

Міжнародне право; право ЄС

УДК 341.1/8

Приблуда Павло Миколайович

студент магістратури

Факультету адвокатури

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Приблуда Павел Николаевич

студент магистратуры

Факультета адвокатуры

Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Pribluda Pavlo

Graduate Student of the

Faculty of Advocacy

Yaroslav Mudryi National Law University

**ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ ЛОБІЗМУ В УКРАЇНІ КРІЗЬ
ПРИЗМУ ДОСВІДУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ
ПЕРСПЕКТИВЫ ВНЕДРЕНИЯ ЛОББИЗМА В УКРАИНЕ СКВОЗЬ
ПРИЗМУ ОПЫТА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА
PROSPECTS FOR THE INTRODUCTION OF LOBBYING IN
UKRAINE THROUGH THE PRISM OF THE EXPERIENCE OF THE
EUROPEAN UNION**

Анотація. На основі досліджень відомих науковців та теоретиків права, а також користуючись світовою практикою, у статті наведено характеристику поняття «лобїзм». Визначено етимологічне походження слова «лобїзм».

На прикладі права ЄС розглянуто особливості діяльності лобїзму в інституціях ЄС. Зокрема було проаналізовано тенденції розвитку лобїзму

у зв'язку з економічною інтеграцією ЄС. Також надано визначення поняття «лобізм» відповідно до Європейського законодавства. Здійснено аналіз лобістської діяльності керуючись основоположними документами з цього питання, такими як: *Lobbying in the EU: current rules and practices* та *Green Paper on the European Transparency Initiative*. Так в *Green Paper on the European Transparency Initiative* зазначені основні принципи діяльності лобістів та фінансування лобістської діяльності. Окремим пунктом слід виділити, що в цьому акті визначені так звані «проблемні зони», тобто ті сфери, та відповідна діяльність, котра може зашкодити правильній оцінці потреб громадянського суспільства та бізнес-груп у захисті їхніх прав, зокрема це шахрайство, корупція, та використання медіа-ресурсів для створення ажіотажу навколо проблеми або кампанії, яка реально не є предметом стурбованості громадян ЄС. Щодо *Lobbying in the EU: current rules and practices*, то було проаналізовано основні функції лобізму, а також основні інструменти лобізму, серед яких: збір інформації, участь у експертних групах, контактування з посадовими особами та пропаганда відповідних кампаній у засобах масової інформації.

Здійснено аналіз діяльності лобі-груп, які належать до різних сфер, серед яких: суспільні інтереси (професійні союзи, захист прав споживачів), соціальна сфера (захист трудових прав та профспілкові організації), екологічна сфера та «енергетична» сфера.

Окремо проаналізовано тenezу розвитку українського лобістського законодавства, серед поміж іншого виділено: проект закону України про лобіювання, прийняття якого обумовлено приєднанням України до Конвенції ООН проти корупції, а також законодавче регулювання лобізму в Україні, спроби якого були здійснені внаслідок підписання та ратифікації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським союзом. Здійснений

аналіз законопроекту «Про лобізм» від 28.02.2020 року. Порівняно дослід впровадження лобістського законодавства в ЄС та Україні.

Ключові слова: *Європейський Союз, акт, вплив, закон, лобі-групи, лобізм, лобістське законодавство, моніторинг, суспільні інтереси, інтереси.*

Анотація. *На основе исследований известных ученых и теоретиков права, а также используя мировую практику, в статье приведена характеристика понятия «лоббизм». Определены этимологическое происхождение слова «лоббизм». На примере права ЕС рассмотрены особенности деятельности лоббизма в институтах ЕС. В частности, были проанализированы тенденции развития лоббизма в связи с экономической интеграцией ЕС. Также дано определение понятия «лоббизм» в соответствии с Европейским законодательством. Осуществлен анализ лоббистской деятельности руководствуясь основополагающими документами по этому вопросу, такими как: *Lobbying in the EU: current rules and practices* и *Green Paper on the European Transparency Initiative*. Так в *Green Paper on the European Transparency Initiative* указаны основные принципы деятельности лоббистов и финансирования лоббистской деятельности. Отдельным пунктом следует выделить, что в этом акте определены так называемые «проблемные зоны», то есть те сферы, и соответствующая деятельность, которая может повредить правильной оценке потребностей гражданского общества и бизнес-групп в защите их прав, в частности это мошенничество, коррупция, и использование медиа-ресурсов для создания ажиотажа вокруг проблемы или кампании, которая реально не является предметом озабоченности граждан ЕС. Что касается *Lobbying in the EU: current rules and practices*, то были проанализированы основные функции лоббизма, а также основные*

инструменты лоббизма, среди которых: сбор информации, участие в экспертных группах, контакта с должностными лицами и пропаганда соответствующих кампаний в средствах массовой информации.

Осуществлен анализ деятельности лобби-групп, принадлежащих к различным сферам, среди которых: общественные интересы (профессиональные союзы, защита прав потребителей), социальная сфера (защита трудовых прав и профсоюзные организации), экологическая сфера и «энергетическая» сфера. Отдельно проанализированы генезис развития украинского лоббистского законодательства, среди прочего выделено: проект закона Украины о лоббировании, принятие которого обусловлено присоединением Украины к Конвенции ООН против коррупции, а также законодательное регулирование лоббизма в Украине, попытки которого были осуществлены в результате подписания и ратификации Соглашения об ассоциации между Украина и Европейским союзом. Проведенный анализ законопроекта «О лоббизме» от 28.02.2020 года. Произведено сравнение опыта внедрения лоббистского законодательства в ЕС и Украине.

Ключевые слова: *Европейский Союз, акт, действие, закон, лобби-группы, лоббизм, лоббистская законодательство, мониторинг, общественные интересы, интересы.*

Summary. *Based on the research of well-known scholars and theorists of law, as well as using world practice, the article describes the concept of "lobbying". The etymological origin of the word "lobbying" is determined. The peculiarities of lobbying in the EU institutions are considered on the example of EU law. In particular, the trends of lobbying in connection with the economic integration of the EU were analyzed. The definition of "lobbying" in accordance with European legislation is also provided. The analysis of lobbying activity is carried out guided by the basic documents on this issue, such as: Lobbying in*

the EU: current rules and practices and the Green Paper on the European Transparency Initiative. Thus, the Green Paper on the European Transparency Initiative sets out the basic principles of lobbying and lobbying. A separate point should be noted that this act defines the so-called "problem areas", ie those areas and relevant activities that may impair the proper assessment of the needs of civil society and business groups in protecting their rights, including fraud, corruption and media resources to create a stir around a problem or campaign that is not really of concern to EU citizens. Regarding Lobbying in the EU: current rules and practices, the main functions of lobbying were analyzed, as well as the main tools of lobbying, including: information gathering, participation in expert groups, contact with officials and promotion of relevant media campaigns.

An analysis of the activities of lobby groups belonging to various areas, including: public interests (trade unions, consumer protection), social sphere (protection of labor rights and trade unions), environmental sphere and "energy" sphere.

The genesis of the development of Ukrainian lobbying legislation is analyzed separately, including: the draft law of Ukraine on lobbying, the adoption of which is conditioned by Ukraine's accession to the UN Convention against Corruption, and legislative regulation of lobbying in Ukraine and the European Union. The analysis of the bill "On Lobbying" dated 28.02.20020 The experience of implementation of lobbying legislation in the EU and Ukraine is compared

Key words: *European Union, act, influence, law, lobby groups, lobbying, lobbying legislation, monitoring, public interests, interests.*

Аналіз досліджень і публікацій. Перетворення лобізму на законний інститут політичної системи, є досить актуальною темою, якій присвячена низка фундаментальних робіт як закордонних так і вітчизняних

дослідників. Так вивченням міжнародного досвіду та впровадженням його в українські реалії займалася плеяда таких науковців: Д. Виговський, О. М. Войнич, А. Євгенєва, М. Недюха, В.Ф. Нестерович, Д. В. Яковлев.

Виділення не вирішеної раніше частини загальної проблеми. Використання лобізму є сучасною тенденцією розвитку не тільки держави, а й наднаціонального об'єднання. Тому актуальним є аналіз лобістської діяльності та законодавства Європейського союзу, вивчення основних актів з цього питання для подальшого використання для подальшого використання у вітчизняному законодавстві.

Мета статі. Основною метою статті є дослідження особливостей функціонування лобізму та діяльність лобі-груп на території ЄС. Визначення можливих шляхів покращення законодавства України в цьому напрямку.

Виклад основного матеріалу. Зростання української державності відбувається шляхом глибоких трансформаційних змін, внаслідок переходу від радянського режиму до демократії. Відбувається процес удосконалення багатьох старих політичних інститутів та впровадження цілковито нових. Цілком законно, що побудова нового суспільства та подальший розвиток його передбачає прагнення громадян здійснювати вплив на державну політику. Вищезазначене стосується такого явища, як лобізм, функціонування якого є однією з основ народовладдя. Він проникає в різні сфери державного, суспільного, економічного, політичного життя суспільства.

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

Лобізм (від англ. Lobby – коридор, майданчик для прогулянок, кулуари) – діяльність, спрямована на здійснення впливу на органи влади з метою прийняття ними рішень на користь певних осіб, груп тиску, тощо. Вплив на членів органів влади може здійснюватись як публічними

заходами, так і зокрема формуванням громадської думки, що здійснює потужний вплив як публічний (відкритий) тиск, або підкупом, що здійснює вплив, але є корупційною дією. Так найбільш загальне сприйняття лобізму пов'язує його з закулісною політикою, котра проводиться з метою забезпечення інтересів певних «фінансових» прошарків суспільства. Лобізм – це свого роду ознака демократичності суспільства: він не з'являється там, де влада відсутня зовсім, або носить виключно номінальний характер. Власне, він є тільки важливим механізмом розробки й впровадження політичних рішень, але й важливою підйомною розвитку плюралістичної демократії за рахунок здійснення впливу на державну владу. З позиції права лобізм слід розуміти як сукупність норм, що регулюють взаємодію (участь) громадян, суспільних організацій, що спеціалізуються на лобістській діяльності та інших суб'єктів правовідносин з органами державної влади та органами місцевого самоврядування для здійснення впливу на прийняття необхідних лобістами рішень [1, с. 43].

Початок становлення поняття «лобіювання» відбувся у 1862 році в США, коли «Таймс» вжило його для позначення установи у Вашингтоні, створеної з метою впливу на конгресменів. З 1864 року його значення розширюється та ототожнюється з купівлею голосів за гроші у коридорах Конгресу США. Дане поняття набуло широко застосування за часів правління УСеред основних центрів діяльності лобі-груп виділяють Вашингтон та Брюссель. Головним фактором, що визначає появу і стрімке кількісне зростання лобістських груп в інституційному механізмі ЄС, є успіх у здійсненні економічної й правової інтеграції. Формування єдиного економічного простору, в основу якого покладено простір чотирьох свобод (вільне переміщення товарів, послуг, капіталу та робочої сили), обумовлено вихід лобістської діяльності за національні межі та її поширення на наднаціональний рівень.

Резолюція Європейського парламенту від 8 травня 2008 року про розробку рамок діяльності представників інтересів (лобістів) в європейських установах (2007/2115 (INI)), лобізм – діяльність, яка здійснюється з метою вплинути на формулювання напрямків політики і прийняття рішень в європейських інституціях.

Щодо документів, які висвітлюють поняття «лобізм», а також його функції та методи діяльності, варто віднести: Lobbying in the EU: current rules and practices (далі – LE) та Green Paper on the European Transparency Initiative (далі – GP).

В рамках політики «Стратегічні цілі на 2005-2009 роки» ЄС, в листопаді 2005 р., запустила «Європейську ініціативу прозорості» (далі – ЄПІ). ЄПІ є певним важелем для в стратегії ЄС по відновленню довіри громадян до процесу прийняття рішень в ЄС та покликана розвивати положення щодо прозорості діяльності ЄС, які вже запроваджені Європейською Комісією в рамках the White Paper on European Governance.

Ключовими компонентами ЄПІ є саме опублікування GP, для створення необхідного правового підґрунтя для започаткування дискусії щодо поліпшення системи прозорості прийняття рішень, та лобіювання певних інтересів. Саме GP не є законом, а має на меті врахування думок усіх зацікавлених сторін з ключових питань, що будуть мати безпосередній вплив на розробку майбутнього Регламенту щодо лобізму. GP в свою чергу містить положення, що лобіювання є законною частиною демократичної системи незалежно від того, здійснюється воно окремими громадянами чи компаніями, організаціями громадянського суспільства та іншими групами інтересів або фірмами, що працюють від імені третіх сторін (фахівці у сфері громадських справ, аналітичні центри та юристи). Лобісти допомагають донести важливі питання до Європейських інституцій. У деяких випадках Співтовариство пропонує фінансову підтримку, щоб забезпечити ефективне озвучення думок певних груп інтересів на

європейському рівні (наприклад, інтереси споживачів, громадяни з обмеженими можливостями, екологічні інтереси тощо).

Щодо потенційних проблемних зон лобізму, то зазначається, що засоби масової інформації, науковці та представники інтересів висловлювали занепокоєння щодо практики лобіювання, яка, як вважається, виходить за рамки законного представництва інтересів. Це стосується не лише діяльності, яка є явно незаконною (шахрайство та корупція), а й інших неналежних методів лобіювання, які зловживають політикою відкритості інституцій ЄС або явно вводять в оману. Наприклад: комунікаційні технології (Інтернет та електронна пошта) дозволяють легко організувати масові кампанії за чи проти певної справи, в той час інституцій ЄС не в змозі перевірити, наскільки ці кампанії відображають справжню стурбованість громадян ЄС.

Lobbying in the EU: current rules and practices є документом в якому відображено дослідження поточного стану у лобіюванні ЄС, що стосується таких питань як кількість залучених організацій, їх основні методи та стратегії роботи. Він також не є законодавчим актом, а виступає в ролі доктрини. Так у LU зазначені основні функції лобістів серед яких: сервісна функція – надання певних послуг своїм клієнтам (наприклад, збір інформації); безпосередньо лобістська функція – вплив на процес прийняття рішень (наприклад, участь у публічних слуханнях); функція прийняття рішення – вплив на прийняття рішення (наприклад, безпосередню участь в процесі прийняття рішень експертною комісією щодо вибору досліджуваного об'єкту).

Також в цьому документі зазначені основні технології лобіювання громадських інтересів, серед яких можна виділити: експертиза, виявлення інтересів та проблем у певній сфері; «зв'язок з політиками» надання інформації щодо проблеми; пропаганда інтересів та поглядів лобі-груп через органи масової інформації зокрема, через «Europe», «Economist»,

«Financial times», «Frankfurter Allgemeine Zeitung» та ін; участь в урядових і міжнародних комісіях з окремих питань лобіювання у якості експертів.

На сьогодні чисельність груп які займаються лобістською діяльністю перевищує 10 тисяч, внаслідок чого Брюссель перетворився один із центрів лобізму. Так, серед лобі-груп, що представляють суспільні інтереси, можна виокремити асоціації споживачів, професійні союзи, неурядові організації, асоціації захисту прав людини та інших фундаментальних прав і свобод, асоціації місцевих властей тощо. Більшість неурядових організацій, які мають представництво в Брюсселі, лобіюють інтереси у некомерційних сферах співробітництва інститутів ЄС з громадянським суспільством. EU Civil Society Contact Group є найбільшою та найпотужнішою неурядова організація, яка співпрацює із European Trade Union Confederation. Ключовими напрямками її діяльності є захист навколишнього середовища, прав людини, соціальна та культурна сфери; ANEC (European consumer voice in standardization), міжнародна неприбуткова асоціація, представляє в Брюсселі інтереси організацій захисту прав споживачів з країн-членів ЄС та країн, які увійшли до ЕФТА (European Free Trade Association); Taxpayer Association of Europe представляє інтереси платників податків країн-членів ЄС, а саме: Австрії, Бельгії, Італії, Нідерландів, Польщі, Словаччини, Швеції, Швейцарії, Угорщини, навіть Білорусії та України; AGE (European Older People's Platform) за головну мету має захист інтересів людей похилого віку і займається інформаційною та політичною діяльністю з метою внесення до порядку денного ЄС проблем людей похилого віку. Одним із пріоритетних напрямків її роботи є боротьба проти дискримінації за віком.

Однією з найбільш лобійованих сфер є соціальна сфера, особливо ті аспекти, які стосуються профспілок та законодавства про працю. Представником інтересів професійних союзів на загальноєвропейському рівні є ETUC (The European Trade Union Confederation), яка була заснована

у 1973 р. для захисту прав робітників на європейському рівні та для представлення їх інтересів в інституціях ЄС. Зараз до складу організації входять 76 національних профспілкових конфедерацій з 36 європейських країн, а також 11 європейських промислових федерацій, разом складаючи 60 мільйонів членів, плюс організації-спостерігачі з Македонії та Сербії. European Trade Union Confederation визнається Європейським Союзом та Радою Європи як єдина уповноважена профспілкова організація, що працює у всіх галузях, на загальноєвропейському рівні зі статусом «соціального партнера».

Потужними є також так звані «екологічні» лобі-групи (AER (Assembly of European Regions), Climate Action Network Europe, ЕЕВ (European Environmental Bureau), European Federation for Transport and Environment, ЕРЕЕ (European Partnership for Energy and the Environment), які поєднують в стратегіях лобіювання як представництво інтересів громадянського суспільства, так і корпорацій, що призводить до ухвалення суперечливих рішень інституціями ЄС.

Значний вплив на економічну політику ЄС здійснюють потужні так звані «енергетичні» лобі-групи EURELECTRIC (Union of the Electricity Industry), EuroGas, Euroheat & Power, COGEN Europe (European Association for the Promotion of Cogeneration), CEER (Council of European Energy Regulators), Foratom, UCTE (Union for the Coordination of Transmission in Europe), IFIEC EUROPE (International Federation of Industrial Energy Consumers) та EUBIA (European Biomass Industry) тощо.

На думку дослідниці євролобізму Войнич О.М. вагомим чинником, який сприяє активізації і плюралізації процесу лобіювання в інституціях ЄС, є наявність організованих груп інтересів на національному та наднаціональному рівнях, представництво яких уможливлює законний доступ до процесу ухвалення рішень і прозорість впливу на законодавчу діяльність. Взаємодія лобі-груп з громадянським суспільством є

демократичною гарантією участі громадських об'єднань у процесах ухвалення рішень, оскільки, з погляду представництва інтересів громадськості на рівні політичних інститутів, кожний громадянин повинен мати реальну можливість захисту фундаментальних та соціальних прав людини і суспільства [10 с. 19].

Відліковою точкою розвитку лобізму в Україні можна вважати 1992 рік, коли група законодавців на чолі з народним депутатом України В. Суміним почала розробку законопроекту про лобіювання, яка в той час не отримала свого логічного завершення [6, с. 33].

Новий етап щодо законодавчого врегулювання лобіювання почався 31 жовтня 2008 року, коли було прийнято Рішення Ради національної безпеки і оборони «Про стан протидії корупції в Україні», уведене в дію Указом Президента України від 27 листопада 2008 року № 1101 / 2008. Так, підпунктом 3 пункту 1 цього Рішення було доручено Кабінету Міністрів України невідкладно внести на розгляд Верховної Ради України проект закону України про лобіювання, прийняття якого обумовлено приєднанням України до Конвенції ООН проти корупції, Кримінальної конвенції Ради Європи проти корупції та Додаткового протоколу до неї. Водночас, унаслідок зміни в 2010 році складу Кабінету Міністрів України проект закону України «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів» був визнаний політично недоцільним та взагалі вилучений із переліку урядових законопроектів [7, с. 570-573].

Прийняття та ратифікація Угоди про асоціацію між Україною та Європейським союзом вдихнуло нове життя в законодавче регулювання лобізму в Україні. Виконання цієї угоди супроводжувалось прийняттям Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні на 2014-2017 роки». В ньому було зазначено, що діяльність посадових осіб часто пов'язана з підкупом, здійсненням тиску на політиків з боку бізнесу та незаконним лобіюванням інтересів окремої фінансової

еліти. В березні 2016 року до Верховної Ради був поданий законопроект «Про лобізм», однак після надання до ознайомлення депутатам він був відкликаний. Станом на 2020 рік у Верховній Раді зареєстрований законопроект від 28.02.2020 року «Про лобізм». Зокрема в ньому зазначається, що лобістська діяльність здійснюється відповідно до принципів: прозорості, відкритості, врахування суспільного інтересу, добросовісності та добровільності. Також зазначені організаційні засади та умови здійснення лобістської діяльності та запропонований механізм регулювання.

Висновок. Лобізм є основоположною частиною правотворчого процесу, що полягає у представництві різних суспільних інтересів в рамках ЄС. Порівнюючи Європейський та Український досвід легітимації лобістської діяльності можна зрозуміти, що лобізм в ЄС пройшов «тіньовий» етап, та знайшов своє відображення у відповідних актах та зайняв вагоме місце у процесі законотворення в ЄС. Наразі, він є досить вагомим інструментом, котрий дозволяє не тільки бізнес-сектору, а й крупним громадським організаціям пливати на рішення та лобіювати відповідні акти щодо захисту своїх прав. Щодо України, то законодавство в цьому напрямку перебуває на законопроектній стадії. На мою думку, необхідно саме керуватися вищезазначеними актами та досвідом ЄС для побудови працюючого лобістського законодавства.

Література

1. Виговський Д. Суть лобізму як категорії політичної науки [Текст] / Д. Виговський // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. Випуск 20. 2008. С.42–48.
2. Яковюк И.В. Лоббизм и его влияние на функционирование институционального механизма Европейского Союза / И.В. Яковюк //

- Управление мегаполисом: науч. теорет. И аналит. Журнал. 2012. № 6(30). С. 50-56.
3. Green Paper on the European Transparency Initiative COM(2006) 194 final 3.5.2006. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=celex%3A52006DC0194>
 4. Lobbying in the European Union: Current Rules and Practices AFCO 104 EN 01-04-2003. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2003/329438/DG-4-AFCO_ET\(2003\)329438_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2003/329438/DG-4-AFCO_ET(2003)329438_EN.pdf)
 5. Європейські комунікації / [Макаренко Є.А., Ожеван М.А., Рижков М.М. та ін.]. К.: Центр вільної преси, 2007. С. 261-317.
 6. Євгенєва А. Законодавче регулювання лобістської діяльності / Євгенєва // Часопис ПАРЛАМЕНТ. 2004. № 1. С. 32-39.
 7. Нестерович В. Ф. Конституційно-правові засади інституту лобіювання: зарубіжний досвід та перспективи для України : [монографія] / В. Ф. Нестерович ; МВС України, Луган. держ. ун-т внутр. справ імені Е.О. Дідоренка. Луганськ : РВВ ЛДУВС імені Е.О. Дідоренка, 2010. 752 с.
 8. Європейські комунікації / [Макаренко Є.А., Ожеван М.А., Рижков М.М. та ін.]. К.: Центр вільної преси, 2007. С. 261-317.
 9. Войнич О.М. Комунікації інститутів ЄС з лобі-групами і громадянським суспільством. URL: http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol_n/article/viewFile/3334/3012
 10. Войнич О.М. Цивілізований лобізм як чинник політичної культури: концептуальний та прикладний вимір [Текст]: автореф. дис. на здобуття ступеню кандидата політичних наук. 2009 р. / Оксана Михайлівна Войнич; КНУ ім. Т. Шевченка. Київ. 2009. С. 26
- 10.