийнятті участі громадськості та засобах масової інформації при прийнятті окремих рішень, зібрання громадян у вигляді зборів, мітингів, страйків та іншими.

3. Здійснивши аналіз механізму лобіювання у англо-американських правових системах можливо виділити такі особливості як:

- наявність законодавчого регулювання інститут лобіювання;
- сприйняття інституту лобіювання як основи свободи особистості;
- наявність плюралізму серед суб'єктів лобіювання, тобто великої кількості лобістів, асоціацій лобістів, однак без наявності монополії відстоювання великих груп інтересів;
- наявність реєстрів лобістів, за допомогою якого їх діяльність є відкритою та прозорою;
- наявність інституту щорічного звітування про проведену лобістську діяльність;
- наявність широкого кола об'єктів лобіювання, практично всіх органів публічної влади (в тому числі і судової гілки влади, окрім правоохоронних органів; та закріплення такого переліку об'єктів нормативно-правовими актами;
- детальне законодавче регулювання та регулювання кодексами етики процедури здійснення лобіювання, тощо.

4. Особливостями законодавчого регулювання лобіювання в державах романо-германської правової системи є:

- відсутність формалізації інституту лобіювання шляхом прийняття нормативно-правового акту найвищої юридичної сили, за винятком декількох держав;

- інститут лобіювання в романо-германській правовій системі, на відміну від англо-американської правової системи, не розглядається як основа свободи особистості, а лише як один із елементів демократії; оскільки його формалізація може мати суттєві негативні наслідки у вигляді корупційних діянь;

- предметом впливу суб'єктів лобіювання виступають переважно нормативно-правові акти вищої юридичної дії (тобто прийняті законодавчим органом). Із зазначеного також визначається основний об'єкт лобіювання – представники законодавчого органу та їх об'єднання, хоча без формалізації інституту лобіювання, як правило чіткого переліку об'єктів лобіювання не затверджено;

- рівень впливу суб'єктів лобіювання залежить від реєстрації останніх як лобістів. Зареєстровані лобісти при умові зазначення обсягу інформації щодо предмету лобіювання набувають прав доступу до приміщень законодавчого органу та організації зустрічей з його представниками. Також існує такий вид суб'єктів лобіювання як громадські організації (ради) при органах публічної влади, які беруть участь в консультаціях та обговореннях з органами виконавчої влади щодо предмету лобіювання;

- основними суб'єктами лобіювання виступають юридичні особи, що надають консалтингові, юридичні та медіа послуги. При здійсненні діяльності з питання лобіювання інтересів третіх осіб вони кодексами поведінки, які є переважно однаковими для всіх суб'єктів сфери PR.

5. Механізми державного регулювання лобіювання станом на сьогодні в Україні відсутні: не визначений та не формалізований статус суб'єкта та об'єкта лобіювання; не затверджена процедура лобіювання; система правових засобів не повна та не упорядкована; лобіювання здійснюється зазвичай щодо центральних органів публічної влади з метою зафіксувати інтереси зацікавлених осіб у нормативно-правових актах.

Моделями правового регулювання лобіювання в Україні можуть бути: ринково-договірне регулювання, саморегулювання, законодавче регулювання-сприяння, законодавче регулювання-обмеження. Для України найбільш витребуваним видається законодавче регулювання-сприяння, що стимулюватиме професійну лобістську практику.

Якщо обирати конкретну модель, обов'язково слід звертати увагу на актуальний рівень економічного розвитку країни, популярність лобістської діяльності, а також правову культуру суспільства. При цьому правове регулювання потрібно здійснювати з урахуванням таких засад: цивілізоване лобіювання є актуальним, затребуваним сучасним демократичним інститутом; правове регулювання лобістської діяльності суттєво не впливає на рівень корупції, натомість неефективне законодавство збільшує правовий нігілізм та ризик корупції; законодавчі обмеження лобістської діяльності часто не дотримуються навіть у державах з дуже високим рівнем правопорядку; правове регулювання лобістської діяльності в Україні потрібне насамперед як каталізатор становлення та розвитку такої галузі; світові та вітчизняні тенденції ведуть до зменшення участі держави в регулюванні суспільних відносин.

6. Сучасне становище державного регулювання лобізму демонструє необхідність обрання нового шляху нормативно-правового стимулювання розвитку лобістської діяльності. Правильним рішенням в даному контексті вважається прийняття відповідного закону, який буде направлений на регулювання інституту лобіювання. Існуючі проекти законів про лобіювання в Україні мають характерні дискусійні питання: правильність визначення природи лобіювання; виправданість обмеження права особи на

звернення; запровадження дієвих стимулів дотримання.

Майбутній Закон України про лобювання обов'язково повинен містити в собі наступні положення: поняттєво-категоріальний апарат інституту лобювання (лобювання, суб'єкти, об'єкти, предмет лобювання); ліцензування діяльності лобістів та внесення даних про них до реєстру з вільним доступом громадськості до останнього; конкретний обсяг прав та привілеїв, якими наділятимуться зареєстровані лобісти порівняно з незареєстрованими; визначення органів щодо нагляду за дотриманням закону; відповідальність за порушення закону.

АНОТАЦІЯ

Чернікова І.В. Державне регулювання лобювання в Україні: сучасний стан та перспективи. – На правах рукопису.

Магістерська робота на здобуття освітнього ступеню «магістр». Чорноморський національний університет імені Петра Могили. – Миколаїв, 2019.

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. Тому одним із інститутів, який забезпечить демократичний характер розвитку нашої держави є інститут лобювання, який на сьогодні долає нелегкий шлях адаптації та утвердження в національному праві.

Об'єктом дослідження виступає лобізм як категорія науки публічне управління. Предметом дослідження є державне регулювання лобізму в Україні.

У процесі дослідження було розкрито проблеми інституалізації лобювання в Україні, де зазначено про необхідність прийняття відповідного закону, який буде направлений на регулювання інституту лобювання.

Ключові слова: лобювання, державне регулювання, європейський досвід, правовий механізм.

SUMMARY

Chernikova I.V State regulation of lobbying in Ukraine: current state and prospects. - Manuscript.

Graduate work for obtaining an educational degree «Master». Petro Mohyla Black Sea National University. – Mykolaiv, 2019.

Ukrainian society is currently in a state of crisis in political, economic and legal systems. These trials demonstrate the need for new approaches to the challenges of social and state development. Today, Ukraine's development as a democratic, rule of law is ensured, among other factors, by the state of development of the people's power and the level of normalization and guarantee of human rights and freedoms. Therefore, one of the institutes that will ensure the democratic character of the development of our state is the institution of lobbying, which today overcuts the difficult path of adaptation and establishment in national law.

The object of research is lobbyism as a category of science of public administration. The subject of the study is the state regulation of lobbying in Ukraine.

In the course of the study, the problem of institutionalization of lobbying in Ukraine was disclosed, which states that the current state of state regulation of lobbying demonstrates the

need to choose a new way of normative and legal stimulation of the development of lobbying activities. The correct decision in this context is the adoption of the relevant law, which will be directed to the regulation of the institution of lobbying. Existing draft laws on lobbying in Ukraine have distinctive discussion issues: the correctness of defining the nature of lobbying; justification of restriction of the right of a person to treatment; introduction of effective enforcement incentives. The future Law on Lobbying in Ukraine must contain the following provisions: the concept-categorical apparatus of the Institute of Lobbying (lobbying, subjects, objects, lobbies); licensing of activity of lobbyists and entering of data about them in the register with free access of the public to the last; the specific amount of rights and privileges that the registered lobbyists will be allocated in comparison with unregistered ones; defining bodies for supervising compliance with the law; responsibility for breaking the law.

Key words: lobbying, state regulation, European experience, legal mechanism.