

Конституційне право; муніципальне право

УДК 342.53

**Муртіщева Аліна Олександрівна**

*кандидат юридичних наук,*

*асистент кафедри державного будівництва*

*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

**Муртищева Алина Александровна**

*кандидат юридических наук,*

*ассистент кафедры государственного строительства*

*Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого*

**Murtishcheva Alina**

*Candidate of Legal Sciences,*

*Assistant Lecturer of the Department of State Construction*

*Yaroslav Mudryi National Law University*

*ORCID: 0000-0001-6520-7297*

**Врещ Юлія Олександрівна**

*студентка*

*Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

**Врещ Юлия Александровна**

*студентка*

*Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого*

**Vretch Julia**

*Student of*

*Yaroslav Mudryi National Law University*

**Радченко Олександра Андріївна**

*студентка*

*Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

**Радченко Александра Андреевна**

*студентка*

*Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого*

**Radchenko Alexandra**

*Student of*

*Yaroslav Mudryi National Law University*

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЛОБІЗМУ: ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ  
КРАЇН, ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ  
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЛОББИЗМА: ОПЫТ  
ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН, ПЕРСПЕКТИВЫ ДЛЯ УКРАИНЫ  
LEGAL REGULATION OF LOBBYING: EXPERIENCE OF FOREIGN  
COUNTRIES, PROSPECTS FOR UKRAINE**

*Анотація.* Робота присвячена аналізу правового регулювання інституту лобізму в окремих зарубіжних країнах, а також визначенню перспектив правової регламентації лобізму в Україні. У статті надана загальна характеристика сутності лобізму, як діяльності з метою здійснення впливу від імені та в інтересах зацікавлених осіб на органи влади, передусім, парламент. Визначені основні форми лобізму, охарактеризовані способи лобіювання, що мають місце у практиці зарубіжних країн. Зазначено, що так званий «класичний» лобізм піддається правовому регулюванню, про що свідчить практика зарубіжних країн, зокрема, Великобританії, Канади та Німеччини.

У роботі досліджено правовий досвід регулювання лобізму в сучасних зарубіжних державах, що відносяться до різних правових сімей, в результаті чого визначені риси конституційних основ лобістської діяльності, об'єкт, предмет лобізму. Відзначені особливості правового регулювання лобізму в зарубіжних країнах, зокрема, відсутність єдиного

*закону про лобізм у Великобританії та комплексне регулювання інституту; класифікація лобістів залежно від специфіки діяльності у Канаді; необхідність реєстрації лобістських спілок в Німеччині та ін.*

*Окрему увагу приділено аналізу українського досвіду врегулювання лобізму, як інституту, що сприяє залученню громадськості до законопроектної роботи, в результаті чого зроблено висновок, що є усі підстави вважати, що розміри лобізму в сучасній Україні значні, однак, в умовах нерозвиненості політико-правової системи і недосконалої законодавчої влади лобізм стає основною формою представництва інтересів. При цьому лобізм не знаходить належної уваги державних органів, громадськості та законодавця, хоча окремі спроби нормативної регламентації лобізму мають місце в законопроектній роботі парламенту.*

**Ключові слова:** *лобізм, лобіювання, групи інтересів, форми лобізму, адвокація.*

**Анотація.** *Работа посвящена анализу правового регулирования института лоббизма в отдельных зарубежных странах, а также определению перспектив правовой регламентации лоббизма в Украине. В статье предоставлена общая характеристика сущности лоббизма, как деятельности с целью оказания влияния от имени и в интересах заинтересованных лиц на органы власти, прежде всего, парламент. Определены основные формы лоббизма, охарактеризованы способы лоббирования, которые имеют место в практике зарубежных стран. Отмечено, что так называемый «классический» лоббизм подвергается правовому регулированию, о чем свидетельствует практика зарубежных стран, в частности Великобритании, Канады и Германии.*

*В работе исследован правовой опыт регулирования лоббизма в современных зарубежных государствах, относящихся к различным*

*правовым семьям, в результате чего определены черты конституционных основ лоббистской деятельности, объект, предмет лоббизма. Отмечены особенности правового регулирования лоббизма в зарубежных странах, в частности, отсутствие единого закона о лоббизме в Великобритании и комплексное регулирование института; классификация лоббистов в зависимости от специфики деятельности в Канаде; необходимость регистрации лоббистских союзов в Германии и другое. В результате чего сделан вывод, что как показывает зарубежный опыт, обеспечение диалога общества и государства в процессе принятия публично-властных решений является неотъемлемым признаком демократического режима, утверждение которого закреплено в конституциях большинства современных государств в качестве одного из основных приоритетов.*

*Особое внимание уделено анализу украинского опыта урегулирования лоббизма, как института, способствующего привлечению общественности к законопроектной работы, в результате чего сделан вывод, что есть все основания считать, что размеры лоббизма в современной Украине значительные, однако, в условиях неразвитости политико-правовой системы и несовершенства законодательной власти лоббизм становится основной формой представительства интересов. При этом лоббизм не находит должного внимания государственных органов, общественности и законодателя, хотя отдельные попытки нормативной регламентации лоббизма имеют место в законопроектной работе парламента.*

**Ключевые слова:** *лоббизм, лоббирование, группы интересов, формы лоббизма, адвокатура.*

**Summary.** *The work is devoted to the analysis of the legal regulation of the institution of lobbying in some foreign countries, as well as to the definition of the prospects of the legal regulation of lobbying in Ukraine. The article*

*provides a general description of the essence of lobbying, as an activity aimed at influencing the authorities on behalf of and in the interests of stakeholders, especially the parliament. The main forms of lobbying are identified, the methods of lobbying that take place in the practice of foreign countries are characterized. It is noted that the so-called "classic" lobbying is subject to legal regulation, as evidenced by the practice of foreign countries, in particular, Britain, Canada and Germany.*

*The paper examines the legal experience of lobbying regulation in modern foreign countries belonging to different legal families, as a result of which the features of the constitutional foundations of lobbying, the object, the subject of lobbying are identified. The peculiarities of legal regulation of lobbying in foreign countries are noted, in particular, the lack of a single law on lobbying in the UK and comprehensive regulation of the institution; classification of lobbyists depending on the specifics of activities in Canada; the need to register lobbying unions in Germany and more. As a result, it was concluded that, as foreign experience shows, ensuring dialogue between society and the state in the process of making public decisions is an integral feature of a democratic regime, the approval of which is enshrined in the constitutions of most modern states as one of the main priorities.*

*Particular attention is paid to the analysis of the Ukrainian experience of lobbying as an institution that promotes public involvement in the bill, resulting in the conclusion that there is every reason to believe that the size of lobbying in modern Ukraine is significant, however, underdeveloped political and legal system and imperfections of the legislature lobbying becomes the main form of representation of interests. At the same time, lobbying does not find due attention of state bodies, the public and the legislator, although some attempts to regulate lobbying take place in the draft law of the parliament.*

**Key words:** *lobbying, groups interests, forms of lobbying, advocacy.*

**Постановка проблеми.** Кожна держава на різних етапах розвитку зіштовхується із певними складнощами в процесі реалізації інтересів окремих громадян і різних категорій населення (підприємців, державних службовців, національних меншин, незапрацездатного населення тощо). Для втілення цих інтересів в життя необхідно створення належної правової основи, а також підтримка з боку держави, оскільки рішення органів державної влади, безумовно, суттєво впливають на динаміку розвитку соціальних, економічних та інших відносин, а також на реалізацію значного спектру інтересів соціуму. Одним з інструментів впливу на владні структури з метою реалізації інтересів окремих груп населення на сьогодні є інститут лобізму. Однак важелі тиску в межах цього інституту населенням пострадянського простору переважно сприймаються як явище, що перебуває поза рамками правового регулювання. При цьому закордонний досвід переконливо свідчить про можливе надання правового поля для лобіювання, а формування цього інституту відносять ще до кінця XIX – початку XX століття, що засвідчило процеси подальшої демократизації політичної системи західних країн.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питаннями вивчення лобізму займалися вчені в галузях політології, юриспруденції, економіки. Зокрема, теоретичним підґрунтям дослідження проблеми лобіювання в державному управлінні зарубіжних країн та України стали розробки зарубіжних і вітчизняних фахівців, присвячені системі соціального представництва, групам інтересів, політичним технологіям, взаємодії держави і громадянського суспільства, забезпеченню ефективності державного управління. Серед них можна відзначити роботи А. І. Василенко, В. Г. Королько, Н. М. Меньшеніна, М. І. Росенко та інших.

**Метою дослідження** є вивчення правового досвіду регулювання лобізму в сучасних державах, що відносяться до різних правових сімей;



визначення конституційних основ лобістської діяльності; аналіз українського досвіду та перспектив врегулювання інституту лобізму.

**Виклад основного матеріалу.** У сучасному світі лобізм все частіше сприймається як сучасний правовий інструмент для взаємин влади і суспільства. Однак серед учених на сьогодні відсутня одностайність в розумінні самого поняття лобізму, його принципів, підходів і методів здійснення.

Так, загалом під лобізмом розуміється діяльність окремих осіб або групи осіб щодо органів державної влади з метою здійснення впливу від імені та в інтересах конкретного клієнта на розробку, прийняття і реалізацію цими органами законодавчих актів і адміністративних рішень. Теорія парламентського права розглядає лобізм як практику відстоювання інтересів в парламенті неурядовими об'єднаннями та фінансово-промисловими групами [1, с. 12-13].

У сучасному світі можна виділити основні способи здійснення лобіювання:

- через громадську думку – шляхом використання технологій проведення масових акцій, організації масових звернень до владних органів, а також проведення інформаційних кампаній через засоби масової інформації та висвітлення гучних і резонансних судових процесів;
- шляхом використання виборчих кампаній, в яких лобісти можуть приймати як особисту участь в якості кандидатів або ж брати участь у висуванні і просуванні «власних» кандидатів на ті чи інші виборні посади, а також брати участь у фінансуванні їх виборчих кампаній;
- шляхом використання власних формальних контактів – участь в розробці проектів нормативно-правових актів та організації їх публічних обговорень;
- консультування представників владних структур і проведення експертизи прийнятих ними рішень;

- надання інформації, участь в роботі органів державної влади через громадські ради і інші консультативно-дорадчі органи;
- ініціювання проведення парламентських слухань;
- шляхом використання неформальних контактів: організація і проведення різних форумів, конференцій, «круглих» столів, організація симпозіумів та неформальних зустрічей тощо.

У практиці лобістської діяльності прийнято виділяти три основні форми лобізму:

1) **прямий лобізм** – це цілеспрямована робота з представниками парламенту з метою досягнення прийняття певного рішення, яке відповідає конкретним інтересам;

2) **непрямий або опосередкований лобізм** – це організація і проведення кампаній, які здійснюються переважно в самому парламенті з метою підтримки того чи іншого рішення, тобто лобісти або лобі (групи лобістів) в більшій мірі просто схиляють до голосування взагалі, а не за конкретний результат.

3) **внутрішній лобізм** – це діяльність певних «груп інтересів» всередині парламенту, які створюються з метою отримання необхідного їм рішення, тобто в цьому випадку лобісти схиляють голосувати саме за певний результат.

На сьогодні в більшості демократичних держав лобіювання стало однією з поширених форм цілеспрямованого впливу громадян, інститутів громадянського суспільства, суб'єктів господарювання на здійснення державної влади. У державах пострадянського простору лобіювання, в цілому, розглядається як позаправове явище, хоча таке розуміння, на нашу думку, не відповідає його природі.

Лобісти та лобістські об'єднання виконують важливу функцію посередників між суспільством і державою, інформуючи держава про інтереси і потреби різних соціальних груп населення, стан справ в цій чи



іншій сфері суспільного життя [2, с. 350]. Крім того, лобіювання є особливим механізмом зворотного зв'язку між суспільством і державою, який дозволяє давати суспільну оцінку результативності діяльності державної влади.

У державах пострадянського простору в основному відсутні нормативно-правові механізми регулювання інституту лобіювання, що, в свою чергу, створює прийнятні умови для так званого «квазілобіювання», яке посилює існуючі в державі корупційні ризики і загрози. Насправді ж «класичний» лобізм піддається правовому регулюванню, про що свідчить практика таких країн, як Великобританія, Канада, Німеччина та ін. Встановлюючи законодавчі критерії здійснення лобізму, йому надаються риси юридичної визначеності, зокрема: лобіювання стає доступним для будь-якого приватного інтересу, стає гарантією просування приватного інтересу та захисту своїх прав тощо. Таким чином, переведення лобізму в юридичне поле може перетворити парламентську практику представництва громадських інтересів більш дієвою і прозорою.

У більшості демократичних держав діяльність лобістів є юридично визначеною і легалізованою, що дає йому законну можливість відігравати значну роль у формуванні та здійсненні державної політики. На відміну від електорату, який реалізує свої політичні права тільки в період виборчих кампаній, лобісти беруть участь в політичному процесі безперервно, без їхньої участі не приймається багато важливих законодавчих актів, при цьому вони опосередковано впливають на всі гілки влади в державі.

Інститут лобіювання досить по-різному закріплюється в зарубіжних країнах. Так, умовно всі держави можна розділити на чотири групи, в залежності від особливостей правового регулювання лобіювання. Перша група включає держави, в яких існує законодавче регулювання лобізму (США, Канада, Японія). Друга група представлена державами, в яких існує законодавче регулювання тільки окремих аспектів лобізму (наприклад,

Кодекс етики лобістів у Франції, Положення «Про реєстрацію союзів і їх представників в Бундестазі» в Німеччині). Третя група охоплює країни, в яких відсутнє відповідне правове регулювання лобістської діяльності, однак, при цьому ведеться пошук оптимального вирішення цієї проблеми, і найбільш значимі закони приймаються при попередньому обговоренні з представниками громадськості (Італія, Польща, Казахстан, Україна). Четверту групу складають держави, в яких проблема лобіювання взагалі не звертає на себе належної уваги законодавця (Білорусь, КНР) [3].

Аналіз сучасних конституцій більшості держав, незалежно від того, чи визначено лобізм в їх поточному законодавстві, дозволяє виділити певні основи (засади) лобістської діяльності, до яких можна віднести: визнання народу джерелом влади; гарантування права на свободу думки і слова; право на інформацію; право на вільну участь в мітингах, демонстраціях та інших формах публічних заходів; право на звернення до органів публічної влади тощо.

Легалізація лобіювання здатна сприяти можливості забезпечення за ним державного і громадського контролю, без якого лобізм неминуче буде тісно пов'язаний з корупційною складовою. Тому вважаємо за доцільне проаналізувати конституційно-правовий досвід регулювання лобізму в окремих державах з метою виявлення загальних закономірностей лобіювання і можливих перспектив розвитку цього інституту в Україні.

Наприклад, конституційно-правовими основами лобіювання в Великобританії є:

- право-громадян на подачу петицій до органів влади, яке гарантовано Біллем про права 1689 р.;
- морально-етичні акти парламентаріїв і уряду, які визначають їх допустимі межі взаємодії з лобістами. Депутати британського парламенту можуть отримувати гонорари за консультування суб'єктів

лобіювання з парламентських структур, при цьому їм заборонено здійснювати подібні дії під час законодавчого процесу;

- конституційно-правові традиції та звичаї в сфері парламентської етики.

Також в Великобританії розвинені різні форми саморегуляції лобістів: Асоціація професійних політичних консультантів, Асоціація консультантів у сфері зв'язків з громадськістю та ін.

Суб'єктами лобіювання є лобісти і лобістські об'єднання, які мають статус як фізичних, так і юридичних осіб. Об'єктом виступає парламент і органи виконавчої влади, а саме їх нормотворча діяльність. Предметом лобіювання є нормативно-правові акти парламенту, уряду і урядових установ.

Основними формами лобіювання в Великобританії є:

- направлення в парламент приватних законопроектів в формі петицій;
- участь лобістів і лобістських об'єднань в обговоренні законопроектів за спеціальною парламентською процедурою;
- участь лобістів і лобістських об'єднань в роботі спонсорських підрозділів при соціально-економічних урядових відомствах.

При цьому на сьогодні у Великобританії відсутній єдиний закон про лобістську діяльність. Регулювання лобістської діяльності реалізується великою кількістю законів і кодексів, які визначають правила взаємовідносин держслужбовців з групами інтересів (основним з них є Civil Service Code, на підставі якого кожен урядовий департамент приймає свій Management Code) [4]. Безпосередньо регулюванням взаємин держслужбовців і лобістів займається Комітет зі стандартів публічної сфери, створений в 1994 році. В першій доповіді цього Комітету затверджується, що лобіювання в парламенті і міністерствах є невід'ємним правом кожного. Комітет виходить з того, що контролювати треба не лобістів, а тих, хто лобіює.

У Канаді конституційно-правовими основами лобіювання є:

- Акт «Про реєстрацію лобістів» 1989 року, який визначає основи реєстрації лобістів;
- Кодекс поведінки лобістів 1995 року, що закріплює морально-етичні правила поведінки осіб, які здійснюють лобіювання;
- Акти про Парламенті і Регламент Парламенту, які містять вичерпний перелік правил та рекомендацій, які стосуються діяльності парламентаріїв під час його залучення до лобістської діяльності. Порухення цих вимог тягне для парламентарія негативні наслідки, зокрема, залучення його до кримінальної або конституційної відповідальності.

Суб'єктами лобіювання в Канаді є лобісти та лобістські об'єднання, які так як і у Великобританії можуть мати статус фізичної або юридичної особи. Відповідно до Акту «Про реєстрацію лобістів» 1989 р. лобіст – це будь-яка особа, яка за плату від імені будь-якого іншого особи або організації бере на себе зобов'язання впливати на процес прийняття нормативно-правового акта, а також організувати зустрічі з будь-якими або іншими компетентними органами [5].

Предметом лобіювання в Канаді є нормативно-правові акти парламенту, уряду і урядових установ. Формою лобіювання є внесення в парламент так званого «приватного» законопроекту. Фізичні та юридичні особи, які зацікавлені в прийнятті «приватного» законопроекту, оплачують в парламенті спеціальний податок при внесенні його в парламент на розгляд, а також на кожній стадії його розгляду. Сума такого податку становить від 100 до 800 канадських доларів. Органом, який реєструє лобістів в Канаді, є Центральне бюро реєстрації Канади [5].

Відповідно до Акту «Про реєстрацію лобістів» в Канаді лобісти класифікуються наступним чином: лобісти-консультанти – особи, які: 1) за плату в інтересах будь-якої організації або приватної особи можуть звертатися до держслужбовця з метою розробки проекту закону,

прийняття, зміни або скасування будь-якого закону; розробки або зміни державного проекту або програми; отримання будь-якої субсидії, гранту, пільги від держави; 2) організують зустрічі держслужбовця і третьої особи; корпоративні «вбудовані» лобісти – це особи, найняті будь-якою організацією або приватною особою, обов'язками яких, в основному, є спілкування з держслужбовцями в інтересах роботодавця [5].

Конституційно-правові основи лобіювання в Німеччині становлять норми ч. 1 ст. 9 Основного Закону ФРН, яка гарантує існування основного суб'єкта лобіювання – німецьких громадян, наділених правами створювати об'єднання і товариства; ст. 17 Основного Закону ФРН, яка визначає, що кожен має право самостійно або в групі з іншими письмово звертатися з проханнями та скаргами до органів державної влади та органи місцевого самоврядування [6], а також положення кількох інших актів:

- Федерального Закону «Про направлення петицій в Німецький Бундестаг», що закріплює порядок направлення петицій і участі заявників у процедурі розгляду їх заяв органами влади;
- Кодексу поведінки членів Бундестагу 1972 року, який закріплює право депутатів займатися за винагороду проблемами, які вносяться на обговорення комітетів парламенту, при цьому такі доходи повинні бути офіційно задекларовані;
- Федерального Закону «Про публічний список об'єднань, зареєстрованих у Бундестазі» 1972 року (нім. *Öffentliche Liste über die beim Bundestag registrierten Verbände*), що включає перелік різних союзів і їх персональних представників, які мають право брати участь в роботі парламенту і федерального уряду [3];
- Регламенту діяльності федерального уряду і Єдиного положення про федеральні міністерства, які є підзаконними актами, що визначають форми взаємодії лобістів в особі спілок і об'єднань з органами виконавчої влади.

Суб'єктами лобіювання в Німеччині є виключно юридичні особи, які мають статус об'єднань, спілок і організацій. Об'єктом лобіювання є правотворча діяльність парламенту і органів виконавчої влади. Переважна більшість законів, які приймаються парламентом, ґрунтуються на проектах, підготовлених урядом, що робить саме виконавчу владу переважним суб'єктом лобіювання в Німеччині. Предметом лобіювання є нормативно-правові акти парламенту і органів виконавчої влади. Формами лобіювання в Німеччині є участь представників спілок в роботі комітетів парламенту, консультативно-дорадчих установах, які створені при органах виконавчої влади; а також ініціювання спілками лобістів перед урядовими установами прийняття необхідних НПА, в тому числі законів.

При цьому законодавчо встановлена необхідність реєстрації лобістських спілок в Німеччині, які таким чином отримують офіційну можливість брати участь в роботі профільних парламентських комітетів, відкрито формулювати свою позицію на відкритих парламентських або комітетських слуханнях. Недоліками німецької практики регулювання лобізму можна вважати право німецьких чиновників на свій розсуд вибирати «групи інтересів», які можуть брати участь в розробці законопроектів у федеральних міністерствах, а також відсутність гласності на стадії обговорення законопроектів у парламенті.

Переходячи до дослідження досвіду України, відзначимо, що наразі лобіювання законодавчо чітко не врегульовано, що пов'язано з розподілом і перерозподілом економічних ресурсів, власності, необхідністю суттєвої модернізації правового регулювання окремих сфер суспільного життя. Українські лобісти, як уже зазначалося, багато в чому успадкували форми і методи квазілобіювання радянської епохи, серед яких: широке використання особистих зв'язків і незаконних методів, корупційна складова, відсутність реальної конкуренції інтересів, що призвело до абсолютної непрозорості механізму лобіювання.



Водночас варто зазначити, що лобізм як явище існує в Україні давно, навіть не дивлячись на те, що законодавче врегулювання цього питання поки не досягло належного рівня. Проте Конституція України [7], хоч прямо і не регулює лобістську діяльність, але створює умови для неї, гарантуючи ряд прав: на свободу думки і слова, на вільне вираження поглядів і переконань (стаття 34); на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації з метою захисту політичних, економічних та інших інтересів (стаття 36); право брати участь в управлінні державними справами (стаття 38); направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади та місцевого самоврядування (стаття 40). З цього випливає, що лобіювання принаймні не суперечить Конституції України.

Опосередковано здійснення лобіювання в Україні регламентується положеннями ряду Законів України (наприклад, «Про благодійну діяльність та благодійні організації»; «Про запобігання корупції», «Про політичні партії в Україні» та ін.) і окремими підзаконними нормативними актами. Однак вважаємо, що враховуючи те, що наслідки застосування лобізму можуть мати досить глобальний характер, він повинен мати належне нормативно-правове регулювання. При цьому зарубіжна практика переконливо свідчить, що існуючі способи оформлення діяльності лобістських груп, які вироблялися тривалий період, не можна сліпо копіювати в Україні, а необхідно спиратися на свою культуру, специфіку соціальної та економічної ситуації та існуючі національні традиції.

Відзначимо, в Україні уже були спроби законодавчого врегулювання інституту лобізму у ряді законопроектів: «Про лобізм» № 5144 від 20.09.2016; «Про лобіювання» № 5144-1 від 05.10.2016; «Про забезпечення прозорості та законності комунікації з суб'єктами владних повноважень» № 7129 від 20.09.2017. Зазначені проекти були присвячені регламентації принципів лобізму, визначенню переліку методів лобіювання, порядку

надання дозволу на здійснення лобістської діяльності, її гарантіям. Водночас, вони характеризувались термінологічною неточністю, неповною її відповідністю термінології Конституції та Законів України, відсутністю конкретизації окремих понять (наприклад, поняття «виборчий орган» у проекті «Про лобізм» № 5144 від 20.09.2016), а також занадто варіативним визначенням методів лобістської діяльності, що певною мірою може ускладнити відмежування діяльності лобістів від громадських об'єднань.

Аналогічні суспільні відносини стали предметом регулювання й у законопроекті про «Про публічну адвокацію» № 5661 від 19.01.2017, проте, цей законопроект також не можна вважати цілком прийнятним з точки зору термінологічної визначеності. Зауважимо, що поняття «адвокація» та «лобізм» часто вживаються як синонімічні або дуже близькі за змістом, в цьому разі адвокація розуміється як діяльність професійних лобістів. Але інші дослідники між цими поняттями проводять різницю, або визначаючи, що адвокація, на відміну від лобізму, не має своєю метою отримання прибутку та є громадською діяльністю, а не представництвом бізнесу, або розуміючи адвокацію як більш широке поняття. В цьому випадку адвокація визначається як діяльність із метою здійснення впливу на громадську політику та рішення різних інституцій для представництва і захисту інтересів, а лобіювання – як один з методів адвокації, що полягає у прямій взаємодії з органами державної влади та місцевого самоврядування, як просування певного інтересу, протиборство, конкуренцію між зацікавленими особами [8, с. 6].

У Верховній Раді України дев'ятого скликання зареєстровано декілька законопроектів, направлених на регулювання інституту лобізму: основний – «Про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні» № 3059 від 11.02.2020 [9] та два альтернативних – «Про лобізм» № 3059-1 від 28.02.2020 [10] та «Про правове та прозоре регулювання діяльності з лобіювання» № 3059-2 від 02.03.2020 [11]. Всі

законопроекти мають позитивні риси: визначення лобізму, окреслення кола суб'єктів, які можуть здійснювати лобістську діяльність, та суб'єктів владних повноважень, на яких може здійснюватися вплив, створення електронної реєстрації суб'єктів лобіювання, встановлення заборон на використання окремих методів при здійсненні лобістської діяльності та ін.

Однак аналіз законопроектів також свідчить про невизначеність законодавця із деякими концептуальними аспектами, зокрема, закріплення оплатного характеру лобістської діяльності у визначені лобізму, визнання об'єктом лобіювання нормотворчої діяльності чи самих органів публічної влади, необхідність відмежування адвокації як діяльності громадських об'єднань (правове регулювання адвокації запропоноване тільки в законопроекті № 3059-2 та має фрагментарний характер). Визначення лобізму в зазначених проектах різняться, однак, вважаємо, що порівнюючи із законопроектами 2016-2017 рр. вони є більш повним, передають сутнісні характеристики лобістської діяльності, що більшою мірою узгоджується із зарубіжними тенденціями правового регулювання.

Наразі є усі підстави вважати, що масштаби лобізму в сучасній Україні величезні, в умовах нерозвиненості громадянського суспільства та недоліків у діяльності публічної влади лобізм стає основною формою представництва інтересів, але при цьому знаходиться поза увагою державних органів, громадськості та закону. Тому, механізм взаємодії суспільства і влади в процесі прийняття політичних рішень сьогодні не публічний, а часто корумпований і хаотичний; канали впливу на органи державної влади монополізовані сильними групами тиску, а громадські об'єднання часто не можуть донести свої інтереси до влади [12].

Правове регулювання лобізму в Україні, передусім на рівні спеціального закону, може сприяти правовому оформленню процесу взаємодії представників різних груп інтересів з представниками влади, забезпечить підвищення гласності і відкритості прийняття найважливіших

державних рішень. Сьогодні для України необхідно виробити цивілізовані форми взаємодії груп інтересів з публічною владою, щоб існуючі контакти не реалізовувалися за допомогою тіньових методів. Водночас, досягнення зазначеної мети можливе лише шляхом комплексного опрацювання законодавчих норм, узагальнення зарубіжного досвіду та розроблення термінологічно та змістовно досконалого закону.

**Висновки і пропозиції.** Правова держава можлива тільки за наявності різноманітних способів та методів залучення громадян до вирішення державних справ. Саме розвиток народного представництва є передумовою становлення інститутів громадянського суспільства, які необхідні для посилення демократії в Україні, та врахування реального суспільного інтересу при прийнятті нормативно-правових актів..

Зарубіжний досвід демонструє, що забезпечення діалогу суспільства і держави в процесі прийняття публічно-владних рішень є невід'ємною ознакою демократичного режиму, затвердження якого закріплено в конституціях більшості сучасних держав в якості одного з основних пріоритетів. Тому побудова державності, заснованої на демократичних принципах, передбачає необхідність пошуку оптимального варіанта взаємодії суспільства і держави. Однак різниця в правових системах, менталітеті, історичному досвіді розвитку взаємовідносин у системі «суспільство-держава» обумовлює неможливість прямого запозичення положень про правове регулювання сучасних інститутів, зокрема, лобізму. Проведений аналіз зарубіжного досвіду в цій сфері дозволяє визначити загальні тенденції, які можуть бути враховані в процесі вдосконалення правового регулювання законного впливу громадськості на прийняття державно-владних рішень в Україні. Сьогодні законодавець демонструє зростання інтересу до правової регламентації лобізму, що за умови комплексного опрацювання нормативного матеріалу може сприяти укріпленню гласності та законності в діяльності владних інституцій.

## Література

1. Меньшенина Н. Н. Лоббизм: курс лекцій: учеб. пособие. / Н.Н. Меньшенина, М.В. Пантелеєва; Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2016. 136 с.
2. Королько В. Г. Основы публік рилейшнз. К.: Ваклер. 2000. 528 с.
3. GR і лобізм: теорія та технології: підручник та практикум для бакалаврата і магістратури / під ред. В. О. Ачкасової, І. Є. Мінтусова, О. Г. Філатової. К.: «Юрайт», 2015. 315 с.
4. Профессиональный словарь лоббистской деятельности (составитель П. А. Толстых). URL: [http://lobbying.ru/dictionary\\_word.php?id=1](http://lobbying.ru/dictionary_word.php?id=1) (дата обращения: 03.05.2020).
5. Василенко А. И. Правовое регулирование лоббизма в Канаде // Вестник Пермского университета. 2014. № 2 (24). С. 27-34.
6. Конституція ФРН, прийнята 23.05.1949 року. URL: [https://www.1000dokumente.de/?c=dokument\\_de&dokument=0014\\_gru&l=ru&object=translation](https://www.1000dokumente.de/?c=dokument_de&dokument=0014_gru&l=ru&object=translation) (дата звернення: 03.05.2020).
7. Конституція України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
8. Адвокаційна діяльність та некомерційне лобіювання в Україні: посібник / Прокопенко О. В. Київ: 2017. 82 с.
9. Проект Закону про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні № 3059 від 11.02.2020. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=68128](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68128) (дата звернення: 12.05.2020).
10. Проект Закону про лобізм № 3059-1 від 28.02.2020. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=68265](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68265) (дата звернення: 13.05.2020).
11. Проект Закону про правове та прозоре регулювання діяльності з лобіювання» № 3059-2 від 02.03.2020. URL:

[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=68275](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68275) (дата звернення: 13.05.2020).

12. Росенко М. І. Лобізм і його роль в діяльності сучасних парламентів. Шляхи удосконалення регламентації діяльності лобістів в парламенті України // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2010. № 11. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=214> (дата звернення: 03.05.2020).

### References

1. Menshenina N. N. Lobbizm: kurs lektsiy: ucheb. posobie. / N.N. Menshenina, M.V. Panteleeva; Yekaterinburg: Izd-vo Ural. un-ta, 2016. 136 с.
2. Koroljko, V.Gh. Osnovy pablik rylejshnz. K.: Vakler. 2000. 528 s.
3. GR i lobizm: teoriya ta tekhnologhiji: pidruchnyk ta praktykum dlja bakalavrata i maghistratury / pid red. V. O. Achkasovoji, I. Je. Mintusova, O. Gh. Filatovoji. K.: «Jurajt», 2015. 315 s.
4. Professionalnyy slovar lobbistskoy deyatel'nosti (sostavitel P.A. Tolstykh). URL: [http://lobbying.ru/dictionary\\_word.php?id=1](http://lobbying.ru/dictionary_word.php?id=1) (дата obrashcheniya: 03.05.2020).
5. Vasilenko, A.I. Pravovoe regulirovanie lobbizma v Kanade // Vestnik Permskogo universiteta. 2014. № 2 (24). S. 27-34.
6. Konstytucija FRN, pryjnjata 23.05.1949 roku. URL: [https://www.1000dokumente.de/?c=dokument\\_de&dokument=0014\\_gru&l=ru&object=translation](https://www.1000dokumente.de/?c=dokument_de&dokument=0014_gru&l=ru&object=translation) (дата zvernennja: 03.05.2020).
7. Konstytucija Ukrajiny vid 28.06.1996 roku # 254k/96-VR. Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrajiny. 1996. # 30. St. 141.
8. Advokacijna dijalnistj ta nekomercijne lobijuvannja v Ukrajinі: posibnyk / Prokopenko O.V. Kyjiv: 2017. 82 s.



9. Proekt Zakonu pro derzhavnu rejestraciju sub'jektiv lobijuvannja ta zdijsnennja lobijuvannja v Ukrajinu # 3059 vid 11.02.2020. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=68128](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68128) (data zvernennja: 12.05.2020).
10. Proekt Zakonu pro lobizm # 3059-1 vid 28.02.2020. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=68265](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68265) (data zvernennja: 13.05.2020).
11. Proekt Zakonu pro pravove ta prozore reghuljuvannja dijalnosti z lobijuvannja» # 3059-2 vid 02.03.2020. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=68275](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68275) (data zvernennja: 13.05.2020).
12. Rosenko M. I. Lobizm i jogho rolj v dijalnosti suchasnykh parlamentiv. Shljakhy udoskonalennja reghlamentaciji dijalnosti lobistiv v parlamenti Ukrainy // Derzhavne upravlinnja: udoskonalennja ta rozvytok. 2010. # 11. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=214> (data zvernennja: 03.05.2020).