

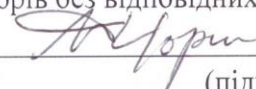
КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
КАФЕДРА РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

КВАЛІФІКАЦІЙНА МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА
на тему:
«АДВОКАСІ ЯК МЕХАНІЗМ ВПЛИВУ ДЛЯ
ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ
РЕСУРСІВ»



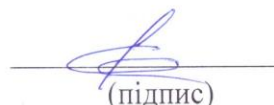
Студент 2 курсу магістратури
денної форми навчання спеціальності 281
«Публічне управління та адміністрування»
освітньо-наукової програми
«Місьцеве самоврядування»
Чорний Михайло Антонович

Науковий керівник к.е.н., доц.,
заслужений працівник освіти України
Гринчук Наталія Михайлівна

Засвідчую, що в цій кваліфікаційній роботі
немає запозичень із праць
інших авторів без відповідних посилань
Студент  (підпис)

Робота допущена до захисту в екзаменаційній комісії рішенням кафедри
регіональної політики від « 2 » травня 2024 р., протокол № 33.

Завідувач кафедри регіональної політики, доктор наук з державного
управління, професор
Колтун Вікторія Семенівна


(підпис)

Київ – 2024

АНОТАЦІЯ

Чорний М.А. Адвокація як механізм впливу для підвищення ефективності використання ресурсів. – Кваліфікаційна магістерська робота на правах рукопису.

Кваліфікаційна магістерська робота на здобуття ступеня вищої освіти другого (магістерського) рівня галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування», спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» – Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Київ, 2024.

Зміст роботи: У роботі проведено дослідження теоретичних засад взаємовідносин з суб'єктами владних повноважень загалом і адвокатури і лобіювання зокрема, як механізму залучення різних груп інтересів до процесів прийняття управлінських рішень, як чинника підвищення ефективності використання ресурсів за рахунок залучення більшої кількості зацікавлених сторін. Виявлено природу та особливості відносин лобіювання і адвокатури у загальному, континентальному і європейському міждержавному типах правових систем. Проаналізовано історичний досвід іноземних держав в галузі функціонування інституту взаємовідносин з органами влади. Досліджено практику і історичний досвід правового регулювання лобіювання і адвокатури на прикладі США. На основі проведеного аналізу виявлено проблематику застосування і регулювання адвокатури і лобіювання в Україні, обґрунтовано необхідність запозичення і застосування успішних форм регулювання адвокатської діяльності і діяльності з лобіювання для підвищення ефективності публічного управління і мінімізації проявів корупції.

Ключові слова: *Адвокація, лобіювання, взаємовідносини з органами влади, засоби лобіювання, засоби адвокатури, законодавство про лобіювання і адвокатуру, лобіювання в Україні, адвокатська діяльність в Україні.*

ANNOTATION

Chorny M.A. Advocacy as a mechanism of influence to improve the efficiency of resource use. – Qualification master's thesis on the rights of the manuscript.

Qualifying scientific work for obtaining an educational degree at the second level of higher education (Master's degree), field of study: 28 «Public Management and Administration», specialty: 281 «Public Management and Administration». – Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine, 2024.

Content of the work: The project focuses on researching the theoretical foundations of government relations in general and advocacy and lobbying practices in particular, as a mechanism for involving various interest groups in decision-making processes, as a factor in increasing the efficiency of resource usage by the involvement of a larger number of interested parties. The nature and peculiarities of lobbying and advocacy practices which are revealed within the framework of general, continental and European interstate types of legal systems. The subject of analysis is the historical experience of foreign countries in the utilization of government relations. The practice and historical experience of legal regulation of lobbying and advocacy on the example of the USA were studied. On the basis of the conducted analysis, the problems of application and regulation of advocacy and lobbying in Ukraine were identified, the need to borrow and apply successful forms of regulation of advocacy and lobbying activities to increase the efficiency of public administration and minimize manifestations of corruption was substantiated.

Keywords: Advocacy, lobbying, relations with authorities, means of lobbying, means of advocacy, legislation on lobbying and advocacy, lobbying in Ukraine, advocacy activities in Ukraine.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ

Чорний М. А. Актуальність питання запозичення досвіду правового регулювання відносин інститутів громадянського суспільства з владою. Шевченківська весна – 2024: публічне управління та державна служба : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. студентів, аспірантів та молодих вчених (Київ, 20 берез. 2024 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи. Київ: ННІ ПУДС КНУ імені Тараса Шевченка, 2024. (у друці).

ЗМІСТ

ВСТУП	6
РОЗДІЛ 1. ХАРАКТЕРИСТИКА ЯВИЩА ВІДНОСИН ГРУП ІНТЕРЕСІВ З СУБ'ЄКТАМИ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ, АДВОКАЦІЇ І ЛОБІЮВАННЯ.	9
1.1 Огляд наукової думки щодо характеристик та визначення поняття взаємовідносин з органами влади у формі	9
1.2 Виникнення явища взаємовідносин груп інтересів з суб'єктами владних повноважень і періодизація змін історичного досвіду	22
1.3. Тенденції розвитку лобіювання та адвокації в США і ЄС	29
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЛОБІЮВАННЯ І АДВОКАЦІЇ	49
2.1. Аналіз прийняття нормативної документації з регулювання лобіювання в США	49
2.2. Аналіз сучасного стану нормативно правового регулювання адвокації і лобіювання в Україні	79
2.3. Перелік основних проблем нормативно правового регулювання адвокації і лобіювання в Україні	96
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУТІВ АДВОКАЦІЇ І ЛОБІЮВАННЯ В УКРАЇНІ	101
3.1. Імплементация досвіду США щодо формування інституту адвокації і лобіювання в Україні	101
3.2. Комплексний підхід до трансформації правового механізму адвокації і лобіювання в Україні	107
3.3. Запровадження європейської практики залучення самоврядних інституцій суб'єктів адвокації і лобіювання у регулюванні власної діяльності	121
ВИСНОВКИ	130
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	132
ДОДАТКИ	143

ВСТУП

Актуальність теми. У процесі демократичних перетворень, ідея залучення суспільства до участі в управлінні державними і місцевими справами актуальна як ніколи. Процес взаємодії суспільства з державою знаходиться в постійному розвитку і в пошуці нових форм, методів та механізмів взаємодії інститутів влади, представницьких органів територіальних громад та місцевих спільнот. Практика реалізації громадянами своїх прав щодо участі в управлінні виходить за межі користування виборчим правом. Об'єднуючись в групи, організації, спільноти і представляючи свої інтереси громадяни на постійній основі приймають участь у процесах публічного управління як на державному, так і місцевому рівні. Такі форми представництва та впливу на органи публічної влади і суспільство як адвокація і лобіювання впевнено посіли своє місце серед наявного інструментарію груп інтересів. Практичний досвід такої взаємодії груп інтересів з суб'єктами владних повноважень розкриває низку важливих демократичних функцій. Виступаючи інструментом самоорганізації громадянського суспільства, вони є засобом забезпечення громадської підтримки того чи іншого проекту або є виразом спротиву. Як специфічна форма політичного плюралізму створюють можливості для забезпечення інтересів меншості. При цьому виступають засобом досягнення компромісів і тим самим сприяють досягненню рівноваги між політичними силами. Вони забезпечують орієнтацію суспільства щодо цілей, стимулюють інноваційні зміни, спонукають до конкретних дій. І як наслідок надають органам державної влади та управління необхідної динаміки та гнучкості.

Над питаннями значення діяльності лобіювання працювали такі західні дослідники як: Дж. Беррі, А. Болла, М. Мінца, Д. Коен, Л. Дратман, Л. Лесіг, Р. Кайзер, Ф. Лі, Б. Ліч, Д. Льюїс, С. Адлер, Т. Ларіра, Дж Сарбер. Природу відносин адвокації і їх вплив на суспільство і політику вивчали такі фахівці як: М. Уорен, Ф. Поллетта, С. Ратгеб Смит, Д. З. Строрович, Л. Саламон.

Вітчизняні розробки з окремих аспектів лобізму як суспільного феномена представлено на сьогодні у дослідженнях Д. Лубінця, О. Самойленко, О.Кушніренко, О. Прокопенко, Д. Хуткого, В. Навроцького, М. Менджул, О.Тодика, В. Нестеровича, О. Одинцової, І. Рейтеровича, П. Шляхтун, П.Кислого та Ч. Вайз та ін.

Метою магістерської роботи є теоретичне обґрунтування сутності інститутів взаємовідносин з суб'єктами владних повноважень, а також розробка практичних рекомендацій щодо імплементації досвіду країн щодо адвокації і лобіювання.

Для досягнення поставленої мети були визначені такі **завдання**:

- визначити сутність понятійно-категоріального апарату дослідження,
- проаналізувати історичний досвід виникнення явища взаємовідносин з органами влади загалом і адвокації та лобіювання, зокрема;
- охарактеризувати зарубіжний досвід правового регулювання взаємовідносин з суб'єктами владних повноважень;
- здійснити аналіз нормативно правової бази адвокації і лобіювання та виявити проблеми;
- обґрунтувати шляхи удосконалення організаційно-правового регулювання інститутів адвокації і лобіювання в Україні;
- розробити пропозиції із запровадження європейської практики щодо самоврядних інституцій суб'єктів адвокації і лобіювання.

Об'єктом дослідження є взаємовідносини суспільства з суб'єктами владних повноважень.

Предметом є адвокати як механізм впливу для підвищення ефективності використання ресурсів.

Для досягнення поставленої мети та реалізації окреслених завдань було використано такі **методи дослідження**:

- логіко-семантичний (під час аналізу походження визначень основних понять);

- порівняльного аналізу (під час вивчення законодавчих актів та зарубіжного досвіду);
- системного аналізу, абстрагування і конкретизації;
- аналізу, синтезу і узагальнення (при дослідженні і формуванні висновків).

Наукова новизна кваліфікаційної магістерської роботи полягає у розширенні теоретичних засад визначення концепції участі і впливу громадськості на процеси прийняття рішень. В процесі аналізу детально вивчено існуючу проблематику та перспективи інститутів адвокації і лобіювання. Сформовано рекомендації щодо імплементації іноземного досвіду і підходів до регулювання адвокаційної діяльності і лобіювання в Україні.

Практичне значення проведеного дослідження і одержаних результатів полягає в тому, що теоретичні висновки цього дослідження можуть бути покладені в основу розробки практичних рекомендації посилення ролі суспільства і його участі в управлінні на місцевому і державному рівнях.

Структура роботи. Кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, додатків, списку використаних джерел з 118 найменувань.

РОЗДІЛ 1.

ХАРАКТЕРИСТИКА ЯВИЩА ВІДНОСИН ГРУП ІНТЕРЕСІВ З СУБ'ЄКТАМИ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ - АДВОКАЦІЇ І ЛОБІЮВАННЯ

1.1 Огляд наукової думки щодо характеристик та визначення поняття взаємовідносин з органами влади у формі адвокації і лобіювання

Перш ніж навести визначення і основні ознаки діяльності з адвокації і лобіювання слід зазначити, що обидва ці явища належать до більш осяжного явища – взаємодія з органами влади (англ. Government Relations, або GR). По суті це процес побудови тривалих відносин між різними суспільними групами які представляють різні інтереси та органами влади, для збалансування інтересів цих груп, а також з метою впливу на рішення органів влади та місцевого самоврядування. Це довготривала робота зі збирання й аналізу інформації щодо діяльності органів влади, підготовка та донесення позиції, яка відображає зацікавленість відповідних груп та безпосередньо вплив на процес прийняття політичних і адміністративних рішень шляхом застосування різних комунікаційних технік.

Одним з видів цієї діяльності, в свою чергу, є адвокаційна діяльність, тобто такий процес діяльності окремих осіб або організованих груп, спрямований на вплив на громадську політику та прийняття рішень політичними, економічними і соціальними інституціями для захисту прав та інтересів цих осіб або відповідних груп. Лобіювання є одним із методів адвокації, що передбачає цілеспрямований вплив на громадську політику через пряму взаємодію з органами державної влади та місцевим самоврядуванням. Такий вплив передбачає просування певних позицій та вираження інтересів під час конкуренції між зацікавленими сторонами, а також адаптацію своїх інтересів до порядку денного органів влади [73].

Існує Легенда яка стверджує що термін «Лоббі» виник у готелі «Увіллард» (Willard) у Вашингтоні, округ Колумбія, де він нібито використовувався президентом Уліссом С. Грантом для опису політичних адвокатів, які часто відвідували вестибюль або лоббі готелю, щоб зустрітись з Грантом, який часто проводив там вечір, щоб насолодитися сигарою та бренді. Ці люди намагалися пригостити президента напоями, таким чином вплинути на його політичні рішення. Згідно з легендою, Грант назвав цих людей «клятими лобістами», звідси начебто і походить слово Лобіст.

Легенду активно розповсюдили газети Washington Post, The Hill, Американська асоціація редакторів новин і, звісно, PR-директор самого готелю.

Це красива, але неправдива історія. Не тому що президент Грант не відвідував готель, а тому що не він ввів термін «Лобіст». Дієслово «лобіювати» вперше з'явилося в пресі в Сполучених Штатах у 1810-х роках, принаймні за тридцять років до того, як Улісс С. Грант приїхав до Вашингтона.

Нью-Йоркська газета «New York Spectator» від 13 квітня 1814 р писала: «Містер Рут, напевно, вразив уми посадовців, та членів лобі та інших своїм гумором, або саркастичними дотепними ремарками і, використовуючи його власні слова, «суворі факти», це мало свій ефект» [65].

Ще одна згадка про лобіювання датована квітнем 1820 р. про намагання представників громадськості вплинути на прийняття рішення в Конгресі США з преси: ...Інші листи з Вашингтона підтверджують, що члени Сенату, коли питання компромісу мало розглядатися в Палаті представників, не лише «лобіювали Палату представників», а й активно намагалися залякати певних слабких з них образливими погрозами про розпуск Союзу.

Газета міста Кіні, Нью Гемпшер «The New Hampshire Sentinel» від 1 квітня 1820 р писала: «Сенат зробив трохи більше, ніж зібратися й розійтись на кілька днів; і, як я помітив з галереї, члени радше лобіювали (в значенні збиралися в групи – примітка) біля Палати представників, ніж брали участь у дискусії між собою» [65].

Нью-Йоркська газета «The Evening Post» від, 6 лютого 1826 р писала: «Поки цей один член лобі з Dutchess агітував за цей законопроект, троє чи четверо албанців лобіювали на користь створення буксирного судна для цього міста» [65].

А також набагато пізніше від 16 серпня 1842 р писала: «Віги Брукліна провели зустріч і призначили комітет лобістів, щоб негайно вирушити до Вашингтона, щоб переконати Конгрес відмовитися від розподілу землі, щоб забезпечити захист.»

Газета міста Олбані, Нью-Йорк від 13 квітня 1852 р писала: «Те, що банки не люблять розлучатися з цими вкладками, було очевидно по лобістам, які виступали проти законопроекту» [65].

Існує інша більш реалістична версія виникнення терміну «Лоббі» – від практики відвідувати депутатами у Центральному Вестибюлі Британського Парламенту (Central Lobby). Англійською слово «Лоббі» означає «кулуари», «коридори».

Так термін «лобіювання» знаходить своє коріння у зборах членів парламенту та колег у коридорах («вестибюлях») за межами палат парламенту Великобританії до та після парламентських дебатів, де члени громадськості могли зустрітися зі своїми представниками.

В Оксфордському словнику англійської мови вказано значення іменника «lobby», що вживається принаймні з 1640 року, яке визначається як місце, де законодавці та представники громадськості збираються та обговорюють питання: «У Палаті громад та інших палатах законодавчого органу, великий передпокій або приміщення, відкрите для публіки, і в основному слугує для інтерв'ю між членами парламенту та особами, які не належать до палати».

Лондонська газета «The Public Advertiser» від, 12 лютого 1777 р зазначає: «Тому що, за чітким розрахунком, існує більшість, здатна надати цьому Серпневому органу саме форму підкомітету для цієї маленької темної скрині внутрішньої прихильності, для якої навіть дві ради, Таємна та кабінет міністрів, є лише членами лобі» [65].

Термін адвокати, або адвокація має набагато більш давнє походження і походить від англійського іменника «advocate» або французького avocat», в значенні людини професіонала кого покликано представляти інтереси особи в суді. Які в свою чергу походять від латинського іменника «advocatus» що фактично означає «той кого покликали на допомогу», «той хто діє від чогось імені». Яке в свою чергу утворилося від латинського дієслова «advocare» – викликати, кликати на допомогу. Яке утворюється поєднанням приставки «ad» (фактично означає «до») і дієслова «vocare» – звати, звертатись (від іменника «vox» голос) [4].

Однак нас цікавить давній релігійний контекст значення терміну адвокація. В сучасному світі значення слова «адвокат», як законного представника особи в суді, фактично повністю витіснило більш давнє його значення, як «покровителя», «прихильника» та «заступника». В цьому більш широкому значенні древні римляни фактично запозичили це слово у давніх греків в буквальному сенсі переклавши його з грецької. В грецькій мові існує слово «παράκλητος», яке має таке ж значення. Це слово також утворилося з двох слів: «παρα» і «καλέο», які буквально мають подібний до зазначеного вище переклад. А релігійний контекст походить від застосування його по відношенню до язичницьких богів давньої Греції і Риму, яких закликали на допомогу і заступництво у відповідних справах. А згодом цілком логічно слово стали застосовувати у якості епітету Святого Духа, зокрема в Євангелії від Іоана (від Іоана 14:26). Оскільки сутність адвокації як раз у відстоюванні певних суспільних інтересів дана конотація здається доречною хоч і неочікуваною [5; 53].

Перш ніж перейти до визначення поняття адвокація та лобіювання варто окреслити співвідношення цих понять.

Взаємодія з органами влади (англ. Government Relations, або GR) – це процес побудови довгострокових відносин між різними суспільними групами та суб'єктами владних повноважень з метою збалансування різних інтересів, шляхом впливу на рішення різних органів публічної влади. Це системна робота

зі збирання й обробки інформації про діяльність владних структур, підготовка та донесення позиції відповідних груп шляхом відповідної комунікації.

Адвокація – це діяльність окремих осіб або організацій, яка полягає в впливі на громадську політику та прийняття рішень політичними, економічними і соціальними інституціями для захисту прав та інтересів цих осіб або груп.

Лобіювання – один із способів адвокації, який передбачає систематичний вплив на громадську політику через безпосередню співпрацю з владними органами. Лобіювання також можна описати як просування конкретної позиції, вираження індивідуальних інтересів, взаємодію та конкуренцію між зацікавленими сторонами, процес особистого переконання, різновид стратегічного спілкування та вміння адаптувати свої інтереси до порядку денного влади [73].

Співвідношення між адвокацією і лобіюванням ілюструє наступна схема (табл 1.1).

Таблиця 1.1

Співвідношення між адвокацією і лобіюванням

Адвокація	Лобіювання
спроби принести позитивні зміни	спроби вплинути на рішення, дії чи політику посадовців
для підвищення обізнаності та інформування громадськості про ідею, справу чи політику, дослідження нових рішень, створення коаліцій однодумців та проведення громадських кампаній	звернення до громадськості або спонукання громадськості до контакту з політиками, щоб підтримати або виступити проти певного законодавства
Наприклад: проінформувати відповідного урядовця про вплив рішення на вашу громаду	Наприклад: просити обраного урядовця проголосувати за або проти відповідного закону

Характеристики адвокації:

– Громадянська активність: адвокати зазвичай діють в інтересах громадських груп або соціальних рухів.

- Публічність: адвокація зазвичай проводиться відкрито, з акцентом на публічний діалог та аргументацію.
- Цільове спрямування: Ціль адвокації часто полягає в досягненні певних політичних або правових змін.
- Праця з громадськістю: Вона часто включає в себе мобілізацію громадської підтримки та ведення кампаній з підвищення свідомості.

2. Лобіювання:

Характеристики лобіювання:

- Корпоративний аспект: Лобіювання частіше пов'язане зі спробами впливу від імені корпорацій, галузевих асоціацій чи інших організацій.
- Лобістська діяльність: Лобісти зазвичай використовують стратегії зв'язків з громадськістю та знаходять різні способи впливу на законодавців, зазвичай за допомогою фінансових або інших ресурсів.
- Ефективність відносин: Успішне лобіювання часто залежить від рівня доступу до владних структур та здатності лобістів переконати законодавців чи чиновників.

Отже, в основі обох цих понять лежить бажання впливати на процеси прийняття рішень в органах влади, проте методи і цілі можуть значно відрізнятися.

Сучасна політико-правова ситуація в Україні відзначається інституційними змінами: акцентується роль громадянського суспільства як суттєвого фактора впливу на державну владу, відбувається становлення нових демократичних інститутів, імплементується європейський досвід у регулюванні суспільних відносин. При таких умовах важливим стає питання впливу громадськості на рішення державних органів. Недостатнє розглядання цієї теми призводить до неоднозначного ставлення суспільства до лобіювання та недооцінення важливості адвокації для ефективної роботи публічних органів. Вивченню теоретичних та практичних аспектів явища лобізму та адвокації присвятили роботи багато вітчизняних учених, таких як: О.В. Дягілев, О.Г. Кушніренко, О.О. Одінцова, В.Ф. Нестерович, О.В. Прокопенко та інші.

Вочевидь, особи наділені державною владою впливають на життя громадян через встановлення законодавчих обмежень або ухвалення управлінських рішень. Громадяни та їх об'єднання, зі свого боку, намагаються вплинути на процес ухвалення управлінських рішень, захищаючи свої інтереси. Традиційні форми народовладдя, такі як вибори, не передбачають такого механізму, що призводить до з'яви нового політико-правового явища – лобізму. На сьогоднішній день лобізм є необхідною складовою сучасної плюралістичної демократії. Розвиток лобізму змінює всю демократичну систему у напрямку представництва інтересів, а сам лобізм стає важливим механізмом розробки та ухвалення державних рішень [76, с.42].

Поняття «лобіювання», лобізм» досить поширені в системі сучасної політичної комунікації. П. Шляхтун визначає його як «організований вплив різних суспільних груп на представників органів державної влади з метою прийняття вигідних для себе рішень» [118, с. 71].

У сучасному контексті, лобізм не є виключно правовим явищем, і тому визначення цього терміну різняться в залежності від дисципліни, яка вивчає його. У своєму правовому визначенні лобізму, О.О. Одінцова стверджує, що це, насамперед, сукупність норм, які регулюють процес впливу суб'єктів лобістських відносин на органи державної влади з метою захисту своїх інтересів. З другого боку, це невід'ємний елемент сучасного правового життя країни, що дозволяє учасникам правових відносин активно захищати свої інтереси на різних рівнях влади, використовуючи форми та методи, не заборонені законом [89, с. 50].

Значення терміну «лобізм» відчутно змінилося з часом і в наш час вітчизняні науковці переважно розуміють його як процес законного впливу зацікавлених осіб на державні органи з метою захисту своїх інтересів у процесі ухвалення державних рішень, використовуючи чітко визначені законом форми та методи. Цей вплив спрямовується на конкретні цілі – органи державної влади, які мають відповідальність у відповідній сфері, включаючи вищі органи виконавчої та законодавчої влади, а також органи місцевого самоврядування.

Робота лобістів у парламенті відкрита та конкурентна завдяки політичній боротьбі між різними політичними силами, що є його учасниками. Основними об'єктами цього впливу є парламентські структури, такі як профільні комітети, погоджувальна рада голів депутатських фракцій, парламентські партії та фракції, а також апарат парламенту. Вищі органи виконавчої влади часто мають ініціативу у законодавчих питаннях, тому їхня робота також піддаватися лобістському впливу [86, с.37].

Конкретизували сутність лобізму щодо парламентської практики в контексті його комунікативного забезпечення П. Кислий та Ч. Вайз. Вони характеризують лобізм як «спробу організацій, окремих громадян вплинути на прийняття чи відхилення закону в парламенті, спираючись на підтримку депутатів, політичних партій, установ та громадськості через засоби масової інформації» [82, с. 392].

Суб'єктами здійснення лобізму є фізичні та юридичні особи, які, власне, здійснюють вплив. Український лобізм має внутрішньо-корпоративну структуру [114, с. 59]. У зв'язку з цим, в Україні майже відсутні професійні лобісти, що обумовлено неякісним регулюванням цієї сфери. Замість цього, групи інтересів активно просувають свої придатні для них рішення безпосередньо в органах влади, доводячи до призначення на державні посади та в парламент кадри, які демонструють лояльність.

У Рекомендації Ради ОЕСР щодо принципів для прозорості і доброчесності у лобіюванні, наводиться таке визначення лобіювання – «усна або письмова комунікація з публічним посадовцем з метою впливу на законодавство, державну політику чи адміністративні рішення» [59].

У Доповіді Венеціанської комісії «Про роль позаінституційних акторів у демократичній системі (лобіювання) лобізм визначений як «усна чи письмова комунікація» приватних осіб чи груп, «з державним посадовцем з метою впливу на законодавство, політику чи адміністративні рішення» [107]. Незважаючи на результати такої комунікації, головним аспектом лобізму є дії приватних осіб, спрямовані на вплив на державних посадовців.

За метою відокремлення лобістської діяльності від інших форм спілкування, спрямованих на обговорення, формулювання або розробку державної політики або законодавства, що є характерними для демократичних країн, Венеціанська комісія вказує на два додаткові критерії лобістської діяльності:

Відповідно, до першого варіанту лобіювання – це вплив, який здійснюється особою або суб'єктом, що не має державних або конституційних повноважень. Цей критерій може охоплювати або виключати діяльність тієї ж особи чи суб'єкта, залежно від контексту. Наприклад, професійне об'єднання, як от національна асоціація адвокатів, може мати визначені законом повноваження щодо установа правил професійної поведінки чи етичних стандартів, і у цьому випадку воно може бути об'єктом лобіювання. Але коли це об'єднання звертається до уряду чи законодавців щодо законопроекту, що торкається професії, з метою вплинути на законодавчий процес чи прийняття рішення, воно виступає як суб'єкт лобіювання.

Діяльність політичних партій, хоч і має вигляд «позаінституційної», але у демократичній державі вони, як правило, виконують конституційну функцію у формуванні та представництві суспільних інтересів, тому вони не розглядаються як лобіювання;

Згідно із другим критерієм, зазвичай, лобіювання включає у себе отримання винагороди суб'єктами лобіювання за їхню роботу з впливу на політичні рішення, як безпосередньо, так і опосередковано. Ці особи займаються лобіюванням як професійною діяльністю. Цей критерій спрямований на виключення з визначення лобізму форм організованої громадської дії в представницькій демократії, таких як петиції до парламенту або звернення громадян, які бажають обговорити важливі питання зі своїми представниками [14].

Згідно Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи CM/Rec(2017)2 «Про правове регулювання лобістської діяльності в контексті прийняття публічних рішень», «лобіювання» визначено як «сприяння особливим інтересам шляхом

комунікації з публічними діячами в рамках структурованої і організованої дії, спрямованої на вплив на прийняття публічних рішень». Особливими інтересами можуть бути як суто приватні (корпорація намагається донести своє бачення певних моментів державної політики), так і публічні (ініціатива щодо захисту довкілля). «Структурована і організована дія» означає «навмисну, сплановану, методичну чи скоординовану стратегію, з метою впливу на державну політику і сприяння їх баченню, що може бути підтримувана інфраструктурно і організованим апаратом». Цей критерій має на меті відокремлення лобіювання від інших дій впливу, які є ізольованими або спонтанними і не реалізують заздалегідь визначений план [59].

Хоча в Україні нещодавно прийнято закон «Про лобіювання», врегулювання відносин, пов'язаних з лобізмом та адвокацією, вимагає удосконалення. До прийняття згаданого закону вітчизняний досвід регулювання обмежувався загальними вимогами до взаємодії уповноважених осіб із громадськістю, як-от Закон України «Про звернення громадян», Закон України «Про комітети Верховної Ради України», Закон України «Про статус народного депутата України», Закон України «Про Кабінет Міністрів України», Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» тощо. У цьому аспекті наша країна тяжіє до континентальної моделі лобізму [85, с. 56]. Зазначені акти регулюють насамперед питання, пов'язані з публічними проявами лобізму і вони ще мають бути приведені у відповідність до положень закону «Про лобіювання».

Розвиток адвокації в Україні відбувається здебільшого за участі закордонного бізнесу, що призводить до поєднання в Україні різних світових практик взаємодії з органами влади, за відсутності закріпленої законом системи регулювання. Найбільш повно розкриває термін «адвокація» (з англ. *advocacy* – адвокаті, адвокатування) О.В. Прокопенко, визначивши адвокацію як «діяльність окремих осіб або організованих груп, яка має на меті здійснення впливу на громадську політику та рішення політичних, економічних і соціальних

інституцій для представництва і захисту прав та інтересів цих осіб або груп» [102, с. 82].

Виходячи з цього пояснення, можна зазначити, що поняття «адвокація» охоплює ширший спектр, ніж «лобіювання». Лобіювання виступає як один з видів представлення інтересів і може бути окремим етапом адвокаційної кампанії з проектною спрямованістю, що виникає з конкретної ситуації.

У відміну від лобіювання, вплив в адвокації здійснюється не лише через органи державної влади, а також за допомогою інших механізмів: інформаційні кампанії, громадські акції, проведення досліджень, петиції і т. д. Особливе значення серед механізмів впливу в адвокації має взаємодія з медіа-простором, яка виявляється як у моніторингу, так і у прямому впливі на інформаційний простір. Публічна обговореність важливих питань у медіапросторі формує загальну думку суспільства та може сприяти формуванню вимог до змін у законодавстві. [102, с. 70].

Важливим інструментом такого впливу є петиції до органів влади. Закон України «Про звернення громадян» надає можливість громадянам звертатися до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та органів місцевого самоврядування [98]. Е-петиції виявилися досить вдалим механізмом, оскільки вони впроваджують механізм зв'язку між громадянами та суб'єктом владних повноважень. Робота з е-петиціями формує позитивний досвід діалогу громадян та влади, який поступово стає звичною практикою та сприяє належним способом підкріпленню адвокаційної кампанії дозволяє показати владі значущість предмету адвокації для суспільства [116, с. 2-3].

Для розуміння структури адвокаційної діяльності важливо розглянути її основні компоненти. Об'єктом адвокаційного впливу є органи державної влади, особливо вищі органи законодавчої та виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування. Враховуючи принцип Верховенства Права, судова влада повинна бути незалежною в своїй діяльності і має дотримуватися не лише буквально законів, а й керуватися загальноприйнятими правилами права. Ми вважаємо, що суди не повинні стати інструментом для просування певних

інтересів, включаючи адвокаційний вплив, і не можуть бути суб'єктом будь-якого впливу [75, с. 28-29].

Суб'єктами адвокації є фізичні або юридичні особи, які формують, просувають та захищають суспільні інтереси у відносинах із відповідними органами влади з метою впливу на їх рішення [112, с. 15]. Сьогодні під «суб'єктом адвокації» розуміють добросовісного фахівця, який представляє інтереси суспільства. Таке тлумачення забезпечується існуванням адвокаційної етики, головним принципом якої є захист інтересів різних суспільних груп через публічне обговорення.

Для досягнення своєї мети суб'єкти адвокації повинні детально планувати свою кампанію. Адвокаційна кампанія є комплексом заходів, спрямованих на вирішення певної соціальної проблеми за допомогою відповідних механізмів впливу. Проведення адвокаційної кампанії можуть брати на себе як професіонали у цій сфері, так і ініціативні групи громадян, громадські та благодійні організації та інші. Однак для успішного ведення кампанії необхідна активна співпраця між зазначеними суб'єктами [88, с. 5].

Ефективність результату адвокаційної кампанії залежить від вибору методу впливу. Один із ключових інструментів адвокації – це правовий метод, який включає подання інформаційних запитів, скарг, пропозицій та звернень до суду. Правовий метод захисту громадських інтересів базується на принципах прозорості та уважного врахування громадської думки. Це передбачає обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив та пропозицій, що подаються фізичними та юридичними особами відповідно до законодавства [15, с. 27-32].

З усього вищезазначеного випливає, що лобізм є однією з форм адвокації. Адвокація – це насамперед вплив на громадську думку з метою захисту загальних, суспільних інтересів. Суб'єкт адвокаційної діяльності прямо не виграє від ухвалення бажаного рішення. Тим часом кінцевою метою лобістської діяльності є конкретне позитивне рішення, що прямо впливає на замовника таких послуг. Вагомими елементами адвокаційних кампаній є різноманітні

демонстрації, конференції, публічні заходи, публікації у ЗМІ, медіа-кампанії, судові позови, тим часом як лобістська діяльність включає в себе неформальні контакти з уповноваженими особами, персональні листи, звернення, телефонні розмови [17, с. 5]. Водночас варто зазначити, що, здійснюючи лобістський вплив, часто використовують елементи адвокаційних кампаній, як-от публікації у ЗМІ, публічне обговорення, тощо.

За відсутності законодавчої бази не існує й офіційного визначення понять «лобізм» та «адвокація». Незважаючи на декілька законопроектів щодо регулювання лобізму, жоден так і не було ухвалено, а одним із головних їх недоліків є відсутність поділу лобістської та адвокаційної діяльності. У законопроектах № 3059-2 та № 3059-3 визначено термін «адвокація», проте запропоноване визначення зазнало критики, оскільки в ньому адвокація виступає як діяльність громадських об'єднань, що не впливає на нормотворчу діяльність суб'єктів владних повноважень. Тому згадка про адвокацію в запропонованому визначенні виглядає недоречно в законопроекті про лобізм [78].

Варто зазначити, що у суспільстві сформовано скоріше негативне ставлення до лобізму, який часто асоціюється з підкупом, порушенням суспільних інтересів, незаконним тиском [115, с. 43], а отже, також вбачаємо необхідним проведення адвокаційної та просвітницьких кампаній, що мають передувати врегулюванню відносин лобізму.

Таким чином, існування відносин лобізму є об'єктивним явищем дійсності, лобісти глибоко інтегрувалися у політичну систему України, а отже, такі відносини потребують законодавчого регулювання. Регулювання адвокації як публічного явища та одного з механізмів участі громадськості у законотворенні має характеризуватися відносною «свободою», в той час як лобізм має врегульовуватися більш детально, що зумовлено особливим конституційно-правовим статусом об'єктів лобістського впливу. Хоча в рамках адвокаційної кампанії можливе використання механізмів лобізму, та доки діяльність громадського сектору не переходить до безпосереднього впливу на органи влади, їхня діяльність є публічною та не потребує подальшого врегулювання, водночас

вбачається необхідність регламентації саме лобістської діяльності з чітким її відмежуванням від адвокаційної. Регулювання сфери лобізму має відбуватися в рамках континентальної традиції, з регулюванням насамперед діяльності посадових осіб, із забезпеченням максимальної відкритості спільноти лобістів. А існуючі законопроекти потребують доопрацювання з метою захисту прав громадських формувань, адже нині прийняття будь-якого з них може обмежити їхні права на участь у формуванні державної політики.

1.2 Виникнення явища взаємовідносин груп інтересів з суб'єктами владних повноважень і періодизація змін історичного досвіду

Всім політичним суспільства, стародавнім чи сучасним, притаманні прояви політики груп інтересів. Уявіть, що вас перенесли назад до найдавніших людських суспільств, де тільки почали розвиватися спеціалізовані економічні та політичні ролі. Мисливці-збирачі змагалися з воїнами, сільськогосподарськими робітниками, священиками, урядовими лідерами та бюрократами за обмежені ресурси громади. Перефразовуючи визначення відомого політолога Томаса Р. Дая, політика – це розподіл наявних ресурсів. Це хто, що, коли, де, чому і як отримає те на що претендує [23].

Стародавній Рим був відомий різноманітними конфліктами між військовими, аристократами та економічною елітою. Протягом всієї історії навіть безправні кріпаки та селяни могли брати участь у політиці груп інтересів шляхом бунтів і повстань. Отже, представники різних груп вдавалися до цілеспрямованого впливу на суб'єктів владних повноважень з метою забезпечення власних інтересів відповідними ресурсами.

Ключовим для зародження і розвитку явища адвокати або лобіювання була наявність двох умов: функціонуюча владна платформа де відбувається прийняття рішень і наявність груп інтересів які здійснюють відповідний вплив.

Англія є однією з країн де історично зародився парламентаризм, накопичувався досвід парламентської діяльності, а його роль посилювалася з плином часу, що в свою чергу сформувало арену для діяльності з лобіювання інтересів різних соціальних груп які впливали на прийняття рішень.

Прийняття Великої хартії вольностей у 1215 році в Англії, фактично розпочало сучасний стиль групової політики з розширенням її учасників, охоплюючи не тільки королівську родину та наближених до неї, а і економічних, політичних і військових груп. Одночасно із зростанням суспільства і економіки, більш різноманітними ставали і інтереси зацікавлених суб'єктів, групи яких вимагали місця за столами прийняття політичних рішень.

Цей процес бере свій початок зі скромного положення, передбаченого другим абзацом розділу 61 Великої хартії вольностей. У той час як король залежав від парламенту в питанні фінансового забезпечення своїх потреб, парламент а саме палата Громад, звернулися до нього з зустрічним проханням про «відшкодування (відновлення) збитків» як свою ціну для задоволення фінансових потреб монарха. Роль палати Громад зростала і вона стала претендувати на право диктувати процедуру і форму відповіді короля у разі отримання звернення про таке «відшкодування» [2; 6]. «(61) Оскільки ми віддали всі ці речі за ради Бога, для кращого впорядкування нашого королівства та для усунення розбрату, який виник між нами та нашими баронами, і оскільки ми бажаємо, щоб вони були використані в повному обсязі, з тривалою силою, назавжди, ми даємо і надаємо баронам такі права:

– Барони оберуть двадцять п'ять зі свого числа, щоб підтримувати мир і свободи, надані їм підтвержені їм цією хартією, і забезпечити дотримання з усією силою.

– Якщо ми, наш верховний суддя, наші чиновники чи будь-хто з наших слуг звинувачуємося в будь-якому порушенні проти будь-якої людини або порушуємо будь-які статті миру чи цієї хартії, і про злочин буде повідомлено чотирьом із зазначених двадцяти п'яти баронів, вони прийдуть до нас – або за нашої відсутності до головного судді – щоб заявити про це та вимагати негайного

відшкодування. Якщо ми або за нашої відсутності за кордоном головний суддя не виправимо протягом сорока днів, рахуючи з дня, коли нам або йому було заявлено про порушення, чотири барони передадуть справу на розгляд решти двадцяти п'яти баронів, які можуть затримати нас і напасти на нас усіма можливими способами, за підтримки всієї громади, захопивши наші замки, землі, володіння чи будь-що інше, рятуючи лише нашу персону, персону королеви та наших дітей, поки вони не отримають таке відшкодування, яке вони визначили. Отримавши відшкодування, вони можуть відновити свою звичайну покору нам» [45].

У червні 1628 року в результаті трьох років конфлікту між королем Чарльзом I парламентом щодо витрачання королем фінансів, регулювання релігійних питань, покровительство непопулярного герцога Букінгемського і його воєнних авантюр, парламент звернувся до короля Чарльза з переліком вимог. В основі звернення були положення Великої хартії вольностей. Документ назвали «Петиція про права».

Петиція про права мала на меті визначити та обмежити повноваження монарха з таких питань як оподаткування, проголошення воєнного стану, ув'язнення без суду та розміщення військ у цивільних домогосподарствах. Чарльз погодився на петицію, але потім проігнорував її. Як наслідок цього конфлікту, король взагалі не скликав жодного парламенту між 1629 і 1640 роками, що стало однією з кількох причин громадянських воєн в Англії між 1642 та 1651 роками. Одним з авторів Петиції був Сер Едвард Коук (1552-1634 рр.), член парламенту, видатний юрист і колишній спікер Палати громад. Він був тим хто не тільки зібрав воєдино розрізнені запити для петиції, а використав слова «Петиція» та «Право». Таким чином перший раз в історії на рівні державних документів з'явилося поняття права щодо законного звернення безпосередньо до суб'єкту владних повноважень для врахування ним інтересів заявників. Згодом саме це формулювання знайде своє продовження у Конституції США і саме на ньому буде ґрунтуватися діюча система політики груп інтересів яка в свою чергу виведе процес лобіювання в окремий політичний інститут [10; 79].

законодавчі органи в кожній колонії і як наслідок 1 листопада 1765 року коли Закон про гербовий збір набув чинності, майже всі газети були опубліковані без необхідного штемпеля. Сини свободи замінили королівський уряд майже в кожній колонії і започаткували листування між різними групами з метою взаємної підтримки та координації. Згодом цей рух набув форми Комітетів з Листування або кореспонденції [67; 68].

Комітети з кореспонденції, були групами осіб які створювалися законодавчими органами американських колоній. З початку вісімнадцятого сторіччя вони використовувалися одночасно для забезпечення колоніального керівництва, міжколоніального співробітництва і як спосіб комунікації колоніальних законодавчих органів зі своїми агентами в Лондоні. У 1760-х роках «Сини свободи» використовували комітети листування для організації опору між містами, а в перші роки Американської революції (1772-1776 рр.) стали ключовою системою зв'язку. Міста, округи та колонії від Нової Шотландії до Джорджії мали кожен власні Комітети з листування. Члени цих комітетів писали один одному, щоб висловити ідеї, підтвердити взаємодопомогу, а також обговорити та координувати опір британській імперській політиці.

Другого листопада 1772 р. на міських зборах у Бостоні було призначено Комітет з листування у складі 21 людини. Протягом трьох місяців у Массачусетсі загалом було сформовано близько 80 подібних груп. У березні 1773 р. Вірджинська палата бурджесів організувала законодавчі постійні комітети з питань міжколоніального листування, серед 11 членів яких були такі видатні діячі як Томас Джефферсон і Патрік Генрі. До кінця 1773 року вісім інших американських колоній наслідували приклад Вірджинії. Комітети зіграли важливу роль у зміцненні колоніальної єдності та скликанні у вересні 1774 р. Першого Континентального конгресу, більшість делегатів якого були членами Комітетів з листування [9; 16; 17].

Набутий під час Війни за Незалежність досвід побудови відносин з суб'єктами владних повноважень і діяльності груп інтересів, знайшов свій подальший розвиток у конституційному процесі, який відбувався у США після

Війни за незалежність, як відповідь на усвідомлення елітами слабкості національного уряду і Континентального конгресу. Один з батьків засновників, а також безпосередній автор Конституції США, Джеймс Медісон під час створення конституції США, у своїх відомих есе Федералістів, звертав увагу на те що необхідно розробити таку державну систему, у якій впливові групи інтересів були б нездатними підкорити загальну волю держави. Джеймс Медісон ввів поняття «Фракція» в розумінні група інтересів. За словами Медісона, Фракція – це «декілька громадян, чи то меншість, чи то більшість, які об'єднані та керовані якимось спільним імпульсом бажання чи інтересом, що суперечать правам інших громадян або постійним та сукупним інтересам громади». Медісон визнавав невідворотність виникнення і існування такого впливу і вважав його загрозою і можливою причиною виникнення тиранії. Припустив, що цьому можна завадити, шляхом забезпечення конкуренції з іншими фракціями, так, могутній силі однієї фракції може протистояти інша фракція або фракції [30].

Таким чином Джеймс Медісон заклав основу політики груп інтересів і окреслив ряд проблем які постають перед державою.

В десятому есе Федералістів Джеймс Медісон приходять до висновку, що причиною виникнення груп інтересів є нерівномірний розподіл власності між індивідами і як неможливо встановити рівномірний розподіл цінностей так і повністю неможливо обмежити діяльність груп і викоренити причину небезпеки яку несе діяльність «фракції» адже це вимагатиме від держави обмеження прав і свобод громадян. Разом з тим він зазначає що інструментарій представницької демократії (на відміну від прямої демократії) може контролювати наслідки боротьби за вплив різних груп інтересів між собою. Через впровадження колегіальних представницьких органів яких обирають громадяни загальним голосуванням можна домогтися узагальнення суспільних інтересів з одного боку і поставлення загального блага вище за індивідуальні зацікавленості тих хто здійснює владні повноваження.

Конституційний процес в США сам по собі є уособленням ідеї боротьби різних груп інтересів. Адже поруч з Федералістами, які були переважно

крупними власниками, кредиторами та комерсантами, постають Анти-федералісти, які були переважно дрібними фермерами, боржниками та дрібними власниками крамниць. Анти-федералісти цілком справедливо наголошували на відсутності обмежень держави в особі виконавчої і судової гілок влади, у вигляді забезпечення громадян не вичерпним переліком невід'ємних прав і свобод які не можуть бути порушені державою.

Результатом цієї дискусії у формі есе, стає цілий ряд поправок до Конституції. Для подальшого розвитку ідеї політики груп інтересів особливе значення має перша поправка.

«Перша Поправка Конгрес не повинен видавати жодних законів щодо встановлення релігії чи заборони її вільного сповідання; або обмеження свободи слова чи преси; або право людей мирно збиратися та звертатися до уряду з петицією щодо відшкодування збитків» [18; 64; 79, с. 146].

Варто зазначити що саме положення Першої поправки завершили історичне формування підґрунтя на якому розвивалася політика груп інтересів і зокрема лобіювання і адвокація.

Положення поправки як видно з наведеного тексту всі стосуються ідеї груп інтересів починаючи з вільного сповідання релігій, свободи преси, свободи об'єднань і «права людей ... звертатися до уряду з петицією».

1.3. Тенденції розвитку лобіювання та адвокації в США і ЄС

На даному етапі розвитку суспільства і сучасних держав важко уявити їх без системи зв'язків з органами влади. Це стосується не тільки країн в яких історично зародилася демократична форма правління і вкорінилася політика груп інтересів, а і решти держав і навіть міжнародних організацій які перейняли цей досвід.

Однією з ключових причини поширення явища зв'язків з органами влади в сучасних державах є той факт, що суб'єкти владних повноважень діють у

складних політичних, правових та регуляторних рамках. Відповідно професіонали у сфері урядових зв'язків забезпечують канал для зв'язку груп інтересів із суб'єктами владних повноважень і полегшують всім учасникам цих відносин комунікацію, роблячи процес впровадження державної політики більш ефективним. Сучасною ознакою державного управління є високий ступінь залучення суспільства. Відповідно зв'язки з органами влади виступають формою демократичної участі, яка дозволяє різним голосам та інтересам бути почутими у політичному процесі, взаємодіяти з урядом та впроваджувати політику, що відображає їхні цінності та пріоритети. Значущість впливу державних регуляцій на суспільство компенсується можливістю зацікавлених сторін брати участь у процесі прийняття рішень та впливати на законодавство, що його стосується. Відповідно напрямок відносин що складається вимагає побудови довготривалих відносин з органами влади, для чого професіонали у сфері урядових зв'язків мають володіти спеціалізованими знаннями і інформацією про законодавчі процеси, та процеси прийняття рішень. В ході цього процесу необхідне забезпечення дотримання законів та правил, що регулюють взаємодію з органами влади.

Сучасне урядування передбачає тісну співпрацю із зацікавленими сторонами з усіх верств суспільства. Таким чином, інтереси громадян та виробників сприяють визначенню окремих питань під час розробки політики Європейського Союзу. Європейські інституції визнають переваги відкритості для зовнішнього впливу, а механізми консультацій є частиною їх діяльності протягом усього законодавчого процесу. Для надання допомоги Європейській комісії, Європейському парламенту та Раді ЄС створено дорадчі органи, а саме Економічно-соціальний комітет і Комітет регіонів. Як підкреслює Європейська Комісія в одному зі своїх останніх повідомлень, «роль цих дорадчих органів не виключає прямого контакту між Комісією та групами інтересів. Насправді широкі консультації є одним із обов'язків Європейської Комісії і відповідно до Договорів допомагають забезпечити обґрунтованість законодавчих пропозицій.

В Європі лобіювання представлено багаточисельними різними групами. За словами провідного європейського експерта з лобіювання Даніеля Гегена, в ЄС існує понад 1000 торгових асоціацій; близько 750 неурядових організацій (які представляють споживачів, захисників природи, релігійні спільноти, захист сім'ї, допомогу країнам третього світу тощо), європейських представництв близько 500 великих компаній, близько 150 регіональних, 130 спеціалізованих юридичних фірм, що працюють над європейським правом (переважна більшість з яких британського чи американського походження) та невизначену кількість консультантів, багато з яких спеціалізуються на регулюванні та моніторингу програм фінансування.

Групи інтересів можна представити відповідно до типу інтересів, які вони переслідують: суспільні та приватні інтереси. Згідно з цією класифікацією, групи громадських інтересів прагнуть отримати вигоди для суспільства в цілому, наприклад, покращити захист споживачів, покращити захист навколишнього середовища або знизити податки, тоді як групи приватних інтересів прагнуть досягти цілей лише для своїх безпосередніх членів.

Однак це не означає, що групи приватних інтересів, переслідуючи власні цілі, не приносять користі суспільному благу, а групи суспільних інтересів завжди представляють те, що є об'єктивно найкращим для суспільства.

Європейська Комісія розрізняє дві категорії суб'єктів: некомерційні організації (національні, європейські та міжнародні асоціації) та комерційні організації (юридичні радники, фірми зі зв'язків з громадськістю та консультанти). Некомерційні організації – це переважно професійні організації. Комерційні організації складаються з осіб, які діють від імені і за вказівками замовника, захищаючи його інтереси. У листопаді 2002 року список некомерційних організацій, складений генеральним секретарем Європейської Комісії, включав близько 700 груп, розділених на категорії відповідно до сфер політики, а саме:

- Сільське господарство та розвиток села;
- Економічна конкуренція;

- Захист прав споживачів;
- Культура;
- Розробка;
- Економіка та фінанси;
- Освіта;
- Працевлаштування;
- Енергетика;
- Підприємництво;
- Захист навколишнього середовища;
- Зовнішні зв'язки;
- Зовнішня торгівля;
- Рибальство;
- Охорона здоров'я;
- Права людини;
- Гуманітарна допомога;
- Інформаційне суспільство
- Внутрішній ринок;
- Правосуддя та внутрішні справи;
- Загальні питання політики ЄС;
- Регіональна політика;
- Дослідження;
- Соціальні питання;
- Оподаткування;
- Транспорт.

Пропонуємо вашій увазі зведену таблицю де представлені типи груп інтересів зареєстрованих в Єдиному реєстрі прозорості ЄС в додатку Г

В силу специфіки утворення, Європейському Союзу притаманний специфічний механізм прийняття рішень, повний внутрішніми зв'язками між різними органами, і різноманітними зовнішніми зв'язками між державами-членами. Це забезпечує майже нескінченну кількість точок доступу, через які

можна здійснювати лобістський вплив на органи влади ЄС. Це в свою чергу надає групам інтересів як переваги, так і недоліки. Потенційною проблемою груп інтересів є саме надлишок потенційних шляхів впливу. Окрім цього множинність учасників і складність процесу прийняття рішень можуть бути серйозними перешкодами для груп приватних інтересів забезпечити ексклюзивний доступ до відповідних посадовців чи політиків.

Інституції ЄС орієнтуються на створення рівних умов для всіх учасників процесу прийняття рішень. Що можна порівняти з поєднанням забезпечення на ринку режиму вільної та відкритої конкуренції, з прагненням кожного учасника до монопольного становища. Професор Рінус Ван Шенделен у відповідному аналізі діяльності з Лобіювання в ЄС описав модель, яку він називає «грою в потрійне П» завдяки якій групи інтересів змагаються за вплив. Метою є – зробити ігрове поле більш нерівним. Учасники намагаються поставити найбільш прихильних «Посадовців», на найкращі «Позиції» в найвигідніших «Процедурах». Таким чином лобісти які заздалегідь забезпечили собі «Потрійне П» організують ігрове поле, а також обмежують можливості інших гравців шляхом раннього визначення процедур, позицій і посадовців [72, с. 105].

Експерт у справах зв'язків з громадськістю, європейському праві, автор різноманітних книг і статей про лобіювання, процедури прийняття рішень в ЄС Даніель Геген, розділив стратегії, якими послуговуються лобісти для ефективного впливу на політику ЄС на три категорії:

- негативні стратегії, що складаються з прямого протистояння пропозиціям Європейської Комісії або висунення неспроможних контрпропозицій (фермерські лобі є найкращою ілюстрацією цих опозиційних стратегій);
- реактивні стратегії, в яких поміркованість переважає над рішучими діями та ініціативами: моніторинг, проведення зустрічей з посадовими особами та невелика кількість заходів для широкої громадськості;
- проактивні стратегії, що складаються з конструктивної роботи з Європейською Комісією в дусі партнерства та довіри.

Проактивні стратегії лобіювання також передбачають надання законодавцю авторизованих і компетентних технічних висновків і пропозиції, що буде довготривалі довірчі відносини між компаніями, галузями та споживачами та захисниками довкілля. Проактивні стратегії є на жаль відносно рідкісними [3; 27].

Процес лобіювання можна розділити на кілька практичних етапів: встановлення фактів, аналіз, вплив і подальші дії. За словами президента Асоціації акредитованих лобістів Європейського парламенту, Крістіана Де Фулуа, першим кроком у лобістській діяльності в ЄС має бути створення інформаційної мережі в рамках інституцій ЄС та інших асоціацій, яка покликана забезпечити систему повідомлень та доступ до важливої інформації. Чим раніше лобіст втручається в законодавчий процес, тим ефективнішим він є. Для того щоб привернути увагу та вплинути на прийняття рішень треба адаптувати власне повідомлення до інтересів установи, до якої звертається лобіст. Більшість законодавчих актів пишуть експерти та чиновники нижчого рівня. У багатьох випадках ці експерти є відправною точкою лобіювання. Зазвичай посадовці вищого рівня залучаються дуже рідко, лише як останній засіб, або коли існує висока політична ставка. Звернення уваги на такі базові принципи європейського законодавства, як вільний рух товарів і людей, соціальна згуртованість, зайнятість і конкурентоспроможність, покращує сприйняття особи лобіста в очах інститутів ЄС [28].

Серед переліку інструментарія європейського лобіста можна зокрема згадати: моніторинг, безпосередні контакти з посадовцями, адвокація та вплив.

Моніторинг полягає у перегляді порядку денного та пошуці того, що може зацікавити того чи іншого клієнта. Моніторинг порядку денного виходить за межі простого перегляду стенограм законодавчих процедур і прес-релізів. Він включає багато форм політичної аналітичної роботи.

Зібрану в результаті моніторингу та досліджень інформацію використовують для визначення найбільш відповідного і ефективного способу донесення повідомлень до відповідних політиків і чиновників, а також розробки

самого повідомлення. Ключовим на даному етапі є знання законодавчого процесу, доступ до осіб, які безпосередньо приймають рішення, а також стисле викладення ключової інформації, яка забезпечить обґрунтованість політичних рішень.

Сучасні реалії складаються таким чином, що більшість лобістів відносно не залучені до безпосередньої адвокації. Лобіст виступає в ролі консультанта, який розробляє стратегію та організовує кампанію, але саме клієнт доносить повідомлення безпосередньо до політиків і чиновників.

Лобіювання в Європейському парламенті.

До набрання чинності Єдиного європейського акту 1 липня 1987 року головними цілями лобістів були Європейська Комісія та Рада Європейського союзу. Внаслідок прийняття Єдиного європейського акту, запровадження нових законодавчих процедур – співпраці та спільного прийняття рішень – діяльність груп тиску в ЄП значно активізувалася. Основна стратегія груп інтересів полягала у використанні парламенту для лобіювання Європейської Комісії та Ради Європейського союзу як кінцевих цілей.

Депутати Європарламенту здебільшого віддають перевагу тим групам зовнішніх інтересів, які або представляють ширше коло (наприклад профспілки, громадські рухи чи політичні партії), або тим, які можуть надати їм загальне уявлення про найефективніші шляхи вирішення проблем та відповідні економічні наслідки.

Один лобіст рекомендує, щоб «лобісти мали бути уважними до можливостей змусити окремих доповідачів «блиснути» в очах своїх колег. Добре складені законодавчі звіти, засновані на ретельному розслідуванні та аналізі, можуть підвищити репутацію депутата-доповідача Європарламенту. Що в свою чергу може призвести до лідерських позицій у парламенті в майбутньому. Окрім того депутати намагатимуться використати співпрацю з групами інтересів для покращення репутації в своєму виборчому окрузі та національній партії, щоб забезпечити своє переобрання. Таким чином члени Європарламенту

покладаються на інформацію від зацікавлених груп і очікують від них виважених суджень щодо деталей і наукової експертизи.

Лобіювання в Європейській комісії.

Європейська Комісія була і продовжує бути відкритою для будь-якої співпраці зі сторонніми зацікавленими особами і загалом прагне сприяти саморегулюванню серед таких груп інтересів. У своїх повідомленнях та публікаціях Європейська Комісія відмовляється від використання терміну «Лобі» або «Особливі інтереси» на користь таких термінів, як «консультації із зацікавленими сторонами», «діалог з громадянським суспільством» або «неурядові організації». Як наслідок постійно зростаючої кількості лобістів у Брюсселі, Європейська Комісія намагаючись ефективніше використовувати свої ресурси прийняла рішення зосередитися на співпраці з більш організованими групами інтересів. Віддати перевагу невеликій кількості більш відомих груп інтересів за рахунок більшої кількості менших, нових і менш інституціоналізованих груп.

Окремо слід відмітити ще один керівний принцип Європейської Комісії: надання зацікавленим сторонам права бути почутими під час консультацій і неможливості впливати на голосування під час безпосереднього прийняття рішень. Іншими словами, є час для консультацій і є час для переходу до внутрішнього процесу прийняття комісією остаточного рішення. Так проводиться чітка межа між консультаціями, розпочатими з власної ініціативи Європейської Комісії, та подальшим формалізованим і обов'язковим процесом прийняття рішень.

З точки зору лобіста, Європейська Комісія є, безумовно, найважливішою та основною інституцією, де починається процес лобіювання. Для лобіста, який слідкує за шляхом законодавчої пропозиції, вкрай важливо визначити відповідних відповідальних посадових осіб Європейської Комісії.

Лобіювання в Раді Міністрів Європейського союзу

Раду міністрів часто називають найменш доступною інституцією для лобіювання. Секретаріат Ради міністрів не веде реєстру лобістів і дотримується позиції, що всі контакти з лобістами та неурядовими організаціями

контролюються Європейською Комісією. Лобісти здійснюють вплив на Раду Міністрів ЄС щодо прийняття нею рішень опосередковано, використовуючи національні канали, зокрема, підтримуючи контакти з представниками національних урядів. Враховуючи те, що Рада Міністрів ЄС працює за закритими дверима, дуже важливо мати доступ до надійних джерел інформації (наприклад, члена робочої групи) про зміни, які вносяться до законопроекту. Це дозволяє представникам певної групи інтересів швидко реагувати на відповідні дії Ради Міністрів ЄС.

Робота з Радою Міністрів ЄС вимагає підтримувати контакти з представниками органів влади країни походження суб'єкта лобіювання, а також розвивати добрі стосунки з представниками іншими країн та мати експертні знання як національних, так і інших політичних, культурних і технічних реалій. Для лобістів особливо важливий вплив країни, яка головує в Раді ЄС.

Лобіювання в Раді це діяльність яка вимагає значних ресурсів, наприклад коли національні експерти живуть не в Брюсселі, а у своїх країнах, що ставить питання необхідності координації діяльності на міжнародному рівні, яка вимагає добре розвиненої мережі контактів у кожній із 15 столиць країн-членів та в Брюсселі. Отже, лише великі фірми та корпорації, що володіють відповідними фінансовими та людськими ресурсами, в змозі здійснювати комплексне лобіювання в Раді Міністрів ЄС.

Лобіювання в Європейському Суді

Європейський суд відіграв ключову роль у процесі формування політики ЄС, не лише захищаючи, але й просуваючи європейське законодавство. Саме через його вплив на європейське законодавство, зацікавлені групи приділяють багато уваги його рішенням і намагатимуться впливати на них у майбутньому. Якщо зацікавлені сторони (наприклад, окремі фірми) не можуть задовольнити свої вимоги на національному рівні, у Європейській Комісії, Європарламенті чи Раді Міністрів ЄС, вони мають можливість звернутися до Суду безпосередньо або переконати Комісію зробити це. Забезпечення сприятливих рішень Суду ЄС спонукатиме національні уряди до зміни політики і відповідного законодавства.

Ця практика була започаткована у сфері регулювання екологічних зобов'язань і обмежень бізнесу. Групи бізнесових інтересів звернулися до Європейського суду намагаючись запобігти прийняттю суворих національних екологічних законів, мотивуючи це тим, що їх норми суперечать принципам вільної і необмеженої торгівлі, закріпленим у міжнародних угодах. Для цих груп тиску Європейський суд став важливим важелем впливу на національні уряди через створення наднаціональних норм, часто всупереч інтересам держав-членів.

Внаслідок такого розширеного трактування компетенції Європейського Суду, зокрема у сфері екологічної та соціальної політики, його використання як інструменту окремими фірмами та групами впливу закріпилося і використовується надалі.

В США з 1930-х років і до сьогодні діє чотири основних законодавчих акти які формують рамки середовища функціонування професійних лобістів і громадських об'єднань які займаються адвокацією. Ці закони регулюють лобіювання, але не забороняють його. Кожен цей закон був спричинений змінами в практиці лобіювання або політичному сприйнятті лобістів та їх діяльності. Чотири основні закони про лобіювання:

- Закон «Про реєстрацію іноземних агентів» (FARA) 1938 року;
- Закон «Про регулювання лобіювання» (RLA) 1946 року;
- Закон «Про розкриття інформації про лобіювання» (LDA) 1995 року;
- Закон «Про чесне лідерство та відкрите урядування» (HLOGA) 2007 року.

Ціллю лобіювання є вплинути на політичний процес і забезпечити настання бажаних для зацікавлених осіб результатів.

Лобісти можуть представляти: корпорації, окремих громадян чи групи інтересів. Причиною вдатися до лобіювання можуть бути: надання владним суб'єктам відповідної інформації, переконати суб'єктів влади щодо необхідності вчинити певні дії або сигналізувати про свої позиції чи політичні побажання.

Вибір об'єкта лобіювання, або того, чи звертатися до законодавчої чи виконавчої гілки влади, залежить від того, яку мету переслідує зацікавлена

особа. Звертаючись до охоплених посадових осіб законодавчої гілки влади – членів Конгресу, обраних членів Палати представників і Сенату, а також персоналу Конгресу – щоб просувати нові закони або поправки до існуючих законів або навпаки попередити прийняття відповідного закону. Функцією виконавчої гілки влади є виконання законів, отже лобісти можуть використовувати контакти з охопленими посадовими особами виконавчої влади – президентом, віце-президентом, працівниками виконавчого офісу президента, секретарями Кабінету міністрів, а також вищими посадовими особами виконавчої влади та військовими – щоб виступати за або проти впровадження діючих законодавчих актів.

Питання правового регулювання реєстрації суб'єктів лобіювання та розкриття інформації щодо їх діяльності, пов'язується сучасними дослідниками лобізму з трьома пануючими трендами:

- тіньове лобіювання,
- масове лобіювання або «Грасрут»
- «двері що обертаються».

Двері що обертаються є одним з трендів лобіювання що міцно закріпився в США. Спочатку це стосувалося лише федеральних службовців які залишали державні органи для роботи в приватному секторі, а згодом уряд також почав наймати колишніх співробітників приватного сектору для роботи в державних органах. Ця практика може охоплювати осіб усіх професій, починаючи від кар'єрних бюрократів і співробітників персоналу Конгресу, до членів Конгресу та осіб, призначених на посади виконавчої влади Президентом за поданням та згодою Сенату. Особисті зв'язки колишніх членів Конгресу, посадових осіб виконавчої влади, високопоставленого персоналу та знання ними системи є цінними для багатьох поза урядом і розглядається у Вашингтоні як найцінніша валюта. Інакше кажучи, «кого ви знаєте» набагато важливіше за те, «що ви знаєте».

Дослідження доходів від лобіювання показали, що більшість доходів, отриманих приватними лобістськими фірмами, безпосередньо походить від залучення працівників із попереднім досвідом роботи в уряді.

Держава вбачає у розвиткові згаданого тренда певні ризики. Серед таких зокрема можливість колишнім посадовцям торгувати конфіденційною інсайдерською інформацією, що становить потенційну шкоду суспільним інтересам. Окрім загрози порушення секретності, на державного службовця поки він перебуває на держслужбі і в міру своїх повноважень працює з приватними особами, впливає привабливість потенційної майбутньої роботи у згаданих приватних осіб. Отже цілком логічно що законодавством передбачена заборона такого не чесного використання державної служби та зв'язків на користь інших осіб після звільнення. Щодо членів Палати представників, а також вищий персонал Палати поширюється заборона вступати в лобістські контакти з членами Палати представників, сенаторами або персоналом Конгресу протягом одного року що називається «періодом охолодження». У Сенаті діє подібна дворічна заборона на лобіювання. Для старших співробітників персоналу Сенату передбачено однорічний період «охолодження».

Критики цього тренду не безпідставно стверджують, що переміщення працівників між урядом і приватним сектором негативно впливає на прозорість та ефективність роботи державних органів. Вони виступають за встановлення довшого період «охолодження» та суворіших законодавчих обмежень, пов'язаних з потенційним конфліктом інтересів.

Цікавим прикладом дії «Дверей що обертаються» може послужити кар'єра Ллойда Остіна – першого темношкірого міністра оборони. Після обрання колишнього президента Дональда Трампа в 2016 році Остін залишив державний сектор і обійняв посади в радах директорів «Nucor Corporation», «Tenet Healthcare» і «United Technologies», які в 2020 році об'єдналися з оборонним підрядником «Raytheon Company». «Raytheon Technologies» входить до п'ятірки організацій з найбільшими витратами на лобіювання в оборонному секторі та у 2020 році витратила на лобіювання майже 11 мільйонів доларів. У «Raytheon

Technologies» Остін заробив семизначну суму. Після призначення на посаду міністра оборон в 2020 році, Остін звільнився з усіх трьох посад у радах директорів. До приходу в адміністрацію Джозефа Байдена Остін разом із колегою-членом кабінету міністрів Ентоні Блінкеном працював у «Pine Island Capital Partners», приватній інвестиційній компанії, що інвестує в оборонні компанії [52].

Ще одним з сучасним трендів лобіювання є так зване «Масове лобіювання» або лобіювання «Грасрут». Масове лобіювання – це вчинення впливу на політиків через представників громадськості, спонукаючи громадян зв'язатися безпосередньо зі своїми представниками та сенаторами. Масове лобіювання традиційно включає різноманітних учасників, включаючи окремих громадян, корпорації та групи захисту інтересів. Лобіювання «Грасрут» використовується там де потрібн широкий розголос і мають на меті привернути найбільшу увагу. Масове лобіювання відрізняється від інших форм лобіювання тим, що замість того, щоб використовувати професіоналів для безпосереднього контакту з особами, які приймають рішення, використовує різні стратегії, щоб змусити виборців вступити в контакт з посадовцем шляхом дзвінків, надсилання паперових чи електронних листів, здійснення особистих візитів. Текст цих повідомлень розробляється лобістами.

Деякі методи масового лобіювання мають невелику вартість або зовсім безкоштовні (наприклад, електронна пошта), інші можуть потребувати значних витрат часу та грошей (наприклад, поїздка для участі в дні Капітолійського пагорбу з професійною асоціацією).

Загалом масове лобіювання залишається нерегульованим.

Під час ухвалення закону «Про чесне керівництво та відкритий уряд» 2007 року, сенатська версія закону містила положення, яке вимагало б реєстрації такої низової лобістської діяльності та її розкриття відповідно до закону «Про розкриття інформації про лобіювання» 1995 року. Але це положення було виключено із законопроекту бо вимогу щодо реєстрації низових лобістських

зусиль розглядали як потенційну заборону контактів із Конгресом і порушення конституційних прав.

Масове лобіювання має завдячувати своїм відродженням розвиткові сучасних технологій і їх розповсюдженню. Це дозволили членам віддалених груп підтримувати майже постійний контакт із своїми лобістськими представниками у Вашингтоні. Вибух електронних засобів масової інформації та телевізійні трансляції дебатів у Палаті представників і Сенаті призвели до кращої поінформованості груп інтересів, які, у свою чергу, більш ефективно обмінюються повідомленнями зі своїм членам, а також здійснюють вплив на законодавців. Офіси Конгресу часто атакуються величезною кількістю телефонних дзвінків, заповнені телеграмами, листами та поштовими листівками (іноді попередньо надрукованими). Серед груп інтересів, які сьогодні ефективніше за інших використовують засоби лобіювання Грасрут з метою вчинення організованого тиску на законодавців: профспілки, банківські групи, збройове лобі, про-ізраїльське лобі, групи які виступають проти абортів, захисники громадянських прав, захисники навколишнього середовища, а також захисники прав споживачів.

Тіньове лобіювання є ще одним негативним трендом у США. За всю історію лобіювання основним напрямком його регулювання було створення умов які сприяють відкритості діяльності лобістів і оприлюдненню ними фінансових показників. Тіньове лоббі це по суті та частина лобістів які не бажають реєструватися і надають перевагу скритності.

У червні 2014 року Управління з питань етики Конгресу (незалежна, позапартійна організація, створена Палатою представників і відповідальна за розгляд звинувачень у неналежній поведінці членів Палати, посадових осіб та персоналу Палати) звернулося до Прокуратури США округу Колумбія з вимогою розпочати провадження щодо юридичної особи за порушення вимоги реєстрації відповідно до Закону «Про розкриття інформації про лобіювання». Також у цьому документі звернули увагу на те що кількість таких випадків

зростає. Управління з питань етики Конгресу було першою державною установою яка визнала існування проблеми офіційно.

Фізична особа може вважатися «тіньовим лобістом», якщо вона бере участь у певній лобістській діяльності, але не вважає, що повністю відповідає всім вимогам для реєстрації як лобіста, а саме:

- здійснює більше ніж один лобістський контакт на квартал;
- отримує винагороду за встановлення контактів з охопленими чиновниками;
- витрачає більше 20% свого часу на лобістську діяльність.

Відповідно до положення закону «Про розкриття інформації про лобіювання», особи самі повідомляють, чи відповідають вони цим критеріям чи ні. Згідно згаданого звернення Управління з питань етики є цілий ряд причини по яким особи можуть не реєструватися як лобісти. Наприклад, визначення лобізму вимагає реєструватися, при відповідності всім трьом ознакам законодавчого визначення. Іншим прикладом не зареєстрованих лобістів є колишні державні службовці, які не реєструються як законні лобісти, оскільки їм це прямо заборонено законом.

Останні п'ятнадцять років швидко розвивається та поширюється таке політичне явище як Комітети політичної діяльності (РАС). Це по суті опосередкована і витончена форма лобіювання. Комітети політичної діяльності утворюються групами особливих інтересів з метою спрямування грошових внесків на фінансування політичні кампанії членів Конгресу та інших виборних кандидатів. Якщо поява Комітетів стала своєрідною відповіддю на тенденцію здорожчання виборчих кампаній в нашу еру комунікаційних технологій і соціальних мереж, то це в свою чергу зробило членів Конгресу все більш залежними від внесків РАС для фінансування своїх ненажерливих рекламних компаній та покриття інших політичних витрат і як наслідок поглибило загрозливу тенденцію залежності і відповідно впливу на майбутніх посадовців.

Згідно досліджень надмірний попит на кошти для проведення успішної політичної кампанії призвів до того, що середня вартість отримання місця в Сенаті на виборах 1988 року становила приблизно чотири мільйони доларів.

Це означає, що сенатор змушений збирати в середньому понад 12 000 доларів щотижня протягом шести років, щоб залишатися на державній службі. У більш густонаселених штатах ціна у деяких випадках перевищує десять мільйонів доларів на кандидата. Згідно досліджень витрати зростають з кожним роком виборів (Рис. 1.1).

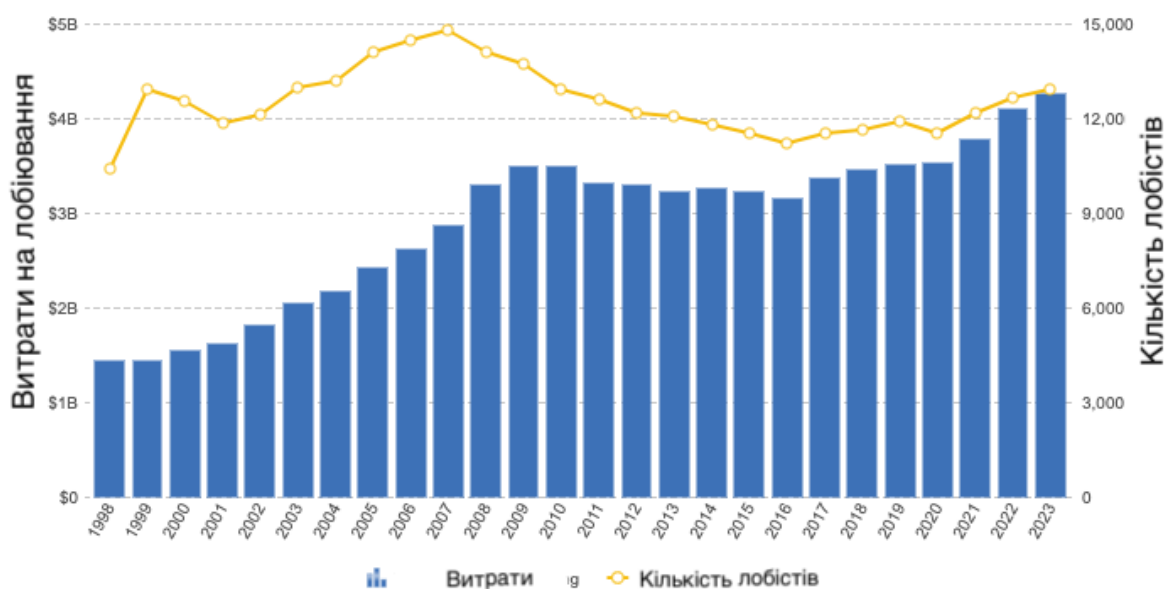


Рис. 1.1. Співвідношення витрат на лобіювання до кількості лобістів

Вказаний тренд ілюструє дослідження, яке фіксує кореляцію між кількістю реєстрацій суб'єктів лобіювання і задекларованими ними сумами коштів витраченими на лобіювання.

З наведеного графіку видно чіткий загальний тренд на зростання галузі лобіювання як такої. Це знаходить своє відображення як у збільшенні кількості реєстрацій нових суб'єктів лобіювання так і в збільшенні сум які витрачаються лобістами на просування інтересів зацікавлених осіб.

З часом кількість зареєстрованих лобістів змінювалася. Наприклад, у 1967 р. згідно з законом «Про регулювання лобіювання», ЗМІ повідомили, про «реєстрацію 312 організацій, які прозвітували про 10,3 мільйона доларів витрат на лобіювання в 1950 році. Уже у 1954 році (рік винесення Верховним судом рішення у справі Гарріса) показники впали до 225 лобістів і 4,3 мільйона доларів витрат. У 1966 році 296 організацій повідомили про витрати в розмірі 4,7 мільйона доларів США [31].

Нижче наведено дані щодо кількості нових реєстрацій лобістами згідно закону «Про розкриття інформації про лобіювання» між 1999 і 2007 роками (Рис. 1.2).



Рис. 1.2. Дані щодо кількості нових реєстрацій лобістами згідно закону «Про розкриття інформації про лобіювання» між 1999-2007 рр.

З малюнка 1.2 вбачається, що кількість нових реєстрацій лобістів демонструє загальну тенденцію до зростання.

Зниження кількості нових реєстрацій, яке спостерігається у парних роках, збігається з роками виборів і потенційною потребою в лобістських фірм та корпорації, які наймають лобістів наймати або звільняти осіб відповідно до зміни порядку денного, в результаті виборів.

Рис. 1.3 демонструє кількість звіти щодо розкриття інформації про лобістську діяльність (інформацію про самого лобіста чи предмет лобіювання, орган влади щодо якого здійснено вплив, інформація про клієнта та оцінки витрат або доходів на лобіювання) поданих між 2001 – 2007 роками.

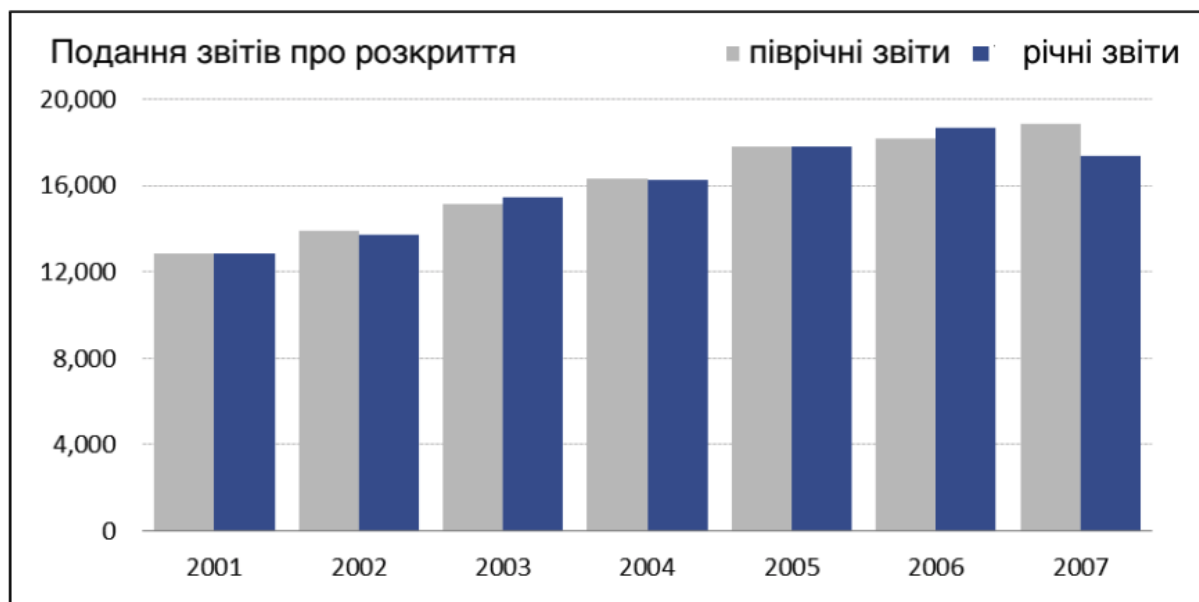


Рис. 1.3. Кількість поданих лобістських форм для розкриття інформації, 2001-2007 рр.

Як показано на Рис. 1.3, кількість звітів про розкриття стабільно зростала між 2001 і 2007 роками, досягнувши піку в майже 20 тис. звітів в середині звітного періоду 2007 року. Це загалом з даними попередніх малюнків свідчить про поступове зростання кількості лобістів.

Якщо порівняти ці дані з дещо обмеженими даними про реєстрацію в рамках закону «Про регулювання лобіювання» 1946 року то більша кількість зареєстрованих лобістів згідно закону «Про розкриття інформації про лобіювання» свідчить про збільшення ефективності вимог щодо розкриття інформації про лобістську діяльність.

Закон «Про чесне лідерство та відкрите урядування» 2007 року встановив новий порядок реєстрації, згідно з яким протягом 45 днів після того, як лобіст встановлює лобістський контакт або його наймають чи призначають для

встановлення лобістського контакту і як показано на Рис. 1.4, кількість нових зареєстрованих лобістів спочатку зростає.



Рис. 1.4. Реєстрація нових лобістів, 2001-2014 рр.

Кількість нових реєстрацій зростала до 2009 року до зареєстрованого максимуму у 6509 нових лобістів, а потім знизилася між 2010 і 2014 роками. Таке зниження кількості реєстрацій може відображати низку тенденцій, які впливають із зміни партійного контролю над Білим домом і Конгресом. Так у 2006 році партія більшості в Палаті представників змінилася з республіканської на демократичну, у 2009 році президент змінився з представника республіканців на представника демократів, що об'єднало Білий дім і Конгрес під контролем політичною силою.

Також існує припущення щодо зв'язку між зменшенням кількості лобістів і заборонаю на виділення коштів, яка була прийнята 112-м Конгресом між 2011-2012 роками. Заборона на виділення фінансових ресурсів на підтримку конкретних проектів чи програм (або Earmark ban) – це законодавчий або адміністративний механізм, який обмежує або забороняє урядовим органам виділяти кошти або ресурси на конкретні проекти, ініціативи або програми без повної конкурентної процедури чи відсутності прямої вказівки на безпосереднього користувача цих коштів.

Цей законодавчий механізм було введено з метою запобігання корупції та неефективного використання бюджетних коштів, шляхом обмеження можливості членів Конгресу вказувати конкретні проекти або програми для отримання федерального фінансування у законодавчих актах або бюджетних рішеннях. Це зокрема допомагає уникнути проявів корупції з використанням бюджетних ресурсів у виборчих цілях.

Висновки до розділу 1

Отже з наведеного можна зробити висновок що лобіювання чи адвокація як практика побудови стійких і результативних відносин з органами влади міцно увійшли у діяльність публічного управління. Складність урядування, необхідність оцінювати релевантність різних інтересів їх співвідношення з інтересами суспільства зумовило появу і функціонування вказаних інститутів. Можна з упевненістю констатувати, що хоча і існує певний негативний досвід пов'язаний з минулими проявами корупції, держави шляхом поступово впровадження законодавчого регулювання формують прозоре і ефективне середовище тісної співпраці органів влади і суб'єктів які здійснюють лобіювання і адвокацію.

РОЗДІЛ 2.

АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЛОБІЮВАННЯ І АДВОКАЦІЇ

2.1. Аналіз прийняття нормативної документації з регулювання лобіювання в США

Після Війни за незалежність на початку свого існування, Сполучені Штати Америки керувалися документом під назвою Статті Конфедерації. Політика груп інтересів провадилася відкрито і прозоро у формі звернення з петиціями – колоніальний Британський спадок. Це відбувалося переважно на рівні штатів. Петиції зачитувалися та розглядалися на відкритих засіданнях законодавчих зібрань штатів. Це відбувалося через те що Статті Конфедерації передбачали надзвичайно слабкий федеральний уряд із переважно символічною фігурою президента і Континентальним Конгресом. Структура національного уряду перешкоджала прийняттю ним важливих рішень, адже уряд мав ухвалювати всі рішення одностайним голосуванням. Таким чином федеральний уряд у той час був обтяжений меншою кількістю практичних питань, які мали безпосереднє значення для більшості американців.

Через величезні військові потуги американська держава опинилася в дуже критичному стані: нестачу фінансів компенсували продажем військових облігацій, а державний борг по військових облігаціях неухильно зростав. Деякі штати були на межі банкрутства. Торгівля занепадала. Освоєнню нових територій долини річки Огайо заважали залишки англійського війська які залишилися там. На фоні цього відбувається одна з перших спроб тиску групи інтересів на Континентальний конгрес. Це був Пенсильванський Заколот ветеранів континентальної армії. 17 червня 1783 року чотири сотні озброєних ветеранів війни за незалежність рушили до Філадельфії, забарикадували Конгрес у Залі незалежності та вимагали обіцяних виплат за свою службу.

До речі, в цьому ж році було засновано Товариство Цинциннаті – це одна з перших і найвпливовіша патріотична організація офіцерів Континентальної армії, які воювали у Війні за незалежність. Організація була названа на честь римського полководця Луція Квінкція Цинцинната. Він відомий тим що під час кризи залишив свою ферму, щоб очолити Римську республіку, а після вирішення кризи, повернувся назад на ферму, символізуючи принципи безкорисливого служіння та громадянської чесноти. Товариство було створено для підтримання стосунків між офіцерами, які брали участь у війні за незалежність, і для просування інтересів членів та їхніх родин, а також підтримувати благодійні та освітні заходи [66].

Розуміючи необхідність змін Джеймс Медісон очолив рух за перегляд Статей Конфедерації. Ця дія була швидко відкинута і набрала більш вагомого вигляду Конституційного процесу.

Згодом, прийняття Конституції США, а також перших поправок до неї, сформувало нову політичну арену США і її федеральний уряд став відігравати більш важливу роль. Розширювалася і лобістська діяльність на федеральному рівні, ставала більш спеціалізованою і відповідно витонченою у своїх підходах. Сферами інтересів лобістів федерального рівня були зокрема суднобудівельні контракти, контракти з постачання товарів загально державним установам і актуальні на той час питання придушення повстання індіанців.

Враховуючи велику кількість груп інтересів, які змагалися за увагу Конгресу, автори петиції шукали способи привернути увагу конгресменів. У квітні 1798 року за пропозицією сенатора Семюеля Лівермора від Нью-Гемпшира до сенату для подання петиції був допущений великий комітет громадян Філадельфії. Сенатор Хамфрі Маршалл від Кентуккі в свою чергу заперечив проти цієї процедури та домігся ухвалення резолюції про заборону окремим особам або делегаціям подавати такі петиції в майбутньому.

Розваги були ще одним засобом, який із самого початку використовували зацікавлені у впливі на законодавців. Сенатор від Пенсільванії Вільям Маклей писав у своєму щоденнику, що нью-йоркські торговці використовували

проблеми з забезпеченням виконання закону. Секретар Палати представників і Секретар Сенату вважали, що їх роль полягала в тому, щоб лише збирати інформацію, а не перевіряти її на предмет відповідності і помилок. В той час як Департамент юстиції обрав стратегію заохочення добровільного дотримання норм закону шляхом інформування потенційних порушників, на відміну від переслідування за недотримання і порушення положень закону.

Ще більше послабили закон трактування Верховним судом США у справі Сполучені Штати проти Харріса 1954 році. Суд ще більше звузив застосування закону, він визначив, що Закон поширюється лише на «на діяльність тих лобістів, яка оплачується», які «безпосередньо спілкуються» з членами Конгресу щодо «бажаних законодавчих актів».

Наприклад, згідно зі звітом Рахункової Палати США, станом на 28 січня 1975 року діяло 1773 активні лобісти зареєстровані секретарями Сенату і Палатою представників. З них 131 лобіст представляв більше одного роботодавця, тоді як лише одна лобістська юридична фірма, представляла одночасно інтереси 25 роботодавців [63, с. 3].

Подальші дослідження Рахункової Палати США зокрема у 1991 році виявило ще більшу розмитість Закону 1946 року: близько 10 000 із 13 500 фізичних осіб і організації, ключових лобістів Капітолія, перелічених в книзі під назвою «Довідник Вашингтонських представників», не були зареєстровані як лобісти у секретарів Сенату і Палати представників. Дослідження звітів щодо розкриття інформації лобістами продемонструвало їх неповноту:

- 60% зареєстрованих лобістів повідомили про відсутність фінансової діяльності;
- 90% повідомили відсутність витрат на заробітну плату, гонорари чи комісійні;
- 95% повідомили про відсутність витрати на рекламу та публічні відносини;
- і лише 32% зареєстрованих фактично повідомили про конкретну назву або номер законопроекту предмету лобіювання [40].

Протягом наступних кількох десятиліть здійснювалися різні законодавчі спроби внести зміни до Закону «Про федеральне регулювання лобіювання». У 1976 році Сенат розробив і ухвалив більш чіткі визначення суб'єктів лобіювання і самої діяльності лобіювання, але інтенсивні зусилля самих лобістів, направлені проти цього законопроекту, які стверджували, що нові законодавчі вимоги порушували б права лобістів на свободу слова, призвели до того що Палата представників відхилила документ [36].

Схожі положення щодо регулювання лобіювання ухвалювали протягом багатьох років різні державні установи. Так наприклад, згідно положень розділу 112 закону «Про реформу житлово-комунального господарства та міського розвитку» обов'язкове розкриття інформації щодо осіб, які витрачають кошти на організацію лобістського впливу на рішення Департаменту житлового будівництва та міського розвитку, у тому числі рішення, які впливають на виділення Департаментом допомоги. Подібні вимоги до звітності були встановлені для тих, хто також лобіює Національне управління у справах фермерів і подібні установи [40; 41].

Результатом став закон «Про розкриття інформації про лобіювання» 1995 року. Після прийняття Сенатом у липні 1995 року та Палатою представників у листопаді, 19 грудня 1995 року він був підписаний президентом Клінтоном.

«Лобістська діяльність» означає лобістські контакти та зусилля, спрямовані на підтримку таких контактів, включаючи діяльність з підготовки та планування, дослідження та іншу допоміжну роботу, яка на момент її виконання призначена для використання в контактах та координації з лобістською діяльністю інших осіб. Відповідно до визначення Лобіювання, будь-яка підготовча діяльність необхідна для здійснення лобістського контакту, зараховується до лобіювання, а також сам контакт.

Законом також передбачається перелік так званих «Охоплених посадових осіб виконавчої влади», куди зокрема входять: Президент, віце-президент, будь-

яка посадова особа яка виконує функції у Виконавчому офісі Президента та інших.

Дуже важливо, що Закон 1995 року також розширює перелік посадових осіб, на яких поширюється його дія, і включає не лише членів Конгресу, але й персонал Конгресу, обраних посадових осіб і посадових осіб виконавчої гілки влади. Категорія «Охоплених осіб» тепер включає весь персонал Конгресу.

У разі перевищення мінімального порогу особа найманий працівник організації, яка виступає лобістом, або працює в лобістській фірмі, чи є самозайнятим лобістом, який найнятий клієнтом для здійснення лобістської діяльності, повинен зареєструватися та звітувати про лобістські доходи та витрати, якщо:

- особа здійснює більш ніж один лобістський контакт протягом шести років;
- витрачає принаймні 20% на лобістську діяльність, включаючи дослідження, підготовку та супроводження лобістських контактів.

Організація, яка відповідає порогу лобіювання, подає як реєстрантів і звітує про всіх працівників, які лобіювали від імені організації. Самозайняті лобісти та лобісти лобістських фірм подають звіти про реєстрацію.

До лобістів, які представляють іноземні інтереси, застосовуються додаткові вимоги щодо звітності. Відповідно до Закону 1995 року, лобісти, які представляють іноземні уряди чи іноземні політичні партії, повинні продовжувати реєструватися відповідно до Закону «Про реєстрацію іноземних агентів». Лобісти, які представляють приватні іноземні інтереси, повинні реєструватися лише відповідно до Закону 1995 року.

Інформація щодо реєстрації лобістів та їх фінансову діяльність доступні для громадськості за запитом у паперовому форматі від секретаря Палати представників Законодавчого ресурсного центру та Секретаря Сенату в Управлінні публічних документів Сенату. Система електронної звітності є подвійною: подання для декларантів та оприлюднення цих записів для громадськості.

Закон 1995 року вимагає, щоб лобіст на вимогу будь-якої «охопленої посадової особи» під час усного контакту ідентифікував свого клієнта, незалежно від того, чи зареєстрований лобіст відповідно до закону. у разі проведення письмового лобістського контакту, лобіст повинен самостійно ідентифікувати будь-яку іноземну юридичну особу, від імені якої здійснюється контакт, або будь-яку іноземну юридичну особу, яка володіє 20% організації-замовника, контролює її або безпосередньо зацікавленою в лобістській діяльності.

За загальним правилом у Палаті представників і Сенаті члени та персонал не можуть приймати подарунки із зовнішніх джерел, якщо це спеціально не дозволено законом. А лобістам відповідно заборонено пропонувати такі подарунки члену або співробітнику Конгресу, якщо ця особа знає, що запропонований подарунок не може бути прийнятий.

Законом також встановлено обмеження щодо залучення федеральних посадовців до Лобіювання після їх звільнення. Законом 1995 року забороняється колишнім членам Палати представників виступати чи спілкуватися з наміром вплинути щодо будь-якого питання перед будь-яким членом, посадовою особою чи працівником усієї законодавчої гілки влади протягом одного року після того, як він залишить посаду. Щодо сенаторів таке обмеження діє протягом двох років [62].

Останнім на даний момент у переліку законів що регулюють лобіювання є Закон «Про чесне керівництво та відкритий уряд» 2007 року.

Законом 2007 року по суті було внесено останні зміни до закону «Про розкриття інформації про лобіювання» 1995 року, що стосувалися додаткових та частіших оприлюднень інформації лобістами.

Для забезпечення своєї корумпованої діяльності Абрамофф надавав безкоштовні поїздки, подарунки і пожертвування на виборчі кампанії конгресменам та іншим державним службовцям. Примітною серед них була розкішна поїздка на гольф до Шотландії для конгресмена з Огайо Боба Нея. Скандал призвів до засудження Абрамоффа, який у 2006 році визнав себе винним

у звинуваченнях у шахрайстві, ухиленні від сплати податків і змові з метою підкупу державних службовців. В результаті розслідування було визнано винними майже 20 осіб, у тому числі посадовців Білого дому, помічників конгресменів та конгресмена Боба Нея.

Метою Закону 2007 року, було вирішити проблему появи корупційних скандалів. Зробити Лобіювання як галузь більш прозорим. Таким чином, визначення того, хто є «лобістом», а також що таке «лобістські контакти» та «лобістська діяльність» – і, отже, хто повинен реєструватися та звітувати відповідно до закону – не були суттєво змінені законом 2007 року.

HLOGA в першу чергу не мала на меті збільшити кількість осіб, які зобов'язані зареєструватися та звітувати як «лобісти» відповідно до LDA.

Закон 2007 року вніс поправки до Закону «Про розкриття інформації про лобіювання» 1995 року щодо:

- частоти обов'язкового розкриття інформації;
- розміру грошових порогів для звітування про лобістські витрати чи доходи;
- встановила квартальні звітні періоди замість піврічних і скоротила термін подання з 45 днів до 20 днів;
- знижено поріг для подання квартальних звітів (перевищення загального доходу від лобіювання від 2500 доларів США порівняно з 5000 раніше, а загальних витрат у зв'язку з лобіюванням, від 10 000 доларів США (раніше 20 000 доларів США).

У відповідь на посилення тенденції «Дверей що обертаються», для державних службовців, у тому числі членів Конгресу, було посилено правила розкриття фінансової інформації та введено обмеження щодо пошуку роботи за межами уряду [61].

Підбиваючи підсумок, не можна не погодитись з точкою зору сенатора Роберта Бьорда: у Конгресі завжди були і завжди будуть лобісти та лобіювання. Без них Конгресмени не змогли б адекватно оцінити своє законодавче навантаження. Конгресмени дослухаються до представників

найрізноманітніших груп інтересів: великих і малих; з однією метою та багатоцільові; асоціації громадян; представників корпорацій та профспілки; суспільні і приватні ініціативи.

Кожна з цих груп конкурує поміж інших для донесення до Конгресу своїх інтересів. Для забезпечення рівноправного конкурентного середовища необхідно переконатися, що лобісти не зловживатимуть своєю роллю, щоб лобіювання здійснювалося публічно, та щоб інтереси всіх громадян були почуті без особливої уваги найкраще організованим і найбільш щедрим фінансованим групам. Це вимагає постійної пильності з боку держави. Щодо самих лобістів, то вони, намагаючись переконати 535 членів Конгресу в мудрості чи безглузді певного законопроекту, стикаються з жорсткою конкуренцією і несуть на собі основний тягар критики преси, але більшість із них справді справляються із своєю роботою дуже добре.

В додатку А наводимо порівняльну таблицю чотирьох основних законодавчих документів США які формують загальну систему правового регулювання лобіювання.

2.2. Аналіз сучасного стану нормативно правового регулювання адвокації і лобіювання в Україні

На даний момент чинне законодавство України не має спеціалізованого Закону який би здійснював регулювання діяльності адвокатів. Також не має окремих нормативних документів які б містили чітке визначення явища адвокатури, ані відповідного опису алгоритмів та методів його застосування. Донедавна також не існувало і будь яких нормативних актів які б регулювали діяльність з «Лобіювання».

Історія намагань врегулювати сферу взаємовідносин з органами влади розпочалася з проекту закону «Про правовий статус груп об'єднаних спільними інтересами (лобістських груп) у Верховній Раді України» за номером № 3188-1

від 03.11.1999 року. Ряд законодавчих ініціатив з метою врегулювання цієї сфери продовжився проектом закону «Про діяльність лобістів у Верховній Раді України» за номером № 8429 від 09.11.2005 року і проект закону «Про регулювання лобістської діяльності в Україні» за номером № 7269 від 20.10.2010 року.

Згодом у законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» від 14 жовтня 2014 року було серед іншого передбачено також прийняття законодавчої бази щодо формування правових основ лобіювання в Україні. На виконання цих положень у червні 2015 року при парламентському Комітеті з питань запобігання і протидії корупції була створена робоча група з підготовки проекту закону «Про лобіювання». Уже через рік в жовтні 2016 року у Верховній Раді були зареєстровані два альтернативних законопроекти: «Про лобіювання» за номером 5144-1 і альтернативний «Про лобізм» № 5144 [73].

Надалі пропонується аналіз ключових положень доступних на сайті Верховної Ради України текстів законопроектів щоб прослідкувати розвиток історичного досвіду сприйняття діяльності відносин з органами влади в Україні.

У січні 2017 року Верховною Радою розглядався законопроект N 5661 «Про публічну адвокацію». В назві законопроекту 2017 року фігурує слово «адвокація» хоча судячи зі змісту він більш стосувався саме лобіювання. Відповідно пояснювальної записки відсутність механізму регулювання діяльності у сфері адвокати, яка постійно проводиться на всіх рівнях створює, з одного боку, незрозумілість прав та обов'язків процесу, а з іншого – позбавляє громадськість можливості мати реальну інформацію щодо осіб, які виступають за прийняття певного акту, вчинення певних дій.

Отже метою і завданням зазначеного законопроекту було запровадження законодавчого регулювання адвокаційної діяльності, зокрема механізму реєстрації суб'єктів, встановлення прав та обов'язків, а також механізму публічного громадського контролю. Законопроект покладався на механізми саморегулювання, пропонував запровадити в Україні м'яку модель регулювання

Адвокасі, за якою суб'єкти зберігають автономію, з обов'язковим розкриття відомостей про свою діяльність [90].

Законопроект зокрема розділяв адвокаційну діяльність на два види: для забезпечення власних інтересів на не комерційній основі або на договірних засадах в інтересах замовника. У першому випадку суб'єкт може задовольняти як власні потреби так і потреби певної галузі, яку суб'єкт представляє.

Ознакою другого виду адвокаційної діяльності є отримання прибутку.

Тут варто зазначити що таке розмежування було намаганням розрізнити Лобіювання від Адвокації.

Суб'єктом адвокаційної діяльності могла бути юридична особа або громадське об'єднання чи асоціація таких об'єднань. При чому така діяльність не обов'язково є основною формою діяльності суб'єкта. І в той же час допускається існування громадських об'єднань, основною і єдиною метою яких є адвокація.

Міністерство юстиції України реєструє суб'єктів адвокаційної діяльності у Єдиному реєстрі суб'єктів адвокаційної діяльності. Законопроектом передбачалася заборона для певних категорій осіб здійснювати діяльність у сфері адвокації.

Шляхом оприлюднення інформації про адвокаційні проекти та договори на веб-сайті суб'єкту, забезпечувалася відкритість процесу для громадськості щодо особи замовника та коштів, які були залучені для здійснення адвокаційної компанії [108].

Загалом зазначений законопроект не вирішував поставлених задач щодо ефективного регулювання відносин адвокації та лобіювання, характеризується нечіткістю визначень а запропонована модель «м'якого регулювання» вносила ще більше непорозуміння. Цікавим видається той факт, що на дату розробки тексту вказаного законопроекту уже сім років існували Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи «Лобіювання в демократичному суспільстві (Європейський кодекс належної поведінки щодо лобізму)». Ці рекомендації як видно з назви задають основні вектори регулювання лобіювання

в Європі. Тож враховуючи європейські прагнення Української держави дивно що зазначені принципові положення не знайшли свого відображення у згаданому законопроекті.

Зважаючи всі наведені вище аргументи Парламентська асамблея підсумовує основні принципи лобіювання в 11 пункті рекомендацій:

- лобіювання має бути дуже чітко визначено, розрізняючи лобіювання як професійно оплачувану діяльність та діяльність організацій громадянського суспільства;
- посилення прозорості у сфері лобіювання;
- встановлення правил, що застосовуються до політиків, державних службовців, членів груп тиску та бізнесу, включаючи принцип потенційного конфлікту інтересів та заборони здійснення лобістської діяльності протягом певного періоду часу після звільнення з посади;
- обов'язкова реєстрація суб'єктів лобістської діяльності з публічним доступом до реєстрів;
- необхідність проведення попередніх консультації з лобістськими організаціями щодо будь-яких законопроектів у цій сфері;
- заохочення чітко врегульованого, прозорого, добросовісного лобіювання, для покращення суспільного іміджу суб'єктів лобіювання [43].

Визначення клієнта (замовника) лобіювання загалом співпадає з уже зазначеними раніше. На відміну від деяких законопроектів відповідно до положень даного закону клієнтом може виступати іноземна держава з урахуванням обмежень щодо участі в актах агресії проти України, причетності до терористичної діяльності або фінансуванні останнього, діяльності по відмиванню активів отриманих злочинним шляхом, а також щодо міжнародних і вітчизняних санкційних обмежень.

Серед перелічених статтею 16 закону прав та обов'язків клієнта хотілося б відзначити лише ті які ще не розглядалися в порядку аналізу проектів нормативних документів. Вперше з усіх розглянутих документів законодавець вирішив наділити замовника право укладати договір лобіювання одночасно з

двома або більше суб'єктами лобіювання, якщо інше не передбачено умовами договором лобіювання. Хоча положення статті не уточнює чи це право стосується одного і того самого предмета лобіювання, таке припущення виглядає логічним.

Цілий ряд обов'язків клієнта зазначених у даній статті витікає з обмежень щодо осіб замовника і бенефіціара, а також походження джерел фінансування. Це загалом не є нововведенням порівняно з попередніми законопроектами за виключенням обмежень щодо походження джерел фінансування. Таким чином на замовника по-перше покладається обов'язок невідкладно повідомляти суб'єкту лобіювання про виникнення обставин які унеможливають продовження відповідного договору через порушення вимог щодо осіб замовників та бенефіціарів, а по-друге здійснювати розрахунки з суб'єктом лобіювання у безготівковій формі і не допускати фінансування лобіювання з джерел походження яких визнається законодавством не допустимим про що він має негайно повідомити суб'єкта лобіювання з наступним зупиненням лобіювання. У разі якщо клієнтом і бенефіціаром виступають різні особи, клієнт зобов'язаний надати суб'єкту лобіювання повну, точну та достовірну інформацію, що свідчить про наявність згоди цього бенефіціара на укладення такого договору лобіювання в його комерційних інтересах.

Відповідно до статті 15 крім прямо пов'язаних із здійсненням лобіювання суб'єктом лобіювання, що до матеріалів пов'язаних із предметом лобіювання, інформації про лобіювання, його мету, сферу і предмет, а також клієнта або іншого бенефіціара, об'єкт лобіювання має право інформувати Національне агентство про здійснення на нього лобістського впливу або спроб такого впливу особами, які не мають статусу суб'єктів лобіювання.

В процесі роботи об'єкт лобіювання перше за все повинен забезпечити рівне і неупереджене ставлення до всіх суб'єктів лобіювання.

Серед обов'язків об'єкта лобіювання зазначені такі:

- створювати належні умови для здійснення лобіювання, сприяти суб'єктам лобіювання в реалізації їхніх прав, уникати незаконного втручання у здійснення лобіювання;
- розглядати письмові та електронні звернення, аналітичні матеріали суб'єктів лобіювання та інформувати суб'єктів лобіювання про результати такого розгляду у встановленому порядку;
- інформувати Національне агентство про дії суб'єкта лобіювання стосовно нього, які, на переконання об'єкта лобіювання, порушують вимоги закону;
- не допускати одержання від суб'єкта лобіювання неправомірної вигоди чи прийняття обіцянки, пропозиції про таку вигоду для себе чи пов'язаних осіб;
- вживати заходів щодо недопущення виникнення конфлікту інтересів у відносинах із суб'єктом лобіювання;
- дотримуватися принципів лобіювання.

Підхід до визначення предмету лобіювання співпадає з попередніми двома розглянутими законопроектами. Адже предметом лобіювання визнається нормативно-правовий акт, щодо підготовки, розроблення, прийняття якого, внесення змін до якого, втрати чинності (скасування) яким, а також утримання від таких дій об'єктом лобіювання, щодо якого суб'єкт лобіювання здійснює вплив на об'єкт лобіювання.

Стаття 8 закону містить вичерпний перелік обмежень щодо нормативно-правових актів які можуть бути предметом лобіювання:

- оголошення загальної або часткової мобілізації;
- введення в Україні або в окремих її місцевостях воєнного або надзвичайного стану;
- оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру;
- використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань;

- оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації;
- зміни території України;
- амністії.

У відповідності із закріпленими принципами прозорості і підзвітності, стаття 5 передбачає створення і функціонування Реєстру прозорості. Реєстр прозорості – це відкрита і загальнодоступна інформаційно-комунікаційна система. Вона забезпечує збирання, накопичення, захист, облік, відображення, оброблення та надання безоплатного публічного доступу до актуальної та достовірної інформації про суб'єктів лобіювання та їх звітність.

Порядок ведення та доступу до Реєстру прозорості визначається Положенням про Реєстр прозорості, що затверджується Кабінетом Міністрів України. Держателем та адміністратором Реєстру прозорості, який забезпечує його ведення є Національне агентство з питань запобігання корупції. Публічними реєстраторами Реєстру прозорості є також уповноважені працівники Національного агентства з питань запобігання корупції. Відомості до Реєстру прозорості вносяться публічними реєстраторами та суб'єктами лобіювання, які забезпечують достовірність внесених даних до Реєстру прозорості.

Відкритий цілодобовий доступ до Реєстру прозорості шляхом можливості перегляду, копіювання та роздрукування інформації з метою повторного використання, забезпечується на офіційному веб-сайті Національного агентства з питань запобігання корупції у формі безоплатних витягів в електронній формі.

Принцип професійності та етичності лобіювання, який полягає у забезпеченні впровадження найвищих професійних стандартів і дотримання етичних норм знаходить своє продовження у статті 6 яка передбачає створення Правил етичної поведінки суб'єктів лобіювання. Цікаво що на відміну від трьох останніх розглянутих законопроектів чинний закон не передбачає створення органів лобістського самоврядування які відповідно до положень згаданих документів розробляли і затверджували кодекс етики суб'єктів лобіювання.

Чинним законом передбачається що Правила етичної поведінки суб'єктів лобіювання затверджуються Кабінетом Міністрів України після проведення публічних консультацій із заінтересованими особами і є обов'язковими для суб'єктів лобіювання. Будь-які зміни до них вносяться у такому самому порядку [103].

«Міжнародний пакт про громадянські та політичні права», ратифікованого Верховною Радою УРСР у 1976 р. Стаття 18 гарантує кожній людині право на свободу думки, совісті і релігії. Стаття 19 забезпечує кожній людині право на вільне вираження свого погляду; це право включає свободу шукати, одержувати і поширювати будь-яку інформацію та ідеї, незалежно від державних кордонів, усно, письмово чи за допомогою друку або художніх форм вираження чи іншими способами на свій вибір. Стаття 21 визнає право людини на мирні збори. Стаття 22 проголошує право людини на свободу асоціації з іншими для захисту своїх інтересів. Стаття 25 гарантує кожному громадянину право і можливість брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників [87].

Щодо конституційних основ лобістської діяльності в Україні, то хоча вона прямо і не передбачена основним законом, проте є ряд норм, з яких випливає відповідні права громадян. Зокрема, положеннями частини 2 статті 5 Конституції передбачено що народ є єдиним джерелом влади, народ здійснює свою діяльність безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Частиною 1 статті 34 гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів та переконань, а частиною 2 право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір. Згідно частини 1 статті 36 громадяни користуються правом на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для захисту своїх прав і свобод. Також громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами відповідно до положень частини 1 статті 38. Право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів

місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів закріплено в частині 1 статті 40. Ну і на додаток, частиною 1 статті 43, кожному гарантується право на вільний вибір професії. Отже, реалізуючи свої конституційні права громадянин має право обрати будь-який вид професійної діяльності, у тому числі лобістську діяльність [84; 112].

Щодо норм окремих законів:

– Закон «Про звернення громадян» (регулює питання практичної реалізації громадянами конституційного права вносити до органів влади свої пропозиції, заяви, скарги і таким чином впливати на їх діяльність) [98];

– Закон України «Про інформацію», а також Закон «Про доступ до публічної інформації» (визначають порядок забезпечення права кожного громадянина на доступ до інформації, якою володіють суб'єкти владних повноважень та інші визначені законом розпорядники, а також до інформації, що становить суспільний інтерес) [93; 99];

– Закон «Про запобігання корупції» (встановлює обмеження у відносинах між органами влади та приватними особами) [97];

– Закон «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (закріплює принципи та правові основи розробки проектів регуляторних актів, узгодження їх з громадськістю, аналіз їх можливого впливу на бізнес);

– Закон «Про державну службу» (цей закон і наведені нижче, визначають межі законних вимог щодо відповідних органів та організацій, відповідно до обсягів компетенції кожного з цих суб'єктів) [92];

– Закон «Про статус народного депутата України» [109];

– Закон «Про статус депутатів місцевих рад» [110];

– Закон «Про Кабінет Міністрів України» [100];

– Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» [104];

– Закон «Про місцеві державні адміністрації» [105];

– Закон «Про громадські об'єднання»;

– Закон «Про політичні партії в Україні» [106].

Підбиваючи підсумок, врегулювання діяльності відносин з органами влади шляхом прийняття відповідних спеціалізованих законів покликано:

- створити правове поле для прозорості діяльності з адвокації або лобіювання; визначити легальні рамки професійної лобістської і адвокаційної діяльності її суб'єктного, об'єктного і методологічного складу;
- одночасно обмежити можливості для «сірого» та «чорного» лобіювання і прибрати існуючі негативні стереотипи і асоціації з узаконеною корупцією, владою корпорацій, і вузьких інтересів окремих груп і компаній;
- шляхом забезпечення організованого висловлювання різними групами своїх інтересів пропонує методи вирішення конфліктів;
- шляхом залучення аналітичної інформації, експертних думок і висновків збагатити законодавчий процес;
- і як наслідок всього зазначеного сприяти позитивному сприйняттю суспільством рішень органів влади.

2.3. Перелік основних проблем нормативно правового регулювання адвокації і лобіювання в Україні

У січні 2021 року українською компанією «Active Group» було проведено опитування українців на тему лобіювання і адвокації. Дослідження показало що українці загалом не дуже обізнані з цими видами діяльності а на додачу відношення багатьох до них вкрай негативне, адже лобізм в Україні сприймається виключно через призму корупції (Рис. 2.1-2.3).

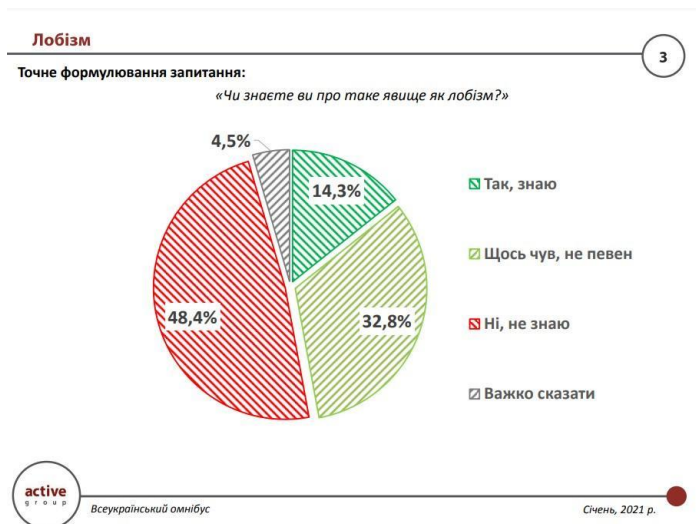


Рис. 2.1 Результат опитування обізнаності громадян щодо явища «лобізм»

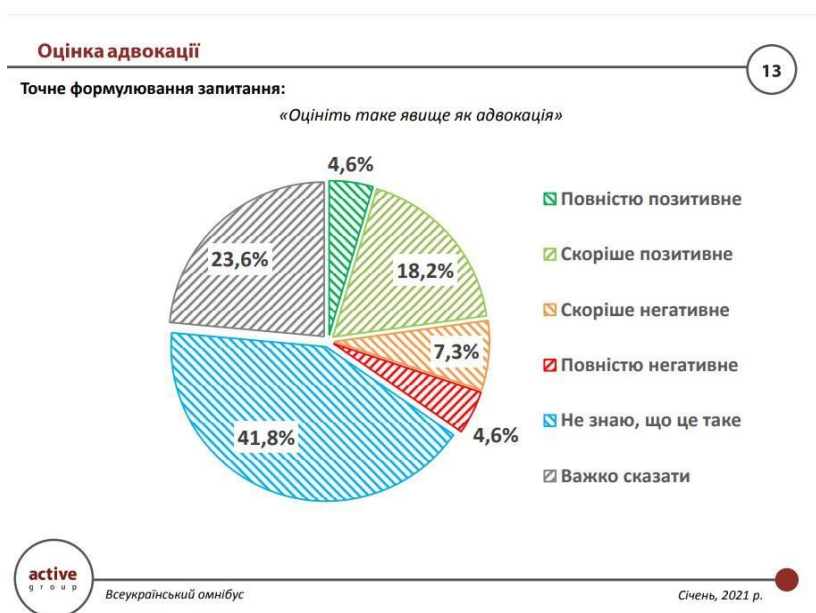


Рис. 2.2 Результат опитування обізнаності громадян щодо явища «адвокація»

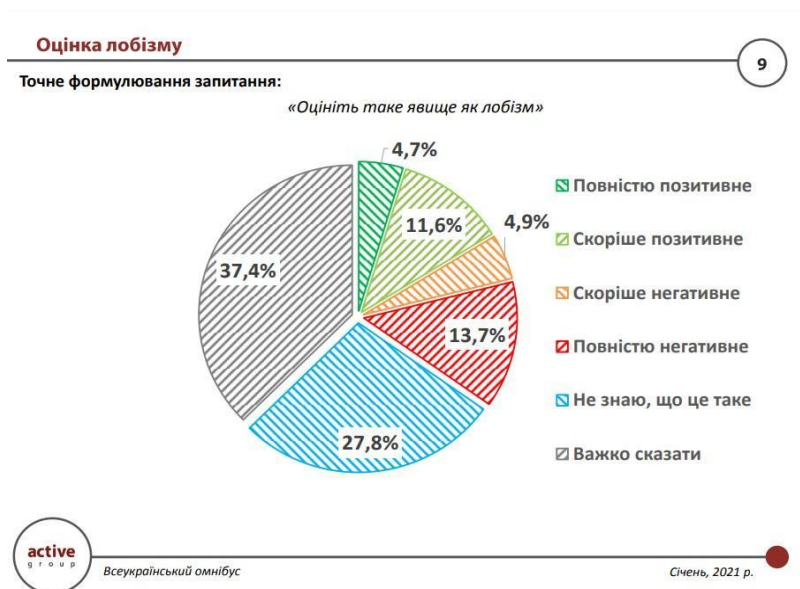


Рис. 2.3. Результат опитування громадян щодо оцінки явища «лобізм»

Громадяни за цим явищем вбачають, у першу чергу, механізм прийняття законів в інтересах «олігархів» та виключно для захисту їх бізнес інтересів. Майже половина опитаних не знає що таке лобізм і адвокація.

Розуміння того, що лобіювання може бути корисним для пересічних громадян, як у США, не доходить до українського суспільства. Це стосується переважно специфіки політичної боротьби, де опоненти часто звинувачують один одного у «лобіюванні» та «корупції», ставлячи знак рівності між цими поняттями. Як наслідок, українці в основному не усвідомлюють, що адвокація та лобіювання можуть бути частиною цивілізованого демократичного механізму участі громадян у прийнятті рішень [74].

Проте таке явище, як лобізм має бути врегульоване. Введення законодавчого регулювання лобіювання є важливою гарантією для усунення негативних наслідків, що часто властиві лобізму, та забезпечення дотримання основних принципів прозорості й відповідальності під час лобіювання в демократичній країні. Це має сприяти підвищенню рівня довіри суспільства до державних органів та демократичних інститутів. Адже відсутність такого законодавчого регулювання може призвести до негативних наслідків для демократичної системи, утворюючи нечіткість у визначенні меж між дозволеними практиками комунікаційного впливу на прийняття рішень в

державі (лобіюванням) та забороненими корупційними діями (кримінальною корупцією чи адміністративними корупційними порушеннями).

Лобістська діяльність повинна чітко відокремлюватися від інших легітимних форм участі у формуванні та ухваленні державної політики та законодавства, таких як адвокація. Відповідно до наведених в законі «Про лобіювання» визначень, а також перелічених форм здійснення лобіювання і адвокації, відбувається їх змішування. В цьому змішуванні полягає велика небезпека: оскільки потенційні лобісти можуть спекулювати статусом суб'єктів адвокації, а громадські об'єднання, які не займаються лобіюванням, але займаються адвокацією, будуть змушені додатково проходити адміністративні процедури передбачені для лобістів. Таким чином держава отримає інструмент впливу на громадянське суспільство та обмежить свободу вираження.

Потенційно проблемним є також підхід законодавця щодо визначення лобіювання і адвокації, через визначення переліку методів лобіювання та адвокації. Зазначені в законі «Про лобіювання» методи включають навіть нейтральні наукові заходи, аналітичні матеріали, наприклад, наукові дослідження чи соціологічні опитування, які мають відношення до законодавчого регулювання. Мета встановлення такого широкого переліку методів в купі з розмитими критеріями отримання прибутку і діяльності на основі договору залишається незрозумілою і тільки ускладнює регулювання.

Не достатньо на нашу думку є увага яку приділено питанню розробці та оприлюдненні етичних правил і стандартів поведінки для суб'єктів лобіювання. Ці правила мають регулювати взаємодії між об'єктами лобіювання та суб'єктами лобіювання, а також з третіми особами, які намагаються впливати на процес розробки та ухвалення державної політики та законодавства. Створення таких чітких етичних норм поведінки для лобістів зробить визначення і уникнення конфлікту інтересів під час лобіювання і прийняття рішень реальним і прозорим.

Оскільки Україна не має тривалого досвіду здійснення адекватного комплексного правового регулювання лобіювання та адвокації, актуальний стан

нормативно правової бази не враховує інтегрування, де це необхідно, у інші інститути, сфери та галузі правового регулювання відповідних відносин.

Одним з таких нерегульованих суміжних напрямків є діяльність політичних партій в Україні. Не дивлячись на проголошений парламентсько-президентський характер форми правління, який передбачає наділення політичних партій конституційно- та законодавчо- визначеними функціями, новий закон України «Про лобіювання» не враховує необхідність регулювання випадків лобіювання щодо політичних партій, особливо тих, що представлені у Парламенті а також самими політичними партіями.

Ще однією сферою правового регулювання до якої включається регулювання лобіювання є – законодавство про публічні консультації. Один зі способів, яким можна забезпечити ефективність та включеність законотворчого процесу, – це проведення публічних консультацій. Це інструмент відкритого та демократичного управління, який сприяє більшій прозорості та відповідальності державних установ. Крім того, вони допомагають виявити потенційні суперечності перед прийняттям рішення щодо впровадження державної політики або прийняття законодавства.

Відповідно, процес публічних консультацій також розглядається як «взаємозв'язок між органами, відповідальними за регулювання, та сторонами, на яких може позначитися чи які є заінтересованими у відповідному нормативно-правовому акті» [77, с. 5]. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права в п. а) статті 25 гарантує кожному громадянину право «брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників» [87]. У Загальному коментарі № 25 Комітету ООН з прав людини зазначається, що форми участі громадян, такі як публічні дебати та діалог, мають бути закріплені в конституції та інших законах відповідної країни. У міжнародних стандартах прозорості в управлінні державними справами, концепція «законодавчої прозорості» вважається особливо важливою для забезпечення відповідальності держав за їхні дії [83]. Слід зазначити що наразі в

Україні немає системного законодавства щодо публічних консультацій, а також при регулюванні лобіювання не враховано процедури публічних консультацій.

Крім цього важливою сферою є законодавство про статус народних депутатів, парламентські процедури та державну службу. Хоча законом України «Про лобіювання» з метою уникнення конфлікту інтересів серед осіб, які мають представницький мандат або обіймали посади у державній службі, місцевому самоврядуванні, встановлено обмеження на зайняття лобістською діяльністю протягом визначеного періоду після завершення повноважень або звільнення з посади, законом не встановлено таких же відповідних обмежень щодо співробітників апарату зокрема Верховної Ради, Кабінету міністрів та інших. З розглянутого у цій роботі досвіду лобіювання в США та органах ЄС видно, що на посадових осіб апарату також може чинитися лобістський вплив. На відміну від попередніх розглянутих даній роботі законопроектів, новим законом не встановлено чітких процедур співробітництва між народними депутатами, державними службовцями та посадовими особами і лобістами та іншими особами, які намагаються впливати на законодавчий процес.

Ще однією проблемою, що постає з недосконалості існуючого нормативно правового регулювання діяльності взаємовідносин з органами влади в Україні є антимонопольне законодавство. Завданням антимонопольного законодавства є заборона дії, що негативно впливають на конкуренцію. Не врахованими залишаються можливі дії суб'єктів господарювання щодо уникнення обмежень антимонопольного законодавства, шляхом здійснення організованих дій через професійні асоціації чи неурядові організації.

Законом не передбачається можливість лобіювання судових рішень, рішень Конституційного Суду та індивідуальних актів. Хочемо зазначити що у світовій практиці лобіювання судових рішень існує такий інститут як *amicus curiae* який пропонуємо більш детально розглянути в наступному розділі.

РОЗДІЛ 3.

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУТІВ АДВОКАЦІЇ І ЛОБІЮВАННЯ В УКРАЇНІ

3.1. Імплементация досвіду США щодо формування інституту адвокатури і лобіювання в Україні

На нашу думку Україні варто розглянути можливість удосконалення власної системи регулювання лобіювання шляхом запозичення досвіду Сполучених Штатів, які мають розвинену та детальну нормативно-правову базу лобіювання, і можуть запропонувати корисні моделі чи аспекти, які потенційно можуть бути запозичені.

Нижче наведено схему співвідношення елементів системи регулювання лобіювання в США (Рис. 3.1).



Рис. 3.1 Співвідношення елементів системи регулювання лобіювання в США

Вимоги щодо реєстрації та звітності: у США лобісти та їхні роботодавці повинні зареєструватися у федеральному уряді, якщо вони відповідають певним критеріям щодо своєї лобістської діяльності. Вони повинні подавати регулярні звіти з детальним описом своїх лобістських контактів, питань, які лобіювали, палат Конгресу та федеральних агентств, з якими вони зв'язувалися, а також витрат, пов'язаних із цією діяльністю. Ці детальні та регулярні розкриття інформації можуть слугувати зразком для забезпечення прозорості лобістської діяльності.

Розкриття інформації про витрати: США вимагають детального розкриття інформації про витрати на лобіювання. Це включає не лише пряме лобіювання, але й витрати на такі заходи, як дослідження, комунікації та інші дії, які підтримують лобістські зусилля. Ці комплексні вимоги до розкриття інформації можуть допомогти створити чіткішу картину того, скільки витрачається, щоб вплинути на законодавство та політику.

Електронне подання документів і публічний доступ: США запровадили електронне подання документів для розкриття інформації про лобіювання, і всі подані документи доступні для громадськості через онлайн-базу даних. Такий підхід підвищує прозорість, роблячи інформацію легкодоступною для громадськості, таким чином дозволяючи ЗМІ та наглядовим групам ефективно контролювати лобістську діяльність.

Застосування та покарання. Надійні механізми запровадження та покарання за невиконання є критично важливими компонентами системи регулювання лобізму в США. Це включає штрафи та інші покарання за недотримання вимог щодо реєстрації та звітності, що служить стримуючим засобом від невиконання.

Заборони та обмеження лобіювання: спеціальні правила регулюють заборону подарунків, компенсації витрат на подорожі та інші форми впливу, які лобісти можуть надавати законодавцям. Ці заборони та обмеження спрямовані на запобігання неправомірному впливу та корупції, підтримуючи цілісність процесів прийняття державних рішень.

У Сполучених Штатах існують різні спеціальні заборони та обмеження, спрямовані на регулювання взаємодії між лобістами та урядовцями, зокрема членами Конгресу та федеральними службовцями. Ці правила покликані запобігти неправомірному впливу та підтримувати цілісність прийняття державних рішень. Ось більш детальний погляд на деякі з цих ключових заборон і обмежень:

Періоди охолодження: США запровадили періоди «охолодження», які забороняють колишнім урядовцям і законодавцям лобіювати своїх колишніх колег протягом певного періоду після відходу з посади. Це запобігає негайному переходу від державної служби до лобістських ролей, щоб зменшити конфлікт інтересів і явище «оберткових дверей».

Закони про оберткові двері: ці закони передбачають період «охолодження» для колишніх законодавців і вищих посадових осіб виконавчої влади, які намагаються лобіювати своїх колишніх колег після відходу з посади. Наприклад, колишні сенатори повинні чекати два роки, перш ніж вони зможуть лобіювати Конгрес, а члени Палати мають чекати один рік. Ці періоди мають на меті запобігти негайному переходу з державної служби на лобістську роль, яка може використати недавній досвід уряду для неправомірного впливу.

Встановлено особливо суворі і деталізовані правила щодо подарунків. Як правило, лобістам та організаціям, які їх наймають, заборонено дарувати подарунки членам Конгресу та їхнім співробітникам. Існують деякі винятки, наприклад предмети незначної внутрішньої цінності (наприклад, пам'ятні таблички) та особиста гостинність (наприклад, домашня їжа), але загальне правило полягає в тому, що подарунки значної вартості не допускаються.

Обмеження щодо фінансування подорожей лобістами – суворі. Законодавцям та їхнім співробітникам, як правило, не дозволяється брати від лобістів транспортні витрати на поїздки, пов'язані з їхніми службовими обов'язками, якщо поїздка не відповідає конкретним критеріям, які часто передбачають освітні чи благодійні цілі. Це має на меті запобігти ситуаціям, коли подорожі можуть бути використані як форма впливу.

Членам Конгресу заборонено приймати плату за промови, виступи чи статті у формі гонорарів. Це правило не дозволяє лобістам та іншим інтересам компенсувати законодавцям діяльність, яка може бути витлумачена як непряме лобіювання.

Подібно до правил щодо подарунків, існують жорсткі обмеження на харчування та інші форми гостинності, що надаються лобістами. Члени Конгресу та персонал, як правило, не можуть приймати безкоштовну їжу від лобістів, якщо їжа не підпадає під винятки, такі як масові заходи чи зібрання, де їжа надається як частина події.

Внески на кампанію: хоча лобістам дозволяється робити особисті внески на кампанію в межах федеральних обмежень, існують обмеження та вимоги до звітності для відстеження таких внесків, особливо якщо вони можуть сприйматися як спроба отримати прихильність.

Ці правила забезпечуються такими організаціями, як комітети з етики Палати представників і Сенату, а також Управління з питань етики Конгресу, і встановлюються федеральними законами. Дотримання вимог має вирішальне значення, а порушення можуть призвести до значних санкцій, зокрема штрафів і шкоди репутації.

У Сполучених Штатах федеральний закон дозволяє лобістам, як і будь-яким іншим особам, робити особисті внески на виборчу кампанію політичним кандидатам, партіям і комітетам політичної діяльності. Однак ці внески підлягають певним правовим обмеженням і вимогам щодо прозорості, щоб запобігти неправомірному впливу та підтримати справедливість у політичних процесах.

Федеральна виборча комісія встановлює обмеження на те, скільки грошей особи (лобісти не виключення) можуть внести на користь кандидата, політичної партії або комітета політичної діяльності протягом кожного виборчого циклу. Наприклад, згідно з нещодавніми обмеженнями, особа може пожертвувати до 2900 доларів на вибори федеральному кандидату, 5000 доларів на рік для

комітета політичної діяльності і 36 500 доларів на рік для національного партійного комітету.

Раніше існували загальні або сукупні ліміти на те, скільки особа могла пожертвувати загалом усім федеральним кандидатам, партіям і комісіям за дворічний виборчий цикл. Однак Верховний суд США скасував ці сукупні обмеження у рішенні *McCutcheon* проти FEC у 2014 році, визнавши їх неконституційними відповідно до Першої поправки до Конституції США.

Про всі внески, зроблені лобістами, на користь виборчих кампаній необхідно повідомляти Федеральний виборчий комітет, який веде публічний облік усіх внесків і витрат на кампанію. Така прозорість допомагає забезпечити підзвітність і дозволяє громадськості, ЗМІ та регуляторам контролювати потік грошей на вибори [46].

Хоча лобісти можуть вільно робити особисті внески в межах цих обмежень, існують заборони щодо запобігання певним видам впливу. Наприклад, лобістам забороняється об'єднувати великі суми внесків від інших для надання одному кандидату, що потенційно може мати неправомірний вплив.

Ці норми мають на меті збалансувати права осіб підтримувати політичних кандидатів і інтереси, у які вони вірять, із необхідністю запобігати корупції та неправомірному впливу на політичний процес. Вони гарантують, що лобісти, будучи активними учасниками формування політики та законодавства, не використовують фінансові внески як засіб отримання непропорційного впливу на обраних посадових осіб.

Освітні ресурси та вказівки: США надають широкі ресурси та вказівки для лобістів і урядовців щодо дотримання законів про лобіювання. Ці навчальні заходи допомагають переконатися, що всі сторони розуміють правила та свої обов'язки згідно із законом.

Враховуючи ці аспекти, інші країни можуть розробити більш комплексні та ефективні правила лобіювання, які підвищать прозорість і підзвітність, одночасно зменшуючи потенційні конфлікти інтересів та інші етичні проблеми в управлінні.

Висновок

Новим законом України «Про лобіювання» передбачено створення системи звітування суб'єктами лобіювання щодо різних аспектів своєї діяльності. Але порівнюючи з системою звітування встановленою в США можна констатувати що Україні варто запозичити деякі елементи механізму запровадженому в США, зокрема:

- щодо збирання і діджиталізації звітів для забезпечення спрощеного публічного доступу до інформації представниками громадськості;
- розгалуження системи звітів і встановлення повноважень суб'єктів які відповідають за збір і контроль за звітуванням;
- окрему увагу слід приділити звітам щодо фінансування виборчих кампаній.

На нашу думку Україні варто розглянути запозичення досвіду регулювання таких корупційно небезпечних аспектів впливу як заборони прийняття посадовими особами подарунків і компенсації різного роду витрат, адже складна і розгалужена система регулювання народилася в США в результаті накопичення історичного досвіду і перевірена часом, а в Україні в свою чергу накопичився свій негативний досвід якій вимагає вирішення на законодавчому рівні.

Також окрему увагу слід приділити тренду Дверей що обертаються, який також притаманий українському політикуму. Потенційний конфлікт інтересів посадовців і їх майбутніх роботодавців зацікавлених у певних рішеннях вимагає більш детальної регламентації. Зокрема варто розповсюдити положення щодо обмежень на зайняття лобістською діяльністю на персонал Верховної Ради і органів виконавчої влади. А також деталізувати заборону щодо здійснення лобіювання об'єктом якого виступають колишні співробітники лобіста.

Окремої уваги вимагають положення нового Закону які встановлюють умови настання відповідальності і застосування санкції до лобістів порушників. На нашу думку ступінь регламентації порядку застосування санкцій до

порушників недостатній і вимагає більш детальної регламентації процесу на зразок запровадженого в США що дозволить зробити його більш прозорим.

3.2. Комплексний підхід до трансформації правового механізму адвокації і лобіювання в Україні

Комплексний підхід до трансформації правового механізму адвокації і лобіювання в Україні передбачає системні зміни в різних аспектах цих процесів. Безпосередньо світові та вітчизняні тенденції ведуть до зменшення участі держави в регулюванні суспільних відносин.

Проаналізуємо, навіщо необхідно врегульовувати лобізм. Введення законодавчого регулювання лобіювання є ключовим фактором для усунення негативних наслідків, що часто супроводжують лобізм, та забезпечення дотримання основних принципів прозорості та відповідальності під час лобіювання в демократичному суспільстві. Це має на меті збільшити довіру громадськості до державних органів та демократичних інституцій. Недостатнє регулювання може призвести до негативних наслідків для демократичної системи, породжуючи невизначеність у розмежуванні між легальними методами комунікації для впливу на прийняття рішень та забороненими корупційними діями.

Крім того, належне законодавче регулювання лобізму сприятиме відкритості уряду, прозорості політичної системи та відповідальності політичних діячів. Це допоможе створити рівні умови та правила для бізнесу та всіх зацікавлених сторін у процесі формування та втілення державної політики.

Проаналізуємо основні принципи правового регулювання лобіювання, які українському законодавцю варто враховувати.

В першу чергу це важливість цивілізованого лобіювання. Визначення лобіювання як корисної складової у функціонуванні правової демократичної

держави, де воно сприяє ефективному обміну інформацією та допомагає вирішувати соціально-економічні питання.

По-друге, необхідність правового регулювання лобіювання в Україні підтверджує переконання у необхідності законодавчого врегулювання лобістської діяльності як засобу сприяння розвитку цієї сфери та становлення ефективних механізмів контролю та регулювання.

Серед основних моделей правового регулювання лобіювання можна виділити такі: ринково-договірне, саморегулювання, законодавче регулювання з підтримкою та законодавче регулювання з обмеженням. Для України наразі найбільш популярним варіантом виглядає законодавче регулювання з підтримкою, яке сприятиме розвитку професійної лобістської діяльності.

Розглянемо моделі регулювання лобістської діяльності. У світі не так багато країн, які впровадили законодавче регулювання лобізму, але майже всі розвинуті демократії мають відповідні норми. Автори Звіту Венеціанської комісії щодо правового регулювання лобізму в країнах-членах Ради Європи за 2011 рік виділяють три моделі або системи законодавчого регулювання лобізму [107].

Перша система – низько регламентована (Німеччина, Франція, Польща, Європарламент, Комісія ЄС). Вона має в собі певні характеристики. Хоча існують правила для індивідуальної реєстрації, обсяг необхідної інформації є досить обмеженим. Регулювання лобізму в цій країні охоплює лише законодавчу діяльність, а саме діяльність парламенту. Не встановлено вимоги подавати звіти про витрати на лобіювання. Хоча реєстр лобістів доступний для загального огляду, він не містить усієї необхідної інформації про їхню діяльність. Крім того, відсутні жорсткі санкції за порушення або недотримання законодавства у сфері лобізму. Також відсутні обмеження, що забороняють членам законодавчого органу або високопосадовцям займатися лобістською діяльністю певний період після завершення їхньої діяльності в уряді чи парламенті. В додатку В наводимо порівняльну таблицю нормативно-правового регулювання адвокаційної діяльності і лобіювання в Європі.

Друга система – середньо регламентована (Литва, Угорщина, Канада, деякі штати США, Австралія, Тайвань). Дана система має власні характерні властивості. Існують докладні правила щодо реєстрації та викриття інформації, що включає предмет лобістської діяльності та об'єкти лобіювання. Регулювання охоплює не лише діяльність у законодавчому процесі, але й серед органів та посадовців виконавчої влади. Згідно з законодавством, лобіст повинен розкривати свої витрати на лобіювання, але немає вимог щодо розкриття витрат його замовником. Реєстр лобістів доступний для загального перегляду, але деяка інформація в реєстрі залишається обмеженою у доступі. Крім того, існує державна агенція, яка здійснює нагляд за лобістською діяльністю. Законодавством встановлені обмеження щодо зайняття лобістами певних державних посад і навпаки зайняття лобістською діяльністю після завершення кар'єри у органах влади.

Третя система – жорстко регламентована (США на федеральному рівні та на рівні більшості штатів). В системі діють докладні правила стосовно реєстрації та розкриття значної кількості інформації, включаючи деталі щодо всіх або залучених у лобістській діяльності співробітників, а також регулярне звітування і оперативне оновлення реєстру. Лобістська діяльність враховує не лише вплив на законодавчі органи, але й на органи та посадових осіб виконавчої влади. Встановлені жорсткі вимоги до розкриття витрат на лобіювання, заробітної плати лобіста, обліку витрат, пожертвувань політичним партіям тощо. Лобіст повинен також розкривати витрати його клієнта. Усі дані реєстру лобістів є відкритими. Функціонує державна агенція, яка контролює лобістську діяльність, аналізує та перевіряє звіти, проводить регулярні перевірки. Також встановлено систему санкцій, у тому числі кримінальних, за порушення законодавства щодо лобіювання. Законодавством передбачені обмеження щодо зайняття лобістською діяльністю протягом відповідного строку після звільнення. [81].

Вибір відповідної моделі регулювання лобістської діяльності визначається різними чинниками, серед яких історичний і політичний контексти відіграють важливу роль. Історичний контекст описує минулі досвіди країни з лобіюванням

та рівнем довіри громадськості до лобістської діяльності. Політичний контекст включає в себе структуру влади, взаємодію між політичними силами, а також ступінь впливу громадських організацій та груп інтересів.

Крім того, економічні умови, рівень розвитку бізнесу та ступінь корупції також впливають на обрання моделі регулювання лобізму. Наявність відкритої та прозорої системи влади, механізмів взаємодії між державними органами та громадськістю, а також ступінь відповідальності владних структур також мають вагомий вплив.

Нарешті, міжнародний контекст, зокрема дотримання міжнародних стандартів у сфері адвокації та лобіювання, роль міжнародних організацій та співпраця з міжнародними партнерами також враховуються при виборі моделі регулювання.

Проте в демократичній державі існують декілька ключових обставин, які варто враховувати при виборі моделі регулювання. Першою обставиною є те, що занадто жорсткі законодавчі обмеження для лобістів можуть негативно вплинути на розвиток не достатньо розвинутої галузі лобіювання. Друга обставина, полягає в тому що відсутність достатньо жорстких законодавчих обмежень, призводить до неефективного нормативного правового регулювання, правового нігілізму, збільшення ризику корупції та втрати довіри суспільства до ефективності державних і демократичних інституцій.

Необхідно забезпечувати належну регуляцію лобіювання, щоб уникнути правового нігілізму, знизити ризик корупції та підвищити довіру суспільства до органів влади і демократичних інституцій. З одного боку, обмеження повинні бути достатньо жорсткими, щоб забезпечити прозорість, відкритість і відповідальність у лобіюванні. З іншого боку, важливо уникати занадто суворих обмежень, що можуть призвести до неправомірних обмежень прав громадян та підприємств у вираженні своїх інтересів перед державою. Такий збалансований підхід дозволить створити ефективну систему регулювання лобіювання, яка сприятиме демократії, прозорості та довірі в суспільстві.

В першу чергу важливо не змішувати або навіть розділяти поняття лобіювання і адвокацію.

Враховуючи міжнародні стандарти, можна визначити наступні складові такого суспільно-політичного явища, як лобіювання. Безпосередньо в процесі лобіювання виникає комунікація, яка може бути як усною, так і письмовою. Така комунікація має свої особливості: вона є цілеспрямованою, спланованою і структурованою, тобто в ній немає місця для спонтанності, удавання або беззмістовності. Ці комунікації відбуваються між об'єктом лобізму та суб'єктом лобізму. Основна мета цієї комунікації – це вплив на процес прийняття рішення. Цей вплив має бути в інтересах третьої особи або групи осіб, яких представляє та від імені яких комунікує лобіст. Крім того, особа, що здійснює комунікацію в рамках лобіювання, може отримувати винагороду за свої дії, чи то прямо, чи через опосередковану форму оплати.

Для цілей регулювання лобізму не має значення, чи є така діяльність неприбутковою, підприємницькою, професійною чи посередницькою. Важливим є наявність всіх вказаних елементів, які свідчать про лобістську діяльність і підпорядкованість її регулюванню відповідно до законодавства. Наприклад, асоціація виробників певної продукції, яка є громадським об'єднанням та має за мету впливати на прийняття рішень в інтересах своїх членів поза рамками публічних консультацій, також вважається лобістською діяльністю. Винагорода, яку така асоціація отримує, може бути непрямною, наприклад, членськими внесками її членів. Саме тому Рекомендація Ради Європи рекомендує включити лобістську діяльність до сфери регулювання, щоб забезпечити прозорість та відкритість у цій сфері: «організації чи органи, що здійснюють представництво професійних чи інших секторальних інтересів». Водночас, якщо таке громадське об'єднання веде діалог з органами державної влади чи державними службовцями для вирішення певної суспільно важливої проблеми, така діяльність не може бути визнана лобістською. Це пояснюється тим, що такий вплив здійснюється на користь суспільства загалом, а не для здійснення особистих інтересів конкретних осіб [42].

Адвокація, в свою чергу, є частиною демократичного процесу. Вона в такому сенсі не може підлягати регулюванню, окрім обмежень, встановлених Конституцією і, де цього прямо вимагає Конституція, законами.

Відповідно, список методів лобіювання та адвокації охоплює навіть нейтральні наукові заходи, аналітичні матеріали, такі як наукові дослідження, дисертаційні роботи, результати соціологічних опитувань та інші, які, у різний спосіб, стосуються питань законодавчого та нормативно-правового регулювання.

Якщо говорити про методи лобіювання аналізуючи їх за ступенем легальності, методи політичного лобіювання поділяють на три групи.

Перша група – конституційні, такі, що не порушують законодавчі норми і відповідають конституційним принципам.

Друга група – частково конституційні, що, хоча і не порушують закони, можуть обходити їхні вимоги.

Третя група – неконституційні, які прямо порушують правові норми та норми конституції.

Таким чином, за ступенем ефективності в тиску на владу, методи політичного лобіювання можна поділити на дві категорії. Власне, сильні методи, які включають підкуп, погрози, шантаж та обман, спрямовані на надання максимального тиску для досягнення мети. Також м'які методи, які включають усні і письмові звернення до депутатів, організацію опитувань громадської думки, а також складання рейтингів, спрямовані на створення позитивного впливу та мирний діалог з представниками влади [117].

Відповідно до Принципу 6 Керівних принципів Венеціанської комісії/ОБСЄ/БДПЛ щодо свободи об'єднань, «Об'єднання мають право на свободу вираження поглядів і переконань через свої цілі та діяльність. ... Об'єднання мають право брати участь у суспільних і політичних дискусіях, незалежно від того, узгоджується займана ними позиція з політикою уряду, чи така позиція потребує внесення змін до законодавства» [111, с. 25]. Отже, регулювання лобістської діяльності у законодавстві повинне ретельно

розглядати та визначати різницю між адвокацією змін до державної політики та законодавства, яку здійснюють громадські організації неурядового сектора у рамках своїх прав на свободу вираження та участь у політичних дебатах, і фактичними лобістськими послугами, які надаються за оплату.

Також, введення законодавчого регулювання лобістської діяльності повинно враховувати загальний законодавчий контекст та інші сфери законодавства, включаючи внесення необхідних змін до інших законів.

В свою чергу, аналізуючи законодавство про політичні партії бачимо.

У зв'язку з парламентсько-президентською формою управління, де політичні партії мають визначені функції згідно з Конституцією та законами, потрібно враховувати та регулювати сфери лобістської діяльності не лише щодо депутатів, державних посадовців та органів влади, але й щодо представлених у парламенті політичних партій. Зокрема, політичні партії, через свою природу та роль у демократичному суспільстві, займаються просуванням та адвокацією змін до законодавства та державної політики, тому вони також повинні бути включені до сфери регулювання лобіювання та лобістської діяльності. Так законом України «Про лобіювання» об'єктом лобіювання визначається безпосередньо «суб'єкт правотворчої діяльності (крім Українського народу на всеукраїнському референдумі, територіальної громади на місцевому референдумі) та/або суб'єкт правотворчої ініціативи» [103]. В свою чергу положення статті 4 закону України «Про правотворчу діяльність» від 24.08.2023 р., яка встановлює перелік учасників правотворчої діяльності не містить згадування про політичні партії. Отже їх має бути додано до переліку.

Також лобістську діяльність слід чітко відокремлювати від такої законної форми участі у розробці та ухваленні державної політики і законодавства, як проведення публічних консультацій. Прийняття відповідного спеціалізованого законодавчого акту щодо публічних консультації допоможе забезпечити розуміння громадськістю та її підтримку рішень, які приймаються; ясність та прозорість у процесі здійснення впливу на ухвалення таких рішень та допоможе уникнути змішуванню ролей та конфлікту інтересів.

Законодавство, що стосується публічних консультацій, передбачає, що як громадськість, так і учасники лобіювання, мають отримувати рівний і чесний доступ до процесу ухвалення рішень і формування державної політики. Цей доступ має бути забезпечений через процедури публічних консультацій. У розробці законодавства щодо лобізму важливо уникати надання учасникам лобіювання спеціальних прав чи гарантій, які могли б створити несправедливі переваги перед іншими особами та не порушувати конституційні права і свободи інших.

Оскільки публічні консультації відіграють важливу роль у покращенні ефективності та забезпеченні інклюзивності законодавчого процесу. Вони є механізмом для відкритого та демократичного управління, сприяючи більшій прозорості та відповідальності державних органів. Такі консультації допомагають виявити потенційні суперечності та проблеми перед тим, як будь-яке законодавство чи рішення прийме державний орган. У міжнародній спільноті велика увага приділяється прозорості в управлінні державними справами та відповідальності держав перед своїми діями – ця концепція «законодавчої прозорості» має важливе значення. Тому, при введенні законодавчого регулювання лобістської діяльності, потрібно уважно враховувати та розрізняти процедури публічних консультацій від самої лобістської діяльності.

Аналізуючи положення закону «Про лобіювання», а також законодавство щодо статусу народних депутатів та процедур у парламенті, важливо додатково до уже встановлених обмежень що стосуються вищих посадовців та народних депутатів додати тимчасову заборону для чиновників апарату державних органів наприклад Верховної Ради України адже через чинення впливу на них теж може провадитись лобіювання. Необхідно також встановити чіткі правила співпраці між депутатами, держслужбовцями, лобістами та іншими особами, які намагаються впливати на законодавчий процес, з моніторингом їхньої діяльності та введенням ефективних санкцій за порушення.

Як свідчить практика країн ЄС, США та інших держав, діяльність професійних асоціацій може використовуватись для приховування узгоджених

дій, узгодження конкурентної поведінки, неправомірного обміну інформацією, що може призводити або мати наслідком обмеження конкуренції. Тому антимонопольне законодавство повинно чітко визначати випадки, коли об'єднання зусиль для лобіювання не буде вважатися порушенням антимонопольного законодавства.

Наприклад, у справі *Ordre National des Pharmaciens* Суд ЄС підтвердив правомірність лобіювання професійної асоціації змін до законодавства з точки зору антимонопольного права ЄС [12]. Подібний висновок також слідує зі справи *EMC Development*, де Суд ЄС визнав прийнятною лобістську діяльність асоціації, що об'єднує підприємства певної галузі, для захисту і сприяння інтересам її членів [13]. Проте згідно з рішенням Суду ЄС, подібна лобістська діяльність може вважатися порушенням антимонопольного законодавства, якщо вплив цієї діяльності на процес ухвалення рішення перетворюється на контроль над цим процесом та його спотворення [12; 13].

Проте існує виняток з антимонопольного законодавства в праві США для лобіювання – доктрина *Noerr-Pennington*, яка була сформульована в практиці Верховного Суду США (справи *E. R.R. Presidents' Conference v. Noerr Motor Freight, Inc.*, 365 U.S. 127 (1961), та *United Mine Workers of America v. Pennington*, 381 U.S. 657 (1965)). Згідно з цією доктриною «... сторона, що звертається до уряду з вимогами загалом має імунітет від відповідальності за антимонопольним законодавством. Навіть у випадку, коли мета або мотив лобіювання є нечесними, антимонопольне законодавство в США визнає імунітет від його впливу, оскільки воно не має відношення до політичного процесу. Проте в американській практиці було визначено численні винятки з доктрини *Noerr-Pennington*, зокрема у випадках удаваного лобіювання. Це означає використання лобіювання не для впливу на політичні рішення чи законодавство, а як засобу досягнення антиконкурентних переваг або цілей [11; 24; 25; 55; 56; 71].

Отже, постає закономірне та важливе питання узгодження законодавчого регулювання лобізму з вимогами антимонопольного законодавства. У певних сценаріях спільна лобістська діяльність з боку двох чи більше конкуруючих

суб'єктів господарювання або галузевої асоціації може бути впорядкована з точки зору законодавства про лобізм, але одночасно може порушувати антимонопольне законодавство; і навпаки.

Крім цього, введення законодавства, яке регулює лобістську діяльність, повинно супроводжуватися розробленням і оприлюдненням чітких та ефективних етичних правил і стандартів (кодексів поведінки) для суб'єктів лобіювання.

Поведінка у взаємовідносинах з суб'єктами лобіювання та третіми особами, що намагаються вплинути на процес розробки і прийняття державної політики і законодавства, має бути чітко регульована. Важливо передбачити правила етичної поведінки, які визначають межі та обмеження для лобістів у взаємодії з державними установами та іншими зацікавленими сторонами. Це може включати заборону підкупу, обмін вигідними умовами на шкоду громадському інтересу або використання неправдивої інформації для досягнення своїх цілей.

Також важливо передбачати порядок вирішення конфлікту інтересів між лобістами та об'єктами лобіювання. Це може включати механізми декларування можливих конфліктів інтересів, заборону взяття участі у прийнятті рішень у справах, які безпосередньо впливають на їхній інтерес, а також встановлення процедур виходу з конфліктних ситуацій у найбільш прозорий і відкритий спосіб. Такий підхід допоможе зберегти довіру громадськості до процесу лобіювання та підвищить рівень прозорості і відкритості у діяльності лобістів.

Вбачається необхідність повернутися до підходу, запропонованого законопроектом № 3059-2 від 02.03.2020 року, який передбачав проведення публічних консультацій із заінтересованими особами в рамках регулювання діяльності з лобіювання. Додатковий аналіз має включати обговорення переваг цього підходу, таких як забезпечення відкритості та прозорості у взаємодії з лобістами та громадськістю, а також врахування можливих недоліків та шляхів їх вирішення.

Законопроект № 3059 від 11.02.2020 року передбачав створення вищого органу лобістського самоврядування: З'їзду суб'єктів лобіювання України. І наділяв його повноваженнями щодо розробка та затвердження правил лобістської етики. Додаткова вимога про дотримання принципів професійної та моральної етики вносить позитивний елемент у регулювання лобіювання, оскільки сприяє створенню середовища, де лобістичні зусилля здійснюються відповідно до високих стандартів ділової поведінки та етичних норм. Такий підхід допомагає запобігти можливим конфліктам інтересів, забезпечуючи довіру громадськості до процесу лобіювання та його результатів.

Крім того, забезпечення прозорості і доброчесності у процесі лобіювання може бути забезпечене шляхом встановлення рівних умов для всіх учасників цього процесу. Це може включати в себе встановлення чіткого порядку контактів між суб'єктами лобіювання та особами, які приймають рішення, з установленням чітких строків, прав та обов'язків для кожної сторони. Такий підхід сприятиме створенню адекватного механізму взаємодії, який сприятиме дотриманню високих стандартів участі в лобіюванні і забезпечить ефективність і прозорість у прийнятті рішень. Зокрема «Проект Закону про лобізм» № 3059-1 від 28.02.2020 року, а саме положення статті 16 щодо прав та обов'язків об'єктів лобізму видаються більш систематизованими і чіткими. На відміну від норми яка просто фіксує зобов'язання об'єкта лобізму забезпечити доступ або здійснити розгляд тут чітко встановлено процедуру здійснення лобістського контакту або звернення з відповідним документом. Суб'єкти владних повноважень мають право врегулювати порядок взаємодії із суб'єктами лобізму у регламентах своєї роботи, в тому числі їх участь у розробці, аналізі та обговоренні проектів відповідних актів.

Строки протягом яких має бути забезпечена реалізація прав суб'єктів лобізму відповідно становлять:

- 1) десять календарних днів з дня подання письмової заяви, із зазначенням мети лобістського контакту та інформації про лобістський проект;

2) десять календарних днів з дня подання письмового звернення про надання інформації щодо діяльності органу. У випадку виняткової складності запиту на інформацію цей строк може бути продовжений до сорока п'яти робочих днів;

3) протягом одного місяця з дня отримання звернення розпочати процедуру розгляду, при поданні суб'єктом лобізму власного проекту відповідного документу або надати мотивовану відмову щодо його розгляду [95].

Також законодавство має передбачити достатній нагляд за дотриманням законодавчих вимог і приписів і ефективну систему відповідальності за їх порушення. Введення відповідальності за порушення законодавства про лобізм має супроводжуватися встановленням чітких процедур.

У зв'язку з цим варто повернутися до колишнього законодавчого досвіду і запозичити підхід з законопроектів що передували прийняттю закону «Про лобіювання» зокрема проект закону «Про лобізм» №3059-1 від 28.02.2020. Статтею 29 проекту передбачено відповідальність за невиконання або неналежне виконання суб'єктом лобізму вимог законодавства з питань регулювання лобістської діяльності. Відповідно НАЗК має право застосувати щодо порушника такі заходи впливу:

- 1) письмове застереження;
- 2) тимчасове, на строк до шести місяців, зупинення державної реєстрації суб'єкта лобізму та/або лобіста в державному реєстрі суб'єктів лобізму;
- 3) покладення на суб'єкта лобізму обов'язку відсторонення від роботи посадової особи штатного лобіста на період до усунення виявленого порушення;
- 4) анулювання державної реєстрації суб'єкта лобізму.

Згідно з положенням цієї статті, встановлюється строк у шість місяців з моменту виявлення порушення, проте не пізніше, ніж за рік від дня його скоєння, протягом якого Національне агентство з питань запобігання корупції має право застосувати захід впливу до порушника. Кожен порушник може бути підданий лише одному заходу впливу за одне порушення [95].

Стаття 20 вказаного проекту встановлює повноваження НАЗК.

Встановлення організаційних та правових засад діяльності суб'єктів лобізму та лобістів є одним із основних аспектів регулювання лобіювання. Розробка та затвердження Порядку та умов застосування заходів впливу до суб'єктів лобізму, об'єктів лобізму та інших учасників лобістської діяльності також має велике значення. Здійснення контролю, в тому числі шляхом перевірок, за дотриманням суб'єктами лобізму та лобістами вимог закону є важливою складовою частиною ефективного нагляду за лобістською діяльністю. Прийняття розпоряджень про усунення порушень в діяльності суб'єктів лобізму, лобістів, об'єктів лобізму та суб'єктів владних повноважень в частині, що стосується лобіювання, також є важливим етапом контролю та реагування на порушення. Застосування заходів впливу та санкцій до суб'єктів лобізму, об'єктів лобізму та інших учасників лобістської діяльності є необхідною мірою в реалізації відповідальності за порушення законодавства у сфері лобіювання.

При цьому забороняється втручання державних та місцевих владних органів, а також їх посадових осіб у роботу суб'єктів лобізму, що повинно відбуватися відповідно до чинного законодавства.

Також варто переглянути вимоги, які стосуються визначення осіб, відповідальних за порушення законодавства у сфері лобіювання, і внести відповідні корективи. На сьогоднішній день, законом України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за порушення законодавства у сфері лобіювання» від 21.03.2024 передбачається накладення двох видів адміністративних санкцій: штраф і заборона здійснення лобіювання.

Відповідно до статті 18846-2, порушеннями, за які передбачені санкції у цій статті (такі як невнесення або несвоєчасне внесення звіту, невнесення або несвоєчасне внесення заяви про припинення статусу суб'єкта лобіювання, порушення обмежень щодо предмета лобіювання або бенефіціара лобіювання), вважаються фізичні особи та керівники юридичних осіб, які згідно з Законом України «Про лобіювання» зареєстровані як суб'єкти лобіювання.

Щодо статті 18846-1, яка передбачає накладення санкцій за здійснення лобіювання без отримання статусу суб'єкта лобіювання або особою, у якої припинений або зупинений статус суб'єкта лобіювання, немає жодних уточнень стосовно суб'єктів правопорушень [91].

Особливу увагу слід приділити інституту *amicus curiae*, який є одним із важливих механізмів у судовій системі США. Термін «*Amicus curiae*» має латинське походження і перекладається як «друг суду». Він застосовується для опису особи або організації, яка, хоч і не є стороною у судовому процесі, має інтерес у вирішенні справи та надає корисні аргументи чи докази суду у вигляді письмових, обґрунтованих юридичних висновків. *Amicus curiae* може бути запрошений судом або звернутися з проханням про своє бажання бути залученим на власний розсуд.

Участь *Amicus curiae* може бути особливо корисною у справах, які мають значення для суспільства або можуть впливати на права та інтереси широкого загалу. Ці особи часто є представниками неприбуткових організацій, громадських об'єднань, університетів та інших сторін, які мають зацікавленість у вирішенні конкретної справи або питання.

Зокрема частина третя статті 69 Закону «Про Конституційний Суд України» явно дозволяє таку діяльність, а судові процеси та практика підтверджують це в межах процесуального інституту третіх осіб у судовому провадженні. Основними вимогами до такого лобіювання є повага до суду, його незалежність та безсторонність, а також дотримання законодавства [101].

Останні роки свідчать про важливі зміни в сфері адвокатури та лобіювання в Україні. Впровадження комплексного підходу до трансформації правового механізму відображає важливість створення ефективної системи, яка б забезпечувала взаємодію різних суб'єктів у політичному та правовому процесі.

Щоб забезпечити комплексний підхід до трансформації правового механізму адвокатури і лобіювання в Україні, необхідно впроваджувати низку заходів. Перш за все, потрібно удосконалити понятійно-категоріальний апарат лобіювання, відокремлюючи його від адвокатури. Також варто внести необхідні

зміни в супутнє законодавство, спрямовані на забезпечення участі суспільства у процесі прийняття владних рішень.

Для ефективної роботи системи лобіювання важливо встановити конкретний обсяг прав та привілеїв для зареєстрованих лобістів порівняно з незареєстрованими. Також необхідно детально регламентувати настання відповідальності за подання недостовірних відомостей, несвоєчасне внесення даних та зловживання правами, включаючи порушення професійної етики. А також процедуру накладення відповідних санкцій та повноваження НАЗК.

Запровадження інституту самоврядування суб'єктів лобіювання у вигляді створення відповідних органів та усунення прогалин у законодавстві щодо встановлення адміністративної відповідальності також є важливими аспектами комплексної трансформації правового механізму адвокації і лобіювання в Україні.

3.3. Запровадження європейської практики залучення самоврядних інституцій суб'єктів адвокації і лобіювання у регулюванні власної діяльності

Плюралізм політичних інтересів є не тільки неодмінною умовою існування Європейського союзу, а невід'ємним утворюючим елементом цієї спільноти. Сама природа організації, єднання різних держав кожна з яких має свої внутрішні контексти, вимагає від структур ЄС ефективного залучення різних інтересів і регулювання цієї діяльності. В положеннях преамбули Міжінституційної угоди між Європарламентом, Радою ЄС та Єврокомісією «Щодо обов'язкового реєстру прозорості» від 20.05.2021 року зазначається: «Європейський Парламент, Рада Європейського Союзу та Європейська Комісія підтримують відкритий, прозорий та регулярний діалог з представницькими асоціаціями та громадянським суспільством відповідно до Договору про створення Європейського Союзу», а також: «Цей діалог дає змогу зацікавленим сторонам висловлювати свої погляди щодо рішень, які можуть вплинути на них,

і, таким чином, зробити ефективний внесок до фактичної бази, на основі якої формуються політичні пропозиції. Взаємодія із зацікавленими сторонами покращує якість прийняття рішень, забезпечуючи канали для надання поглядів і досвіду зовні» [35].

Разом з тим така множинність груп інтересів кидає виклик структурам ЄС адже, це вимагає ефективного і прозорого регулювання. Непрозорі практики лобіювання сприяють виникненню негативного сприйняття і породжують недовіру суспільства. В пункті 8 Рекомендацій Парламентської асамблеї ЄС №1908 2010 року «Лобіювання в демократичному суспільстві (Європейський кодекс належної поведінки щодо лобіювання)» зазначається: «Асамблея стурбована тим фактом, що останні десятиліття стали свідками різкого зниження довіри суспільства до урядування в багатьох державах-членах Ради Європи. Однією з причин цього явища можна вважати непрозорість політичного та економічного лобіювання» [43].

Питання прозорості лобіювання, створення реєстру лобістів і складання правил етики давно перебувають на порядку денному ЄС. І професійні асоціації лобістів професіоналів в цьому процесі не залишались осторонь, а навпаки приймали активну участь від початку створення структур ЄС. Про це зокрема свідчить діяльність Асоціації акредитованих лобістів Європейського парламенту. Вони як зацікавлені у цьому питанні особи не просто виступають опонентами потенційних обмежень своєї діяльності а навпаки беруть участь у обговоренні варіантів регулювання, пропонують свій досвід для прийняття найбільш підходящого рішення. Адже хто як не вони знаються на цьому питанні і хто ще настільки зацікавлений у створенні прозорого конкурентного середовища здійснення лобіювання без спотворення власної репутації і налагодження дієвих і довготривалих взаємовідносин з владою. Про це зокрема свідчить публікація президента Асоціації Крістіана Д. де Фулуа присвячена Звіту Європейського парламенту щодо лобіювання, підготовлений парламентарем з Фінляндії Олександром Стуббом. Доповідь присвячена необхідності удосконалення регулювання звітності суб'єктів лобіювання і реєстру прозорості,

у своїй публікації Крістіан Д. де Фулуа погоджується з думкою парламентарія: «Лобіювання не завжди має позитивний відтінок. Багато хто сприймає лобіювання як якусь сумнівну діяльність, яка відбувається в тіні в приміщенні де зібрались курці. Ця характеристика несправедлива і застаріла. Більшість лобістів є експертами у своїй справі і професійно представляють відповідні інтереси. Звичайно, ви можете не погодитися з тим, що вони говорять, але демократія полягає в конкуренції поглядів, плюралізмі. Це залежить від особи, яка приймає рішення, чи прислухатися до пропозиції чи робити власні висновки. Існує помилкова думка, що гроші це і є вплив. Неурядові організації з обмеженими ресурсами можуть бути такими ж впливовими, як і багаті транснаціональні корпорації. Лобіювання питання регулювання виробництва хімічних речовин REACH або патентів щодо програмного забезпечення, наприклад, були набагато більш впливовим з боку громадськості, ніж від бізнес груп. Деякі лобісти витрачають великі гроші без помітного впливу. Для більшості політиків влада полягає в аргументах, а не в кількості грошей які за ними стоять. Моя початкова думка проста: до всіх лобістів слід ставитися однаково. Грінпіс і Макдональдс представляють власні інтереси. Заява щодо суспільного інтересу не є автоматично кращою за звернення про приватний інтерес».

Також пан Фулуа зазначає: «Асоціація дотримується думки, що ефективно розкриття лобістських зусиль допоможе підвищити розуміння та сприйняття громадськістю професії лобіста та підвищити публічну чесність процесів прийняття рішень у Європейському Союзі. Ми повністю підтримуємо Європейську ініціативу прозорості і розкриття інформації про те, хто лобіює, для кого вони лобіюють, кого лобіюють, про які проблеми йдеться та скільки витрачається на таке лобіювання. Однак ми вважаємо, що певні принципи повинні дотримуватися при формулюванні правил лобіювання:

- правила мають бути справедливими, рівноправними та недискримінаційними;
- правила мають бути чітким і недвозначним, щоб особи, на яких поширюються вимоги, могли легко зрозуміти, що від них вимагається;

- вони не повинні порушувати права громадян на донесення своїх поглядів безпосередньо або через професійного представника до призначених та/або обраних державних службовців;
- вони не повинні необґрунтовано обмежувати права осіб, які займаються лобістською діяльністю, на здійснення своєї професії;
- штрафи, які передбачаються не мають бути надмірними або необґрунтованими з огляду на відповідні порушення» [28].

Серед ключових питань які були і залишаються предметом діалогу є розкриття фінансової інформації. На відміну від підходу до декларування закріпленого в США не вимагається декларувати гонорари чи події. Суб'єктам лобіювання пропонується подавати річні звіти щодо загальних витрачених сум на лобіювання питань конкретного клієнта. На етапі обговорень існував широкий консенсус щодо того, що реєстр має застосовуватися до дуже широкого кола учасників, включаючи професійних лобістів, корпоративні та «внутрішні» лобі-підрозділи, неурядові організації, аналітичні центри, торговельні асоціації та профспілки, юридичні фірми.

Отже на даному прикладі можна пересвідчитися що професійні асоціації лобістів зокрема і організації осіб що займаються адвокацією зацікавлення у вдосконаленні регулювання своєї галузі навіть більше ніж органи влади і зацікавлені у підтриманні високих етичних стандартів своєї діяльності.

До закріпленого Міжінституційною угодою між Європарламентом, Радою ЄС та Єврокомісією Обов'язкового реєстру прозорості функціонував

Добровільний реєстр прозорості для лобістів. З Рекомендації Парламентської асамблеї ЄС: «Асамблея вітає той факт, що Європейський парламент був першою європейською інституцією, яка регулювала лобістську діяльність у своїх приміщеннях. Було створено реєстр лобістів та запроваджено кодекс етики, якого лобісти повинні дотримуватися. Крім того, відкриття Європейською Комісією першого реєстру європейських лобістів 23 червня 2008 року є важливим кроком у тому сенсі, що це дозволяє стандартизувати цю діяльність на європейському рівні, зміцнює культуру діалогу та консультацій,

підвищує прозорість та також у довгостроковій перспективі покращить негативний суспільний імідж лобістів» [43].

Відповідно до такої система регулювання діяльності з лобіювання, яка називається Низько регламентованою:

- правила індивідуальної реєстрації існують, але обсяг інформації, що має надаватися, досить незначний;
- регулювання охоплює лише законодавчу діяльність і стосується парламенту;
- немає вимоги звітувати про витрати лобіста
- реєстр лобістів знаходиться у відкритому доступі, але не містить всю повноту інформації про діяльність лобістів;
- немає жорстких санкцій за порушення / недотримання законодавства;
- немає обмежень щодо можливості колишнім членам парламенту чи високопосадовцям займатися лобістською діяльністю протягом певного часу після припинення їх повноважень.

Однак ця добровільна система зазнала критики за обмежене охоплення та відсутність механізмів забезпечення виконання, що призвело до закликів до реформ.

Серед політиків, організацій громадянського суспільства та громадськості зростало занепокоєння щодо відсутності прозорості та підзвітності лобістської діяльності в установах ЄС. Критики стверджували, що вплив лобістів на процеси прийняття рішень в ЄС часто був непрозорим і міг підірвати демократичну легітимність політики ЄС.

Заклики до суворішого регулювання: організації громадянського суспільства, групи захисту інтересів і деякі політики ЄС закликали до суворішого регулювання лобістської діяльності, щоб вирішити ці проблеми. Вони стверджували, що вимоги щодо обов'язкового розкриття інформації та санкції за їх невиконання необхідні для забезпечення більшої прозорості та чесності в процесі прийняття рішень ЄС.

Прийняття Обов'язкового реєстру прозорості лобіювання було частиною ширшої програми прозорості ЄС, метою якої було підвищення відкритості, удосконалення механізмів підзвітності з метою поглиблення громадської довіри до інституцій ЄС. Цей порядок денний включав ініціативи щодо підвищення прозорості в таких сферах, як доступ до документів, державні закупівлі та лобістська діяльність.

Ключовими для ухвалення Міжвідомчої угоди були такі питання як обсяг і охоплення реєстру прозорості, вимоги до розкриття інформації, санкції за їх недотримання. Тиск громадськості та адвокаційні зусилля відіграли значну роль у просуванні прийняття обов'язкового реєстру прозорості. Ці групи підвищували обізнаність про важливість прозорості в прийнятті рішень в ЄС і проводили кампанію за посилення регулювання лобістської діяльності.

В результаті створення обов'язкового реєстру для усі суб'єктів, які прагнуть впливати на прийняття рішень ЄС створено однакові вимоги прозорості.

Сфера охоплення Реєстру поширюється на широкий спектр організацій, включаючи підприємства, неурядові організації, торгові асоціації, юридичні фірми та позаштатних лобістів. Охоплюючи різні типи суб'єктів, залучених до лобіювання, реєстр прагне забезпечити повний склад представників лобістської діяльності в ЄС.

Після внесення змін щодо розкриття інформації, від реєстрантів вимагається надати детальну інформацію про свою лобістську діяльність, включаючи цілі, питання, які є предметом лобіювання, залучені фінансові ресурси, виділені на лобіювання, та осіб, відповідальних за лобістську діяльність у відповідній організації. Ця інформація є загальнодоступною для посадових осіб які є об'єктами лобістського впливу та широкої громадськості через відповідні інтернет сторінки.

Новацією для ЄС було введення санкції за невиконання вимог прозорості, включаючи тимчасове або постійне виключення з реєстру та обмеження доступу

до інституцій ЄС. Ці санкції спрямовані на стимулювання дотримання вимог і запобігання непрозорим лобістським практикам.

Завдяки нормам які закріплюють обов'язковість реєстрації і суворіші вимоги щодо розкриття інформації, підкріплені відповідними санкціями досягається підвищення прозорості та підзвітності в процесі залучення суб'єктів лобіювання до прийняття рішень в структурах ЄС. Це дає змогу політикам, організаціям громадянського суспільства та широкій громадськості краще розуміти інтереси і діяльність тих, хто прагне впливати на політику та законотворчу діяльність ЄС. А з іншого боку формує конкурентне середовище, в якому репутація і високі етичні стандарти підтримуються самими суб'єктами лобіювання, в тому числі через діяльність професійних асоціацій.

В чинному законі не передбачено створення жодних самоврядних організацій, а складання і затвердження правил професійної етики покладається на НАЗК. На нашу думку такий підхід не закладає підвалини прозорості, відкритості і незаангажованості адже суб'єктів лобіювання позбавлено участі у формуванні правил за якими буде функціонувати система лобіювання.

В той час як положення щодо створення і діяльності самоврядних асоціацій лобістів в Україні уже пропонувалися вітчизняними законотворцями. Зокрема положення статті 23 проекту закону «Про лобізм» № 3059-1 від 28.02.2020 року закріплює створення некомерційної професійної організації, що об'єднує всіх лобістів України та утворюється з метою забезпечення реалізації завдань самоврядування лобістів та саморегулювання їх діяльності.

Асоціація лобістів України утворюється з'їздом лобістів України, який також затверджує її статут. Асоціація лобістів України не може бути реорганізована і може бути ліквідована лише на підставі закону.

З моменту державної реєстрації Асоціації лобістів України її членами стають усі лобісти, інформація про яких внесена до державного реєстру суб'єктів лобізму. І навпаки, з дня внесення інформації до державного реєстру суб'єктів лобізму лобіст автоматично стає членом Асоціації лобістів України. Враховуючи необхідність побудови довіри громадянського суспільства до інституту відносин

з органами влади в цілому та конкретно Лобіювання та Адвокації, серед зазначених в даному проекті повноважень Асоціації лобістів України хочеться відмітити такі: сприяння забезпеченню високого професійного рівня та розвитку лобістів, а також встановлення професійних стандартів діяльності суб'єктів лобізму в Україні.

В складі Асоціації лобістів України передбачається створення органів на які покладено виконання окремих завдань Асоціації щодо здійснення представницьких, самоврядних, дисциплінарних і організаційних функцій.

Такими органами є: Рада лобістів України, Голова Ради лобістів України, ревізійна комісія та з'їзд лобістів України.

Так на з'їзд лобістів України, покладено серед іншого затвердження Кодексу професійної етики лобістів.

Рада лобістів України здійснює функції самоврядування лобістів у період між з'їздами лобістів України. Серед чисто організаційних функцій хочеться відмітити прийняття Радою рішення про внесення уповноваженому державному органу клопотання про зупинення діяльності лобіста у передбачених законом випадках.

В проекті закону «Про правове та прозоре регулювання діяльності з лобіювання» № 3059-2 від 02.03.2020 року, Статті з 20 по 26 присвяченні питанням організації лобістського самоврядування. Через функціонування Ради суб'єктів лобіювання України та З'їзду суб'єктів лобіювання України вирішуються питання організації та діяльності суб'єктів лобіювання.

Кваліфікаційно-дисциплінарна та Ревізійна комісії які входять до Ради суб'єктів лобіювання України здійснюють контроль за діяльністю суб'єктів лобіювання.

Рада суб'єктів лобіювання України виконує функції лобістського самоврядування у період між з'їздами суб'єктів лобіювання України. Зокрема до повноважень Ради суб'єктів лобіювання України належить затвердження рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії щодо видачі свідоцтва про право на здійснення лобіювання після складання фізичною особою присяги

суб'єкта лобіювання. Також на Раду суб'єктів лобіювання України покладається затвердження рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії щодо припинення права суб'єкта лобіювання на здійснення лобіювання. Рада суб'єктів лобіювання також розглядає звіти кваліфікаційно-дисциплінарної комісії суб'єктів лобіювання, розглядає та затверджує висновки ревізійної комісії суб'єктів лобіювання.

З метою вирішення питань щодо дисциплінарної відповідальності суб'єктів лобіювання З'їздом утворюється кваліфікаційно-дисциплінарна комісія. Вона діє у складі двох палат кваліфікаційної та дисциплінарної. До повноважень кваліфікаційно-дисциплінарної комісії суб'єктів лобіювання належать:

- прийняття рішень щодо видачі свідоцтва про право на здійснення лобіювання;
- прийняття рішень про припинення права на лобіювання;
- здійснення дисциплінарного провадження стосовно суб'єктів лобіювання.

Ревізійна комісія утворюється З'їздом для здійснення контролю за фінансово-господарською діяльністю Ради суб'єктів лобіювання та кваліфікаційно-дисциплінарної комісії [96].

Висновки до розділу 3

Враховуючи природу відносин лобіювання і тенденції більшої участі громадськості в процесах урядування, доречним нам видається створення професійних асоціацій суб'єктів лобіювання і адвокатури в Україні. А також запозичення європейського досвіду залучення професійних асоціацій лобістів до відкритого діалогу щодо розробки правил етики лобіювання і правил розкриття інформації про їх діяльність. Такий діалог про створення майбутніх норм регулювання діяльності з лобіювання сприятиме створенню і підтриманню самими суб'єктами впливу прозорого конкурентного середовища шляхом дотримання високих етичних стандартів.

ВИСНОВКИ

У даному дослідженні здійснено теоретичне обґрунтування сутності інститутів взаємовідносин з суб'єктами владних повноважень та розроблено практичні рекомендації щодо імплементації досвіду країн у сфері адвокації і лобіювання. З метою досягнення цієї мети була вирішена низка завдань.

В першу чергу, було визначено сутність понятійно-категоріального апарату дослідження, що дозволило чітко розуміти ключові терміни і поняття у контексті адвокації і лобіювання. Адвокація – це діяльність окремих осіб або організованих груп, яка має на меті здійснення впливу на громадську політику та рішення з метою представництва і захисту прав та інтересів цих осіб або груп. Лобіювання – це цілеспрямований вплив на політику шляхом прямої взаємодії з органами публічного управління. Лобіювання може бути одним з методів адвокації.

Далі, здійснено аналіз історичного досвіду виникнення явища взаємовідносин з органами влади загалом і адвокації і лобіювання зокрема, що дозволило визначити еволюцію цих інститутів та їх сучасний стан.

Подальший аналіз зарубіжного досвіду правового регулювання взаємовідносин з суб'єктами владних повноважень дозволив виявити кращі практики і принципи, які можна було б використовувати для удосконалення вітчизняного законодавства.

Після огляду нормативно-правової бази адвокації і лобіювання були визначені основні проблеми, які існують у сфері взаємовідносин з органами влади. Так серед основних проблем найпершою постає недосконалість правового регулювання взаємовідносин з органами влади яка виражається у не чіткому визначенні понять лобіювання і адвокації, способів їх здійснення. Відсутня чітка регламентація процесу взаємодії суб'єктів лобіювання з органами влади, процесу виявлення порушень вимог законодавства щодо лобіювання і накладання санкцій. Не передбачається створення самоврядних органів суб'єктів

лобіювання і їх участь у регулюванні відповідної діяльності. Все це не сприяє прозорості процесу публічного управління і лобіювання.

Відповідно були запропоновані і обґрунтовані шляхи їх вирішення через удосконалення організаційно-правового регулювання цих інститутів в Україні.

Зокрема, запропоновано впровадження європейської практики щодо створення самоврядних інституцій суб'єктів адвокації і лобіювання, що сприятиме створенню конкурентних взаємовідносин з органами влади, поступового збільшення довіри суспільства до державних органів і процесу урядування, підвищення ефективності публічного управління в цілому та забезпеченню їх відповідності етичним стандартам та нормам поведінки у даній сфері діяльності. Передати право розробки і затвердження Етичних стандартів і норм поведінки безпосередньо самоврядним органам асоціації суб'єктів лобіювання і адвокації. Проведене дослідження з практичними рекомендаціями стосується впровадження кращих нормативно-регулятивних практик іноземних країн щодо адвокації і лобіювання. Так пропонується посилити деталізацію регламентації процесів регулювання діяльності суб'єктів лобіювання і об'єктів лобіювання шляхом запровадження чітких алгоритмів співпраці і процесуальних строків з встановленням прав і обов'язків суб'єктів взаємовідносин. Особливо це стосується аспекту встановлення відповідальності за порушення законодавства про лобіювання (компетенції НАЗК щодо виявлення ознак порушень і накладення стягнень). Приділити особливу увагу організаційному забезпеченню прозорості системи звітування для лобістів і суб'єктів адвокаційної діяльності адже головне в цьому аспекті саме можливість вільного доступу представників громадянського суспільства до інформації щодо предмету, об'єктів впливу, зацікавлених сторін і коштів витрачених на лобіювання.

Отже, на основі проведеного аналізу і дослідження можна зробити висновок, що комплексний підхід до трансформації правового механізму адвокації і лобіювання в Україні є актуальним і необхідним для забезпечення ефективності та прозорості взаємодії між суб'єктами владних повноважень і

представниками громадськості. Використання правових інструментів в адвокаційних діях дозволяє забезпечити законність та легітимність дій, а також збільшує шанси на досягнення бажаного результату. На рівні законодавства важливо враховувати не лише інтереси конкретних груп, а й загальні соціальні цінності та пріоритети розвитку суспільства. Для цього необхідна активна участь громадських організацій та експертного середовища у формуванні та вдосконаленні правового поля адвокації і лобіювання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. 74th congress. Seess.I. CH. 687. August 26. 1935. URL: p. 803-863. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-49/pdf/STATUTE-49-Pg803.pdf#page=2> (дата звернення: 10.04.2024).
2. A brief history of petitioning Parliament. URL: <https://erskinemay.parliament.uk/section/5072/a-brief-history-of-petitioning-parliament#footnote-link-1> (дата звернення: 12.02.2024).
3. Adopting a lobbying strategy. URL: <https://www.aalep.eu/adopting-lobbying-strategy> (дата звернення: 18.04.2024).
4. Advocate. URL: <https://www.etymonline.com/word/advocate> (дата звернення: 10.04.2024).
5. Advocatus. Henry George Liddell, Robert Scott, An Intermediate Greek- English Lexicon URL: <https://www.perseus.tufts.edu/hopper/text?doc=Perseus:text:1999.04.0058:entry=para/klhtos&highlight=advocatus>.
6. Amdt1.10.1 Historical Background on Freedoms of Assembly and Petition. URL: https://constitution.congress.gov/browse/essay/amdt1-10-1/ALDE_00000407/.
7. American Legion news service May 1965. URL: <https://archive.legion.org/node/5766>
8. Bill of Rights 1688. URL: <https://www.legislation.gov.uk/aep/WillandMarSess2/1/2/introduction>
9. Boston Committee of Correspondence records 1772-1784. URL: <https://archives.nypl.org/mss/343#overview>.
10. Cartwright M. Petition of Right. URL: <https://www.worldhistory.org/article/1946/petition-of-right/>.
11. Case 18- 1367 Document: 41 Page: 9. URL: <https://www.justice.gov/atr/case-document/file/1063226/dl?inline>.
12. Case T-90/11 Ordre National des Pharmaciens and Others v Commission, Judgment of 10 December 2014, para. 118. URL:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=160524&doclang=EN>.

13. Case T-432/05 EMC Development AB v European Commission. Judgment of 12 May 2010, para. 81. URL: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=T-432/05>.

14. CDL-AD(2013)011-e Report on the Role of Extra-Institutional Actors in the Democratic System (Lobbying) Adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)011-e).

15. Chapter 8a- regulation of lobbying. URL: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title2/chapter8A&edition=prelim> (дата звернення: 10.03.2024).

16. Committees of Correspondence. URL: <https://www.britannica.com/topic/Committees-of-Correspondence>. (дата звернення: 10.04.2024).

17. Committees of Correspondence. URL: <https://www.mountvernon.org/library/digitalhistory/digital-encyclopedia/article/committees-of-correspondence/>. (дата звернення: 10.04.2024).

18. Constitution of the United States. URL: <https://www.senate.gov/about/origins-foundations/senate-and-constitution/constitution.htm> (дата звернення: 10.04.2024).

19. Counsel for Cases Before Congress, Congressional Record, vol. 4, part 4 (May 20, 1876), p. 3230.

20. Coxe has a new commissary. URL: <https://timesmachine.nytimes.com/timesmachine/1894/04/06/106901442.pdf>. (дата звернення: 10.04.2024).

21. Coxe's army dwindling away. URL: <https://timesmachine.nytimes.com/timesmachine/1894/05/11/106904393.pdf> (дата звернення: 10.03.2024).

22. Democracy in America, Volumes I-II Alexis de Tocqueville. Published by Sever and Francis, Cambridge, 1863 p 242. URL: https://books.google.com.ua/books?id=P_zoTS1aB18C&pg=PR1#v=onepage&q&f=false (дата звернення: 17.04.2024).

23. Dye, Thomas. 1995. Politics in America. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall. URL: <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/9783110333299.1.533/pdf> (дата звернення: 10.03.2024).

24. Eastern R. Conference v. Noerr Motors, 365 U.S. 127 (1961). URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/365/127/> (дата звернення: 10.04.2024).

25. Eastern. R.R. Presidents' Conference v. Noerr Motor Freight, Inc., 365 U.S. 127 (1961). URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/365/127/>.

26. Edson Briggs E. The Olivia Letters: Being Some History of Washington City for Forty Years as Told by the Letters of a Newspaper Correspondent. Neale Publishing Company, 1906 African Americans, 445 p. P. 91. URL: https://books.google.com.ua/books?id=9NQAAAAAYAAJ&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&redir_esc=y (дата звернення: 10.04.2024).

27. European Lobbying. URL: https://books.google.com.ua/books/about/European_Lobbying.html?id=dEAFOWAACAAJ&redir_esc=y.

28. European Parliament's Report on Lobbying. AAILEP. URL: <https://www.aalep.eu/sites/default/files/documents/European%20Parliament%27s%20Report%20on%20Lobbying.pdf>.

29. Evening star (Washington, D.C.), July 3, 1891. Library. URL: <https://www.loc.gov/resource/sn83045462/1891-07-03/ed-1/?sp=1&st=list>

30. Federalist 10 (1787). URL: <https://constitutioncenter.org/the-constitution/historic-document-library/detail/james-madison-federalist-10-1788>.

31. «First Attempt at Lobbying Reform Since 1946 Fails», CQ Almanac (1967), at URL: <http://library.cqpress.com/cqalmanac/document.php?id=cqal67-1314712>. (дата звернення: 11.04.2024).

32. Foreign agents registration act of 1938. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-1448/pdf/COMPS-1448.pdf> (дата звернення: 10.04.2024).

33. Foreign Propaganda. House of representatives. Report №1381. URL: https://www.fara.us/assets/htmldocuments/uploads/24384_h._rep._no._75-1381_1937.pdf (дата звернення: 18.04.2024).

34. In dreams he sees an army. URL: <https://timesmachine.nytimes.com/timesmachine/1894/03/25/106900970.pdf>. (дата звернення: 10.02.2024).

35. Interinstitutional Agreement of 20 May 2021 between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on a mandatory transparency register URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2021.207.01.0001.01.ENG

36. Jacob R. Straus. Двадцять років закону «Про розкриття лобістської діяльності»: аналіз і питання для Конгресу. URL: <https://sgp.fas.org/crs/misc/R44292.pdf> (дата звернення: 10.04.2024).

37. Joint Committees on the Organization of Congress: A Short History. URL: https://conginst.org/wp-content/uploads/2015/10/brief_history_reform_committees.pdf (дата звернення: 8.04.2024).

38. John Hatsell 1818 L. Hansard and Sons.

39. Henry Seymour Conway. URL: <https://www.britannica.com/biography/Henry-Seymour-Conway>. (дата звернення: 10.04.2024).

40. Holman C. Origins, Evolution and Structure of the Lobbying Disclosure Act. Public citizen. 215 Pennsylvania Ave SE Washington, DC 20003. URL: <https://www.citizen.org/wp-content/uploads/ldaorigins.pdf>.

41. H.R.1 – Department of Housing and Urban Development Reform Act of 1989. URL: <https://www.congress.gov/bill/101st-congress/house-bill/1> (дата звернення: 10.04.2024).

42. Legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making. Strasbourg: 2017. 37 p. URL: <https://rm.coe.int/legal-regulation-of-lobbying-activities/168073ed69>.

43. Lobbying in a democratic society (European code of good conduct on lobbying). URL: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17832&lang=en>

44. Lobbyists. Unated States Senate. URL: https://www.senate.gov/legislative/common/briefing/Byrd_History_Lobbying.htm

45. Magna Carta, 1215. URL: <https://www.nationalarchives.gov.uk/education/resources/magna-carta/british-library-magna-carta-1215-runnymede/>
46. McCutcheon, et al. v. FEC. URL: <https://www.fec.gov/legal-resources/court-cases/mccutcheon-et-al-v-fec/>.
47. McKinley, Maggie, «Lobbying and the Petition Clause» (2016). Faculty Scholarship. 1891 p., p. 1160- 1162. URL: http://scholarship.law.upenn.edu/faculty_scholarship/1891
48. Merchant M. ACT, 1936. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-1543/pdf/COMPS-1543.pdf>.
49. National Affairs: Locusts. URL: <https://content.time.com/time/subscriber/article/0,33009,846979,00.html>.
50. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Geneva, Switzerland: 1996. 6 p. URL <https://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/general%20comment%2025.pdf> (дата звернення: 11.04.2024).
51. Our roots. National Grange. URL: <https://www.nationalgrange.org/about-us/history/>. (дата звернення: 10.02.2024).
52. Overview. URL: <https://www.opensecrets.org/revolving-door> (дата звернення: 10.04.2024).
53. Paraclete URL: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/Paraclete> (дата звернення: 10.04.2024).
54. Precedents of Proceedings in the House of Commons relating to lords and supply. p 387.
55. Prei, Inc. V. Columbia Pictures, 508 U.S. 49 (1993). URL: <https://caselaw.findlaw.com/court/us-supreme-court/508/49.html>.
56. Professional Real Estate Investors, Inc. v. Columbia Pictures Indus. ("PREI"), 508 U.S. 49, 60 (1993). URL: <https://caselaw.findlaw.com/court/us-supreme-court/508/49.html>.
57. Public laws ch. 753 Aug. 2, 1946. P. 840. URL: <https://uscode.house.gov/statviewer.htm?volume=60&page=840#> (дата звернення:).

58. Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680700a40.

59. Recommendation of the Council on Transparency and Integrity in Lobbying and Influence. OECD Legal Instruments. 2024. 12 p. URL: <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/256/256.en.pdf>.

60. Rumer, Thomas A. The American Legion : an official history, 1919-1989 URL: <https://archive.org/details/americanlegionof00thom/mode/2up>.

61. S.1 – Honest Leadership and Open Government Act of 2007. URL: <https://www.congress.gov/bill/110th-congress/senate-bill/1/text>.

62. S.1060 – Lobbying Disclosure Act of 1995. URL: <https://www.congress.gov/bill/104th-congress/senate-bill/1060/text> (дата звернення).

63. Statement of Robert F. Keller, Deputy comptroller general of the United States before the subcommittee on administrative law and governmental relations of the committee on the judiciary house of representatives on regulation of lobbying. 12 вересня 1975 р. GAO-98176, с. 3, URL: <http://www.gao.gov/assets/100/98176.pdf> (дата звернення: 10.04.2024).

64. The Bill of Rights: A Transcription. URL: <https://www.archives.gov/founding-docs/bill-of-rights-transcript> (дата звернення: 10.04.2024).

65. The Origins of «Lobbyist» URL: <https://www.merriam-webster.com/wordplay/the-origins-of-lobbyist> (дата звернення: 10.04.2024).

66. The society of the Cincinnati. URL: <https://www.societyofthecincinnati.org/> (дата звернення: 10.04.2024).

67. The Sons of Liberty. The Declaration of Independence. URL: <https://www.ushistory.org/declaration/related/sons.html>. (дата звернення: 6.03.2024).

68. The Stamp Act. The Declaration of Independence. URL: <https://www.ushistory.org/declaration/related/stampact.html>. (дата звернення:).

69. United states v Harriss et al. October term. 1953. P.612
URL: <https://tile.loc.gov/storage-services/service/l1/usrep/usrep347/usrep347612/usrep347612.pdf> (дата звернення: 10.03.2024).

70. United Mine Workers of America v. Pennington, 381 U.S. 657 (1965).
URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/381/657/>.

71. U.S. Reports: Mine Workers v. Pennington, 381 U.S. 657 (1965) URL:
<https://www.loc.gov/item/usrep381657/> (дата звернення: 10.04.2024).

72. Van Schendelen, M.P.C.M., Macchiavelli in Brussels: the Art of Lobbying the EU, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2002. p 105 URL:
https://books.google.com.ua/books?id=wgVf0E9ExdoC&pg=PA131&source=gbs_to_c_r&cad=1#v=onepage&q&f=false (дата звернення: 8.04.2024).

73. Адвокаційна діяльність та некомерційне лобіювання в Україні: посібник. Прокопенко О.В. Київ: 2017 82 с.

74. Андрейшина Н. Українці, які знають, що таке лобізм, здебільшого налаштовані негативно. Active Group. URL: <https://activegroup.com.ua/2021/02/23/ukraynsi-yaki-znayut-shho-take-lobizm-zdebilshogo-nalashtovani-negativno/> (дата звернення: 10.03.2024).

75. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. / гол. ред. О.В. Петришин. Харків : Право, 2017. Т. 3. 952 с., с. 28-29.

76. Виговський Д.С. Суть лобізму як категорії політичної науки. Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. 2008. No 20. с. 42-48.

77. Висновок БДПЛ ОБСЄ щодо проекту Закону України «Про публічні консультації». Варшава: 2016, с. 5. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/f/5/313121.pdf>.

78. Висновок Головного науково-експертного управління на Проект Закону «Про правове та прозоре регулювання діяльності з лобіювання» No3059-2 від 03 серп. 2020 URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68275 (дата звернення: 10.04.2024).

79. Девід П Каррі Конституція Сполучених Штатів Америки. Посібник для всіх ; Веселка Київ, 1993. с. 146.
80. Загальна декларація прав людини. Від 10.12.1948. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text (дата звернення: 10.04.2024).
81. Керівні принципи щодо свободи об'єднань. 2015. 170 с. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/1/2/233076.pdf>. (дата звернення: 10.04.2024).
82. Кислий П., Вайз Ч. Становлення парламентаризму в Україні. Київ: Абріс, 2000. С. 392.
83. Комітет ООН з прав людини, Загальний коментар № 25 «Стаття 25 «Право брати участь у веденні державних справ, голосувати і бути обраним», 12 липня 1996 року, CCPR/C/21/ Rev.1/Add.7.
84. Конституція України: №30, 1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 10.02.2024).
85. Кушніренко, О. Г. Політико-правовий інститут лобізму: досвід нормативного регулювання країн Євросоюзу та шляхи легалізації в Україні. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2010. Вип. 19. С. 46-56, с. 56.
86. Лубінець Д.В. До питання про типологію українського лобізму. Політикус : наук. журнал. 2019. № 4. С. 34-40.
87. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права. № 2148-VIII від 19.10.1973. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text. (дата звернення: 10.03.2024).
88. Навроцький В.В., Менджул М.В. Кампанія адвокати як інструмент демократичних перетворень : навч. посіб. Ужгород : Видавництво Олександри Гаркуші, 2011. 59 с.
89. Одінцева, О.О. Правове регулювання лобізму в сучасній Україні (загальнотеоретичне дослідження) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.01. Одеса, 2008. 21 с.

90. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про публічну адвокацію». URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/gh4d900a?an=&ed=2017_01_19&dtm= (дата звернення: 20.04.2024).

91. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за порушення законодавства у сфері лобіювання: Закон України. № 3620-IX від 2.03.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3620-IX#Text>.

92. Про державну службу: Закон України. №4 2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.

93. Про доступ до публічної інформації: Закон України №32, 2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2939-17#Text>.

94. Проект Закону про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/914>.

95. Проект Закону про лобізм № 3059-1 від 28.02.2020 URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/1427> (дата звернення: 10.04.2024).

96. Проект Закону про правове та прозоре регулювання діяльності з лобіювання. 3059- 2 від 02.03.2020. URL:\ <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/1440>.

97. Про запобігання корупції: Закон України №49 2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1700-18#Text>.

98. Про звернення громадян: Закон України №47 від 02.10.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>. (дата звернення: 09.04.2024).

99. Про інформацію: Закон України. №48 від 02.10.1992. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>.

100. Про Кабінет Міністрів України: Закон України. №13, 2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>.

101. Про Конституційний Суд України: Закон України. № 2136-VIII від 20.08.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text>.

102. Прокопенко О.В. Адвокаційна діяльність та некомерційне лобіювання в Україні: посібник. Київ, 2017. 82 с.
103. Про лобіювання: Закон України. №18, с. 2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3606-IX#Text> (дата звернення: 10.04.2024).
104. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України. №24, 1997. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
105. Про місцеві державні адміністрації: Закон України. №20-21. 1999. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/586-14#Text>.
106. Про політичні партії в Україні: Закон України. №23, 2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2365-14#Text>.
107. Про правову базу регулювання лобіювання в державах-членах Ради Європи. Звіт Венеціанської комісії. 31.05.2011. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-DEM\(2011\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-DEM(2011)002-e).
108. Про публічну адвокацію: Закон України від 19.01.2017 № 5661. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JH4D900A?an=230> (дата звернення: 12.04.2024).
109. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України. №40, 2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/93-15#Text>.
110. Про статус народного депутата України: Закон України №3 1993. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2790-12#Text>.
111. Принцип 6. Право на свободу вираження поглядів і переконань. Керівні принципи щодо свободи об'єднань. 2015. с. 25. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/1/2/233076.pdf>.
112. Рішення Конституційного Суду України щодо тлумачення норм статті 39 Конституції України щодо права громадян збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації і завчасного повідомлення про них 2001 році. від 19 квітня 4-рп/ 2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-01#Text>. (дата звернення: 10.04.2024).

113. Роман В. Закон про лобіювання: крок до ЄС чи два кроки назад? Українська гельсінська спілка з прав людини. URL: <https://www.helsinki.org.ua/articles/verkhovna-rada-ukhvalyla-zakon-pro-lobiuvannia-osnovni-nedoliky-analytika/> (дата звернення: 20.04.2024).

114. Самойленко О.О. Запровадження європейської моделі лобістської діяльності в Україні. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління. 2020. No 4. С. 94-99, с. 59.

115. Тодика О.Ю. Лобізм і народовладдя: конституційно-правовий аспект. Проблеми законності. 2007. Вип. 86. С. 41-49, с. 43.

116. Хуткий Д. Е-петиції в Україні: формування народного порядку денного: аналітична записка. Київ, 2017. 8 с.

117. Функції та методи лобіювання. URL: <https://posibniki.com.ua/post-funkciyi-ta-metodi-lobiuvannya> (дата звернення: 10.04.2024).

118. Шляхун П. П. Парламентаризм: словник-довідник. Київ: Парламентське вид-во, 2003. с. 71.

ДОДАТКИ

Додаток А

**Порівняльна таблиця Законодавчих актів щодо регулювання
лобіювання в США**

	Registration of Whom	Disclosure of What	How Often	How Public
Federal Agent Registration Act (FARA) P.L. 75-583, 52 Stat. 631, June 8, 1938 22 U.S.C. §§611-621	Agents of foreign governments; political parties; and partnerships, associations, corporations, organizations, or "other combination[s] of person organized under the laws of or having its principle place of business as a foreign country" [§611].	Name, principle business address; statement of nature of business; copies of written representational agreements and terms of oral agreements; detailed statement of activity performed; nature and amount of contributions, income, money, or things of value received; and summary of money spent [§612(a)].	Every 6 months, within 30 days of the end of each filing period [§612(b)].	Statement filed under oath [§612(c)]. Required to keep books of accounts and other records [§615]. Attorney General is required to make statements public over the internet in a searchable, sortable, and downloadable manner without charge [§616(d)(1)]. ^d
Regulation of Lobbying Act (RLA) P.L. 79-601, title III, 60 Stat. 839, August 2, 1946	"[A]ny persons" who are paid to accomplish "the passage or defeat of any legislation" or to "influence, directly or indirectly, the passage or defeat of any legislation" by Congress [§307]. ^a	Name and address of contributors; name and address of expense recipients; and "total sum of expenditure made ...during the calendar year" [§305(a)].	Between the 1 st and 10 th day of each calendar quarter [§305(a)].	Information published in the <i>Congressional Record</i> by the Clerk of the House and Secretary of the Senate [§308(b)]. Reports made under oath [§309]. Records preserved for two years from date of filing [§306(b)].
Lobbying Disclosure Act (LDA) P.L. 104-65, 109 Stat. 691, December 19, 1995 2 U.S.C. §§1601-1614	Lobbyists; "any individual who is employed or retained by a client for financial or other compensation for services that include more than one lobbying contact, other than an individual whose lobbying activities constitute less than 20 percent of the time engaged in services provided by such individual client over a six-month period" [§1602(10)].	<i>Registration</i> Information on registrant and information on client [§1603(b)]. <i>Disclosure</i> Name of registrant; changes or updates to registration information; specific issues for which contact was made; statement of agencies or House of Congress lobbied; estimate of lobbying income or expenses [§1604(b)].	<i>Registration</i> Within 45 days of making a lobbying contact or being first employed [§1603(a)]. <i>Disclosure</i> Every six months [§1604(a)].	Clerk of the House and Secretary of the Senate make registration and disclosure statements available for public inspection [§1605(4)].

Honest Leadership
and Open
Government Act
(HLOGA)
P.L. 110-81, title II,
121 Stat. 741,
September 14, 2007

2 U.S.C. §§1601-
1614

Added certain
coalitions and
associations to
required filers
[§1603(b)(3)].^b

Created semiannual
report on certain
campaign
contributions
[§1604(d)].
Created disclosure
of bundled
contributions under
the Federal Election
Campaign Act of
1974 [§204; 2 U.S.C.
§434].

Disclosure^c
Every 3 months
[§1604(a)].

Registration and
disclosure reports
are required to be
available over the
internet, "without a
fee or other access
charge, in a
searchable, sortable,
and downloadable
manner" [§1605].

Аналіз положень законопроектів щодо лобіювання і адвокації які передували прийняттю чинного закону

У 2020 році спроби врегулювати діяльність взаємозв'язків з державними органами поновилися і втілилися аж у трьох окремих законопроектах. Надалі я пропоную короткий аналіз кожного з них. Оскільки всі вони так чи інакше стосуються питання відносин з органами влади, щоб уникнути повторення і для економії часу, я зосереджу свою увагу на тих положеннях які їх відрізняють один відносно одного.

Перший № 3059 від 11.02.2020 року «Проект Закону про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні». Як вбачається з назви цей документ стосувався такого виду Відносин з органами влади як комерційне професійне Лобіювання. Відповідно до його положень діяльністю з лобіювання визнається діяльність зареєстрованої державою фізичної або юридичної особи, з метою отримання грошової винагороди, згідно укладеного договору про надання відповідних послуг. Також до лобіювання автор відніс і спрямовану на виконання умов договору діяльність, в тому числі підготовку, планування, координацію, дослідження, іншу допоміжну роботу.

Суб'єктом лобіювання визначається будь-яка фізична або юридична особа, а також особа, що здійснює лобіювання від імені такої особи, яка має такі ознаки:

- зареєстрована у встановленому законодавством порядку у Електронному реєстрі суб'єктів лобіювання, з моменту внесення про неї відомостей до реєстру та присвоєння їй ідентифікаційного номеру.
- є виконавцем договору про надання послуг з лобіювання і діє від імені клієнта.

Положення статті 6 проекту уточнює що суб'єкт лобіювання може бути, як юридична особа (це по суті лобістські фірми), так і Лобіст – фізична особа наймається клієнтом за фінансову винагороду для надання послуг, що включають більше одного лобістського контакту. Документ також містить чіткий перелік осіб які не є лобістами:

- фізичні особи, чия лобістська діяльність становить менше 20 відсотків часу, витраченого на надання послуг відповідному клієнтові протягом тримісячного періоду,
- наймані працівники у лобістській фірмі.

В документі міститься вичерпний перелік фізичних осіб які не можуть бути суб'єктами лобіювання. Зокрема це державні службовці (при чому для посад, що належить до категорії «А» і «Б», передбачена заборона займатися лобістською діяльністю протягом двох років після звільнення), народний депутат України діючого скликання Верховної Ради, а також відповідно особи які безпосередньо

визначена як охоплені особи. Також не можуть бути суб'єктами Лобіювання особи з непогашеною (не знятими) в установленому законом порядку, судимостями, особи що визнані винними у вчиненні корупційного злочину або злочину проти власності. Також ця заборона розповсюджується на осіб визнаних судом недієздатними чи обмежено дієздатними.

В законопроекті надається також і визначення замовника послуг з лобіювання. Особою яка наймає за грошову винагороду лобіста, може бути як фізична так і юридична особа або їх об'єднання (в тому числі іноземного походження), також може виступати іноземна держава або об'єднання держав.

Термін «Охоплена особа» вживається до об'єкта на якого спрямовано лобіювання, тобто – особи, на яку суб'єкт лобіювання здійснює лобістський інформаційний вплив. Згідно статті 3 охопленими особами визнаються:

- 1) Президент України;
- 2) керівник постійно діючого допоміжного органу, утвореного Президентом України, його заступники, особи, що є посадовими та службовими особами такого органу, а також особи, що є представниками Президента та працівники їх апарату;
- 3) члени Кабінету Міністрів України, перші заступники та заступники міністрів, посадові і службові особи Секретаріату Кабінету Міністрів;
- 7) народні депутати України діючого скликання Верховної Ради України, посадові особи Апарату Верховної Ради України;
- 8) Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та його представники, працівники їх апарату;
- 9) голови місцевих державних адміністрацій, їх перші заступники та заступники, працівники їх апарату;
- 10) депутати місцевих рад, посадові особи місцевого самоврядування;
- 18) працівники патронатних служб;
- 19) інші особи, які займають посади державної служби категорії «А» і «Б».

Послуги що надаються лобістстами полягають у вчиненні Лобістського впливу, що і є предметом лобіювання. Відповідно до проекту Предметом лобіювання є – «усне чи письмове повідомлення охопленій особі, адресоване від імені та в інтересах клієнта на виконання умов договору про надання послуг з лобіювання з метою вжиття заходів, прийняття рішень, в межах своїх повноважень, на користь клієнта охопленою особою». У визначенні «Лобістського впливу» розширюються ознаки Предмету лобіювання – будь-яке усне або письмове повідомлення (в тому числі в електронній формі), адресоване від імені клієнта охопленій особі суб'єктом лобіювання, яке зокрема може стосуватися:

1. необхідності розробки, зміни або прийняття нормативно-правового акту, організаційно-розпорядчого акту;
2. запровадження та виконання державних програм, державної політики;
3. призначення особи на посаду за рішенням Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Указом Президента України.

Згідно з положення відповідної норми, лобістський вплив має бути законним, здійснюватися з дотриманням принципів професійної та моральної етики, антикорупційного законодавства. Він передбачає підготовку та розповсюдження пропозицій, інформаційно-аналітичних матеріалів, результатів соціологічних та інших досліджень, участь у розробці проектів нормативно-правових актів, контакти суб'єкта лобіювання (телефонні розмови, надсилання поштою (електронною поштою) заяв, скарг та пропозицій, телеграфних, або факсимільних повідомлень, особистий прийом та за допомогою інших засобів зв'язку) під час представництва та захисту інтересів замовника послуг з лобіювання. Законопроект також містить значний вичерпний перелік дій які не визнаються лобістським впливом на охоплених осіб.

Документом передбачено перелік прав і обов'язків учасників процесу Лобіювання, як Суб'єктів так і Об'єктів. Так серед переліку прав Суб'єкта лобіювання можна назвати такі як: представлення прав та законних інтересів клієнта; звернення про надання інформації; проводити зустрічі з охопленими особами щодо питань, які є предметом лобіювання; розробка та розповсюдження серед об'єктів експертно-аналітичних матеріалів, соціологічних й інших досліджень з питань, що є предметом лобіювання; безпосередня участь у процесі розроблення проектів нормативних актів з закріпленою окремо можливістю безперешкодного доступу до приміщень органів державної влади та місцевого самоврядування.

Обов'язки охопленої особи кореспондують зазначеним вище правам суб'єкта лобіювання і забезпечують їх. Охоплені особи не мають права втручатися у діяльність суб'єкта лобіювання. У разі отримання офіційного письмового звернення суб'єкта лобіювання, охоплені особи, які є розпорядниками інформації, зобов'язані, надати запитувану інформацію протягом п'яти робочих днів. Також охоплені особи мають право особисто та письмово отримувати інформацію від суб'єкта лобіювання, мати з ним зустрічі та взаємодіяти.

Документом передбачалося створення Електронного реєстру суб'єктів лобіювання. В зазначений реєстр мали вноситися відомості щодо самих суб'єктів лобіювання, так і щодо договорів про надання послуг з лобіювання що ними уклалися, а також щодо осіб які здійснюють фінансування суб'єктів лобіювання. Цей реєстр мав бути відкритим для ознайомлення з інформацією, внесеного до нього, для будь-кого шляхом надання відповідних витягів, які мали бути безкоштовними.

Положеннями статті 9 законопроекту встановлювався обов'язок суб'єкту лобіювання подати до Електронного реєстру суб'єктів лобіювання інформацію про реєстрацію договору про надання послуг з лобіювання, не пізніше, ніж протягом 5 днів з дня укладення, або, якщо суб'єкта лобіювання буде прийнято на роботу або залучено для виконання умов договору про надання послуг з лобіювання.

Проект Закону містить вичерпний перелік інформації якій подається для реєстрації. Держателем Електронного реєстру суб'єктів лобіювання мало бути Міністерство юстиції України на яке покладається вжиття організаційних

заходів, щодо забезпеченням безперервного функціонування реєстру. Державним реєстратором суб'єктів лобіювання мав стати державний реєстратор юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань.

Для здійснення регулювання діяльності суб'єктів лобіювання і вжиття заходів контролю положеннями статті 11 Міністерство юстиції України зокрема уповноважувалося серед іншого повідомляти у письмовій формі будь-якого лобіста або лобістську фірму, який або яка може не дотримуватися положень цього закону; а також, якщо особу, що реєструється, було письмово повідомлено та вона не надала належної відповіді протягом 60 днів з моменту вручення повідомлення, повідомляти правоохоронні органи та органи прокуратури про те, що будь-який лобіст або лобістська фірма не дотримується положень відповідного закону.

Дієвим інструментом відкритості та прозорості процесу є викладений у статті 13 механізм ідентифікації клієнтів та охоплених осіб. Так положенням статті передбачається що будь-яка особа або установа, які здійснюють усний чи письмовий лобістський контакт (включаючи в електронній формі) з охопленою особою в момент здійснення лобістського контакту мають, на запит такої посадової особи - вказати, чи зареєстрована така особа або установа згідно з цим законом, та ідентифікувати клієнта, від імені якого здійснюється лобістський контакт; та вказати, чи є такий клієнт іноземною юридичною особою, та ідентифікувати будь-яку іноземну юридичну особу, розкриття інформації щодо якої вимагається, яка має пряму зацікавленість у результатах лобістської діяльності.

Передбачається також подання запиту від суб'єкту якій здійснює лобістський контакт до фізичної особи, з якою здійснюється контакт, або установи, в якій працює така фізична особа, з обов'язком вказаних особи або установи ідентифікувати, чи є така фізична особа охопленою особою.

Окремо статтею 16 встановлюється порядок здійснення фінансування лобіювання: будь-які фінансові операції, що пов'язані з лобіюванням, повинні здійснюватися у безготівковій формі та з обов'язковим внесенням інформації про них до Електронного реєстру суб'єктів декларування.

Додатково на суб'єктів лобіювання покладається обов'язок оприлюднити кошторис, передбачений договором про надання послуг з лобіювання, а також річні витрати на лобіювання і власні доходи згідно щорічної податкової звітності [94].

Альтернативним попередньому документу є «Проект Закону про лобізм» № 3059-1 від 28.02.2020 року. Відповідно до його назви і положень він також покликаний регулювати відносини з органами влади у сфері комерційного лобіювання і якщо і стосується якимось чином адвокації то у формі окреслення тих відносин та суб'єктів які не відносяться до лобістів та лобіювання.

Як вбачається з положень статті 2 дія цього документу поширюється на діяльність суб'єктів лобізму, лобістів, об'єктів лобізму та групи інтересів, а також взаємовідносини між ними при здійсненні суб'єктами лобізму лобістської діяльності.

Визначення лобістської діяльності, загалом має ті ж ключові ознаки що і в попередньому законопроекті. Так лобіюванням визнається посередницька діяльність професійних суб'єктів лобізму між групами інтересів (замовниками лобістських послуг або їх вигодонабувачами) та суб'єктами владних повноважень з метою впливу не забороненими законом методами на їх діяльність та яка здійснюється як окремий вид підприємницької діяльності, або діяльність інших суб'єктів лобізму з метою впливу не забороненими законом методами на діяльність суб'єктів владних повноважень у власних інтересах. З наведеного визначення видно що дія закону охоплює як комерційне лобіювання так і неприбуткову публічну адвокацію.

Цією статтею також встановлено перелік того що не вважаються лобістською діяльністю, серед яких: індивідуальні та колективні звернення фізичних осіб до органів влади за Законом України «Про звернення громадян» у власних інтересах та/або суспільних інтересах; індивідуальні та колективні письмові звернення юридичних осіб до органів влади на офіційні адреси таких суб'єктів або зроблені публічно; діяльність професійних спілок. Беручи до уваги положення описані вище, наведення цих видів діяльності опосередковано виключає деякі види адвокації з переліку відносин з лобіювання і робить їх розмежування нечітким що породжує різні тлумачення.

Цікаво, що порівняно з попереднім проектом закону, серед принципів здійснення діяльності з лобіювання, в цьому документі наводиться також недопустимість спрямування на обмеження будь-якого обмеження прав і свобод, а також прав та охоронюваних законом інтересів інших осіб, у тому числі інших груп інтересів та суб'єктів лобізму.

Визначення суб'єктів лобізму в цьому документі відрізняється від наведеного у попередньому документі. По-перше більш загальна категорія суб'єкти лобізму включає в себе суб'єктів які не здійснюють лобістську діяльність, як окремий вид господарської діяльності, професійні суб'єкти лобізму (юридичні особи, фізичні особи підприємці), а також фізичні особи лобісти. Тобто до основних ознак суб'єктів лобізму: таких як здійснення лобістської діяльності, як окремого виду господарської діяльності, а також в інтересах і на відповідне замовлення інших осіб, додається ще наявність у визначеної категорії суб'єктів спеціалізованих внутрішніх структурних підрозділів, до функцій яких відноситься взаємодія з суб'єктами владних повноважень.

На відміну від попереднього законопроекту описуваний документ розширює категорію лобісти-фізичні особи, поповнюючи її фізичними особами на додаток до професійних суб'єктів лобізму, працівників професійних суб'єктів лобізму, що безпосередньо забезпечують надання лобістських послуг через участь у лобістських контактах, працівників внутрішніх структурних підрозділів юридичних осіб до посадових обов'язків яких відноситься взаємодія з суб'єктами владних повноважень.

Так як і в попередньому документі, необхідною умовою для початку лобістської діяльності для суб'єкта лобізму є внесення інформації про нього до відповідного реєстру.

В порівнянні з попереднім документом, статтею 15 більш деталізовано права суб'єктів лобізму що до участі у процесах розробки нормативних документів і прийняття рішень. В порядку прийняття участі в розробці нормативних актів професійні лобісти мають право отримувати проекти нормативних актів і супутні матеріали (наприклад порядок денний відповідних засідань), готувати та надавати власні проекти актів і результати відповідних досліджень з питань, що є предметом лобіювання. Також мають право безперешкодного доступу на засідання відповідних суб'єктів владних повноважень, щодо розгляду питань, що є предметом договору про надання послуг з лобізму, в тому числі до адміністративних приміщень, в яких відбувається зустріч суб'єкта лобізму щодо предмета лобізму із об'єктами лобізму. Також на підготовчих етапах вони мають право брати участь в обговоренні проектів актів, надавати пропозиції до них на засіданнях постійних комісій, комітетів, урядових комітетів, засіданнях робочих груп та комісій та інших форм організації діяльності суб'єктів владних повноважень.

В порядку залучення громадськості до даного процесу вони мають право організовувати та проводити публічні заходи (круглі столи, конференції, семінари тощо) на які можуть бути запрошені представники суб'єктів владних повноважень.

Також забезпечується право залучати третіх осіб для виконання підготовчих та інших робіт або послуг (проведення соціологічних опитувань, підготовки аналітичних матеріалів, висновків з фахових питань, складання проектів нормативно-правових актів, інформаційних, консалтингових послуг тощо), не пов'язаних безпосередньо з лобіюванням, але в межах лобістського проекту.

Одним з основних зобов'язань суб'єктів лобізму є: по-перше надавати (розкривати) повну і достовірну інформацію щодо лобіювання у відповідному порядку та строки, а по-друге надавати звіт до Національного агентства з питань запобігання корупції, і відповідно оновлювати дані відносно своєї діяльності, як суб'єкта лобізму, у державному реєстрі. Зазначені вимоги виконуються незалежно від здійснення діяльності з лобіювання та/або отримання доходів від такої діяльності. Тобто таким чином організації які здійснюють адвокацію також підпадають під дію цього положення.

Визначення замовника послуг з лобізму у описуваному проекті закону не відрізняється від визначення наведеного у попередньому. Натомість варта уваги згадка поняття груп інтересів. Відповідно це - юридичні та/або фізичні особи, в тому числі такі, що діють спільно, або кожна така особа окремо, що є вигодонабувачами при реалізації лобістських проектів, незалежно від того, чи є такі особи безпосередньо стороною договору з надання послуг лобізму. При цьому на відміну від попереднього документа норма даного положення містить положення яке могло бути застосоване до суб'єктів відносин з адвокації, адже воно зазначає, що при здійсненні суб'єктами лобізму, що не є професійними суб'єктами лобізму, лобістської діяльності у власних інтересах, групою інтересів вважається сам суб'єкт лобізму, що реалізує відповідний лобістський проект. Це знову ж таки зміщує поняття лобіювання і адвокації.

На відміну від попереднього документа положенням якого передбачається можливість іншим державам виступати в ролі замовників лобістських проектів, положення статті 11 даного документа не має окремих згадувань натомість встановлено чіткі обмеження щодо замовників послуг з лобіювання та груп інтересів. Відповідно не може бути замовником лобіювання та групою інтересів: держава визнана державою-агресором або орган державної влади чи орган місцевого самоврядування, держави-агресора, а також фізичні та юридичні особи з місцем реєстрації в країні, що має офшорний статус відповідно до переліку, затвердженого Кабінетом Міністрів України, та/або з місцем реєстрації в державі – агресорі, та/або знаходяться чи зареєстровані на тимчасово окупованих територіях України.

На відміну від положень попереднього проекту закону предметом лобіювання визнається, будь-яке рішення, в тому числі, нормативно-правові акти чи правові акти індивідуальної дії, включаючи їх проекти, відповідно органів державної влади, місцевого самоврядування та інших визначених суб'єктів владних повноважень.

У даному законопроекті визначення послуг з лобізму виглядає більш детальним, це – діяльність суб'єкта лобізму щодо представництва та захисту інтересів замовника або вигодонабувачів послуг з лобізму, що здійснюється шляхом взаємодії суб'єкта лобізму з органами державної влади, місцевого самоврядування, іншими суб'єктами владних повноважень, їх посадовими та службовими особами, депутатами усіх рівнів з метою прийняття рішень під час процесу розробки, прийняття, скасування або зміни ними нормативно-правових актів, правових актів індивідуальної дії чи спонукання до прийняття нормативно-правових актів, розроблених замовником та/або власних нормативно-правових актів.

В рамках надання лобістських послуг професійними лобістами здійснюються лобістські контакти, тобто будь-яка не публічна взаємодія між об'єктом лобізму та суб'єктом лобізму/лобістом в межах лобістської діяльності (це можуть бути зустрічі, офіційні та неофіційні переговори, листування тощо), крім контактів, що здійснюються публічно, в межах офіційного публічного заходу.

Визначення об'єктів лобізму наведено у даному проекті закону загалом повторює положення попереднього документа за винятком розподілення на основних та спеціальних об'єктів лобізму. На відміну від попереднього проекту, перелік «основних» об'єктів лобізму не надається. Натомість зазначається посилення на положення статті 3 Закону України «Про запобігання корупції». Народні депутати України, депутати Верховної Ради АР Крим, депутати місцевих рад виділяються в окрему категорію Спеціальних об'єктів лобізму.

На відміну від попереднього документа стаття 10 даного законопроекту містить досить чіткий перелік обмежень в діяльності суб'єктів владних повноважень та об'єктів лобізму, так їм заборонено зокрема: отримувати від суб'єктів лобізму, замовника послуг з лобіювання або груп інтересів, прямо або опосередковано, в тому числі через близьких осіб, будь-які матеріальні блага в тому числі як оплату, гонорар або компенсацію витрат за участь у будь-яких

публічних заходах, це стосується також будь-яких обіцянок щодо працевлаштування об'єкта лобізму або його близьких осіб. Зазначені обмеження, зберігають чинність протягом п'яти років з дати втрати особою статусу об'єкта лобіювання. Також заборонено залучати суб'єкт лобізму, замовника з лобіювання послуг чи групи інтересів до участі та/або організації фінансування, агітації здійснення внесків на користь суб'єкта владних повноважень або об'єкта лобіювання, пов'язаних з ними осіб. Забороняється діяти таким чином, щоб поставити себе в будь-яку залежність від суб'єктів лобізму або замовника послуг з лобіювання або групи інтересів, а також поставити зазначених вище осіб в будь-яку залежність від суб'єкта владних повноважень, об'єкта лобіювання або пов'язаних з ними осіб.

Порівняно з положеннями попереднього документу положення статті 16 щодо прав та обов'язків об'єктів лобізму видаються більш систематизованими і чіткими. На відміну від норми яка просто фіксує зобов'язання об'єкта лобізму забезпечити доступ або здійснити розгляд тут чітко встановлено процедуру здійснення лобістського контакту або звернення з відповідним документом. Суб'єкти владних повноважень мають право врегулювати порядок взаємодії із суб'єктами лобізму у регламентах своєї роботи, в тому числі їх участь у розробці, аналізі та обговоренні проектів відповідних актів.

Строки протягом яких має бути забезпечена реалізація прав суб'єктів лобізму відповідно становлять:

1) десять календарних днів з дня подання письмової заяви, із зазначенням мети лобістського контакту та інформації про лобістський проект;

2) десять календарних днів з дня подання письмового звернення про надання інформації щодо діяльності органу. У випадку виняткової складності запиту на інформацію цей строк може бути продовжений до сорока п'яти робочих днів;

3) протягом одного місяця з дня отримання звернення розпочати процедуру розгляду, при поданні суб'єктом лобізму власного проекту відповідного документу або надати мотивовану відмову щодо його розгляду.

Також на відміну від попередніх проектів в даному документі об'єктам лобізму прямо забороняється проведення будь-яких особистих контактів, в тому числі засобами дистанційного спілкування (телефон, електронна пошта тощо) поза межами публічних заходів з питань, які віднесені до їх компетенції, з іншими особами, інформація про які не внесена до державного реєстру суб'єктів лобізму, станом на дату такого особистого контакту.

Статтею 20 передбачено повноваження органу, що здійснює державне регулювання лобістської діяльності. Таким органом є Національне агентство з питань запобігання корупції. Серед іншого можна відмітити повноваження які не були зазначені в попередніх проектах:

– встановлення організаційних та правових засад діяльності професійних суб'єктів лобізму та лобістів;

– розробка та затвердження Порядку та умов застосування заходів впливу до суб'єктів лобізму, об'єктів лобізму та інших учасників лобістської діяльності;

- здійснення контролю, в тому числі шляхом перевірок, за дотриманням суб'єктами лобізму та лобістами вимог закону;
- прийняття розпоряджень про усунення порушень в діяльності суб'єктів лобізму, лобістів, об'єктів лобізму та суб'єктів владних повноважень в частині, що стосується лобіювання;
- застосування заходів впливу та санкцій до суб'єктів лобізму, об'єктів лобізму та інших учасників лобістської діяльності у передбачених законом випадках.

При цьому не допускається втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб у діяльність суб'єктів лобізму, що здійснюється згідно чинного законодавства.

Законопроектом також передбачено створення і ведення державного реєстру суб'єктів лобізму. Загалом окрім того що вказаний реєстр створює і веде Національне агентство з питань запобігання корупції відмінностей відносно вже проаналізованих документів немає.

На відміну від розглянутих до цього проектів положення статті 23 даного документу закріплює створення некомерційної професійної організації, що об'єднує всіх лобістів України та утворюється з метою забезпечення реалізації завдань самоврядування лобістів та саморегулювання їх діяльності.

Асоціація лобістів України утворюється з'їздом лобістів України, який також затверджує її статут. Асоціація лобістів України не може бути реорганізована і може бути ліквідована лише на підставі закону.

З моменту державної реєстрації Асоціації лобістів України її членами стають усі лобісти, інформація про яких внесена до державного реєстру суб'єктів лобізму. З дня внесення інформації до державного реєстру суб'єктів лобізму лобіст автоматично стає членом Асоціації лобістів України. Наслідком припинення діяльності лобіста припиняється і його членство в Асоціації лобістів України.

Бюджет Асоціації лобістів України формується за рахунок сплати лобістами обов'язкових членських внесків, а також надходжень від іншої діяльності. Враховуючи необхідність побудови довіри громадянського суспільства до інституту відносин з органами влади в цілому та конкретно Лобіювання, а також надання прозорості процесам Лобіювання та Адвокасі, серед зазначених в даному проекті повноважень Асоціації лобістів України хочеться відмітити такі: сприяння забезпеченню високого професійного рівня та розвитку лобістів, а також встановлення професійних стандартів діяльності суб'єктів лобізму в Україні.

В складі Асоціації лобістів України передбачається створення органів на які покладено виконання окремих завдань Асоціації щодо здійснення представницьких, самоврядних, дисциплінарних і організаційних функцій.

Такими органами є: Рада лобістів України, Голова Ради лобістів України, ревізійна комісія та з'їзд лобістів України.

Так на з'їзд лобістів України, покладено серед іншого затвердження Кодексу професійної етики лобістів.

Рада лобістів України здійснює функції самоврядування лобістів у період між з'їздами лобістів України. Серед чисто організаційних функцій хочеться відмітити прийняття Радою рішення про внесення уповноваженому державному органу клопотання про зупинення діяльності лобіста у передбачених законом випадках.

Окремою статтею 29 проекту передбачено відповідальність за невиконання або неналежне виконання суб'єктом лобізму (його уповноваженою (посадовою) особою) та/або лобістом вимог законодавства з питань регулювання лобістської діяльності. Відповідно Національне агентство з питань запобігання корупції має право застосувати щодо порушника такі заходи впливу:

- 1) письмове застереження;
- 2) тимчасове, на строк до шести місяців, зупинення державної реєстрації суб'єкта лобізму та/або лобіста в державному реєстрі суб'єктів лобізму;
- 3) покладення на суб'єкта лобізму обов'язку відсторонення від роботи посадової особи штатного лобіста на період до усунення виявленого порушення;
- 4) анулювання державної реєстрації суб'єкта лобізму.

Положенням вказаної статті встановлюється шестимісячний строк з дня виявлення порушення, але не пізніше ніж через рік з дня його вчинення, протягом якого Національне агентство з питань запобігання корупції може застосувати захід впливу щодо порушника. За одне порушення не може бути застосовано більше одного заходу впливу [95].

Переходимо до короткого аналізу «Проекту Закону про правове та прозоре регулювання діяльності з лобіювання» № 3059-2 від 02.03.2020 року.

Це другий проект з проаналізованих документів який окрім Лобіювання приділяє увагу Адвокації. По-перше, він містить визначення поняття Адвокація яка визначається, як діяльність, без мети отримання прибутку, з питань, які становлять суспільний інтерес, спрямована на представлення та/або захист прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб у формах, не заборонених законодавством України. По-друге, в преамбулі зазначається, що документ не обмежує право громадян на складання петицій, висновків, звернень і скарг до органів публічної влади. А також що його норми не поширюються на неурядові організації, які мають статус громадських, суспільні чи професійні групи, які мають передбачене іншими законами право на участь у формуванні політики держави. По-третє, в рамках теми даної роботи, також важливими видаються положення частини 2 статті 6 проекту, щодо визначення форм здійснення лобіювання в Україні, яка містить положення що встановлюють перелік форм діяльності, що не належать до лобіювання серед яких прямо зазначається:

- здійснення адвокації,
- підготовка та внесення місцевих ініціатив, петицій, висновків, звернень (пропозицій, заяв, скарг) до органів державної влади України, органів місцевого самоврядування України, інших суб'єктів владних повноважень;
- форми безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування»;

– діяльність громадських об'єднань, благодійних організацій чи професійних груп, які мають передбачене законами право на участь у формуванні політики держави та здійсненні місцевого самоврядування;

– інша діяльність громадських об'єднань, суб'єктів освітньої діяльності визначених Законом України «Про освіту», наукових установ, фізичних та юридичних осіб у формах, не заборонених законодавством щодо питань, які становлять суспільний інтерес, зокрема спрямовані на захист конституційних прав і свобод громадян.

Як і в документах до нього, зазначається, що дія цього проекту поширюється на правовідносини, що виникають між замовниками послуг з лобіювання та суб'єктами лобіювання. А також до сфери дії документу відносяться правовідносини, що виникають у зв'язку із набуттям та втратою особи статусу суб'єкта лобіювання.

Даний проект закону подібно до двох останніх окреслює основні складові елементи відносин з Лобіювання такі як: суб'єкти впливу, об'єкти впливу, замовники лобістського проекту, предмет лобістського впливу та інші. тож я приділю увагу тим його положенням які відрізняють його від уже проаналізованих документів.

Лобіюванням визнається професійна діяльність, в інтересах замовника послуг з лобіювання спрямована на підтримку розробки проектів, прийняття, зміни або скасування законів, рішень, інших нормативно-правових актів, або ж утримання від таких дій. Це перший нормативний документ з розглянутих, який окремо наголошує на скасуванні законів та утриманні органів влади від вчинення певних дій.

Даний законопроект не виділяє як окремих суб'єктів ані найманих робітників фізичних і юридичних осіб лобістів, ані окремі підрозділи юридичних осіб, для яких лобістська діяльність не є основною.

Згідно з положенням статті 7 для набуття статусу суб'єкта лобіювання необхідно здійснити реєстрацію із внесенням до Єдиного реєстру суб'єктів лобіювання. У випадку фізичних осіб набуття статусу суб'єкта лобіювання пов'язано також з складанням присяги. Для юридичних осіб такої вимоги не передбачено. Положення статті 8 до складання присяга суб'єкта лобіювання допускається фізична особа, стосовно якої прийнято рішення про видачу свідоцтва про право на здійснення лобіювання. Текст присяги суб'єкта лобіювання підписується особою, яка її складала, і зберігається Міністерством юстиції України, а її копія надається суб'єкту лобіювання. Підставою для видачі свідоцтва про право на здійснення лобіювання є успішне складання іспиту щодо знання законодавства, яким регулюється діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування та положень цього Закону;

Як і попередніх документах передбачається ряд обмежень щодо осіб (як фізичних так і юридичних), хто може претендувати на статус суб'єкта лобіювання. Так серед традиційних зазначених, не може бути суб'єктом лобіювання фізична особа, яка:

– має громадянство/підданство іншої держави, або є особою без громадянства;

- підпадає під дію норм Закону України «Про очищення влади»;
- за вироком суду відбуває покарання у місцях позбавлення волі;
- відповідно до рішення суду позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади;
- фізична особа, у якої відсутня базова вища освіта;
- фізична особа, загальний стаж роботи за спеціальністю, після здобуття нею базової вищої освіти, становить менше 3 років;
- не склала присягу суб'єкта лобіювання в установленому цим Законом порядку.

Щодо юридичних осіб, не може бути суб'єктом лобіювання юридична особа, яка є:

- благодійною організацією;
- релігійною організацією;
- юридичною особою з місцем реєстрації у державі-агресорі або що має офшорний статус;
- юридичною особою – нерезидентом чи юридичною особою, у складі засновників, учасників чи акціонерів є резидент іншої держави або резидент України, що не може бути суб'єктом лобіювання;
- юридичною особою – засновником якої належить будь-яка кількість акцій (часток, паїв) та/або кінцевим бенефіціарним власником якої є резидент держави-агресора, чи сама держава-агресор, або є пов'язаною особою до таких осіб.

У визначені переліку прав суб'єкта лобіювання положення статті 13 законопроекту зберігає підхід який прослідковується у останніх трьох проектах законів тобто наділяє суб'єкта лобіювання необхідним інструментами для проведення з об'єктом лобіювання відповідних комунікації з метою провадження лобіювання.

Частина 5 статті 15 на додачу містить перелік обмежень прав суб'єктів лобіювання, згідно з якими вони не мають права:

- перешкоджати діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадовим та службовим особам;
- надавати завідомо неправдиву інформацію будь-якій особі стосовно предмету лобіювання;
- надавати майнову або немайнову вигоду об'єкту лобіювання, а також обіцяти отримання такої вигоди.

Хотів би зупинитися на деяких із зазначених законодавцем у цьому законопроекті обов'язках суб'єктів лобіювання, тих які не фігурували у решті уже розглянутих законопроектів. Так під час процесу лобіювання суб'єкти лобіювання мають вживати заходів для запобігання виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів з посадовими та службовим особам об'єкта лобіювання. Також перший раз серед обов'язків зустрічається дотримання режиму роботи об'єкта лобіювання і відмова вчиняти дії, які б перешкождали діяльності об'єкта лобіювання. Ну і відповідно новим є положення про дотримання присяги суб'єкта лобіювання.

Як і в попередньому документі, право на зайняття лобіюванням може бути зупинене або припинене. Статтею 11 передбачена можливість або виключення суб'єкта лобіювання з Реєстру у випадку припинення його права на здійснення лобіювання або тимчасового зупинення такого права. В будь-якому разі до Реєстру вноситься відповідний запис.

Переліки підстав для зупинення або припинення прав на зайняття лобістською діяльністю є вичерпними. Підставами для внесення запису про зупинення права на здійснення лобіювання можуть бути:

- подання суб'єктом лобіювання заяви про зупинення права на здійснення лобіювання;
- накладення на суб'єкта лобіювання дисциплінарного стягнення у вигляді зупинення права на здійснення лобіювання;

Серед перелічених підстав для припинення права суб'єкта лобіювання на здійснення лобіювання є такі:

- подання суб'єктом лобіювання заяви про припинення права на здійснення лобіювання;
- Визнанням суб'єкта лобіювання винним у вчинення умисного тяжкого, особливо тяжкого злочину, а також злочину середньої тяжкості, за який призначено покарання у виді позбавлення волі;
- Визнанням суб'єкта лобіювання винним у вчиненні злочину або адміністративного правопорушення, пов'язаних з корупцією.
- невиконання суб'єктом лобіювання умов щодо обмежень щодо здійснення лобіювання;
- не здійснення суб'єктом лобіювання послуг з лобіювання протягом 1 року;
- порушення присяги суб'єкта лобіювання.

При цьому проектом передбачено можливість повторного подання заяви про включення до Єдиного реєстру суб'єктів лобіювання. Це можливо за умови усунення обставин, що зумовили внесення запису в Реєстр про припинення права на здійснення лобіювання. У такому випадку із Реєстру вилучається запис про припинення права на здійснення лобіювання.

Що до Єдиного реєстру суб'єктів лобіювання, як і попередні законопроекти даним документом також передбачається створення останнього. Це електронний реєстр, до якого вносяться відомості, щодо організацій, які здійснюють діяльність з лобіювання та фізичних осіб, які безпосередньо здійснюють лобіювання. Як і положеннями решти документів, статтею 9 передбачено внесення даних Єдиний реєстр суб'єктів лобіювання при реєстрації суб'єкта лобіювання, а також у випадку укладення ними договору про надання послуг з лобіювання.

У випадку реєстрації суб'єкта лобіювання до реєстру вносяться відомості передбачені Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань», або відповідно персональні дані фізичних осіб, які здійснюють лобіювання – прізвище, ім'я та по-батькові, паспортні дані, РНОКПП, адреса фактичного місця проживання та контактний номер телефону.

За результатами внесення зазначених відомостей в Єдиному реєстрі суб'єктів лобіювання України створюється персональна сторінка суб'єкта лобіювання, присвоюється ідентифікаційний номер, що засвідчує внесення відповідної особи до Єдиного реєстру суб'єктів лобіювання.

Один раз на рік, суб'єкт лобіювання зобов'язаний підтверджувати у Реєстрі свій статус суб'єкта лобіювання. Як вбачається з формулювання це відбувається у спрощеному порядку адже таке підтвердження статусу суб'єкта лобіювання не передбачає повторної реєстрації.

У випадку укладення договору про надання послуг з лобіювання до Реєстру вносяться згадані вище реєстраційні дані щодо особи замовника послуг з лобіювання, відомості щодо предмету лобіювання, а також у випадку здійснення лобіювання юридичною особою також вносяться кількість осіб, що здійснюють лобіювання від імені суб'єкта лобіювання, їх персональні дані і номер, серія та дата видачі свідоцтва про право на здійснення лобіювання. Статтею 16 передбачено обов'язок суб'єктів лобіювання оприлюднити в Реєстрі кошторис, передбачений договором про надання послуг з лобіювання, річні витрати на лобіювання та пов'язані з лобіюванням витрати, а також доходи згідно щорічної податкової звітності.

Визначення замовника послуг з лобіювання не відрізняється від наведених раніше. Натомість статтею 15 встановлено обмеження щодо тих хто може виступати замовником послуг з лобіювання. Відповідно органи державної влади та місцевого самоврядування, державні службовці, посадові та службові особи місцевого самоврядування, депутати всіх рівнів, а також працівники патронатної служби - не можуть виступати в якості замовника. Це також стосується підприємств, установ та організацій державної або комунальної форми власності, а також підприємств, частка акцій або частка у статутному капіталі яких належить державі або територіальній громаді у розмірі, що перевищує 50 відсотків.

Визначення об'єкту лобіювання загалом співпадає з уже розглянутими документами натомість варті уваги обмеження встановленні частиною 4 статті 15 проекту. Відповідно до якої, об'єктом лобіювання не може бути:

- суд або судді;
- Уповноважений Верховної Ради України з прав людини;
- Центральна виборча комісія та її члени;
- Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів України та їх члени;
- Прокуратура та правоохоронні органи України, їх посадові особи;
- військові підрозділи, підрозділи національної гвардії України, інші державні воєнізовані формування;
- дипломатична служба та дипломати України;
- близькі особи відповідно до Закону України «Про запобігання корупції».

Це єдиний раз коли законодавцем наведено перелік з таким наповненням.

Визначення предмету лобіювання на відміну від інших розглянутих документів крім очікуваного переліку законів та інших нормативно-правових

актів Верховної Ради, актів органів державної влади України, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень, має положення щодо рішення відповідних суб'єктів владних повноважень щодо утримання від розробки та прийняття таких актів.

Також положення частини 2 статті 15 яка присвячена обмеженням щодо здійснення лобіювання містять перелік питань щодо яких забороняється здійснювати лобіювання:

- внесення змін до Конституції України;
- вчинення дій, що суперечать засадам зовнішньої та внутрішньої політики;
- звуження існуючих прав і свобод людини;
- прийняття нормативно-правового акту, що суперечить Конституції України та законам України;
- порушення Україною своїх міжнародних зобов'язань (крім лобіювання прийняття закону про денонсацію міжнародного договору або прийняття до нього застереження);
- діяльності у сфері національної безпеки і оборони;
- діяльності, спрямованої на порушення територіальної цілісності України;
- внесення змін до законодавства з питань виборів та референдумів;
- питань мови та релігії;
- прийняття актів індивідуальної дії.

Положення статті 6 встановлює допустимі форми здійснення лобіювання. Загалом вказані тут види діяльності так чи інакше згадуються у попередніх документах це або прямі контакти, або безпосередня участь у роботі суб'єктів владних повноважень які є об'єктами лобіювання, або участь у розробці проектів нормативно-правових актів, що є предметом лобіювання шляхом підготовки інформаційно-аналітичних матеріалів, результатів соціологічних та інших досліджень щодо відповідних питань, а також підготовка ініціатив по розробці, прийняттю, зміні або скасуванню законів, підзаконних нормативно-правових, що є предметом лобіювання.

Разом з тим на відміну від інших проаналізованих документів положення статі мають перелік заборонених форм здійснення лобіювання, до яких зокрема відносяться:

- організація пропагандистських кампаній, що ганьблять честь, гідність та ділову репутацію об'єктів лобіювання;
- підкуп або спроби підкупу об'єктів лобіювання, внесення коштів на користь політичних партій, громадських об'єднань, благодійних організацій членом яких є посадова чи службова особа щодо якої здійснюється лобіювання;
- фінансування виборчих кампаній кандидатів будь-яких виборних посад;
- поширення завідомо неправдивої інформації щодо лобійованого питання;
- прийняття правових актів індивідуальної дії (актів застосування права).

Контроль за дотриманням суб'єктами лобіювання вимог законодавства покладено на Міністерство юстиції України а згодом після її створення Раду суб'єктів лобіювання України.

Шляхом заповнення затвердженої форми на веб-сайті, будь-яка особа може повідомити про виявлення неподання, несвоєчасного подання або подання завідомо недостовірної інформації суб'єктом лобіювання до Реєстру. Протягом п'яти робочих днів після отримання вказаного повідомлення, суб'єкта лобіювання попереджають про подальший розгляд цього питання Міністерством юстиції України (Радою суб'єктів лобіювання). Рішення про притягнення до відповідальності суб'єкта лобіювання може бути оскаржене в судовому порядку.

Сприяти контролю за діяльністю суб'єктів лобіювання а також підвищення її прозорості покликаний механізм щорічного звітування суб'єктами лобіювання до Міністерства юстиції України про їх діяльність. Звіт надається до 1 березня року, наступного за звітним.

Статті з 20 по 26 присвячені питанням організації лобістського самоврядування. Через функціонування Ради суб'єктів лобіювання України та З'їзду суб'єктів лобіювання України вирішуються питання організації та діяльності суб'єктів лобіювання.

Кваліфікаційно-дисциплінарна та Ревізійна комісії які входять до Ради суб'єктів лобіювання України здійснюють контроль за діяльністю суб'єктів лобіювання.

З'їзд суб'єктів лобіювання України є вищим органом лобістського самоврядування України до повноважень якого зокрема відноситься розробка і затвердження правил лобістської етики.

Рада суб'єктів лобіювання України виконує функції лобістського самоврядування у період між З'їздами суб'єктів лобіювання України. Зокрема до повноважень Ради суб'єктів лобіювання України належить затвердження рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії щодо видачі свідоцтва про право на здійснення лобіювання після складання фізичною особою присяги суб'єкта лобіювання. Також на Раду суб'єктів лобіювання України покладається затвердження рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії щодо припинення права суб'єкта лобіювання на здійснення лобіювання. Рада суб'єктів лобіювання також розглядає звіти кваліфікаційно-дисциплінарної комісії суб'єктів лобіювання, розглядає та затверджує висновки ревізійної комісії суб'єктів лобіювання.

З метою вирішення питань щодо дисциплінарної відповідальності суб'єктів лобіювання З'їздом утворюється кваліфікаційно-дисциплінарна комісія. Вона діє у складі двох палат кваліфікаційної та дисциплінарної. До повноважень кваліфікаційно-дисциплінарної комісії суб'єктів лобіювання належать:

- прийняття рішень щодо видачі свідоцтва про право на здійснення лобіювання;
- прийняття рішень про припинення права на лобіювання;
- здійснення дисциплінарного провадження стосовно суб'єктів лобіювання.

Ревізійна комісія утворюється З'їздом для здійснення контролю за фінансово-господарською діяльністю Ради суб'єктів лобіювання та кваліфікаційно-дисциплінарної комісії [96].

**Порівняльна таблиця нормативно-правового регулювання
адвокаційної діяльності і лобіювання в Європі**

COUNCIL OF EUROPE

Lobbying Legal Framework in Member Countries

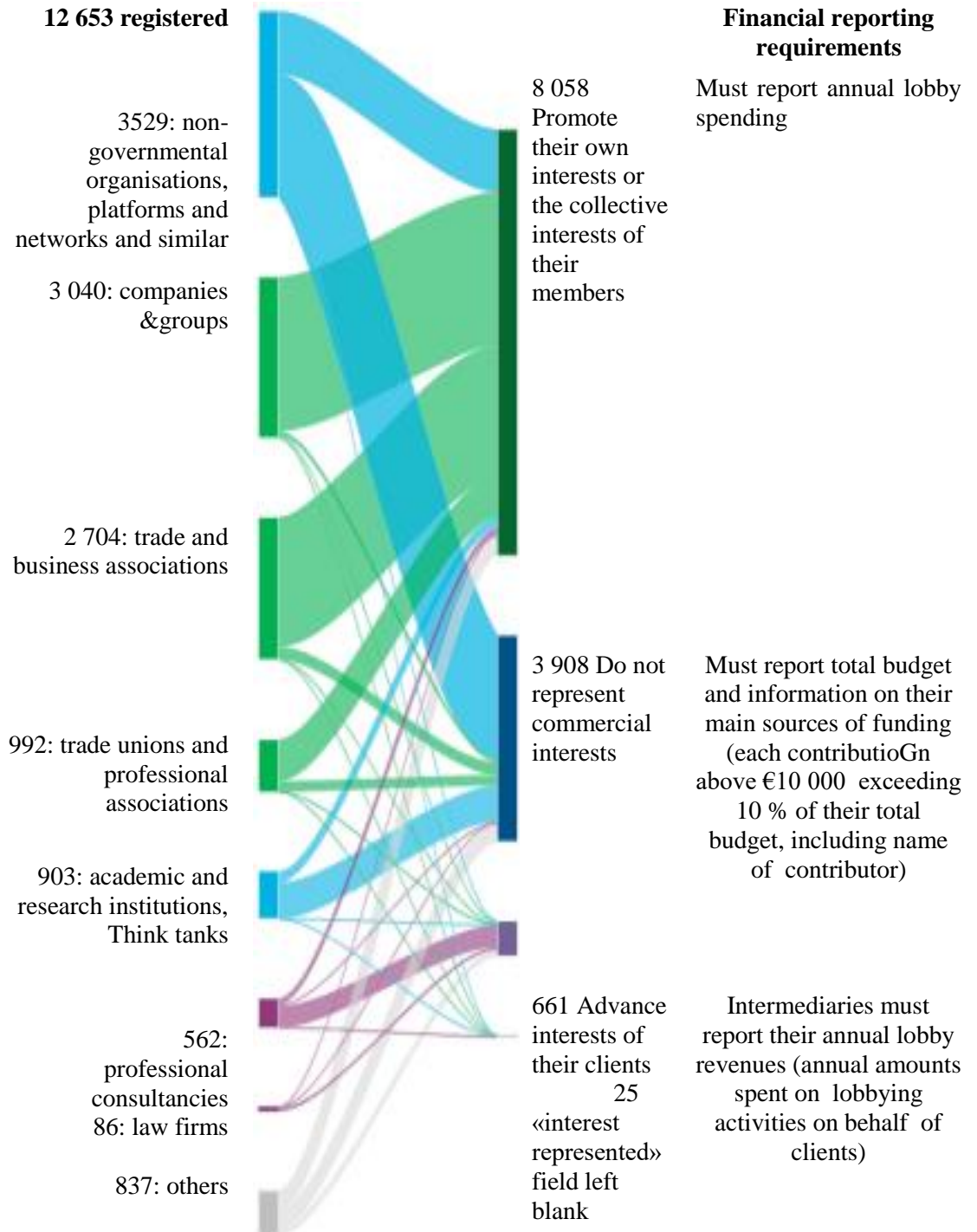
MEMBER COUNTRIES	LOBBYING LEGAL FRAMEWORK
ALBANIA	No Statutory Rules
ANDORRA	No Statutory Rules
ARMENIA	No Statutory Rules
AZERBAIJAN	No Statutory Rules
BELGIUM	No Statutory Rules
BOZNIA & HERZEGOVINA	No Statutory Rules
BULGARIA	No Statutory Rules
CROATIA	No Statutory Rules
CYPRUS	No Statutory Rules
CZECH REPUBLIC	No Statutory Rules
DENMARK	No Statutory Rules
ESTONIA	No Statutory Rules
FINLAND	No Statutory Rules
FRANCE	Rules established in 2009. The French National Assembly adopted a lobbyist registry on 2 July 2009. The register is only voluntary. Lobbyists wanting to register must fill in a form with details of their clients and send in a photo. They must also agree to abide by a code of conduct. If they contravene the code, they will be removed from the register. The “carrot” to sign up is a daily pass granting access to the National Assembly. The register- which is publicly available is for individuals, not organisations. If an organization has 10 staff who lobby, all 10 must register. There is not yet a requirement for reporting expenses. The French Senate has also set up a register and registration is obligatory for any lobbyist wanting an “access pass”.

GEORGIA	Rules established in 1998
GERMANY	Regulation and Registration through rules of procedures of the Bundestag in 1951; later amended in 1975 and 1980. Rules of Procedures of the German Bundestag Ann 2 Registration of Association and their Representatives
GREECE	No Statutory Rules
HUNGARY	Regulations of Lobbying Activities introduced in 2006, but repealed in 2011. It has been replaced by the Act on Public Participation in Developing Legislation which came into force in January 2011
ICELAND	No Statutory Rules
IRELAND	No Statutory Rules
ITALY	No Statutory Rules at national level. Nevertheless, regional schemes have been introduced in the Consiglio regionale della Toscana in 2002 and Regione Molise in 2004.

LATVIA	No Statutory Rules
LITHUANIA	Regulation since 2001
LUXEMBOURG	No Statutory Rules
MALTA	No Statutory Rules
MOLDOVA	No Statutory Rules
MONACO	No Statutory Rules
MONTENEGRO	No Statutory Rules
THE NETHERLANDS	No Statutory Rules
NORWAY	No Statutory Rules
POLAND	Regulation since 2005
PORTUGAL	No Statutory Rules
ROMANIA	No Statutory Rules
RUSSIAN FEDERATION	No Statutory Rules
SAN MARINO	No Statutory Rules
SERBIA	No Statutory Rules
SLOVAKIA	No Statutory Rules
SLOVENIA	Rules established in June 2010

SPAIN	No Statutory Rules
SWEDEN	No Statutory Rules
SWITZERLAND	No Statutory Rules
THE FORMER YUGOSLAV REPUBLIC OF MACEDONIA	Lobbying Law in 2008
TURKEY	No Statutory Rules
UKRAINE	No Statutory Rules
UNITED KINGDOM	No Statutory Rules
EUROPEAN COMMISSION/EUROPEAN PARLIAMENT	Joint Transparency Register launched on 23 June 2011. The register is voluntary but in case of non-registration submissions to public consultations are listed as individual, rather than as representative of the organisation. No more annual access passes to the European Parliament are granted. Only day passes

Типи груп інтересів зареєстровані в Єдиному реєстрі прозорості ЄС



Source: ECA, based on 2021 IIA and the EUTR.