

УДК 342.537.5(477)

ЗАЄЦЬ Д., аспірант ДНУ ПБП НАПрН України.

ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-1502-9439>.

ЛЕГІТИМІЗАЦІЯ КОМУНІКАЦІЇ ЛОБІЮВАННЯ В УКРАЇНІ: ОГЛЯД ТРЕНДІВ ЄС, ПІДХОДІВ ЧИННОГО ЗАКОНОДАВСТВА ТА ПЕРСПЕКТИВИ ІНФОРМАЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ

Анотація. Стаття присвячена актуальним питанням необхідності нормативного врегулювання питань відкритості лобістської діяльності в Україні, котра впроваджена Законом України “Про лобіювання”, прийнятим Верховною Радою України 23 лютого 2024 року. В статті аналізуються основні тренди вимог Європейського Союзу щодо прозорості лобіювання, положення Закону України “Про лобіювання” під кутом розуміння змісту лобістської комунікації, а також наводяться пропозиції основних напрямків інформаційної політики України щодо впровадження дієвих механізмів забезпечення прозорості лобіювання.

Ключові слова: лобіювання, інформаційно-правова політика, лобістська діяльність, прозорість лобістської діяльності, комерційний лобізм, некомерційний лобізм, протидія політичній корупції, реєстрація лобістів, лобіювання громадянського суспільства.

Summary. The article is devoted to the urgent issues of the need for regulatory framework for the openness of lobbying activities in Ukraine, which was implemented by the Act “On Lobbying”, adopted by the Parliament of Ukraine on February 23, 2024. The article analyzes the main trends of the requirements of the European Union regarding the transparency of lobbying, the provisions of the Act “On Lobbying” from the angle of understanding the content of lobbying communication, as well as suggestions of the main directions of Ukraine’s information policy regarding the implementation of effective lobbying transparency mechanisms.

Keywords: lobbying, information and legal policy, lobbying activity, transparency of lobbying activities, commercial lobbying, non-commercial lobbying, combating political corruption, registration of lobbyists, civil society lobbying.

Постановка проблеми. Питання унормування лобістської діяльності виникло в Українському парламенті в перше десятиріччя її незалежності під впливом наявності такого унормування у всіх розвинених демократіях світу. Протягом понад 20 років на розгляд Верховної Ради України виносилися різні законопроекти, спрямовані на впорядкування діяльності з лобіювання. Однак, до 2024 року успіху в нормативному забезпеченні діяльності лобістів у Верховній Раді України не мали. Лише у 2024 році діяльність лобістів була закріплена Законом України “Про лобіювання” [1]. На відміну від європейських законів, цей Закон обмежує коло лобістів виключно лобістською діяльністю на комерційній основі, чим позбавляє права на офіційне лобіювання інших лобі (профспілки, громадські організації), а також достатньо обмежено описує принципи прозорості лобістської діяльності, чим входить в певний дисонанс з і розумінням лобі, і прозорості лобіювання.

Результат аналізу попередніх наукових публікацій. Дослідження Г. Алмонда, А. Бентлі, Р. Даль, М. Дюверже, М. Олсена, Д. Трумена, Ф. Шмиттера та ін. заклали основу розвитку теорії груп інтересів, груп тиску та лобізму в цілому. Сучасні дослідники лобізму А. Асінгер, С. Барік, С. Ведовеллі, А. Гуїді, С. Куаресіма, М. Масторояні,

М. Ремонато та багато інших досліджують феномен лобіювання, вишукуючи ефективні формули його впорядкування і демократизації.

На науковому рівні в Україні дослідженням політико-правових аспектів лобіювання свої праці присвячували Ю. Ганжуров, О. Гросфельд, С. Денисюк, В. Корнієнко, Д. Лавренов, Л. Малишенко, М. Недюха, Ф. Нестерович, А. Онупрієнко, Р. Родейко, В. Сумська, О. Тарасенко, В. Федоренко, А. Шиян та інші. Значну вагу у дослідженнях впорядкованого лобіювання внесли роботи фахівців інших галузей знань, і, зокрема, політологів Ю. Ганжуров, С. Годний, В. Корнієнко та інших,

Досліджень безпосередньо інформаційно-правової політики забезпечення прозорості лобіювання в Україні до цього часу не здійснювалося.

Метою статті є визначення основних вад поточного вітчизняного законодавства в сфері лобіювання під призвою сучасних вимог Європейського Союзу, а також надання пропозицій щодо удосконалення інформаційно-правової політики України в зазначеній сфері.

Виклад основного матеріалу. Поняття лобізм є похідним від *Lobby* (англ. – “кулуари”), від місця відвідування парламентарів Британського Парламенту в Центральному вестибюлі. З тих часів кулуарні переговори прийнято називати лобізмом, а осіб які здійснюють такі взаємини з парламентарями або іншими представниками у колегіальних представницьких органах – лобістами або лобі.

Правове регулювання діяльності лобіста обумовлює сьогодні відкритість його діяльності, прозорість його комунікацій у взаємодії з владою, інформації про його діяльність. Іншими словами, лише правове унормування формування як інституту лобі, так і процесу лобіювання, можуть бути ефективними тоді, коли їх роль в політичній системі держави унормована саме положеннями про інформацію, яку отримує, поширює, актуалізує і доводить до відома влади лобіст.

Самі форми комунікації обумовлюються можливістю здійснювати їх відкрито, що визначається інститутами інформаційно-правової політики держави, відображеної, зокрема, в законодавстві. А самий процес лобіювання, по суті, і виступає унормованим процесом комунікації, котра здійснюється в інтересах груп осіб з представниками влади, до повноважень котрих належить прийняття владних рішень.

В зміст “лобіювання” у нашому суспільстві довго вкладалося викривлене розуміння, побудоване на колишніх ідеологемах: цей термін сприймався як синонім політичної корупції, тиск чи інший нелегітимний вплив на владу з метою добитися задоволення власних інтересів.

Зовсім інший зміст в лобіювання, і лобізм в цілому, вкладають розвинені країни світу. Лобізм для них – впорядкований і нормативно врегульований інструмент досягнення на державному рівні інтересів певних груп, спільнот та об’єднань, у тому числі – комерційних інтересів.

Український законодавець раніше здійснив низку спроб легітимізації лобіювання, зокрема у 1999 р. [2; 3], 2005 [4] та ін. Однак першою результативною спробою став прийнятий у лютому 2024 р. Верховною Радою Закон України “Про лобіювання” [1], який набирає сили 1 січня 2025 року. Цей акт, на перший погляд, певною мірою знівелював попереднє бачення законодавцем впорядкування лобізму політичного¹, перевівши саму сутність лобіювання в комерційну площину. Однак, з урахуванням

¹ Більшість законопроектів, котрі передували Закону України “Про лобіювання”, визначали лобіювання значно ширше ніж діяльність з комерційним інтересом: в лобіюванні вони вбачали представлення інтересів певних груп перед парламентарями та представниками влади [2 – 4].

комерційної складової впорядкованого лобізму розвинених країн, таке бачення викликає окремого дослідження і розуміння сутності і векторів легітимізації лобіювання в Україні в умовах Євроінтеграції.

Тим більше це викликає обурення, враховуючи те що в період з 2005 по 2009 роки державна правова політика України йшла шляхом популяризації легітимізації лобіювання саме в європейському розумінні. Зокрема, Указом Президента “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” від 15.09.05 р. № 1276/2005 [5] такий процес був проголошений: “З метою налагодження ефективних механізмів партнерства держави з інститутами громадянського суспільства, вдосконалення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, забезпечення її прозорості та відкритості...”. Міністерством юстиції на виконання доручення Кабінету Міністрів України від 02.04.05 р. № 15285/1/1A05, в розвиток положень статті 38 Конституції України з урахуванням Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № R (2001)19 від 6 грудня 2001 року “Про участь громадян у місцевому публічному житті” та Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.11.07 р. № 1035 також був розроблений законопроект “Про внесення змін до деяких законів України щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення” [6].

Однак, повертаючись до тексту Закону України “Про лобіювання”, всі ці напрацювання і бачення лобізму втратили сенс через те, що закон звів лобіювання до врегулювання професійної лобістської діяльності. До речі, чомусь, саме таке ставлення до лобіювання і виникло у 2023 році – голова НАЗК Олександр Новіков саме так коментував законопроект про впорядкування лобізму: “бізнес чи бізнес-асоціації зможуть укладати прозорі контракти з лобістами для цивільного просування своїх інтересів. Для цього планують створити публічний реєстр лобістів, для яких передбачено обов’язкову реєстрацію” [7].

Проаналізуємо основні положення Закону України “Про лобіювання” з метою з’ясування основного законодавчого бачення змісту лобіювання сьогодні.

Згідно п. 6 ч. 1 ст. 1 аналізованого Закону “лобіювання – діяльність, що здійснюється з метою впливу (спроби впливу) на об’єкт лобіювання *в комерційних інтересах бенефіціара* (за винагороду, що отримується прямо або опосередковано, та/або з оплатою фактичних витрат, необхідних для її здійснення) або *у власних комерційних інтересах особи* та стосується предмета лобіювання” (курсив – Авт.).

Бенефіціаром, згідно п. 1 ч. 1 ст. 1 аналізованого Закону є, іноземна держава, фізична, юридична особа або група таких осіб, *у комерційних інтересах* яких здійснюється лобіювання, а предметом лобіювання (п. 8. ч. 1 ст. 1) є нормативно-правовий акт, щодо планування розроблення, розроблення та/або прийняття (видання) якого, внесення змін до якого, втрати чинності (скасування) яким (або утримання від таких дій) суб’єкт лобіювання здійснює вплив (спробу впливу) на об’єкт лобіювання (курсив – Авт.).

Щодо об’єкту лобіювання, то у п. 7 ч. 1 ст. 1 Закону він визначений як суб’єкт правотворчої діяльності (крім Українського народу на всеукраїнському референдумі, територіальної громади на місцевому референдумі) та/або суб’єкт правотворчої ініціативи.

Резюмуючи окреслене, можна констатувати що сучасний вітчизняний законодавець під лобіюванням вбачає саме вплив на прийняття нормативно-правових актів всіх рівнів з комерційним інтересом. Жодним чином така позиція не відповідає баченню і розумінню лобізму в європейських країнах і в нашій державі.

У 2009 році Інститутом публічної освіти, Комітетом з питань державного будівництва та місцевого самоврядування Верховної Ради України та Посольством Нідерландів в Україні була організована наукова конференція “Публічна дипломатія та лобіювання громадських інтересів на місцевому рівні” [8], до змісту якої були включені три блоки: 1) Подолання проблем доступу до інформації на місцевому рівні; 2) Проблеми використання інструментів та механізмів участі громадськості у прийнятті рішень на місцевому рівні та 3) Перспективи законодавчого регулювання лобіювання громадських інтересів на місцевому рівні. На конференції було проаналізовано історію розвитку спроб правових ініціатив закону про лобіювання, а всі учасники констатували, що інститут лобіювання – запорука унормування доступу громадян до інформації і гарантія їхньої можливості доносити свою думку до влади.

Проте, лобізм у розумінні вітчизняного законодавця у 2024 році з широкої ініціативи впливу на владу перетворився на механізм відстоювання комерційного інтересу через посередника.

Чи відповідає це, можливо, баченню розвинених демократій? Дослідимо це на прикладі США та Великої Британії.

У США лобізм за формою дорівнює адвокатури: він є оплачуваною діяльністю, під час якої зацікавлені групи наймають впливових юристів для обстоювання певного законодавства в органах прийняття рішень [9]. Діяльність ця впорядкована, а недотримання правил лобіювання тягне серйозні правові наслідки [10]. Але вона повною мірою поширюється і на профспілки та громадські організації.

У Великій Британії лобізмом, за визначенням глосарію UK Public Affairs Council (УКРАС) [11], є діяльність “котра професійно спрямована на вплив на уряд, парламент, законодавчі органи або адміністрації Великобританії, або [діяльність з] надання порад тим, хто хоче вплинути на них, регіональні чи місцеві органи влади чи інші державні органи з будь-якого питання, що входить до їх компетенції” [12].

Згідно УКРАС “лобісти – це ті, хто, виконуючи професійні обов’язки, працює, щоб впливати на урядові інститути Великобританії або консультувати тих, хто хоче вплинути щодо:

- формулювання, зміни або прийняття будь-якого законодавчого заходу (включаючи розробку пропозицій до законодавства);
- формулювання, модифікації або прийняття правила, положення або будь-якої іншої програми, політики чи позиції;
- адміністрування або виконання урядової чи іншої державної програми чи політики у Великобританії (включаючи переговори, присудження або адміністрування публічного контракту, гранту, позики, дозволу чи ліцензії)” [12].

У Європейському Союзі з 2007 р. лобіювання має офіційну назву “представництво європейських інтересів” та визначається як “усі види діяльності, що здійснюються з метою впливу на формування політики та процеси прийняття рішень європейськими інституціями” [13; 14]. Хоча і врегульована і передбачена Лісабонським Договором² діяльність з “представництва європейських інтересів” за роки діяльності Європарламенту перетворилася на суцільну латентну кулуарну гру, незважаючи на Реєстр прозорості [16]. Внаслідок цього, перебуваючи під неупорядкованим тиском лобі

² Згідно ст. 11 Лісабонського Договору, демократія в ЄС здійснюється через: горизонтальний громадянський діалог (стаття 11(1)), вертикальний громадянський діалог (стаття 11(2)), існуючі практики консультацій Комісії (стаття 11(3)), а також – нової Європейської громадянської ініціативи (стаття 11(4)) [15].

у 2019 р. Європарламент прийняв Поправку до Регламенту, яка вимагає з того часу публікувати всю інформацію про зустрічі парламентарів з лобістами, адже “прозорість має бути наріжним каменем формування політики ЄС” [17].

То ж, можна констатувати, що розвинені демократичні країни світу та Європейський Союз, зокрема, лобіювання розуміють як нормативно впорядкований і прозорий механізм впливу на владу з метою прийняття нею певних рішень або утриматись від таких. Ключовими факторами прозорості лобіювання є нормативне визначення лобізму, визначення порядку здійснення лобістської діяльності професійними лобістськими організаціями та ведення реєстрів таких, прозорість лобістських комунікацій з представниками влади.

Крім того, в Рекомендаціях Парламентської Асамблеї Ради Європи “Лобіювання в демократичному суспільстві (Європейський кодекс належної поведінки щодо лобізму)” від 26 квітня 2010 року [18] прямо вказує на необхідність врахування при розбудові законодавства про лобізм та правила етики лобіювання вимоги власних рекомендацій та резолюцій щодо:

1) боротьби з корупцією (Резолюція 1214 (2000) Роль парламентів у боротьбі з корупцією [19]),

2) фінансування політичних партій (Рекомендація 1516 (2001) Фінансування політичних партій [20]),

3) належної практики у виборчих питаннях і щодо політичних партій (Резолюція 1264 (2001) Кодекс належної практики у виборчих справах [21] та Резолюція 1546 (2007) Кодекс належної практики політичних партій [22]);

4) корпоративної етики в Європі (Резолюція 1392 (2004) Корпоративна етика в Європі) [23];

5) конфлікту інтересів (Резолюція 1554 (2007) Конфлікт інтересів) [24];

6) стану демократії та прав людини в Європі (Резолюція 1547 (2007) Стан прав людини та демократії в Європі [25] і однойменної Рекомендації 1791 (2007)[26]),

а також низку доповідей щодо держав-членів відповідно до процедури Асамблеї для моніторингу їхніх зобов'язань.

Тож, розуміння лобіювання, яке запозичується нами у розвинених демократій, яке притаманне і Європейському Союзу, значно ширше ніж сьогодні нам демонструє український законодавець у спеціальному законі, і це вимагає внесення необхідних коректив.

Повертаючись до питання лобіювання як специфічної форми унормованої комунікації, то правова політика має і формулювати основні настанови щодо її легітимізації з урахуванням цього розуміння. Зокрема, це – суб'єкти комунікації (комунікатор та реципієнт), інформація і канали комунікації.

Як зрозуміло з наведеного вище, прийнятий Закон України “Про лобіювання” визначив лише одну групу суб'єктів лобіювання: професійних лобістів, і дав одну особливу ознаку інформації, з приводу котрої відбувається така особлива комунікація – “комерційний інтерес”. Щодо каналів комунікації, то це питання забезпечення реєстрації лобістів, прозорості предмету лобіювання і т.д.

Поглянемо на ці невідповідності загальним трендам під кутом зору бачення комунікатора лобіювання в дійсності. Якщо ж повернутися до визнаного в демократичних суспільствах розуміння лобіювання, то лобістами на комерційних основах можуть бути, дійсно, виключно зареєстровані лобісти, діяльність котрих описана в спеціальних законах та директивах.

Водночас, лобіювання охоплює також і некомерційну сферу. За таких випадків лобіювання може здійснюватися інститутами громадянського суспільства: профспілками, громадськими об'єднаннями, і, не виключено, і релігійними організаціями, органами самоорганізації населення на місцевому рівні і т.д.

Наприклад, стосовно лобіювання на місцевому рівні, В. Прошком, українським членом групи незалежних радників Конгресу місцевих і регіональних влад Європи, на конференції “Публічна дипломатія та лобіювання громадських інтересів на місцевому рівні” (2009 р.) були озвучені такі механізми лобіювання: громадські слухання, місцеві ініціативи, збори громадян за місцем проживання, участь в діяльності органів самоорганізації населення, робота в громадських комітетах, комісіях, радах при органах місцевого самоврядування, робота з розробки та моніторингу стратегічних планів громади або окремих її секторів, робота з місцевими осередками політичних партій [27, с. 20].

Все це – лобіювання. І законодавство про лобіювання, тим більше, спеціальний закон, має передбачати такі можливості. В інакшому варіанті, такі комунікатори з владою втрачатимуть повноваження лобі, а саме лобіювання входить в їхню сферу інтересів безпосередньо (далі курсив – *Авт.*):

1) Для профспілок за Законом України “Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності” [28]:

- держава визнає профспілки *повноважними представниками працівників і захисниками їх трудових, соціально-економічних прав та інтересів, співпрацює з профспілками в їх реалізації*, сприяє профспілкам у встановленні ділових партнерських взаємовідносин з роботодавцями та їх об'єднаннями” (ч. 2 ст. 13);

- профспілки, їх об'єднання захищають право громадян на працю, *беруть участь у розробленні та здійсненні державної політики у галузі трудових відносин, оплати праці, охорони праці, соціального захисту* (ч. 1 ст. 21);

- *проекти законів з питань формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин подаються відповідними органами виконавчої влади з урахуванням пропозицій всеукраїнських профспілок, їх об'єднань.* (ч. 2 ст. 21);

- *профспілки, їх об'єднання мають право вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи і відповідним державним органам про прийняття або внесення змін до законів і інших нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин* (ч. 4 ст. 21);

- *профспілки, їх об'єднання мають право брати участь у розгляді органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також роботодавцями, їх об'єднаннями, іншими об'єднаннями громадян своїх пропозицій* (ч. 5 ст. 21).

2) Для профспілок та об'єднань роботодавців, згідно Закону України “Про соціальний діалог” [29], суб'єктами соціального діалогу (процесу визначення та зближення позицій, досягнення спільних домовленостей та прийняття узгоджених рішень сторонами соціального діалогу, які представляють інтереси працівників, роботодавців та органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, з питань формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин за ст. 1 цього Закону) є:

- на національному рівні – *профспілкова сторона, суб'єктами якої є об'єднання професійних спілок, які мають статус всеукраїнських; сторона роботодавців, суб'єктами*

якої є об'єднання *організацій роботодавців*, які мають статус всеукраїнських; *сторона органів виконавчої влади, суб'єктом якої є Кабінет Міністрів України*;

- на галузевому рівні – *профспілкова сторона, суб'єктами якої є всеукраїнські профспілки та їх об'єднання, що діють у межах певного виду або кількох видів економічної діяльності; сторона роботодавців, суб'єктами якої є всеукраїнські об'єднання організацій роботодавців, що діють у межах певного виду або кількох видів економічної діяльності; сторона органів виконавчої влади, суб'єктами якої є відповідні центральні органи виконавчої влади*;

- на територіальному рівні – *профспілкова сторона, суб'єктами якої є профспілки відповідного рівня та їх об'єднання, що діють на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці; сторона роботодавців, суб'єктами якої є організації роботодавців та їх об'єднання, що діють на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці; сторона органів виконавчої влади, суб'єктами якої є місцеві органи виконавчої влади, що діють на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. На території відповідної адміністративно-територіальної одиниці стороною соціального діалогу можуть бути органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законодавством*;

- на локальному рівні – *сторона працівників, суб'єктами якої є первинні профспілкові організації, а в разі їх відсутності – вільно обрані для ведення колективних переговорів представники (представник) працівників; сторона роботодавця, суб'єктами якої є роботодавець та/або уповноважені представники роботодавця (ч. 2 ст. 4).*

3) Для громадських організацій, згідно Закону України “Про громадські організації” [30]:

- *звертатися у порядку, визначеному законом, до органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами (п. 2 ч. 1 ст. 21) ;*

- *брати участь у порядку, визначеному законодавством, у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування і стосуються сфери діяльності громадського об'єднання та важливих питань державного і суспільного життя (п. 4 ч. 1 ст. 21).*

Цей список можна продовжувати, занурюючись у розгалужене вітчизняне законодавство. Але і без цього повною мірою очевидно, що за змістом лобіювання не є виключно комерційною діяльністю (у т.ч. на користь комерційного інтересу бенефіціара), а суб'єктами такої діяльності, де факто, на законних підставах є не лише професійні лобісти, а й профспілки та громадські організації, що не враховано в чинному Законі України “Про лобіювання”.

Змістовна ідентичність комерційного лобіювання і лобіювання некомерційного, яке фактично здійснюють профспілки та громадські організації, орієнтовано на один і той самий об'єкт – суб'єкта правотворчої діяльності (крім Українського народу на всеукраїнському референдумі, територіальної громади на місцевому референдумі) та/або суб'єкт правотворчої ініціативи (п. 7 ч. 1 ст. 1 Закону України “Про лобіювання”). Відповідно до прав звернення за цитованими вище положеннями Законів України “Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності” та “Про громадські організації”, а також “Про соціальний діалог” контрагентом профспілок та громадських організацій у досягнення нормативного впливу для задоволення цілей їх членів є також представники

влади. Однак, на відміну від професійних лобістів, порядок участі у лобіюванні профспілок та громадських організацій не описаний.

З розумінням цього, проаналізуємо негативні наслідки неврахування некомерційного лобіювання в чинному вітчизняному законодавстві про лобіювання.

Згідно змісту Закону України “Про лобіювання”, у Розділ II “Правові засади здійснення лобіювання в Україні” передбачені: методи лобіювання (ст. 7), обмеження щодо предмета лобіювання (ст. 8), договір лобіювання (ст. 9), правовий статус суб’єкта лобіювання (ст. 10), реєстрація та внесення змін до відомостей про суб’єкта лобіювання (ст. 11), обмеження щодо клієнта, бенефіціара, джерела фінансування лобіювання (ст. 12), припинення, зупинення статусу суб’єкта лобіювання (ст. 13), права та обов’язки суб’єкта лобіювання, (ст. 14), права та обов’язки об’єкта лобіювання (ст. 15), права та обов’язки клієнта (ст. 16), звітність суб’єкта лобіювання (ст. 17), державний нагляд за дотриманням вимог законодавства з питань лобіювання (ст. 18).

Не всі ці положення можуть бути співвіднесені з некомерційним лобіюванням. Але більшість з них, котрі стосуються методів, обмежень лобіювання, правового статусу суб’єктів лобіювання та їхніх звітності та прав та обов’язків, прав та обов’язків об’єкта лобіювання, підзвітність перед клієнтами лобіювання (права клієнта), а також поширення державного нагляду за дотриманням вимог законодавства з питань лобіювання логічно мали б поширюватися на всіх суб’єктів лобіювання, і некомерційного також.

Відсутність же поширення на некомерційне лобіювання, яке можуть здійснювати профспілки та громадські організації, повною мірою позбавляють таке лобіювання легальних процедур при здійсненні ними своєї статутної діяльності в частині лобіювання. Тобто, така діяльність лишається неупорядкованою, і не підкорятиметься загальним правилам лобіювання.

Наприклад, згідно ч. 2 ст. 7 аналізованого Закону, “до методів лобіювання належать:

1) будь-яка пряма чи опосередкована комунікація з об’єктом лобіювання щодо питань, пов’язаних з предметом лобіювання;

2) підготовка та розповсюдження реклами, пропозицій, програмних і позиційних документів, аналітичних матеріалів, результатів соціологічних та інших досліджень щодо питань, пов’язаних з предметом лобіювання, у тому числі з використанням медіа або мережі Інтернет;

3) участь у заходах щодо питань, пов’язаних з предметом лобіювання, з метою впливу (спроби впливу) на об’єкт лобіювання;

4) запрошення об’єкта лобіювання для участі у зустрічах, конференціях, заходах тощо;

5) організація проведення публічних заходів, інформаційних кампаній, інших заходів, не заборонених законом, що пов’язані з предметом лобіювання;

6) інші методи, не заборонені Конституцією та законами України, які полягають у здійсненні суб’єктом лобіювання впливу (спроби впливу) на об’єкт лобіювання щодо предмета лобіювання” [1].

Такі методи не визначені для профспілок та громадських організацій, і не поширюються на них, як не розповсюджуються на них права суб’єкта лобіювання, визначені у ст. 14 аналізованого Закону. До речі, кожному з визначених прав суб’єкта лобіювання відповідає обов’язок їх задоволення. Звернемо увагу на найбільш значущі з таких прав, які саме визначають ефективне лобіювання.

Згідно п. 3 ч. 1 ст. 14, суб'єкт лобіювання має право звертатися до об'єктів лобіювання з метою отримання інформації, пов'язаної із сферою та/або предметом лобіювання, та отримувати таку інформацію на своє звернення, крім інформації з обмеженим доступом. А для профспілок та громадських організацій такого права не передбачено.

У встановленому законодавством порядку суб'єкт лобіювання, згідно п. 5 ч. 1 ст. 14 Закону, має право входити до адміністративних будівель органів державної влади, інших державних органів та органів місцевого самоврядування під час здійснення лобіювання (якщо такий доступ пов'язаний із сферою та/або предметом лобіювання), брати участь у засіданнях таких органів під час розгляду питань, пов'язаних із сферою та/або предметом лобіювання. Таке право у представників інститутів громадянського суспільства відсутнє.

Також лобіст комерційного інтересу може подавати власні аналітичні матеріали до проектів нормативно-правових актів (п. 6 ч. 1 ст. 14) та ініціювати підготовку проекту нормативно-правового акту, бути зазначеним у списку його авторів (п. 7 ч. 1 ст. 14). І цього права позбавлені профспілки та громадські організації.

Але це далеко не все: профспілки та громадські організації також не мають тих обов'язків, які покладаються Законом України "Про лобіювання" на лобістів комерційного інтересу. Так, згідно ч. 2 ст. 14 аналізованого Закону, на лобіста комерційного інтересу покладаються такі обов'язки:

1) неухильно додержуватися у своїй діяльності вимог Конституції України та законів України, а також *Правил етичної поведінки*;

2) не допускати конфлікту інтересів під час лобіювання, врегульовувати конфлікт інтересів під час лобіювання відповідно до умов договору та *Правил етичної поведінки*;

3) не перешкоджати діяльності та *дотримуватися режиму роботи об'єктів лобіювання*;

4) *інформувати об'єкт лобіювання про факт здійснення лобіювання, сферу лобіювання, предмет лобіювання, клієнта або іншого бенефіціара*;

5) *надавати об'єкту лобіювання достовірну інформацію та не вводити в оману щодо сфери лобіювання, предмета лобіювання, клієнта або іншого бенефіціара*;

6) своєчасно та в повному обсязі *подавати достовірну інформацію до Реєстру прозорості в порядку, встановленому законодавством*;

7) у разі виникнення обставин, встановлених частиною четвертою статті 10 (Обмеження у доступу лобістської діяльності – *Авт.*) цього Закону, у визначений цим Законом строк *подати до Національного агентства заяву (шляхом направлення письмового або електронного звернення) про зупинення або припинення відповідного статусу суб'єкта лобіювання та повідомити про такі обставини клієнта*;

8) у разі отримання інформації про виникнення обставин, передбачених статтею 12 цього Закону (Обмеження щодо клієнта, бенефіціара, джерела фінансування лобіювання – *Авт.*), невідкладно зупинити здійснення лобіювання на замовлення відповідного клієнта та/або в комерційних інтересах бенефіціара та вжити всіх необхідних заходів для припинення дії договору лобіювання;

9) здійснювати з клієнтом розрахунки, пов'язані з лобіюванням, у безготівковій формі, не допускати фінансування лобіювання з джерел, визначених частиною другою статті 12 цього Закону (Обмеження щодо фінансування лобіювання – *Авт.*);

10) утримуватися від пропозиції, обіцянки, надання об'єкту лобіювання чи пов'язаним з об'єктом лобіювання особам неправомірної вигоди;

11) виконувати інші обов'язки, передбачені цим Законом [1] (Виділені ті обов'язки, які безпосередньо стосуються комунікації лобіста з об'єктом лобіювання – *Авт.*).

Знову ж, хоча не всі вказані обов'язки можна екстраполювати на лобістську діяльність профспілок та громадських організацій, переважна їх частина була б корисною задля регулювання і їхньої лобістської діяльності. Це б посилювало відповідальність перед громадами та членами профспілок, впорядкувало б їхню комунікацію з об'єктами лобіювання і т.д. До речі, хіба не найголовніше, поширення необхідних обов'язків щодо здійснення лобіювання врівноважувало б і ставлення об'єктів лобіювання до комерційного і некомерційного лобіювання.

Останнім аспектом, який необхідно оцінити для бачення напрямів удосконалення інформаційно-правової політики впорядкування лобістської комунікації, це необхідність включення суб'єктів лобіювання до відповідного Реєстру прозорості, який забезпечуватиме повну відкритість такої діяльності, і ведення якого належатиме Національному агентству з питань запобігання корупції (далі – НАЗК).

Згідно ч. 2 – 3 ст. 5 досліджуваного Закону Реєстр прозорості – це інформаційно-комунікаційна система, що забезпечує збирання, накопичення, захист, облік, відображення, оброблення та надання інформації про суб'єктів лобіювання та їх звітність. Він створюється з метою надання безоплатного публічного доступу до актуальної та достовірної інформації про суб'єктів лобіювання та їх звітність, а дані Реєстру прозорості є відкритими і загальнодоступними, за виключенням обмежень персональних даних.

Звичайно, через відсутності визнання профспілок і громадських організацій суб'єктами лобіювання, їх лобістська діяльність лишатиметься поза полем соціального контролю та контролю НАЗК, адже включення Національне агентство з питань запобігання корупції до Реєстру прозорості на них не поширюється.

Проаналізоване вище свідчить про те, що чинне законодавство в сфері легалізації лобіювання, а саме – Закон України “Про лобіювання” 2024 р. містить системні недоліки, які протирічать загальним принципам розуміння лобіювання розвинених демократіях, у т.ч. в ЄС. Не відповідає таке обмежене бачення і розумінню сутності лобіювання, яке висловлювалося в доктрині і відображувалося в законопроектах попередніх каденцій Верховної Ради. Через такі системні помилки у розумінні лобіювання як виключно лобістської діяльності з комерційного інтересу, з одного боку, викреслюються з кола суб'єктів лобіювання всі фактичні суб'єкти лобіювання без комерційного інтересу: профспілки та громадські організації, а з другого боку, останні позбавляються гарантованих прав і впорядкованих обов'язків щодо процесу лобіювання.

Також, на таких фактичних суб'єктів лобіювання як профспілки та громадські організації не поширюється і забезпечення прозорості через винесення їх з кола суб'єктів, котрі підлягають внесенню в Реєстр прозорості, який веде НАЗК.

Інформаційно-правова політика держави, спрямована на легітимізацію лобіювання як специфічної комунікації, спрямованої на досягнення прозорості взаємодії суспільства і влади та унеможливлення політичної корупції. Основні з цих векторів наведені нижче у Висновках.

Висновки.

Аналіз змісту Закону України “Про лобіювання” 2024 р. дозволяє зробити висновки про те, що його назва не відповідає змісту: назва стосується процесу та явища лобіювання, а зміст Закону повною мірою направлений на врегулювання комерційної лобістської діяльності.

В Законі України “Про лобіювання” втрачена основна ідея унормування лобіювання, котрої вимагають сучасні тренди ЄС. Також у ньому не враховані корисні і вірні напрацювання попередніх каденцій законотворців на рівні законопроектів, хоча такі напрацювання відповідали стандартам демократичних суспільств значно більшою мірою.

Розвинені країни світу та Європейський Союз, зокрема, лобіювання розуміють як нормативно впорядкований і прозорий механізм впливу на владу з метою прийняття нею певних рішень або утримання від таких. Ключовими факторами прозорості лобіювання є нормативне визначення лобізму, визначення порядку здійснення лобістської діяльності професійними лобістськими організаціями та ведення реєстрів таких, прозорість лобістських комунікацій з представниками влади. Але такі реєстри стосуються не виключно лобістів-професіоналів, а й включають інших суб'єктів лобіювання, які здійснюють лобіювання в межах своїх повноважень: профспілки та громадські організації.

Закон України “Про лобіювання” обмежив коло суб'єктів лобіювання професійними лобістами, які вчинюють лобіювання на користь комерційного інтересу. Внаслідок такого визначення норми Закону не поширюються на інших фактичних лобістів, які взаємодіють з владою без комерційного інтересу, який не допускається самою природою їх діяльності. Це – профспілки та громадські організації.

Внаслідок такого рішення всі фактичні лобісти, крім лобістів комерційного інтересу, позбавлені законодавчого закріплення методів лобіювання, прав, обов'язків та інших гарантій та обмежень, які законодавець бачить необхідними застосувати до лобістської діяльності.

Реєстр прозорості, згідно вимог чинної редакції Закону України “Про лобіювання”, також не повинен включати в себе дані про фактичних суб'єктів лобіювання без комерційного інтересу. Таким чином, лобістська діяльність інститутів громадянського суспільства позбавляється вимог прозорості, і, відповідно, вибуває з поля контролю суспільством за діяльністю лобістів та об'єктів лобіювання на свій інтерес.

Інформаційно-правова політика держави, спрямована на легітимізацію лобіювання як специфічної комунікації, спрямованої на досягнення прозорості взаємодії суспільства і влади та унеможливлення політичної корупції, має визначити такі основні вектори свого розвитку:

- 1) відкоригувати розуміння лобіювання як впорядковану комунікацію між громадянським суспільством та бізнесом з суб'єктами правотворчої діяльності;
- 2) лобістську діяльність розуміти як професійну діяльність з лобіювання, яка існує поряд з лобістською діяльністю інститутів громадянського суспільства;
- 3) правильно визначити реальне коло суб'єктів лобіювання і включити їх всіх до такого кола на законодавчому рівні, визначити їхні права та обов'язки;
- 4) коректно визначити предмет комунікації лобіювання;
- 5) поширити дію Реєстру прозорості на інститути громадянського суспільства, котрі займаються лобіюванням.

Використана література

1. Про лобіювання: Закон України від 23.12.24 р. № 3606-IX. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2024. № 18. Ст. 77. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3606-20#Text>
2. Про лобіювання: проект закону від 13.04.99 р. № 3188. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=5838

3. Про правовий статус груп об'єднаних спільними інтересами (лобістських груп): проект закону від 03.11.99 р. № 3188-1. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=7028
4. Про діяльність лобістів у Верховній Раді України: проект закону від 09.11.05 р. № 8429. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=26076
5. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Указ Президента України від 15.11.05 р. № 1276/2005. *Офіційний вісник України*, 2005. № 38. С. 17. Ст. 2363. Код акта 33756/2005.
6. Про прийняття за основу проекту закону України про внесення змін до деяких законів України щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення: Постанова Верховної Ради України від 23.10.09 р. № 1689-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1689-VI#Text>
7. Чірва В. Лобізм в Україні стане легальним. – (Українсько-польський портал “DIALOG”). 13 грудня 2023 р. URL: <https://edialog.media/uk/2023/12/15/%D0%BB%D0%BE%D0%B1%D1%96%D0%B7%D0%BC-%D0%B2-%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D1%96-%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B5-%D0%BB%D0%B5%D0%B3%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B8%D0%BC>
8. Публічна дипломатія та лобіювання громадських інтересів на місцевому рівні: матеріали всеукраїнської конференції за підсумками однойменного проекту у Верховній Раді України, м. Київ, 25-го лют. 2009 р. Київ: ІПО, 2009. 80 с.
9. Gilens Martin, Page Bengamen. *Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens*. Cambridge University Press. 18.09.2014. URL: <https://www.cambridge.org/core/journals/perspectives-on-politics/article/testing-theories-of-american-politics-elites-interest-groups-and-average-citizens/62327F513959D0A304D4893B382B992B>
10. Reich Robert. Robert Reich: Lobbyists are snuffing our democracy, one legal bribe at a time. Salon. 9.06.2015. URL: https://www.salon.com/2015/06/09/robert_reich_lobbyists_are_snuffing_our_democracy_one_legal_bribe_at_a_time_partner
11. UK Public Affairs Council (UKPAC) – Рада зі зв'язків із громадськістю Великобританії, функції якої охоплювали саморегулювання осіб, які беруть участь у лобістській діяльності Великобританії. У червні 2015 р. після створення обов'язкового реєстратора консультантів-лобістів, згідно положень Lobbying Act 2015 (Закону про лобіювання) була ліквідована.
12. Lobbying Definition. UKPAC Public Affairs Council. URL: <http://citizenpower.co.uk/en/resources/lobbying-definition.html>
13. Green Paper European Transparency Initiative. Brussels, 3.5.2006 COM(2006) 194 final. URL: https://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com2006_194_en.pdf
14. Communication from the Commission – Follow-up to the Green Paper 'European Transparency Initiative' {SEC(2007) 360} /* COM/2007/0127 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52007DC0127>
15. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community. 13.12.2007. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT>
16. Transparency Register. URL: https://transparency-register.europa.eu/index_en
17. Alessandro. Press release: European Parliament to end secret lobby meetings. Transparency International EU. 19.01.2019. URL: <https://transparency.eu/press-release-european-parliament-to-end-secret-lobby-meetings>
18. Lobbying in a democratic society (European code of good conduct on lobbying). Recommendation 1908 (2010). Parliamentary Assembly Council of Europe. URL: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17832&lang=en>
19. Role of parliaments in fighting corruption. Resolution 1214 (2000). Parliamentary Assembly Council of Europe. URL: <https://pace.coe.int/en/files/16794/html>
20. Financing of political parties. Recommendation 1516 (2001). Parliamentary Assembly Council of Europe. URL: <https://pace.coe.int/en/files/16907/html>

21. Code of good practice in electoral matters. Resolution 1264 (2001). Parliamentary Assembly Council of Europe. URL: <https://pace.coe.int/en/files/16962/html>
22. The code of good practice for political parties. Resolution 1546 (2007). Parliamentary Assembly Council of Europe. URL: <https://pace.coe.int/en/files/17529/html>
23. Corporate ethics in Europe / Resolution 1392 (2004). Parliamentary Assembly Council of Europe. URL: <https://pace.coe.int/en/files/17250/html>
24. Conflict of interest. Resolution 1554 (2007). Parliamentary Assembly Council of Europe. URL: <https://pace.coe.int/en/files/17542/html>
25. State of human rights and democracy in Europe. Resolution 1547 (2007). Parliamentary Assembly Council of Europe. URL: <https://pace.coe.int/en/files/17531/html>
26. State of human rights and democracy in Europe. Recommendation 1791 (2007). Parliamentary Assembly Council of Europe. URL: <https://pace.coe.int/en/files/17532/html>
27. Прошко В. Проблеми реальної практики механізмів громадської участі на місцевому рівні: матеріали всеукраїнської конференції за підсумками однойменного проекту у Верховній Раді України *Публічна дипломатія та лобіювання громадських інтересів на місцевому рівні*, м. Київ, 25 лют. 2009 р. Київ: ПЮ, 2009. 80 с. С. 20-21.
28. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15.09.99 р. № 1045-XIV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1999. № 45. Ст. 397. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1045-14#Text>
29. Про соціальний діалог: Закон України від 23.12.10 р. № 2862-VI. *Верховної Ради України (ВВР)*. 2011. № 28. Ст. 255. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2862-17#Text>
30. Про громадські організації: Закон України від 22.03.12 р. № 4572-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2013. № 1. Ст. 1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>

* * *
