

## ПЕРСПЕКТИВИ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУТУ ЛОБІЗМУ В УКРАЇНІ

*Проаналізовано досвід зарубіжних країн пов'язаний з легалізацією інституту лобізму. Розглянуто законодавчі ініціативи, покликані закріпити інститут лобізму. Доведено, що законодавче врегулювання інституту лобізму в Україні сприятиме підвищенню дієвості форм безпосередньої демократії, розвитку народних ініціатив, здійсненню ефективного діалогу між владою та народом.*

**Ключові слова:** інститут лобізму, лобізм в Україні, законодавство, перспективи законодавчого врегулювання

### **Богиня Т.Ю. Перспективы законодательного регулирования института лоббизма в Украине**

*Проанализирован опыт зарубежных стран связанный с легализацией института лоббизма. Рассмотрен ряд законодательных инициатив, призванных законодательно закрепит институт лоббизма, дана оценка основным недостаткам таких инициатив. Доведено, что законодательное урегулирование института лоббизма в Украине будет способствовать повышению действенности форм непосредственной демократии, развитию народных инициатив, осуществлению эффективного диалога между властью и народом.*

**Ключевые слова:** институт лоббизма, лоббизм в Украине, законодательство, перспективы законотворческого урегулирования.

### **Bogynia Tetiana. The perspectives of legal regulation institute of lobbying in Ukraine**

*During preparation of this article the author had studied current state of the regulatory framework governing the legal relationship associated with the interaction of public authorities with citizens and other interest groups. Author had prepared a short summary of the experience of foreign countries linked with legalization of lobbying institute. In this article the author considers a number of legislative initiatives designed to legislate Institute of lobbying, provides the estimation of the main disadvantages of these initiatives. As a result the author concluded that the legislative regulation of the existence and functioning of lobbying in Ukraine will increase the effectiveness of forms of direct democracy, the development of national initiatives and general implementation of an effective dialogue between the government and people.*

**Key words:** institute of lobbying, lobbying in Ukraine, law, normative settlement prospects.

В ХХІ ст. лобізм є невід'ємною складовою політичної, економічної та соціальної систем держави. Україна не є винятком. В багатьох країнах інститут лобізму давно еволюціонував від явища сутонегативного (асоціювання з корупцією, незаконним просуванням інтересів великого капіталу) в законодавчо регламентований політичний інститут, що визнається державою та широко використовується суспільством. Прикладом таких країн є не тільки країни західної демократії, але й країни із найближчого зарубіжжя нашої держави. В даному конкретному випадку слід окремо відзначити, що для інституту лобізму характерною є широка різноманітність форм його проявів та функціонування залежно від загальноприйнятної

поведінки в суспільстві, зрілості громадянського суспільства, право розуміння та правової культури. Існує навіть наукова думка, що безпосередньо інститут лобізму є одним з індикаторів ступеня розвитку громадянського суспільства в країні.

В кожній державі лобізм має свою етнопсихологічну та історично-культурну специфіку. В українському суспільстві інститут лобізму характеризується здебільшого негативною оцінкою. Дане явище перш за все асоціюють з процесом протегування соціально-деструктивних рішень (законів, указів, постанов).

Діяльність українських лобістів прямо не врегульована жодним законодавчим актом, однак законодавство України містить ряд базисних норм, які опосередковано можуть слугувати підґрунтям подальшій законодавчій регламентації даного інституту. В першу чергу до таких норм слід віднести статтю 36 та статтю 40 Конституції України. Так стаття 36 основного закону держави передбачає право громадян України на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. В свою чергу стаття 40 Конституції України встановлює, що «усі мають 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». При цьому особливу увагу слід звернути саме на формулювання статті 40, позаяк стаття передбачає можливість звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів не тільки громадян України. Під формулюванням «усі» слід розуміти, що даним правом наділені громадяни України, громадяни інших країн, особи без громадянства, юридичні особи, тощо. Дана норма Конституції України є основою для вирішення питання про обсяг та зміст правового регулювання відносин щодо розгляду звернень громадян<sup>1</sup>. В даному контексті доцільно для порівняння згадати досвід Сполучених Штатів Америки. В базисних основах конституційного врегулювання даного питання США та Україна мають багато спільного. Так, основою для детального регламентування існування та функціонування інституту лобізму в США є перша поправка до Конституції США, яка є частиною Біля про права людини. Дана поправка, зокрема, закріплює, що «Конгрес не буде приймати законодавчих актів, які будуть або підтримувати одну з релігій або навпаки забороняти релігію. Вона захищає свободу слова, свободу преси, свободу мирних зібрань та право звернення до уряду з петиціями-скаргами»<sup>2</sup>.

Відповідно до ст. 36 Конституції України в державі створено багато громадських організацій, які представляють інтереси не тільки різних соціальних верств населення, як, наприклад, Всеукраїнська громадська організація інвалідів «Союз Чорнобиль України», так і бізнесу. Яскравими представниками лобістських організацій, які представляють інтереси бізнесу, є Європейська бізнесасоціація, Американська Торгівельна Палата в Україні, Асоціація правників України, тощо. Європейська бізнес асоціація офіційно на своєму веб-сайті заявляє про успіхи лобіювання до яких вона відносить затвердження Кабінетом Міністрів України Постанови № 408, якою передбачається, що нова редакція Технічного регламенту мийних засобів, яка враховує переважну більшість запропонованих Асоціацією змін та доповнень до нього, що вступить в силу з 25 грудня 2013 р.; прийняття 21 червня 2013 р. Верховною Радою України Закону «Про внесення змін до

прикінцевих положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Податкового кодексу України» щодо відстрочення настання відповідальності за неподання електронної звітності», тощо. Наприклад для відтермінування подачі звітності в електронній формі через РРО Асоціація надіслала два листи до Міністерства доходів та зборів, Прем'єр-Міністра, народних депутатів та інших представників органів державної влади<sup>3</sup>.

Існує багато галузевих об'єднань бізнесменів, які безпосередньо відстоюють інтереси певної галузі, наприклад Незалежна асоціація банків України. Окрім цього, слід зазначити про існування громадських організацій, які представляють та захищають інтереси представників певних професій. Прикладами таких організацій є Асоціація правників України, міжнародна громадська організація «Рада незалежних бухгалтерів та аудиторів» тощо. Прикладами лобіювання інтересів Асоціації правників України є «звернення правління асоціації правників України до Ради адвокатів України з проханням переглянути запровадження плати за стажування адвокатів»<sup>4</sup>.

Також правовою основою для розвитку законодавства про лобістську діяльність в Україні є Закон України «Про звернення громадян»<sup>5</sup>, який був прийнятий ще в 1999 році та до даного часу зазнав багато змін. Стаття 1 даного нормативного акту встановлює «Громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення». На нашу думку, слід звернути увагу, що стаття один даного закону суттєво звужує коло осіб, які мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб. При цьому слід враховувати, що ст. 40 Конституції України містить розширений перелік осіб, які мають право на звернення, який не обмежується тільки громадянами України.

Окрім цього, даний закон дає чітке визначення таких понять як пропозиція, заява та скарга. Пропозицією (зауваженням) закон називає «звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства». Під заявою (клопотанням) закон розуміє «звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. Клопотання – письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.» Скаргою закон визначає як «звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб».

Щодо тлумачення даних норм в контексті лобізму, то, на нашу думку, в широкому розумінні поняття інституту лобізму, всі три вищезазначені терміни є фор-

мами лобізму. Якщо ж розглядати інститут лобізму в вузькому розумінні, то інституту лобізму стосується лише термін пропозиція (зауваження). Даний закон регулює різні за своєю суттю правові явища – «пропозиції», «заяви» та «скарги». Тобто якщо заява є звичайним інструментом безконфліктної реалізації права громадянина перед державою, то скарга є інструментом захисту права і, таким чином, функціонально знаходиться на аналогічному рівні із судовим позовом. Ці структурні відмінності між різними передбачені в Законі України «Про звернення громадян» формами ініціатив, з якими громадяни звертаються до органів управління, не враховуються цим Законом у повному обсязі<sup>6</sup>. Окрім цього, особливо увагу слід приділити сферам заборон застосування звернень громадян. Так даний закон прямо передбачає, що його дія не розповсюджується на порядок розгляду заяв і скарг громадян, встановлений кримінальним процесуальним, цивільно-процесуальним, трудовим законодавством, законодавством про захист економічної конкуренції, законами України «Про судоустрій і статус суддів» та «Про доступ до судових рішень», Кодексом адміністративного судочинства України. Закон також містить норму, якою встановлює строк на надання відповідної відповіді. Так, ст. 20 Закону України «Про звернення громадян» встановлює декілька строків відповідей на такі звернення який складає не більше одного місяці з дати надходження відповідного звернення. При цьому даний термін може бути скорочений щодо питань, які не потребують додаткового дослідження, а також може бути подовжений в особливих випадках, але будь-якому випадку загальний термін не може перевищувати 45 днів з дати подачі відповідного звернення.

Важливою складовою політики комунікації влади та людини є передбачений законодавством особистий прийом громадян. Ст. 20 Закону України «Про звернення громадян» закріплює, що: «Керівники та інші посадові особи органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян зобов'язані проводити особистий прийом громадян. Прийом проводиться регулярно у встановлені дні та години, у зручний для громадян час, за місцем їх роботи і проживання. Графіки прийому доводяться до відома громадян. Порядок прийому громадян в органах державної влади, місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, об'єднаннях громадян визначається їх керівниками.» На нашу думку це є одним з найважливіших засобів реалізації конституційного права громадянина України. Особистий прийом громадян дає можливість більш ефективно інформувати органи державної влади щодо актуальних процесів, що відбуваються в суспільстві.

На даний час багато державних органів використовують світову практику організації діалогу між владою та суспільством та, окрім письмових звернень та особистого прийому, використовують наступні засоби комунікації: отримання звернення громадян по електронній пошті, звернення через електронний веб-сайт державного органу, відкриті гарячі лінії, тощо.

Існують підзаконні нормативно-правові акти, які також частково регулюють дану сферу. Це Укази Президента України: № 241 "Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення"<sup>7</sup> від 19 березня 1997 р., № 700 "Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення"<sup>8</sup> від 13 серпня 2002 р. № 854 "Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики"<sup>9</sup> від 31 липня 2004 року, окрім цього Лист Головного Управління Державної Служби України №882/12-08 від 30.01.2008 р., Роз'яснення Міністерства юстиції України від 04.04.2012 р. «Конституційне право громадян на звернення до органів державної влади»<sup>10</sup> тощо.

Окрім вищезазначених нормативних актів, які є основою для законодавчої регламентації існування інституту лобізму в Україні, до них слід віднести Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції»<sup>11</sup>. Даний нормативно-правовий акт регламентує механізми запобігання конфлікту інтересів. Ст. 8 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» передбачає певні заборони та обмеження щодо отримання суб'єктами владних повноважень подарунків та пожертв. Закон встановлює пряму заборону на отримання представниками суб'єктів владних повноважень подарунків від третіх осіб за рішення, дії чи бездіяльність в інтересах дарувальника, що приймаються, вчиняються як безпосередньо такою особою, так і за її сприяння іншими посадовими особами та органами, а також у випадках перебування представника суб'єкта владних повноважень та дарувальника у підпорядкуванні. Також законом встановлені наступні обмеження на отримання представниками суб'єктів владних повноважень подарунків: для одноразових подарунків не перевищує 50 відсотків мінімальної заробітної плати, при цьому сукупна вартість отриманих подарунків від одного джерела протягом року не має перевищувати одного розміру мінімальної заробітної плати. Слід звернути увагу на неточність формулювання, яке містить даний закон. Так незрозуміло, що саме законодавець мав на увазі, тобто за який саме період потрібно вираховувати сукупну вартість отриманих подарунків від одного джерела чи то за календарний рік чи то від дати останнього подарунку від відповідної особи. Даний закон містить норми щодо обмежень подарунків, які є дуже схожими з багатьма лобістськими законами провідних демократичних країн світу в регулюванні даного питання.

На даному етапі розвитку українського суспільства вже було декілька спроб легалізувати інститут лобізму, але на жаль жодна з даних спроб так і не отримала свого логічного завершення. Так, до перших спроб легалізації інститут лобізму в Україні слід віднести ініціативи В. Суміна та А. Ткачука.

«На початку 90-х років минулого століття, включення до порядку денного українських політиків питання унормування лобістської діяльності як елемента демократичного врядування стало проявом переосмислення радянських підходів до тлумачення цілого ряду «шкідливих» суспільних явищ. В країні усе ще переважала державна форма власності. Класичних організованих груп, які передбачають захист, у першу чергу, соціально-економічних інтересів, що засновані на приватній формі власності, у суспільстві не було сформовано. Існуючі об'єднання, такі, наприклад, як профспілки ще не набули ознак груп інтересів, відокремлених від держави. Тому обговорення питання легалізації лобізму було швидше демонстрацією зміни морально-етичного ставлення до цього явища з відверто ворожого (радянський підхід) до раціонального. У 1992 році над проектом закону щодо легалізації лобізму працювала група народних депутатів України, яку очолював голова Ради промисловців і підприємців при Кабінеті Міністрів України В. Сумін. Ще один проект було запропоновано народним депутатом України першого скликання А. Ткачуком (входив до «Народної ради»): «Про регулювання лобістської діяльності в органах державної влади»<sup>13</sup>. При цьому жоден з вищезазначених проектів так і не дійшов до стадії розгляду в парламенті.

Після зазначених ініціатив Верховна Рада України нарешті звернула увагу на існування даного інституту. 15 липня 1999 р. Верховна Рада України постановила схвалити Державну програму розвитку законодавства України до 2002 року. До програми був включений Закон «Про лобістську діяльність» суб'єктом законодавчої ініціативи та відповідальним комітетом Верховної Ради значився комітет з питань правової реформи<sup>13</sup>.

Друга спроба легалізації даного політичного явища була здійснена в 1999 році. Народним депутатом України І. Шаровим був поданий законопроект «Про лобіювання в Україні». Декілька місяців пізніше до Верховної Ради України народним депутатом України Ю. Сахно був направлений ще один законопроект «Про правовий статус груп, об'єднаних спільними інтересами (лобістських груп)».

Обидва законопроекти були піддані критиці з боку законодавців та суспільства та взагалі не розглядалися на засіданнях Верховної Ради України. Дані законопроекти мали декларативний характер та не містили конкретних норм. «Слід зазначити, що ініційовані у цей період проекти легалізації лобізму пропонували узаконити, серед іншого, практику внутрішнього лобізму, коли і суб'єкт, і об'єкт лобістської діяльності представлені однією особою. Також не було чіткості у визначенні правовідносин між замовником (клієнтом) лобістської діяльності та власне лобістом»<sup>14</sup>.

Наступною спробою легалізації лобістської діяльності в Україні став законопроект народного депутата І. Гриніва та організації «Лабораторія законодавчих ініціатив» - Закон України «Про діяльність лобістів у Верховній Раді України». Даний законопроект містив урізаний склад об'єктів лобістської діяльності, а саме визначав об'єктом лобістської діяльності лише законодавчий орган.

Останньою спробою легалізації такого політико-правового явища, як лобізм, стало створення на базі Міністерства юстиції України робочої групи для розробки концепції Закону «Про лобіювання».

Враховуючи вищевикладене ми переконані, що законодавче врегулювання існування та функціонування інституту лобізму в Україні сприятиме підвищенню дієвості форм безпосередньої демократії, розвитку народних ініціатив та взагалі здійсненню ефективного діалогу між владою та народом. Більше того, аналіз існуючої нормативної бази свідчить про те, що в Україні є реальне правове підґрунтя для законодавчого закріплення інституту лобіювання, що сприятиме детінізації даного явища.

**1. Законодавство про звернення громадян та необхідність його оновлення** // Офіційний веб-сайт Міністерства юстиції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/4902> **2. Конституція** // Офіційний сайт Білого дому США [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.whitehouse.gov/our-government/the-constitution> **3. Відтермінування подачі звітності в електронній формі через РРО** // Офіційний веб-сайт Європейської бізнес асоціації [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.eba.com.ua/uk/lobbying/successes-and-progresses/eba-success/item/7499-2013-6-21-1521> **4. Правління АПУ звернулось до Ради адвокатів України з проханням переглянути запровадження плати за стажування адвокатів** // Офіційний веб-сайт Асоціації правників України // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.uba.ua/ukr/news/2457> **5. Про звернення громадян: закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР** // ВВР України (ВВР). – 1996. – № 47. – С. 256. **6. Законодавство про звернення громадян та необхідність його оновлення** // Офіційний веб-сайт Міністерства юстиції України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/4902> **7. Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення: Президент України, Указ від 19.03.1997 № 241/97** // Офіційний вісник України. – 1997. – № 12. – Т. 1. – С. 111, код акту 384/1997. **8. Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення: Президент України; Указ від 13.08.2002 № 700/2002** // Офіційний вісник України. – 2002. – № 33. – Ст. 1528, код акту 23013/2002. **9. Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Президент України; Указ від 31.07.2004 № 854/2004** // Урядовий кур'єр. – 2004. – № 146. **10. Щодо конституційного права громадян на звернення до ор-**

ганів державної влади: Мін'юст України; Роз'яснення від 04.04.2012 // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0006323-12/card6#Public> **11.** Про засади запобігання і протидії корупції: закон України від 07.04.2011 № 3206-VI // ВВР України. – 2011. – № 40. – С. 404. **12.** Гнатенко Н. Пошуки шляхів легалізації лобізму в Україні: зміна парадигм / Н. Гнатенко // Наукові записки Інституту Законодавства Верховної Ради України. – 2012. – №1. – С.172. **13.** Про Державну програму розвитку законодавства України до 2002 року: Постанова Верховної Ради України № 976-XIV від 15.07.1999 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua> **14.** Гнатенко Н. Цит. праця.

УДК 323.21

Н. В. КРУК

## ЕЛЕКТРОННИЙ І ВІДКРИТИЙ УРЯД: СПІЛЬНІ ОЗНАКИ Й ВІДМІННОСТІ

*Стаття присвячена розгляду співвідношення понять «електронний уряд» і «відкритий уряд». Виявляються їх спільні й відмінні ознаки. З'ясовується відповідність цих понять логіці теорії електронної демократії. Зроблено висновок про те, що електронний уряд є попередньою стадією розвитку уряду відкритого, якщо мова йде про демократичну політичну систему.*

**Ключові слова:** електронний уряд, відкритий уряд, електронна демократія, демократична політична система.

### **Крук Н.В. Электронное и открытое правительство: общие признаки и отличия**

*Статья посвящена рассмотрению соотношения понятий «электронное правительство» и «открытое правительство». Выявляются их общие и отличительные черты. Выясняется соответствие этих понятий логике теории электронной демократии. Сделан вывод о том, что электронное правительство является предшествующей стадией развития правительства открытого, если речь идет о демократической политической системе.*

**Ключевые слова:** электронное правительство, открытое правительство, электронная демократия, демократическая политическая система.

### **Kruk Natalia. E-government and open government: common features and differences**

*The article deals with the relationship between the concepts «e-government» and «open government.» Identify common features and excellent electronic and open government. It becomes clear which of these concepts is consistent with the logic of the theory of e-democracy. The conclusion is that e-government is a previous stage in the development of open government, if it is a democratic political system.*

**Key words:** e-government, open government, e-democracy, a democratic political system.

На початку ХХІ століття інформаційні технології інтенсивно проникають у всі сфери суспільної діяльності. Відповідно, метою цієї статті є з'ясування співвідношення понять «електронний уряд» й «відкритий уряд». Завдання статті полягає в тому, щоб виявити спільні й відмінні риси електронного й відкритого урядів; з'ясувати, яке із цих понять відповідає логіці теорії електронної демократії.

---

© КРУК Наталія Володимирівна – здобувач кафедри політології Одеської національної академії зв'язку ім. О.С. Попова