

УДК 328.184:354

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.84.3.18>

АНАЛІЗ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В КОНТЕКСТІ ПРОТИДІЇ ДІЯЛЬНОСТІ АГЕНТІВ ВПЛИВУ ЯК ОДНОГО З МЕТОДІВ ПРИХОВАНОГО ЛОБІЮВАННЯ

Калетнік В.В.,
*аспірант кафедри конституційного
і адміністративного права,
Національний авіаційний університет*

Калетнік В.В. Аналіз національного законодавства в контексті протидії діяльності агентів впливу як одного з методів прихованого лобіювання.

В рамках статті проаналізовано спроби нормативно-правового врегулювання лобістської діяльності в Україні з моменту здобуття нею незалежності й до лютого 2024 року.

Розкрито переваги та ризики, які можуть очікувати бізнес та організації громадянського суспільства з введенням в дію Закону України «Про лобіювання».

До переваг автором віднесено: прозорість діяльності та фінансування лобістських організацій; реєстрація лобістів у відкритому реєстрі; звітування про роботу; контроль та моніторинг діяльності з боку окремого державного органу.

До ризиків віднесено: розмитість поняття «лобіювання» та звуження його сфери лише щодо просування змін законодавства; не чітка відмежованість професійної, оплачуваної діяльності з лобіювання інтересів клієнтів від роботи громадських організацій; невдала спроба виведення діяльності громадських організацій з-під дії закону; відкритість питання, що не являється лобіюванням; не зазначено, яке ж лобіювання зрештою вважатиметься «добросчесним»; надмірна концентрація повноважень контрольного органу.

Зауважено, що законодавче врегулювання лобістської діяльності із запровадженням обмежень для фізичних та юридичних осіб держави, що здійснює збройну агресію проти України виступає одним із механізмів протидії деструктивному зовнішньому впливу.

Зазначено, що регулювання різних аспектів лобістської діяльності, крім спеціального закону, фактично, здійснюється низкою інших нормативно-правових актів, що в цілому забезпечують функціонування інституту лобізму в Україні.

Визначено потреби удосконалення Закону України «Про лобіювання» в аспектах: чіткості понятійного апарату; розмежування лобістської діяльності та участі громадськості в прийнятті рішень органів публічної влади; відповідальності лобістів; визначення прав та обов'язків об'єктів лобіювання; контрольної діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції тощо.

Підкреслено, що організаційні форми роботи агентів впливу, а також їх статус роблять практично неможливим створення надійної системи протидії їх діяльності і прийняття Закону України «Про лобіювання» не вирішує всіх питань.

Наприкінці автором визначено напрями підвищення ефективності механізмом протидії деструктивному зовнішньому впливу шляхом запровадження в Україні міжнародної практики щодо забезпечення прозорої діяльності громадських об'єднань з іноземною підтримкою (фінансуванням), а також запровадження додаткової категорії осіб, яким забороняється обіймати посади, пов'язані із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування.

Наголошено на тому, що найбільш прийнятним способом імплементації такого механізму є прийняття закону «Про протидію зовнішньому впливу» з наданням таким особам та організаціям в Україні відповідного юридичного статусу.

Ключові слова: лобістська діяльність, лобіювання, зовнішній вплив, агенти впливу.

Kaletnik V.V. Analysis of national legislation in the context of counteracting the activities of agents of influence as one of the methods of covert lobbying.

Within the framework of the article, attempts to regulate lobbying activities in Ukraine from the moment of its independence until February 2024 are analyzed.

The advantages and risks that business and civil society organizations can expect with the implementation of the Law of Ukraine «On Lobbying» are disclosed.

It was noted that the legislative regulation of lobbying activities with the introduction of restrictions for individuals and legal entities of the state carrying out armed aggression against Ukraine acts as one of the mechanisms for countering destructive external influence.

It is noted that the regulation of various aspects of lobbying activity, in addition to a special law, is actually carried out by a number of other normative legal acts that generally ensure the functioning of the institution of lobbying in Ukraine.

The needs for improvement of the Law of Ukraine «On Lobbying» have been identified in the aspects of: clarity of the conceptual apparatus; distinguishing between lobbying activities and public participation in decision-making by public authorities; responsibility of lobbyists; definition of the rights and obligations of lobbying objects; control activities of the National Agency for the Prevention of Corruption, etc.

It is emphasized that the organizational forms of work of agents of influence, as well as their status, make it practically impossible to create a reliable system for countering their activities, and the adoption of the Law of Ukraine «On Lobbying» does not solve all issues.

The author identified directions for increasing the effectiveness of the mechanism for countering destructive external influence by introducing international practice in Ukraine to ensure the transparent activity of public associations with foreign support (financing), as well as introducing additional categories of persons who are prohibited from holding positions related to the performance of functions state or local government.

It was emphasized that the most acceptable way of implementing such a mechanism is the adoption of the law «On Combating External Influence» with the granting of the appropriate legal status to such persons and organizations in Ukraine.

Key words: lobbying activity, lobbying, external influence, agents of influence.

Постановка проблеми. За роки незалежності України було здійснено чимало спроб унормувати лобізм – як в цілому, так і деякі його окремі складові. На жаль, всі законопроекти, що надходили до Верховної Ради України були зупинені на тому чи іншому етапі проходження. Ситуацію змінила лише широкомасштабна агресія російської федерації проти України з одного боку та євроінтеграційні процеси з іншого, змусивши науковців та законодавців повернутися до унормування даного питання.

Нині на порядку денному стоїть адаптація національного законодавства до європейського правового простору в тому числі врегулювання лобістської діяльності (одна з вимог Європейського Союзу для подальшої євроінтеграції), як частини антиолігархічного плану дій. Запровадження законодавчого регулювання лобістської діяльності – важлива гарантія усунення негативних наслідків, притаманних лобізму, і забезпечення дотримання основоположних принципів прозорості і відповідальності під час лобіювання в демократичній державі.

Актуалізує проблему дослідження лобізму, насамперед, сама об'єктивна необхідність у ньому. Досвід України у засвідчив, що держава-ініціатор агресії використовує широкий арсенал можливих інструментів та механізмів для досягнення своїх стратегічних цілей, залучаючи всі можливі ресурси, зокрема корупційну складову і ресурси агентів впливу, як одного з методів прихованого лобіювання.

Аналіз попередніх досліджень і публікацій. Проблематиці дослідження лобізму в цілому та окремих особливостей цього явища зокрема присвячували свою увагу ряд вітчизняних та зарубіжних вчених. Підґрунтям для даного дослідження стали окремі ідеї та напрацювання В. Головка, В. Горбуліна, Е. Гугніна, О. Гросфельда, Д. Дубова, А. Євгенієвої, М. Лендзела, Р. Мацкевича, В. Нестеровича, А. Онупрієнко, О. Порфіровича, Є. Тихомирової, В. Федоренка та інших дослідників.

Однак, комплексного дослідження еволюції спроб законотворчого врегулювання лобізму саме як одного з механізмів протидії діяльності агентів впливу у вітчизняній науковій думці ще не проводилось.

Метою статті є аналіз вітчизняних законотворчих ініціатив, спрямованих на врегулювання лобістської діяльності як одного з механізмів протидії деструктивній діяльності агентів впливу.

Виклад основного матеріалу. З моменту проголошення незалежності Україною й до сьогодні, у науковій громаді ведуться гострі дискусії стосовно необхідності врегулювання лобізму в країні. Лобізм, як складний соціально-політичний феномен, потребує не лише теоретичного вивчення, але й уваги з боку законодавців. Висока суспільна значущість лобізму обумовлена, передусім, природою цього явища, яке можна вважати водночас і одним з механізмів демократії, і дієвим важелем впливу на органи державної влади з боку найбільш активної, ініціативної частини населення, і ефективним інструментом протидії корупції, і дієвим засобом протидії деструктивній діяльності агентів впливу.

Варто зазначити, що загальною основою лобістської діяльності як цивілізованої прозорої практики є ст. 34, 36, 38–40 Конституції України [1]. Викладені в них положення створили належне підґрунтя для формування чіткої та дієвої моделі нормативно-правового забезпечення лобізму. В напрямку такого формування вітчизняна законотворчість пройшла довгий і складний шлях.

Перші спроби законодавчо врегулювати лобістську діяльність в Україні сягають ще 1999 року. З того часу законодавці неодноразово намагалися врегулювати лобістську діяльність розробивши для цього чимало проєктів нормативно-правових актів. На жаль, більшість з таких законопроєктів залишилися на папері, навіть не потрапивши на розгляд до комітетів Верховної Ради України. Інші ж, які потрапили на розгляд, були відхилені на наступних етапах проходження.

Так, у квітні 1999 році було зареєстровано та подано до Верховної ради України два законопроєкти «Про діяльність лобістів у Верховній Раді України» (від 13 квітня 1999 року № 3188) та «Про правовий статус груп об'єднаних спільними інтересами (лобістських груп) у Верховній Раді України» (від 3 листопада 1999 року № 3188-1). Обидва законопроєкти були піддані досить жорсткій критиці з боку законодавців та суспільства як такі, що мають декларативний характер, тому не розглядалися на засіданнях парламенту. Продовженням зусиль у напрямку законодавчого врегулювання лобізму став законопроєкт «Про діяльність лобістів у Верховній Раді України» (від 9 листопада 2005 року № 8429), що характеризувався недостатньою практичною спрямованістю, внаслідок чого він був відхилений парламентом [2, с. 132]. У квітні 2009 року Кабінет Міністрів України ухвалив Розпорядження «Про схвалення Концепції проєкту Закону України «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів» (від 22 квітня 2009 року № 448-р), але після зміни уряду в 2010 році розгляд даного проєкту закону визнано було політично недоцільним [3, с. 40–42]. Спільним недоліками зазначених ініціатив були намагання врегулювати різні аспекти окремих вузькоспеціалізованих напрямів лобістської діяльності незважаючи на відсутність законодавчої бази яка б регулювала лобізм в цілому, а також слабка орієнтація на реальні потреби практики [4, с. 104].

На цьому законодавці не зупинилися і вже у жовтні 2010 року подали на розгляд відповідних комітетів Верховної Ради України законопроєкт «Про регулювання лобістської діяльності в Україні» (від 20 жовтня 2010 року № 7269), проте він отримав негативний відгук Головного науково-експертного управління Верховної Ради України та в підсумку так і не був розглянутий на засіданні парламенту.

Поновлення уваги до відповідних питань відбулося в контексті Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом 2014 р., оскільки ст. 444 цього документу містила положення про сприяння процесу інституційної розбудови та консолідації організацій громадянського суспільства, у тому числі, лобістській діяльності [5]. Як наслідок, у вересні-жовтні 2016 року до Верховної Ради України були подані два законопроєкти «Про лобізм» (від 20 вересня 2016 року № 5144) та «Про лобіювання» (5 жовтня 2016 року № 5144-1). В цілому дані законопроєкти вважалися досить виваженими, які містили ряд визначень, унормовували принципи лобізму, допустимі методи лобістської діяльності та процедуру набуття і припинення права на лобізм суб'єктами такої діяльності. Проте, після року процедури розгляду законопроєкти, були відкликани ініціаторами. Спільним принциповим недоліком всіх зазначених законопроєктів можна вважати нечітке відокремлення лобізму як професійної оплачуваної діяльності від механізмів участі громадськості в прийнятті рішень органами публічної влади [4, с. 105].

Законодавці не полишали спроб врегулювання лобізму в Україні і вже у вересні 2017 року у Верховній Раді України було зареєстровано черговий проєкт закону «Про забезпечення прозо-

рості та законності комунікації з суб'єктами владних повноважень» (від 20 вересня 2017 року № 7129). Однак, навіть поверхневий аналіз даного законопроекту засвідчив його суттєву обмеженість, а подекуди і суперечливість щодо заборони суб'єктам лобістської діяльності займатися іншим видом діяльності, окрім лобіювання, а також щодо мінімального часу «спілкування» суб'єкта владних повноважень (15 годин на місяць) з суб'єктами лобіювання. У серпні 2019 року законопроект було відкликано.

У 2020 році законодавці знову повернулися до вирішення питання врегулювання лобізму в Україні. Так, лише протягом лютого-березня 2020 року народні депутати зареєстрували чотири альтернативних законопроекти про лобізм: «Про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні» (від 11 лютого 2020 року № 3059); № 3059-1 «Про лобізм» (від 28 лютого 2020 року № 3059-1); «Про правове та прозоре регулювання діяльності з лобіювання» (від 2 березня 2020 року № 3059-2); «Про лобістську діяльність» (від 3 березня 2020 року № 3059-3). В них автори дещо по-різному підходять до сфер застосування чи незастосування цього закону, але загалом на рівні ідей зареєстровані законопроекти про лобізм були однакові. Комітет Верховної Ради з питань правової політики відхилив три з чотирьох законопроектів, законопроект № 3059 після певних корегувань залишився на опрацюванні в парламентських комітетах, але на початку 2024 року був відхилений на сесійному засіданні Верховної Ради України. Також, Комітет Верховної Ради з питань правової політики утворив в жовтні 2021 року робочу групу щодо законодавчого регулювання лобістської діяльності. Але у зв'язку з тим, що через три місяці розпочалася широкомасштабна збройна агресія російської федерації проти України робота групи так і не розпочалася.

Плідним на законодавчі ініціативи щодо врегулювання лобізму в Україні став 2023 рік і в першу чергу, як було зазначено вище, це обумовлено євроінтеграційними процесами України, оскільки вирішення зазначеного питання виступало однією з вимог вступу України до Європейського союзу. В грудні 2023 року були зареєстровані два урядові законопроекти (розробник – Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК)): «Про добросчесне лобіювання» (від 13 грудня 2023 р. № 10337), «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо порушення законодавства в сфері здійснення лобіювання» (від 25 грудня 2023 року № 10373). Попередньо НАЗК оприлюднило ці законопроекти (6 листопада 2023 року) та провело (10, 23 листопада 2023 року) їх громадські обговорення, врахувавши близько 90% пропозицій наданих учасниками.

Також, в грудні 2023 року були зареєстровані альтернативні законопроекти суб'єктами законодавчої ініціативи яких виступали народні депутати України: «Про лобізм та лобістську діяльність в Україні» (від 26 грудня 2023 року № 10337-1), «Про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні» (від 28 грудня 2023 року № 10337-2), «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо протидії порушенням у сфері лобіювання» (від 27 грудня 2023 року № 10373-1).

10 січня 2024 року Верховна Рада України прийняла за основу урядовий законопроект № 10337 «Про добросчесне лобіювання» (законопроекти з реєстраційними номерами №№ 10337-1, 10337-2 були відхилені).

Дуже показовим є той факт, що вже 23 лютого 2024 року Верховна Рада України у другому читанні прийняла Закон України № 3606-IX «Про лобіювання» [6]. Разом з тим, закон вводиться в дію через два місяці з дня функціонування Реєстру прозорості, однак не пізніше 1 січня 2025 року.

Як доповнення до цього закону 21 березня 2024 року Верховна Рада України прийняла Закон України № 3620-IX «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за порушення законодавства у сфері лобіювання» (*набрання чинності відбудеться з дня введення в дію Закону України «Про лобіювання»*) [7].

Документ має на меті врегулювати правові засади процесів лобіювання, а саме – контроль за лобістською діяльністю та визначення відповідальності за її здійснення без реєстрації.

Ним пропонується внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, які передбачають [7]:

- доповнення адміністративних стягнень заборонаю здійснення лобіювання;
- настання відповідальності за здійснення лобіювання без реєстрації;

відповідальність за неподання або несвоєчасне подання звіту суб'єктом лобіювання, подання завідомо недостовірних відомостей суб'єктом лобіювання до Реєстру прозорості, неподання або несвоєчасне подання до НАЗК заяви про припинення здійснення лобіювання, здійснення лобіювання в інтересах особи, яка не може бути бенефіціаром відповідно до вимог Закону «Про лобіювання», чи на замовлення особи, яка не може бути клієнтом відповідно до вимог Закону України «Про лобіювання»;

розширення повноважень працівників НАЗК шляхом надання їм повноважень щодо складання протоколів за вищенаведеними статтями.

Наразі важко спрогнозувати всі позитивні і негативні наслідки прийнятого Закону України «Про лобіювання», оскільки він ще не запрацював, але у експертного середовища деякі їх положення все ж викликали занепокоєння.

Насамперед, йдеться про дещо розмите поняття «лобіювання» та звуження його сфери лише щодо просування змін законодавства [8]. Тут слід зазначити, що відповідно до рекомендацій організації економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР) сфера лобіювання поширюється не лише на законодавство, але і на політику чи адміністративні рішення [9].

Також, в документі не чітко відмежована професійна, оплачувана діяльність з лобіювання інтересів клієнтів від роботи громадських організацій, зокрема антикорупційних та тих, які просувають політичні реформи, зміни виборчого законодавства, судову реформу, правозахисних [9]. Натомість, як вказують європейські документи, «нормативні акти про лобіювання не мають перешкоджати законній діяльності громадянського суспільства й не мають покладати на такі організації непропорційний адміністративний тягар» [10].

Попри те, що з тексту законопроекту до другого читання вилучено поняття «адвокації» та зроблено спробу виведення діяльності громадських організацій з-під дії закону, але ризики того, що таким організаціям необхідно буде включитися до Реєстру прозорості, звітувати та розкривати багато інформації про свою діяльність, зберігаються [8, 11]. Оскільки в проголосованій редакції закону зазначено, що діяльність громадських об'єднань та інших неприбуткових організацій не вважається лобіюванням, крім випадків, коли така діяльність стосується комерційних інтересів [6].

Варто зазначити, що більшість антикорупційних та реформаторських організацій фінансуються за рахунок залучення грантів. Враховуючи визначення комерційного інтересу: грошові кошти чи інше майно, особисті переваги, пільги, інші вигоди матеріального чи нематеріального характеру, які особа отримує чи може отримати в межах провадження господарської діяльності після впливу або спроби впливу на об'єкт лобіювання, отримання грантового фінансування якраз і буде вважатися комерційним інтересом.

Попри широкий перелік виключень щодо діяльності, яка не містить всіх ознак лобіювання та відповідно не вважається такою (ст. 3), все ж залишаються відкриті питання, що не являється лобіюванням. Наприклад, участь в робочих групах по розгляду законопроектів в профільних міністерствах чи комітетах Верховної Ради України, діяльність експертів та консультантів Комітетів, діяльність членів Громадських рад при органах державної влади, якщо вона стосується пропозицій до законодавства [8].

Окрім вказаних недоліків, у самому законі не зазначено, яке ж лобіювання зрештою вважатиметься добросовісним. Мабуть, тому з його назви до другого читання виключили вказівку на добросовісність. Залишається здогадуватись, що, очевидно, добросовісним лобіюванням є діяльність, здійснювана з дотриманням принципів, передбачених в ст. 4 закону – законності, прозорості, підзвітності, відповідальності, професійності та етичності лобіювання [6].

Цікавим є те, що до принципу законності законодавець відніс не просто лобіювання з дотриманням вимог Конституції України та законів, а і такі умови, як незастосування незаконного втручання (зокрема шляхом обману, підкупу, погроз, примусу) у здійсненні повноважень органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права [6]. І, якщо з обманом та підкупом все більш-менш зрозуміло, то поняття «примусу» в законі не розкривається. З теорії відомо, що примус може бути фізичним та психічним [12, с. 122]. Тобто, залишається ризик, що суб'єкт лобіювання, проводячи кампанію по просуванню якоїсь ініціативи, завжди може бути звинувачений депутатами чи чиновниками в застосовуванні психічного тиску на них.

Також, в експертного середовища викликає занепокоєння занадто короткий строк в 1 рік, який надається чиновникам після звільнення з посади, впродовж якого вони не можуть займатися лобі-

юванням. Тут варто було б вказати не менше 5 років для так званого «охолодження» і зменшення корупційних ризиків.

Не варто забувати, що для впровадження закону в життя та введення в дію ще потрібно буде створити сам Реєстр прозорості (не пізніше 1 січня 2025 року) та ухвалити кілька підзаконних актів, зокрема порядок ведення реєстру та Правила етичної поведінки суб'єктів лобіювання, які мають бути затверджені Кабінетом Міністрів України після проведення публічних консультацій із заінтересованими особами. Такі Правила за законом є обов'язковими лише для суб'єктів лобіювання, а варто було б поширити їх дію і на іншу сторону – зокрема на органи державної влади та їх посадових осіб [8].

Викликає занепокоєння і той факт, що надмірна концентрація повноважень контрольного органу щодо ухвалення етичних норм, їх трактування, застосування санкцій створить підґрунтя для свавільного обмеження організаціям громадянського суспільства у виробленні публічної політики в державі та не сприятиме подоланню політичної корупції в країні [11].

Загалом, можна сказати, що закон про лобіювання все ж таки впроваджує певні європейські правила:

- прозорість діяльності та фінансування лобістських організацій;
- реєстрація лобістів у відкритому реєстрі;
- звітування про роботу;
- контроль та моніторинг діяльності з боку окремого державного органу.

Зважаючи на те, що одним із методів «прихованого» або «тіньового» лобіювання є впровадження (інфільтрація) агентів впливу у «центри формування думок» та «центри прийняття рішень», який широко використовується державою-агресором, як складова «активних заходів», то законодавче врегулювання лобістської діяльності, в тому числі, із запровадженням обмежень для фізичних та юридичних осіб держави, що здійснюють збройну агресію проти України, виступає одним із запобіжних заходів.

Прийняття Закону України «Про лобіювання» передбачає регламентацію цієї діяльності в інших законодавчих актах. Так, на рівні парламенту зміни до ст. 93 Регламенту Верховної Ради України надають право суб'єктам лобіювання під час підготовки і попереднього розгляду законопроектів подавати до них аналітичні матеріали, які направляються головному комітету для розгляду. При цьому останній має право залучати до участі в попередньому розгляді законопроектів представників об'єднань громадян, експертів, фахівців та інших осіб, серед яких можуть бути лобісти. Крім того, зміни до ст. 91 зумовлюють необхідність включати в пояснювальні записки до законопроектів відомості про аналітичні матеріали суб'єктів лобіювання в разі їх надання [13]. Зміни до ст. 48 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» встановлюють обов'язок головного комітету запрошувати на свої засідання з розгляду законопроекту суб'єктів лобіювання, які подали аналітичні матеріали до такого законопроекту, й наділяє лобістів правом виступу з відповідних питань [14].

Ст. 4 Закону України «Про правотворчу діяльність» включає в цю діяльність органів державної влади всіх рівнів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших суб'єктів правотворчості механізми лобіювання, оскільки передбачає участь в ній заінтересованих осіб (громадських об'єднань, професійних спілок, організацій роботодавців, окремих громадян та ін.), в тому числі, відповідно до закону про лобізм та лобістську діяльність [15].

Змінами до ст. 6 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» визначено, що до інших видів правничої допомоги не належить лобіювання, що здійснюється відповідно до Закону України «Про лобіювання» [16].

Ключове значення для функціонування інституту лобізму має низка положень Закону України «Про запобігання корупції». Зокрема, ст. 1 визначає терміни, що використовуються в законі про лобіювання, а саме, «правопорушення, пов'язане з корупцією», «неправомірна вигода», «потенційний та реальний конфлікт інтересів», «викривач» та ін. Ст. 3 містить перелік осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які не можуть бути суб'єктами лобіювання. Зміни до ст. 11 встановлюють повноваження НАЗК здійснювати моніторинг дотримання вимог законодавства з питань лобіювання, забезпечувати ведення Реєстру прозорості, надавати рекомендаційні роз'яснення, методичну та консультаційну допомогу з питань застосування актів законодавства з питань лобіювання. Ст. 51-3 визначає сукупність службових осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, лобістські контакти з якими повинні відображатися у піврічних звітах суб'єктів лобіювання [17].

Якщо вести мову про дотичне до лобістської діяльності регулювання, то в Україні, в тому числі останніми роками, приймалася ціла низка законів та інших нормативно-правових актів, які містять норми, що, фактично, регулюють різні аспекти лобізму.

Так, у ст. 7 Закону України № 1780-IX «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» передбачено, що особа, визнана олігархом, не має права здійснювати внески на підтримку політичних партій та до виборчих фондів, бути покупцем (бенефіціаром покупця) у процесі приватизації об'єктів великої приватизації, фінансувати будь-яку політичну агітацію або проведення мітингів чи демонстрацій з політичними вимогами. Прикметним є те, що у разі контакту публічного службовця з олігархом згідно ст. 8 цього закону, такий публічний службовець зобов'язаний подати спеціальну декларацію про контакти, яка повинна містити дані про зміст спілкування, обставини зустрічі тощо [18].

Суттєві зрушення в питанні політичного фінансування відбулися з прийняттям Закону України № 731-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» [19]. Утім, як показали результати дослідження профільних громадських організацій ефективність чинних обмежень та контролю залишилася недостатньою. Питання фінансування політичних партій та передвиборної агітації є складовими політичного фінансування, водночас їх в Україні регулюють різні нормативні акти, які зазнали змін, але не були комплексно взаємоузгоджені [20].

Досить широке коло законів та інших нормативно-правових актів містить норми, що, фактично, регулюють різні аспекти лобізму. Насамперед, мова йде про інформаційне законодавство, що забезпечує публічність та прозорість як лобістської діяльності, так і процесу прийняття рішень органів публічної влади, водночас встановлюючи обмеження для суб'єктів лобіювання щодо отримання та поширення інформації. Так, відповідно до ст. 5 Закону України «Про інформацію», кожний має можливість вільно одержувати, використовувати, поширювати, зберігати та захищати інформацію, необхідну для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів. Ст. 7 даного закону передбачає гарантування державою всім суб'єктам інформаційних відносин рівних прав і можливостей доступу до інформації [21]. Такі норми надають можливість отримання, використання та поширення інформації суб'єктами лобізму з метою впливу на процес прийняття нормативно-правових актів [22, с. 609].

Провідним у аспекті забезпечення прозорості діяльності органів публічної влади та прийняття їх рішень, в тому числі для лобістів, є Закон України «Про доступ до публічної інформації» [23]. Згідно зі ст. 1 даного закону, публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом. У загальному вигляді такі випадки визначені у ст. 6, що передбачає обмеження доступу до конфіденційної, таємної та службової інформації, причому обмеженням підлягає саме інформація, а не весь документ, що її містить. Враховуючи сучасні тенденції розвитку електронного уряду, ст. 10-1 передбачає обов'язок розпорядників інформації (органів публічної влади та ін.) надавати публічну інформацію у формі відкритих даних на запит, оприлюднювати і регулярно оновлювати її на єдиному державному веб-порталі відкритих даних і на своїх веб-сайтах. Ст. 14 зобов'язує розпорядників інформації надавати та оприлюднювати достовірну, точну та повну інформацію, а також за потреби перевіряти правильність і об'єктивність наданої інформації, оновлювати оприлюднену інформацію тощо.

Важливі положення з погляду лобістської діяльності містять Закони України: «Про громадські об'єднання» (від 22 березня 2012 р. № 4572-VI), «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» (від 22 червня 2012 р. № 5026-VI), «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» (від 15 вересня 1999 р. № 1045-XIV), адже, фактично, змістом діяльності даних структур виступає лобізм. В аспекті комунікацій суб'єктів лобіювання з органами публічної влади за допомогою звернень базовим є Закон України «Про звернення громадян» (02 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР).

Також, дотичними до сфери лобістської діяльності є окремі положення Законів України: «Про захист персональних даних» (від 1 червня 2010 року № 2297-VI) щодо законодавчих обмежень щодо персональних даних, «Про медіа» (від 13 грудня 2022 року № 2849-IX) щодо власників медіа; «Про публічні закупівлі» (від 25 грудня 2015 року № 922-VIII) щодо забезпечення прозорості публічних закупівель та інших.

Варто зауважити, що робота з адаптації національного законодавства до європейського правового простору, в тому числі з питань врегулювання лобістської діяльності, продовжується.

Так, Верховна Рада України в другому читанні прийняла за основу законопроект від 23 жовтня 2020 року № 4254 «Про публічні консультації» [24]. Він на пряму стосується лобіювання, що завжди здійснюється в певних комерційних інтересах. Даний законопроект зобов'язує всі органи публічної влади проводити публічні консультації із заінтересованими сторонами з питань формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення, підготовки проєктів стратегічних та програмних документів, нормативно-правових актів для узгодження публічних та приватних інтересів.

Висновки. Прийняття Законів України: «Про лобіювання», «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за порушення законодавства у сфері лобіювання» дало поштовх до подальших законодавчих зрушень щодо унормування такої діяльності в Україні і слугуватиме головною передумовою виведення лобізму з «тіні», забезпечення його «цивілізованості» та трансформації на ефективний механізм представництва інтересів суспільства, забезпечення ефективного державно-громадського контролю за лобістською діяльністю, стане одним із головних факторів зменшення корумпованості в країні, збалансування інтересів між усіма верствами населення, а також запобіжним заходом з протидії деструктивній діяльності агентів впливу.

Слід зазначити, що всі попередні невдалі спроби законодавчого унормування лобістської діяльності в Україні не передбачали обмежень щодо клієнтів, бенефіціарів, джерел фінансування лобіювання і тим самим не містили механізмів протидії деструктивній діяльності агентів впливу держави-агресора. Не можна виключати і того факту, зважаючи на основні сфери впливу (політична, економічна, інформаційна, соціокультурна) [25, с. 16], які становлять першочерговий інтерес для агентів впливу, що врегулюванню даного питання вдало протидіяли останні.

Але не варто плекати великі надії, що з прийняттям цих законів питання протидії зовнішньому впливу вирішиться. Організаційні форми роботи агентів впливу, а здебільшого їх статус роблять практично неможливим створення надійної системи протидії [26, с. 41].

В рамках пошуку найбільш прийнятної форми імплементації дієвого механізму протидії деструктивній діяльності агентів впливу з наданням таким особам та організаціям в Україні відповідного юридичного статусу, необхідно прийняти закон «Про протидію зовнішньому впливу» (внести зміни до деяких законодавчих актів (Законів України: «Про громадські об'єднання», «Про благодійну діяльність та благодійні організації», «Про очищення влади»)) та запровадити в Україні міжнародну практику щодо забезпечення прозорої діяльності громадських об'єднань з іноземною підтримкою (фінансуванням), а також запровадити додаткові категорії осіб, яким забороняється обіймати посади, пов'язані із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування.

За основу закону «Про протидію зовнішньому впливу» доцільно взяти положення проєкту Постанови Верховної Ради України від 8 вересня 2021 року № 6009 «Про Декларацію Верховної Ради України щодо необхідності вжиття заходів стосовно негайного відновлення державного суверенітету в сфері державного управління», ініціатором якої виступив депутат IX скликання від групи «Партія «За майбутнє» Антон Поляков (Проєкт Постанови було відкликано 19 жовтня 2021 року) [27]. Постановою передбачалося засвідчити необхідність законодавчих змін, які б унеможливили втручання у здійснення державної політики з боку іноземних держав, іноземних фізичних чи юридичних осіб, в тому числі через пов'язаних з ними громадян України, які отримували кошти, майно, послуги від іноземних суб'єктів і відповідно можуть діяти в їхніх інтересах у випадку зайняття ними посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*, 1996 р., № 30, Ст. 141.
2. Головка В. Становлення лобізму в Україні: проблеми законодавчого регулювання. *Гуманітарний журнал*. 2012. № 4. С. 130–134.
3. Нестерович В.Ф. Легітимація лобіювання в Україні: від ідеї до закону. *Вісник ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка*. 2015. № 4. С. 36–46.
4. Коцупал Д.В. Аналіз нормативно-правового забезпечення лобістської діяльності в публічному управлінні України. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. 2024. Том 35 (74), № 1. С. 103–110.

5. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: ратифікована Законом України від 16 верес. 2014 р. № 1678-VII / Верховна Рада України. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. С. 83.
6. Про лобіювання: Закон України від 23 лютого 2024 р. № 3606-IX. Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2024 р., № 18, С. 55, Ст. 77.
7. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за порушення законодавства у сфері лобіювання: Закон України від 21 березня 2024 року № 3620-IX. *Офіційний вісник України*. 2024 р., № 39, С. 25, Ст. 2362, код акта 124284/2024.
8. Чи відповідає український закон про добросчесне лобіювання європейським практикам? *Liga : Zakon*: веб-сайт. URL: https://biz.ligazakon.net/analytys/225930_chi-vidpovda-ukranskiy-zakon-pro-dobrochesne-lobyuvannya-vropeyskim-praktikam (дата звернення: 10.07.2024).
9. Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions. *OECD Legal Instruments*: веб-сайт. URL: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0293> (дата звернення: 10.07.2024).
10. International standards for lobbying regulation URL: <https://lobbyingtransparency.net/standards/regulatory-framework/> (дата звернення: 10.07.2024).
11. Чим загрожує лобізм організаціям громадянського суспільства. *Реанімаційний пакет реформ*. веб-сайт. URL: <https://gpr.org.ua/news/chym-zahrozhuie-lobizm-orhanizatsiiam-hromadianskoho-suspilstva/> (дата звернення: 10.07.2024).
12. Козюрба М.І. Загальна теорія права. Київ, 2015. 392 с.
13. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI. Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2010 р., №№ 14–17, Ст. 133.
14. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР. Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1995 р., № 19, Ст. 134.
15. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2023 р., № 93, С. 2, Ст. 364.
16. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 5 липня 2012 р. № 5067-VI. Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2013 р., № 27, С. 1438, Ст. 282.
17. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2014 р., № 49, С. 3186, Ст. 2056.
18. Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів): Закон України від 23 вересня 2021 року № 1780-IX. *Відомості Верховна Рада України*. 2021 р., № 51, С. 7, Ст. 421.
19. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції: Закон України від 8 жовтня 2015 № 731-VIII. *Відомості Верховна Рада України*. 2015 р., № 49-50, С. 2429, Ст. 449.
20. Гроші та політика: що таке політичне фінансування та якою є відповідальність за порушення його правил. *Опора*: веб-сайт. URL: <https://www.oporaua.org/vybory/groshi-ta-politika-shcho-take-politichne-finansuvannia-ta-iakoiu-ie-vidpovidalnist-za-porushennia-iogopravil-24502> (дата звернення: 10.07.2024).
21. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII. Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1992 р., № 48, Ст. 650.
22. Нестерович В.Ф. Конституційно-правові засади інституту лобіювання: зарубіжний досвід та перспективи для України: монографія. Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2010. 752 с
23. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2011 р., № 32, С. 1491, Ст. 314.
24. Про публічні консультації: проект Закону України від 23 жовтня 2020 року № 4254. *Офіційний портал Верховної Ради України*: веб-сайт. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70235 (дата звернення: 10.07.2024).
25. Kaletnik V. Impact of destructive activities of agents of influence on the national security of the state. *Modern Science: Global Trends, Technologies and Innovations : Conference Proceedings* (October 20-21, 2023. Riga, Latvia: “Baltija Publishing”). Riga, 2023. 15-19 pages.

26. Дубов Д.В. «В інтересах іншої держави...»: проблеми виявлення та протидії агентам впливу: аналіт. доп. К. : НІСД, 2018. 48 с.
27. Проект Постанови про Декларацію Верховної Ради України щодо необхідності вжиття заходів стосовно негайного відновлення державного суверенітету в сфері державного управління від 8 вересня 2021 р. № 6009. *Офіційний портал Верховної Ради України* : вебсайт. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72698 (дата звернення: 10.07.2024).