

В.ГОЛОВКО

УДК: 94 (338) (477) «1991/2009»

## СТАНОВЛЕННЯ ЛОБІЗМУ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ

У статті досліджується проблема законодавчого регулювання лобістської діяльності в новітній історії України. Розглянуті основні законопроекти та перешкоди на цьому шляху.

Ключові слова: лобізм, парламентаризм, великий капітал

В статье исследуются проблемы законодательного урегулирования лоббистской деятельности на протяжении новейшей истории Украины. Рассмотрены основные законопроекты и препятствия на пути их принятия.

Ключевые слова: лоббизм, парламентаризм, крупный капитал

The article is devoted to problem of lobbyism' legislation regulation in Modern Ukraine. There is analysis of main laws in draft and obstacles on the way of their approval.

Key words: lobbyism, parliamentarianism, big capital

«Мільйони – це бізнес, мільярди – це політика». Цей поширений вислів, який приписується Г. Форду, є актуальним не тільки для сталих демократій з розвинутою ринковою економікою, але й ще в більший мірі для взаємовідносин великого капіталу та державної влади в трансформаційних суспільствах. Хоча б тому, що в них, по-перше, отримання надбагатства без допомоги (або бездіяльності) державних високопосадовців неможливе. А по-друге, таких багатіїв мало, оскільки в перехідних соціумах відсутня економічна інфраструктура, яка б забезпечувала відносно вільну конкуренцію (як механізм «соціальних ліфтів») та перерозподіл матеріальних благ. Відповідно, високий рівень концентрації економічної влади неодмінно веде й до посилення впливу на політичну сферу, особливо в умовах відсутності сталих демократичних цінностей у політичній еліті та нерозвинутості громадянського суспільства. Кінцевим виявом такої тенденції є утворення олігархічної політичної системи.

Втім, не варто спрощувати ситуацію. Як показує та ж новітня політична історія України, на різних її етапах характер впливу великого бізнесу на політику змінювався. Для прояснення ситуації скористаємося класифікацією Аристотеля «неповноцінних» (або «перехідних» – у сучасній політоректній термінології) державних систем – тиранія, олігархія, демократія<sup>1</sup> (повноцінними ж філософ вважав монархію, аристократію, політію<sup>2</sup>). Отже, державні інституції, які дістались Україні від СРСР, самою логікою своєї побудови тяжіли до аристотелівської «тиранії». Відповідно, в першій половині 1990-х рр. бізнес об'єктивно сприяв демократичним процесам, розхитуючи конструкції радянської державності та намагаючись забезпечити незворотність суспільних трансформацій. Однак союз щойно народжених «олігархії» та «демократії» був нетривалим. З другої половини 1990-х рр. економічна логіка підштовхувала вже до зворотного: збереження та подальше накопичення багатств потребувало певного рівня



авторитарності у політиці. До речі, це властиво не тільки українському варіанту капіталізму. Ось як відомий біржовий спекулянт і благодійник пострадянського громадянського суспільства Дж. Сорос описував антидемократичну роль капіталу на периферії капіталістичної системи: «Економічний розвиток потребує накопичення капіталу, а воно, в свою чергу, вимагає низького рівня заробітної плати та високих процентів на заощадження. Добитися цього легше за авторитарної влади, що здатна присилувати людей, аніж за демократичної, яка дослухається побажань електорату»<sup>3</sup>. В українському випадку державна влада не могла собі дозволити бути авторитарною в класичному розумінні. Це поставило б під сумнів легітимність нової політичної еліти. По-перше, нова українська державність здобувалася під демократичними гаслами, а одночасне зубожіння населення стало ціною заплаченою за демократичний вибір. По-друге, сусідство з більш авторитарним й одночасно більш заможним сусідом – Російською Федерацією – формувало своєрідну граничну межу можливої авторитарності для України (іншими словами, українська держава перестала б існувати, якщо б була більш авторитарною, ніж російська, а суспільство залишалось б менш заможним). До цього можна додати сусідство з демократичним розширеним Євросоюзом, для якого поява на східних кордонах це одного авторитарного державного утворення висувало нові виклики. Отже, на шляху авторитарності стали неможливі електорат і зовнішньополітичні чинники.

Ця суперечність між «тиранією» та «демократією» відбилась і на вітчизняному великому бізнесі. Обирати довелось у 2004 р. Як уїдливо охарактеризував події тогочасних президентських виборів народний депутат від КПУ Ю. Соломатін, Майдан був «путчем мільйонерів проти мільярдів»<sup>4</sup>. Однак насправді «помаранчева революція» не могла бути

успішною без підтримки (хай і прихованої) опозиційного тоді кандидата В. Ющенка з боку великого капіталу. У результаті, 2005-2009 рр. стали періодом ситуативного союзу «олігархії» та «демократії». Його зруйнувала світова економічна криза, виніши на порядок денний новий «авторитарний» цикл.

У цілому ж, варто зазначити, що кожен із суб'єктів суспільного розвитку – держава, бізнес, соціум – мають виконувати кожен своє завдання. Держава повинна забезпечувати безпеку та рівні умови для бізнесу та громадян; бізнес має максимізувати прибутки та накопичувати матеріальні блага, мінімізуючи екологічні та соціальні витрати; соціум повинен розвивати соціальний капітал і зберігати демократичні цінності, не розмінюючись на популістські подачки.

Однією з основних сфер взаємовідносин держави та великого бізнесу є лобіювання своїх інтересів останнім. Як у випадку з фінансово-промисловими групами, лобізм як політична діяльність також в Україні неврегульований законодавчо. На початку 1990-х рр. група народних депутатів під керівництвом голови Ради промисловців та підприємців України при Кабінеті міністрів В. Суміна розпочала розробку відповідного законопроекту, але до передачі його в парламент справа не дійшла<sup>5</sup>. Перша практична спроба унормування цієї сфери приходить на 1999 р., коли до Верховної Ради були подані два законопроекти: «Про лобіювання в Україні» (квітень, народний депутат І. Шаров, «Народно-демократична партія») та «Про правовий статус груп, об'єднаних спільними інтересами (лобістських груп) у Верховній Раді України» (листопад, народний депутат Ю. Сахно, «Народно-демократична партія»).

Законопроект І. Шарова трактував лобіювання досить широко – як «діяльність громадян і їх об'єднань будь-якого виду та форми, не заборонених законом, в тому числі політичних, релігійних, профспілкових, комерційних, жіночих, молодіжних тощо,

зареєстрованих як “лобісти” для легального впливу на органи законодавчої і виконавчої державної влади та органи місцевого самоврядування, метою якої є відстоювання інтересів різних зацікавлених верств та груп населення в здійсненні певної економічної, соціальної, культурної політики в Україні, сприяння у здійсненні державою протекціоністської політики на національному, регіональному, галузевому рівнях, формування адекватного інтересам лобістів правового поля, системи практичної реалізації відповідних політичних і соціально-економічних програм, формування певної громадської думки в державі» (ст. 1 законопроекту)<sup>6</sup>. Таким же чином широко визначалися об’єкти лобіювання, до них були віднесені майже всі органи державної влади та місцевого самоврядування, включаючи Президента України, посадових осіб Адміністрації Президента, Національного банку тощо (див. ст. 6 законопроекту). Виняток становили органи судової влади, Збройні Сили, спецслужби та правоохоронні органи. Засновниками лобістських утворень згідно законопроекту могли бути як українські, так й іноземні фізичні та юридичні особи, а також міжнародні структури (ст. 18).

У свою чергу, законопроект Ю. Сахна мав вузьку сферу застосування, оскільки намагався регламентувати лише лобістський вплив на прийняття законодавчих актів Верховною Радою (ст. 2 законопроекту<sup>7</sup>). Відповідно, об’єктами впливу визначалися народні депутати, їхні фракції та групи, комітети та тимчасові спеціальні комісії парламенту. При цьому заборонялося здійснювати вплив на Голову Верховної Ради, його заступників, працівників структурних підрозділів Секретаріату й Управління Справами Верховної Ради (ст. 3). Коло ж лобістських груп було обмежене громадськими організаціями, професійними союзами, підприємницькими об’єднаннями та організаціями, а також різноманітними групами народних депутатів, в тому числі

міжпарламентськими. Іншими словами, пропонувалося частково легалізувати стан речей, коли народні депутати де-факто займалися обстоюванням інтересів комерційних структур.

Обом законопроектам був властивий декларативний характер і вони не були узгоджені з іншими нормативно-правовими актами. Тому до розгляду в сесійній залі парламенту вказані законопроекти не дійшли: проект І. Шарова був відкликаний у 2001 р., а проект Ю. Сахна так і залишився на етапі ознайомлення з ним депутатів.

До етапу першого читання дійшов законопроект народного депутата І. Гриніва («Наша Україна») та експертів громадської організації «Лабораторія законодавчих ініціатив» «Про діяльність лобістів у Верховній Раді України», поданий у парламент у листопаді 2003 р.<sup>8</sup>. Як і в законопроекті Ю. Сахна, у даному документі автори обмежили сферу унормування лобізму лише Верховною Радою. Вони зняли скандальне положення про надання законодавчої основи бажанню народних депутатів виступати суб’єктами лобіювання. В той же час законопроекту не вистачало практичної спрямованості. Наприклад, його автори виходили з того, що його впровадження не буде вимагати додаткових фінансових витрат, тоді як насправді передбачався цілий комплекс додаткового робочого навантаження на співробітників Апарату Верховної Ради (реєстрація, контроль, підготовка звітів і т. ін.), публікації поточної інформації та звітів у ЗМІ, що підпорядковуються парламенту, тощо. Крім того, не було знято проблему узгодження даного законопроекту з іншими нормативно-правовими актами. Цю роботу було «перекинуто» на Кабмін, якому відводилося три місяці на подання до Верховної Ради не тільки пропозицій щодо внесення необхідних змін до законів України, але й на приведення нормативно-правових актів уряду у відповідність до закону, якщо б він був прийнятий. Природно, що законопроект



за результатами першого читання в кінці 2005 р. було відхилено.

Нова спроба введення лобіювання в законні рамки була зроблена у 2008 р. у рамках чергової кампанії з розробки заходів щодо боротьби з корупцією. Зокрема, серед положень Рішення Ради національної безпеки та оборони України від 31 жовтня 2008 р. «Про стан протидії корупції в Україні» зазначалося: «невідкладно внести на розгляд Верховної Ради України проекти законів, прийняття яких зумовлено приєднанням України до Конвенції ООН проти корупції, Кримінальної конвенції Ради Європи проти корупції та Додаткового протоколу до неї: зокрема, про лобіювання, про внесення змін до Законів України “Про політичні партії в Україні” та “Про вибори народних депутатів України” щодо фінансування діяльності політичних партій і виборчого процесу»<sup>9</sup>. Відповідно, на початку 2009 р. на базі Міністерства юстиції було створено робочу групу для розробки концепції законопроекту «Про лобіювання». Концепція була ухвалена Кабінетом Міністрів у квітні 2009 р., однак під назвою «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів». Пропозицію про зміну назви вніс перший віце-прем’єр О. Турчинов, аргументувавши це тим, що термін «лобіювання» має стійку асоціацію з корупцією<sup>10</sup>. У грудні 2009 р., у розпал президентської кампанії, законопроект був затверджений Кабміном і мав бути внесений до Верховної Ради.

Проте, після обрання нового Президента робота над законопроектом була відтермінована майже на півроку. У червні 2010 р. Секретаріат Кабміну провів засідання робочої групи з доопрацювання документу. У результаті у жовтні того ж року народним депутатом В. Коновалюком («Партія регіонів») до Верховної Ради був поданий законопроект «Про регулювання лобістської діяльності в Україні». Лобізм у цьому законопроекті визначався як «законний вплив зареєстрованих та акредитованих в установленому порядку осіб (лобістів), який здійснюється на замовлення, на органи

державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб під час розробки та прийняття (участі у прийнятті) ними нормативно-правових актів» (ст.1)<sup>11</sup>. Тобто, на думку ідеологів документу, лобізмом можуть займатися лише відповідним чином зареєстровані особи (фізичні та юридичні). При цьому, навіть громадські організації, політичні партії, релігійні організації та інші утворення також мають діяти через посередників. До того ж, звужувалося коло об’єктів лобіювання: крім органів судової влади та силових відомств, пропонувалося заборонити зовнішній вплив на прийняття рішень Національним банком, Державною податковою адміністрацією та Державною митною службою (ст. 9).

Цей документ отримав негативний відгук Головного науково-експертного управління Верховної Ради (хоча й зазначалося, що його необхідно після першого читання відправити на доопрацювання, а не відхилити). Основна претензія – законопроект «створює зовнішню видимість регулювання законної лобістської діяльності без належного нормативно-правового забезпечення останньої». Крім того, законопроект не передбачає законодавчого обмеження діяльності незареєстрованих в установленому порядку лобістів. Зокрема, у Висновку зазначено: «Враховуючи те, що «тіньове» лобіювання в умовах вітчизняних реалій де-факто є значно ефективнішим за передбачене у проекті легальне, а його здійснення не пов’язане із необхідністю дотримання вимог законності, відкритості, підзвітності та виконанням численних процедурних формальностей, прийняття проекту навряд чи сприятиме виведенню вітчизняних лобістів із тіні»<sup>12</sup>.

На думку експертів Верховної Ради, «ефективне законодавче регулювання лобістської діяльності у вітчизняних умовах може бути здійснено виключно як елемент комплексного оновлення законодавства про правовий статус органів і посадових осіб публічної влади, побудованого на

принципово новій концепції відносин між особою та суб'єктом владних повноважень»<sup>13</sup>. Іншими словами, необхідно реформувати засади державного управління, де унормування лобізму виступає лише однією з складових. З експертним висновком можна погодитися лише за буквою, але не за духом. Для вирішення майже будь-якого актуального питання соціально-економічного розвитку необхідні системні заходи, однак на практиці це досить важко втілити (досить згадати про тривалий і болісний процес прийняття «Податкового кодексу» у 2010 р.). Краще рухатися до мети вдосконалення законодавства малими кроками, ніж чекати на глобальні, одномоментні дії та не прогресувати взагалі. Поява легальних лобістів дала б можливість розпочати реальний рух у бік розбудови більш цивілізованих відносин держави та бізнесу.

Законопроект В. Коновалюка мав бути розглянутий парламентом у першому читанні (до того ж планувалося провести парламентські слухання з питань лобізму), однак станом на весну 2012 р. цього не сталося. Таким чином, малоімовірно, що Верховна Рада 6-го скликання зможе його прийняти, а значить, лобізм у найближчій перспективі значною мірою буде залишатися поза межами законодавчого поля.

Таким чином, в Україні до сих пір лобізм залишається неурегульованим і це є однією з фундаментальних перепон для прогресу в сфері боротьби з корупцією. А вже з початком ринкових реформ виник суспільний запит на цю державну послугу, але не було формального розподілу на те, що можна робити, а що ні. Це залишало широке поле для прихованих від громадськості дій як чиновників, так і бізнесменів. З точки зрушення цього питання з мертвої точки необхідно проаналізувати реальні практики лобізму – їхня історія, а не тільки баланс сил у владі, має стати основою для вдосконалення законодавства з лобізму.

- 1 «По суті, тиранія – та ж сама монархічна влада, але вона має на меті власні інтереси. Тобто вигоди одного правителя. Олігархія ж пильнує інтересів багатих. Демократія захищає інтереси немісних верств населення. Жодна з цих форм державного устрою не має на меті загальних інтересів». Див. Аристотель. Політика. – К., 2005. – С.76-77.
- 2 «... Монархічне правління, яке має на увазі загальну користь, ми зазвичай вважаємо царською владою; влада ж небагатих – аристократична за характером, бо в цьому випадку управляють кращі, або (називається так) тому, що уряд має на увазі вище благо держави й громадян. Коли ж править більшість в інтересах загальної користі, то така форма відома під назвою, спільною для всіх форм державного устрою, - політія». Див. Там само. – С. 76.
- 3 Сорос Дж. Криза глобального капіталізму. Відкрите суспільство під загрозою. – К., 1999. – С.130.
- 4 Цит. по «Коммунисты на Майдане будут рассказывать про "путч миллионеров против миллиардеров"». Опять» // Цензор, 26.10.2005. [http://censor.net.ua/news/55869/kommunisty\\_na\\_mayidane\\_budut\\_rasskazivat\\_pro\\_qutputch\\_millionerov\\_protiv\\_milliarderovquot\\_opyat](http://censor.net.ua/news/55869/kommunisty_na_mayidane_budut_rasskazivat_pro_qutputch_millionerov_protiv_milliarderovquot_opyat)
- 5 Гнатенко Н. Пошуки шляхів легалізації лобізму в Україні: зміна парадигм // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. - №1 – 2012. - С.172.
- 6 Законопроект «Про лобіювання в Україні» [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=5838](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=5838)
- 7 Законопроект «Про правовий статус груп об'єднаних спільними інтересами (лобістських груп) у Верховній Раді України» [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=7028](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=7028)
- 8 У вересні 2003 р. народним депутатом Верховної Ради 1-го скликання А.Ткачуком, на той час голови громадської організації «Інститут громадянського суспільства», був оприлюднений законопроект «Про врегулювання лобістської діяльності в органах державної влади». Однак у Верховну Раду він так і не був поданий.
- 9 Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 31 жовтня 2008 року «Про стан протидії корупції в Україні», <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1101/2008>
- 10 Уряд ухвалив проект Концепції і закликав подумати над назвою, 24.04.2009, <http://lobbying.in.ua/content/uryad-skhvaliv-proekt-kontseptsi%D1%96%D1%97-%D1%96-zaklikav-podumati-nad-novovu-nazvoyu>
- 11 Законопроект «Про регулювання лобістської діяльності в Україні», [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?pf3511=38796](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=38796)
- 12 Висновок на проект Закону України «Про регулювання лобістської діяльності в Україні», [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?pf3511=38796](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=38796)
- 13 Там само.

