

**О. О. Самойленко**

здобувач кафедри парламентаризму  
Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

## НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ РЕГУЛЮВАННЯ ЛОБІЗМУ В УКРАЇНІ

*У ході дослідження обґрунтовано основні передумови для формування моделі регулювання лобістської діяльності в Україні. Охарактеризовано основні тенденції та проблеми здійснення лобістської діяльності. Визначено основні ціннісні орієнтири формування механізму регулювання лобізму в Україні. Зокрема, особливу увагу було приділено обґрунтуванню законодавчих ініціатив легалізації лобізму в Україні як специфічного виду професійної діяльності.*

*Визначено основні передумови для реалізації ідеї законодавчого закріплення лобістської діяльності. Обґрунтовано також певні перешкоди щодо можливості синхронізації лобістської діяльності з чинним антикорупційним законодавством.*

*Обґрунтовано основні етапи моделі розвитку лобістської діяльності в Україні. Зроблено відповідні висновки щодо правового підґрунтя вирішення проблеми легалізації лобізму, зокрема зроблено акцент на існуванні ряду потенційних переваг цього процесу.*

*Запропоновано положення професійно-етичного кодексу лобістів має визначити вимоги до відповідності професійним характеристикам лобістів мають вимагати, не лише вміти працювати з фактами, а й нівелювати корупційні ризики в процесі лобіювання, мати навичку, уникати конфлікт інтересів тощо.*

*Розкрито проблематику розробки відкритої інформаційної бази лобістів та проаналізовано основні ключові вимоги впровадження відкритої інформаційної бази лобістів. Приділено увагу розробці зручного інтерфейсу користувача з елементами аналітики.*

*Розроблено та запропоновано модель механізму регулювання лобістської діяльності, яка створює можливості для використання сучасних інструментів державного управління політичними процесами з урахуванням системного підходу, що забезпечує узгодження дій окремих органів державного управління та інтересів інших суб'єктів публічного адміністрування на різних етапах здійснення лобістської діяльності. Розкрито більш детально основні компоненти даної запропонованої моделі механізму регулювання лобістської діяльності.*

**Ключові слова:** лобізм, лобістська діяльність, лобіювання, механізм, публічне управління, державне регулювання, державний апарат.

**Постановка проблеми.** Лобістська діяльність стала професійною, набула розвинених організаційних форм, її масштаби суттєво зросли. Лобізм перетворився в повноцінний суспільний інститут і став одним з найважливіших елементів в системі соціально-політичної взаємодії демократичних суспільств, ефективно доповнюючи традиційні представницькі інститути демократії, сприяючи залученню в політичний процес різних соціальних інтересів. Це сприяє формуванню гармонійної і максимально збалансованої державної політики. В даний час лобізм виступає в якості одного з центральних інститутів демократичних політичних систем, яка отримала неформальне визначення «третьої палати парламенту» і «п'ятої гілки влади».

Актуальність досліджуваної теми доповнюється тим, що в сучасній Україні моделі лобізму мають дуже диференційований та хаотичний характер, що не дозволяє ефективно використовувати дане явище з метою прискорення соціально-економічного розвитку. Тому, досить важливим є вивчення можливостей запровадження ефективної моделі регулювання лобістської діяльності в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В науковій літературі можна знайти ряд досліджень, що присвячені вивченню проблем розвитку лобізму, зокрема формування його моделей в Україні. Зокрема, варто відмітити праці таких авторів як Ворчакова І. Є. [1], Гнатенко Н. [2], Годний С. П. [3], Гулак Л.С. [4], Журба Ю. А. [5],

Мареніченко В. В. [6], Рачинська М. П. [12], Сичова М. О. [6], Чернінко І. П. [13], Шевченко Т. [13], тощо. Однак, подальшого розвитку потребують питання щодо розробки комплексних підходів до удосконалення моделі регулювання лобістської діяльності в Україні.

**Метою статті** є обґрунтування можливостей розвитку моделі регулювання лобізму України.

**Виклад основного матеріалу.** Специфікою розвитку лобізму в Україні є наявність певних елементів корпоративізму і клановості. Лобістська діяльність при цьому не регулюється законодавчо, а існує паралельно та передбачає поступове інтегрування з бюрократичною моделлю державного управління.

Як відзначає Ворчакова І. Є., регулювання лобізму в Україні практично є відсутнім. Відсутність правової регламентації лобізму вносить досить негативний відтінок у можливість використання інструментів лобіювання в межах правового поля, ставлячи лобістську діяльність в Україні в один ряд з протиправними корупційними діями [20, с. 89].

На думку Чернінко І. [13, с. 377], в Україні присутньою є модель локальної інтеграції лобізму та його інтеграція з системою місцевого та загальнодержавного керування. Варто відмітити, що вчена акцентує увагу на формування нормотворчого процесу та його специфіці по відношенню до реалій України. При цьому нею було проаналізовано різні проекти нормативних документів у сфері лобізму та проведено їх аналіз на відповідність інтересам певних зацікавлених груп.

Гнатенко Н. підкреслює, що важливим для розвитку соціально-політичної системи є той факт, що прояви лобізму завжди набувають свого розголошення. Так, досвідчені аналітики спроможні обґрунтувати різні прояви лобіювання певних соціальних груп або бізнесу та здійснити розголошення інформації про це у засобах масової інформації [2, с. 435].

Журба Ю.А. відзначає, що формування різних підходів до організації лобістської діяльності почався досить давно, проте, лише в процесі становлення системи соціально-економічних функцій в рамках політичних систем розвинутих країн лобізм перетворився в організаційну форму присутності виділених кіл зацікавлених осіб (стейкхолдерів) в різних інститутах державної влади задля підтримки їх інтересів [5, с. 14]. У доповнення Мареніченко В.В. та Сичова М.О. підкреслюють нагальність проблематики лобі-

му окреслюється тим, що в сучасній політичній системі України відсутні певним чином структуровані підходи до формування моделі лобізму. Окремі прояви лобістської діяльності мають досить хаотичний характер, що зумовлено відсутністю вироблених механізмів лобізму [6, с. 84–85].

Годний С.П. характеризує вітчизняну модель розвитку лобізму як об'єктивний процес формування політичної системи. Представники груп інтересів в Україні здійснюють свою активність неформально, що обумовлено відсутністю виражених законодавчих та інституційно-організаційних засад регулювання лобістської діяльності. Характер політичної культури в нашій державі поки що не досяг того рівня, який дозволяє перевести лобізм на прозорі та системні рейки у відповідності з правовими вимогами. До того ж розвиток лобізму в Україні характеризується певними іманентними характеристиками, що визначають досить активну взаємодію різних бізнес-груп з органами державної влади [3, с. 310].

Таким чином, основними ціннісними орієнтирами формування механізму регулювання лобізму в Україні є орієнтація на кращий світовий досвід його становлення у розвинутих демократичних країнах, використання сучасних цифрових технологій для оптимізації процесів нагляду за лобістською діяльністю та попередження корупційної складової, формування відповідних інститутів з регулювання лобізму та його законодавче закріплення. При цьому найбільш оптимальним, з точки зору можливостей імплементації, є досвід європейської моделі регулювання лобізму. Виходячи зі сказаного вище, було обґрунтовано інституційно-організаційну модель механізму регулювання лобізму в Україні (рис. 1).

Розкриємо більш детально основні компоненти даної запропонованої моделі. Одним з центральних компонентів механізму регулювання лобізму є відповідний орган в системі державного управління, який має відповідати за адміністрування реєстру лобістів, імплементацію положень вітчизняного законодавства у сфері регулювання лобізму, яке має бути прийнятим до моменту запуску даного державного органу. Проведений аналіз світового досвіду регулювання лобізму свідчить, що наявність відокремленого органу державної влади, що здійснює контроль за функціонуванням реєстру лобістів, є усталеною світовою практикою. Також варто відмітити, що інфраструктурне забезпечення механізму регулювання лобізму, як видно зі схеми, доповнюється органами

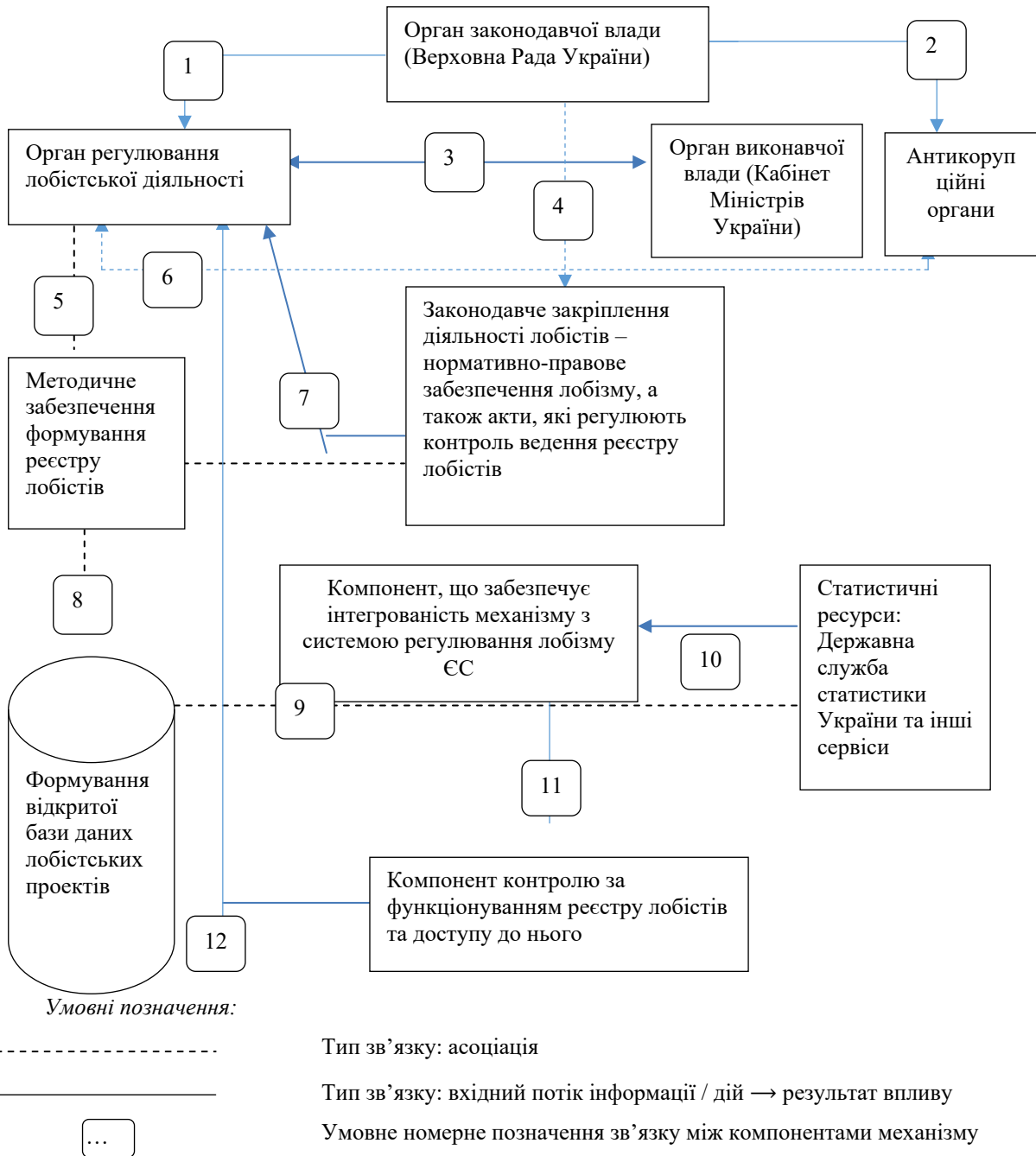


Рис. 1. Інституційно-організаційна модель механізму регулювання лобізму в Україні

\*Джерело: складено автором

законодавчої та виконавчої влади, у тому числі антикорупційними органами.

Орган законодавчої влади (Верховна Рада України, надалі ВРУ) здійснює нормативне забезпечення процесу функціонування інших органів – органу регулювання лобізму, Кабінету Міністрів України (надалі КМУ), Антикорупційних органів. Орган регулювання лобізму має здійснювати свою діяльність відповідно прийнятого закону України «Про лобізм» (зв'язок № 4 на

схемі). На сьогодні є 3 законопроекти щодо врегулювання лобізму в Україні, однак жоден з них не набув свого логічного продовження і всі вони перебувають у замороженій фазі [9; 10; 11]. Як було зазначено, на сьогодні у ВРУ зареєстровано чотири законопроекти щодо регулювання лобізму. Тому важливим кроком до формування механізму лобізму в найближчій перспективі є прийняття відповідного закону. Варто звернути увагу, що орган з регулювання лобізму також

має дотримуватися інших нормативних актів, які окреслюють периметр антикорупційної боротьби та базис функціональних повноважень працівників даного органу (зв'язок № 1 на схемі). З іншого боку ВРУ приймає закони та відповідні зміни до них, на основі яких формуються накази та постанови КМУ, а також здійснюється законодавче регламентування антикорупційних органів (зв'язки № 2 та № 4 на схемі).

Основні положення про завдання, функції та принципи роботи органу з регулювання лобізму має бути визначено у законі «Про лобізм», який пропонується прийняти (зв'язок № 7 на схемі). Похідним нормативним документом також має стати професійно-етичний кодекс лобіста, положення якого мають бути узгоджені з іншими нормативними актами у сфері регулювання лобізму.

Законодавче закріплення прав лобіста, нерозголошення конфіденційної інформації та персональних даних є однією з найважливіших вимог до професійно-етичного кодексу лобіста. Специфіка лобістської діяльності характеризується тим, що існує досить високий ризик неправомірного використання конфіденційної інформації, особливо в умовах України. Зокрема, досить вагомим аргументом у даному напрямку є недосконалість вітчизняного правового поля щодо врегулювання питань, пов'язаних з розголошенням конфіденційних даних та порушенням авторських прав [7]. Лобісти, у ході взаємодії зі своїми клієнтами, отримують доступ до чутливих даних та інформації, що може містити ознаки комерційної таємниці. Порушення законодавства у сфері захисту інформаційних прав може бути серйозним викликом для продовження здійснення лобістської діяльності. Для роботи з конфіденційними даними особа повинна мати відповідні навички та бути обізнаною з загальними правилами захисту інформації від її розголошення, а також мати елементарні навички інформаційної грамотності, аби не компрометувати власний доступ до чутливих даних в аспекті ризику протиправного доступу до них з боку третіх осіб.

Також положення професійно-етичного кодексу лобіста має визначати вимоги до складу професійної характеристики лобістів та вимагати не лише вміння працювати з інформацією, а й нівелювати корупційні ризики у процесі лобіювання, мати необхідні навички, уникати конфлікту інтересів, тощо. Лобісти мають бути професійними людьми, з відповідним досвідом

у сфері просування політичних інтересів. Тому, перелік компетенцій лобістів варто доповнити вимогами щодо володіння навиками комунікацій з органами державної влади та посадовими особами, знання публічного сектору управління, норма господарського та цивільного права, тощо. Очевидним є той факт, що наявність наведених прописаних положень в професійно-етичному кодексі лобіста не гарантує наявності у потенційного лобіста відповідних якостей. Однак, перелік цих положень є важливою допоміжною інформацією при формуванні реєстру лобіста. Для прикладу, можна розглянути ситуацію, коли лобіст подає запит на включення до реєстру.

Серед основних критеріїв, що заповнюються при поданні запиту – наявність вищої освіти відповідного фахового спрямування та додаткових відомостей з проходження навчальних програм, тренінгів. Це критерій має перевірятися системою електронного реєстру, а надані лобістом документи мають верифікуватися. У випадку підтвердження достовірності наданих особою даних, буде виконано вимогу положення професійно-етичного кодексу лобіста щодо володіння відповідними навиками. Так, особи, які мають вищу освіту у галузі державного управління, або ж пройшли спеціальні програми навчання, по замовчуванню мають відповідати критерію наявності відповідних професійних якостей, що закладені у положеннях професійно-етичного кодексу лобіста.

Функціонування органу регулювання лобізму має відбуватися на основі відповідного методичного забезпечення (зв'язок № 5 на схемі). Даний орган не має бути підконтрольним Кабінету Міністрів України (зв'язок № 3 на схемі), однак також повинен володіти певною самостійністю у прийнятті ряду рішень щодо адміністрування реєстру за тих умов, коли ці рішення не йдуть врозріз із загальними вимогами у сфері антикорупційного законодавства (зв'язок № 6 на схемі).

Важливим інфраструктурним компонентом механізму регулювання лобізму виступає відкрита база даних лобістів (зв'язок № 6 на схемі). Вона є технологічним доповненням до реєстру. Однак, надавати безпосередній доступ до реєстру лобістів усім користувачам не можна, оскільки адміністрування реєстру та доступ до його даних повинні бути лише у працівників органу регулювання лобізму [14]. Це зумовлено тим, що сам реєстр безпосередньо містить

персональні дані, які відповідно до вітчизняного (Закон України від 01.06.2010 № 2297-VI «Про захист персональних даних» [8]) та європейського законодавства (GDPR, «General Data Protection Regulation» [15]) є строго конфіденційними та перед тим, як бути відкриті для публічного доступу, мають бути знеособлені. Тому відкрита інформаційна база лобістів має накопичувати агреговані дані з реєстру лобістів. Наявність наведеної бази лобістів є основою для відображення також знеособлених агрегованих даних у статистичних ресурсах Державної служби статистики України та інших дата-сервісах (зв'язок № 9 на схемі). Додатковим є компонент, що забезпечує інтегрованість механізму регулювання лобізму з системою регулювання лобізму Європейського Союзу (зв'язок № 10 на схемі). Зокрема, мова йде про двосторонній інформаційний обмін даними стосовно лобістів між українським та європейськими реєстрами. Також знеособлені статистичні дані з реєстру лобістів України мають бути доступні для європейських організацій з метою забезпечення прозорості політичного процесу в Україні (зв'язок № 11 на схемі).

Компонент контролю за функціонуванням реєстру лобістів та доступу до нього є важливим елементом для забезпечення дієвості запропонованого механізму регулювання лобізму (зв'язок № 12 на схемі). В якості компоненту контролю можна запропонувати декілька альтернативних варіантів:

- контроль за діяльністю органу, що буде здійснювати регулювання лобістської діяльності, може забезпечуватися вже наявними органами виконавчої влади (наприклад, цим органом контролю може виступати один з департаментів, що знаходяться в межах секретаріату Кабінету Міністрів України: Департамент з питань інфраструктури та технічного регулювання, Відділ з питань дотримання антикорупційного законодавства, Департамент моніторингу та контролю);

- створення нового структурного підрозділу в межах одного з органів виконавчої влади (Національне антикорупційне бюро України, Кабінет Міністрів України, Національне агентство з питань запобігання корупції), який буде забезпечувати функції контролю за адмініструванням реєстру лобістів.

Загальною метою розробки відкритої інформаційної бази лобістських проектів є впровадження реєстру лобістів в Україні з використан-

ням кращого світового досвіду, що передбачає публічний доступ до деперсоналізованих даних про діяльність лобістів. У разі досягнення мети, можна припустити, що можливим буде суттєве зниження рівня корупційного лобізму у перші роки після впровадження рішення; а також зниження тіньових потоків коштів від корупційного лобізму та рівня зростання суспільного контролю за лобізмом, що може допомогти уникнути шкоди суспільно-політичним інтересам України.

Проблематика розробки відкритої інформаційної бази пояснюється відсутністю досвіду реалізації подібних проектів та недостатнім розумінням інформаційної моделі даних. Зокрема, на при запуску електронного реєстру лобістів в умовах відсутності відкритої інформаційної бази, він не зможе використовуватися як інструмент громадянського суспільства для відстоювання інтересів різних соціальних груп. Однак, наведені проблеми можуть бути нівельовані за рахунок застосування підходу SAFE [16], що дозволить ітераційно створити та впровадити в роботу базу лобістських проектів. При цьому, у разі впровадження бази проектів буде досягнуто суспільний контроль за здійсненням лобізму.

Основні ключові вимоги впровадження відкритої інформаційної бази лобістів передбачають наявність інструментів для збору агрегованих даних з реєстру лобістів та їх збереження до репозиторію. Дані мають бути надійно захищені, для чого можуть використовуватися засоби криптографії та впровадження автоматизованих систем контролю за можливими загрозами (vulnerabilities checks). Наявність механізмів агрегування та знеособлення даних реєстру лобістів є важливим компонентом, що забезпечить можливості отримання користувачами узагальнених статистичних даних про виконання лобістських проектів.

Важливу увагу в аспекті вимог до інформаційної бази варто приділити розробці зручного інтерфейсу користувача з елементами аналітики. Користувачі повинні мати змогу самостійно будувати фільтри для пошуку необхідних даних, а також отримувати статистичні дані у формі зведених таблиць та інформативних графіків. Наприклад, така можливість є у відкритій інформаційній базі даних лобістських проектів, що впроваджена в ЄС та інтегрована з електронним реєстром. Вона дозволяє користувачу зайти на сторінку з фільтрами, задати необхідні критерії вибірки та вивести інформацію у вигляді динамічної таблиці, графіка або ж завантажити дані у текстовому вигляді.

**Висновки і пропозиції.** Отже, основні тенденції та характеристики розвитку лобістської діяльності мають певну специфіку, що частково спирається на зарубіжний досвід, але в переважній мірі все ж таки формується під впливом ряду політико-правових, соціально-економічних та культурно-етичних факторів. Тому обґрунтування оптимального механізму регулювання лобізму в сучасній Україні має базуватися на кращих світових практиках, а також враховувати помилки, які були зроблені в Україні у процесі здійснення спроб легалізувати лобізм в рамках чинного законодавства.

#### Список використаної літератури:

1. Ворчакова І. Є. Проблеми та перспективи розвитку лобізму як політичного інституту в Україні. *Політикус*. 2016. № 1. С. 88–91.
2. Гнатенко Н. Інституціоналізація лобізму в Україні: історія та сучасність. *Гілея: науковий вісник*. 2016. № 115(12). С. 434–439.
3. Годний С. П. Лобізм: кейс-підходи до сучасного розуміння. *Гілея: науковий вісник*. 2018. № 135(8). С. 309–313.
4. Гулак Л. С. Правове регулювання відносин у галузі обробки персональних даних. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 7. URL: [http://www.lsej.org.ua/7\\_2020/67.pdf](http://www.lsej.org.ua/7_2020/67.pdf)
5. Журба Ю. А. та ін. Лобізм: загальнотеоретичний аналіз lobbying: general theoretical analysis. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. № 3. С. 11–16.
6. Мареніченко В. В., Сичова М. О. Механізми лобізму в системі державного управління. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2018. № 1(18). С. 88–93.
7. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах: Закон України від 05.07.1994 № 80/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80/94-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 07.06.2020).
8. Про захист персональних даних: Закон України від 01.06.2010 № 2297-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text>
9. Про Лобізм: Проект Закону № 3059-1 від 28.02.2020. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=68265](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68265)
10. Про лобістську діяльність: Проект Закону № 3059-3 від 03.03.2020. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=68279](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68279)
11. Про правове та прозоре регулювання діяльності з лобіювання № 3059-2 від 02.03.2020 р. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/J1015481.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/J1015481.html)
12. Рачинська М. П. Концепції теоретичної ідентифікації лобізму в сучасній західноєвропейській науці. *Вісник НАДУ при Президентові України. Серія «Державне управління»*. 2017. № 1. С. 43–48.
13. Черинько І. П. Розвиток лобізму в Україні як перспективний шлях модернізації громадянського суспільства та розвитку неурядових організацій. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2011. № 4. С. 375–85.
14. Шевченко Т. Закон про лобізм Україні не потрібен. Центр демократії та верховенства права. 2020. URL: <https://cedem.org.ua/news/zakon-pro-lobizm-ne-potriben/> (дата звернення: 14.05.2021).
15. Complete guide to GDPR compliance URL: <https://gdpr.eu/>
16. SAFE. Agile Framework. URL: <https://www.scaledagileframework.com/vision/>

#### Samoilenko O. O. Directions of improving lobby regulation in Ukraine

*In the course of the research the main preconditions for the formation of the model of lobbying regulation in Ukraine are substantiated. The main trends and problems of lobbying are described.*

*The main values of the reference of the mechanism of lobbying regulation in Ukraine are determined. In particular, special attention was paid to the substantiation of legislative initiatives to legalize lobbying in Ukraine as a specific type of professional activity. The basic preconditions for realization of the idea of legislative consolidation of lobbying activity are defined. Certain obstacles to the possibility of synchronizing lobbying activities with current anti-corruption legislation have also been substantiated. The main stages of the model of lobbying development in Ukraine are substantiated. Relevant conclusions have been made on the legal basis for solving the problem of legalization of lobbying, in particular, the emphasis is on the existence of a number of potential benefits of this process.*

*The proposed provision of the professional code of ethics for lobbyists should define the requirements for compliance with professional characteristics. The issues of developing an open information database of lobbyists are revealed and the main key requirements for the implementation of an open information database of lobbyists are analyzed. Attention is paid to the development of a user-friendly interface with elements of analytics.*

*A model of a mechanism for regulating lobbying has been developed and proposed, which creates opportunities for the use of modern tools of public administration of political processes, taking into account a systematic approach that ensures coordination of individual government bodies and interests of other public administration entities at different stages of lobbying. The main components of this proposed model of the mechanism of regulation of lobbying activity are revealed in more detail.*

**Key words:** *lobbying, lobbying activity, lobbying, mechanism, public administration, state regulation, state apparatus.*