

Коцупал Д.В.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЛОБІСТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ УКРАЇНИ

У статті висвітлено еволюцію моделей нормативно-правового забезпечення лобізму в Україні, що завершилася прийняттям Закону України «Про лобіювання» в 2024 р. Розкрито переваги запровадженої моделі, серед яких: докладне визначення прав та обов'язків суб'єктів лобіювання; значна деталізація переліку видів діяльності, що не є лобіюванням; запровадження Реєстру прозорості; встановлення вимог щодо розкриття відомостей про лобістську діяльність; наявність обмежень займатися лобізмом колишніх публічних посадовців; окреслення переліку сфер, в яких заборонено здійснювати лобістську діяльність; наявність положень щодо запровадження Правил етичної поведінки суб'єктів лобістської діяльності та врегулювання конфлікту інтересів та ін. 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.

Узагальнено комплекс нормативно-правових актів, що, поряд зі спеціальним законом, забезпечують функціонування інституту лобізму в Україні. Зроблено висновок про необхідність удосконалення законодавства з погляду забезпечення дієвості даного інституту, принаймні, за наступними напрямками:

- регулювання лобістської діяльності громадських об'єднань в Законі України «Про громадські об'єднання»;
- регламентація взаємодії публічних службовців з лобістами в законах України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування»;
- унормування процедур лобістської діяльності при доопрацюванні проекту Закону України «Про публічні консультації»;
- чітке визначення механізмів лобізму на місцевому рівні в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- регламентація участі суб'єктів лобіювання в діяльності консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів при органах виконавчої влади;
- затвердження правил етичної поведінки парламентарів, урядовців та публічних службовців щодо відносин з лобістами;
- запровадження дієвих санкцій для суб'єктів лобіювання за незаконні дії в Кримінальному кодексі України та Кодексі України про адміністративні правопорушення.

Ключові слова: лобістська діяльність, публічне управління, нормативно-правове забезпечення, легалізація лобізму, удосконалення законодавства.

Постановка проблеми. В нинішніх суспільних реаліях лобізм відіграє вагомий роль в публічному управлінні, оскільки забезпечує ефективний зворотний вплив суспільства на державу, збалансоване представництво інтересів різних соціальних груп у публічній політиці, виступає складовою системи запобігання корупції. Враховуючи зазначене, Комітет Міністрів Ради Європи в 2017 р. рекомендував урядам держав-членів ЄС запровадити або зміцнити цілісну та узгоджену модель правового регулювання лобістської діяльності в контексті прийняття публічних рішень [29, с. 7].

Тому не випадково однією з умов початку переговорів про вступ України до ЄС стала легалізація лобізму, що була здійснена шляхом прийняття в 2024 р. Закону України «Про лобіювання» (далі – закон про лобіювання). Однак цей крок на наш погляд, є лише початком на шляху створення дієвої моделі нормативно-правового забезпечення лобістської діяльності в публічному управлінні України, що потребує вирішення низки проблем.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Нормативно-правові засади лобіювання в Україні в різні періоди досліджувало велике коло науков-

ців, в тому числі, Д. Базілевич, Т. Богиня, М. Бризький, Д. Виговський, Н. Гнатенко, В. Головка, О. Гросфельд, О. Дягілев, Н. Коваль, В. Кравчук, О. Кушніренко, Р. Мацкевич, В. Нестерович, О. Одінцова, О. Порфімович, М. Рачинська, М. Росенко, Т. Рябовол, А. Стельмах, А. Трофіменко, В. Федоренко, Т. Яровой та ін. Зусиллями вчених напрацьовано низку моделей законодавчої інституціоналізації лобістської діяльності, детально визначено їх переваги й недоліки, обґрунтовано доцільність та шляхи запровадження відповідного правового інституту. Разом з тим, сучасне нормативно-правове регулювання, що утворилося після прийняття закону про лобювання, не було предметом спеціального наукового аналізу.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз сучасного стану та визначення потреб удосконалення нормативно-правового забезпечення лобістської діяльності в публічному управлінні України.

Виклад основного матеріалу. Загальною основою лобістської діяльності як цивілізованої прозорої практики є положення низки статей Конституції України [6]. Зокрема, ст. 34 гарантує кожному право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб, за винятком законодавчо встановлених обмежень. Це право є основою отримання та обробки лобістами необхідної інформації, здійснення лобістських інформаційних кампаній. У ст. 36 основного закону встановлено право громадян України на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом. Наведена норма передбачає, серед іншого, можливість створення лобістських організацій та їх об'єднань. Важливим є також положення ст. 38 про те, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами. Виходячи з цієї конституційної норми, механізми лобювання можуть включатися у процеси прийняття рішень на всіх рівнях публічного управління. Ст. 39 дає громадянам право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації. Таке право може реалізовуватися, в тому числі, шляхом проведення лобістських публічних акцій. В ст. 40 визначено, що усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів

місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Ця норма є основою для діяльності індивідуальних лобістів [2, с. 499].

Викладені конституційні положення створюють належне підґрунтя для формування чіткої та дієвої моделі нормативно-правового забезпечення лобізму. В напрямі такого формування вітчизняна законотворчість з кінця 1990-х років пройшла довгий і складний шлях, що характеризувався досить великим обсягом проведеної роботи. Так, ще в 1999 р. до Верховної Ради України були подані альтернативні законопроекти «Про лобювання в Україні» (від 13 квітня 1999 р. № 3188) та «Про правовий статус груп, об'єднаних спільними інтересами (лобістських груп) у Верховній Раді України» (від 3 листопада 1999 р. № 3188-1). Обидва законопроекти 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 напрямі законодавчого регулювання лобізму став законопроект «Про діяльність лобістів у Верховній Раді України» (від 9 листопада 2005 р. № 8429), що характеризувався недостатньою практичною спрямованістю, внаслідок чого він був відхилений парламентом [4, с. 132]. Спільними недоліками розглянутих законопроектів раннього періоду були явно недостатній рівень конкретизації механізмів лобізму та слабка орієнтація на реальні потреби практики.

Протягом 2009 р. робоча група Міністерства юстиції України сформувала проект Закону України «Про лобювання», провела його громадські обговорення як на загальнодержавному рівні, так і в різних регіонах України, а також громадське електронне обговорення. Підсумковий законопроект був схвалений на засіданні Кабінету Міністрів України 8 грудня 2009 р., але після зміни уряду в 2010 р. його визнали політично недоцільним [8, с. 40–42]. На базі цих напрацювань у 2010 р. до парламенту був поданий законопроект «Про регулювання лобістської діяльності в Україні» (від 20 жовтня 2010 р. № 7269), проте він отримав негативний відгук Головного науково-експертного управління Верховної Ради України та в підсумку так і не був розглянутий на засіданні парламенту. При цьому конкретних принципів зауважень до законопроекту висловлено не було, крім оціночного судження про те, що він створює зовнішню видимість регулювання законної лобістської діяльності без належного нормативно-право-

вого забезпечення останньої. Отже, законопроект цілком міг на належному рівні врегулювати лобістську діяльність, і це, на думку В. Головка, стало б реальним кроком на шляху формування більш цивілізованих відносин держави та бізнесу [1, с. 95; 4, с. 133–134].

Ще однією спробою активізації роботи щодо законодавчого регулювання лобізму стало формування у 2013 р. Робочої групи з розробки проекту Закону України «Про регулювання лобістської діяльності та громадського представництва (адвокасі) в Україні» на базі Національного інституту стратегічних досліджень та Інституту професійного лобіювання та адвокасі, але відповідні законодавчі ініціативи не втілилися в зареєстрований у Верховній Раді України законопроект. Попри це, як зазначає В. Нестерович, у цілому даний період характеризувався досить активною та кропіткою роботою щодо спеціального законодавчого регулювання лобізму в Україні з широким залученням громадськості до нормпроектної діяльності [8, с. 44].

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 [28]. Враховуючи це, в 2016 р. до Верховної Ради України були подані законопроекти «Про лобіювання» (від 5 жовтня 2016 р. № 5144-1) та «Про лобізм» (від 20 вересня 2016 р. № 5144). Дані законопроекти представляли два найбільш поширені серед правників підходи щодо визначення сфери дії відповідного закону, а саме, широкий, коли пропонується легалізувати лобістську діяльність в органах державної влади всіх рівнів та в органах місцевого самоврядування (реєстр. № 5144), та вузький, коли лобізм унормовується в межах парламентської практики (реєстр. № 5144-1). Обидва розглянуті законопроекти були відкликані ініціаторами у 2017 р. Поряд з цим, групи народних депутатів послідовно внесли ще два законопроекти щодо регулювання лобістської діяльності, зокрема, «Про публічну адвокацію» (від 19 січня 2017 р. № 5661) та «Про забезпечення прозорості та законності комунікації з суб'єктами владних повноважень» (від 20 вересня 2017 р. № 7129). Ці законопроекти передбачали широкий підхід до лобістської діяльності, пройшли стадію опрацювання у парламентських комітетах, проте на

сесійні засідання не виносилися та у 2019 р. були так само, як і попередні, відкликані ініціаторами. Спільним принциповим недоліком всіх зазначених законопроектів можна вважати нечітке відокремлення лобізму як професійної оплачуваної діяльності від механізмів участі громадськості в прийнятті рішень органами публічної влади.

В 2020 р. парламент повернувся до теми лобізму, і народні депутати внесли одразу чотири альтернативні законопроекти: «Про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні» (від 11 лютого 2020 р. № 3059); «Про лобізм» (від 28 лютого 2020 р. № 3059-1); «Про правове та прозоре регулювання діяльності з лобіювання» (від 2 березня 2020 р. № 3059-2); «Про лобістську діяльність» (від 3 березня 2020 р. № 3059-3). На наш погляд, ці законодавчі ініціативи досить виразно демонстрували зміну концептуального бачення правового регулювання лобізму від поверхового та ідеалістичного до значно більш ґрунтовного й прагматичного. Проте, в них знову не простежувалося чіткого розмежування лобізму та законодавчо гарантованої діяльності організацій громадянського суспільства і громадян щодо участі в формуванні публічної політики. З цього приводу на початку 2021 р. організації громадянського суспільства виступили із заявою, згідно з якою законопроекти несуть загрозу обмеження права громадськості на участь у виробленні рішень органів публічної влади, оскільки в них немає чіткого визначення лобізму виключно як виду комерційної діяльності [5]. В підсумку три з чотирьох законопроектів були повернуті на доопрацювання авторам і більше не виносилися на обговорення. Лише законопроект № 3059 після певних коригувань залишився на опрацюванні в парламентських комітетах, але на початку 2024 р. був відхилений на сесійному засіданні Верховної Ради України [11].

В цілому, фактично, головною перешкодою на шляху запровадження правового інституту лобістської діяльності донедавна був брак політичної волі. Потужним поштовхом до зміни ситуації стало набуття Україною статусу кандидата на вступ до ЄС у 2022 р. Враховуючи рекомендації Європейської Комісії, уряд вніс до парламенту законопроект від 13 грудня 2023 р. № 10337. Щоправда, розглянутий він був у дуже стислі строки без належного обговорення експертним середовищем, зацікавленою бізнесовою спільнотою й широкою громадськістю. Вже в лютому 2024 р. був прийнятий закон про лобіювання, який нарешті легалізував цей інститут та визна-

чив правові засади його функціонування в нашій державі [20].

Виходячи з висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на відповідний законопроект, прийнятий закон про лобіювання значною мірою базується на міжнародних стандартах та належній європейській практиці в сфері регулювання лобістської діяльності. Зокрема, експерти особливо відзначили запровадження Реєстру прозорості, встановлення вимог щодо розкриття відомостей про лобістську діяльність, наявність обмежень займатися лобізмом колишніх публічних посадовців [3].

Прийняття закону 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 [26]. Зміни до ст. 48 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» встановлюють обов'язок головного комітету запрошувати на свої засідання з розгляду законопроектів суб'єктів лобіювання, які подали аналітичні матеріали до такого законопроекту, й наділяє лобістів правом виступу з відповідних питань [19].

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 [23].

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», «потен-

ційний та реальний конфлікт інтересів» 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 Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – 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 [14].

Досить широке коло законів та інших нормативно-правових актів містить норми, що, фактично, регулюють різні аспекти лобізму. Насамперед, йдеться 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 [18]. Такі норми надають можливість отримання, використання та поширення інформації суб'єктами лобізму з метою впливу на процес прийняття нормативно-правових актів [7, 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» [12]. 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 містить Закон України «Про захист персональних даних» [16]. Ст. 5 даного закону визначає, що персональні дані можуть бути віднесені до конфіденційної інформації про особу законом або відповідною особою. Обробка даних про фізичну особу, які є конфіденційною інформацією, неможлива без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини (ст. 6). Відповідно до ст. 16, порядок доступу до персональних даних третіх осіб визначається умовами згоди суб'єкта цих даних на їх обробку, наданої володільцю персональних даних, або відповідно до вимог закону. Отже, наведених та інших законодавчих обмежень щодо персональних даних мають дотримуватися як суб'єкти лобіювання при збиранні та поширенні інформації в процесі своєї діяльності, так і НАЗК при веденні Реєстру прозорості й здійсненні моніторингу дотримання вимог законодавства з питань лобіювання.

Ст. 9 закону про лобіювання передбачає можливість виступати його суб'єктами для громадських об'єднань, інших неприбуткових підприємств, установ та організацій. Діяльність таких суб'єктів регулюється, насамперед, Законом України «Про громадські об'єднання» [10]. Його ст. 21 надає громадським об'єднанням право здійснювати відповідно до закону підприємницьку діяльність, різновидом якої є лобізм, а також права, необхідні лобістам: звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами; одержувати публічну інформацію, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень; проводити мирні зібрання; брати участь у розробленні проектів нормативно-правових актів, здійсненні державної регуляторної політики, у роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, що утворюються органами публічної влади.

Доцільно виокремити Закон України «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності», що, серед іншого, визначає засади взаємодії таких організацій з орга-

нами публічної влади [22]. Згідно із ст. 1 даного закону, такі організації й об'єднання належать до неприбуткових громадських організацій, тобто, серед іншого, можуть займатися лобіюванням. Ст. 5 визначає мету діяльності організацій роботодавців та їх об'єднань як представництво та захист прав та законних інтересів роботодавців у економічній, соціальній, трудовій та інших сферах. Отже, фактично, лобізм виступає змістом діяльності даних структур. Важливе значення у контексті лобізму має Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», оскільки ці спілки також є неприбутковими громадськими організаціями. Фактично, вони виступають лобістськими структурами, так як створюються з метою здійснення представництва та захисту трудових, соціально-економічних прав та інтересів їх членів (ст. 2) [24].

Ст. 7 закону про лобіювання відносить до методів лобіювання будь-яку пряму чи опосередковану комунікацію з об'єктом лобіювання щодо питань, пов'язаних з предметом лобіювання. Крім того, ст. 14 надає право суб'єктам лобіювання на звернення до його об'єктів, а ст. 15 закріплює обов'язок останніх розглядати такі письмові та електронні звернення [20]. Таким чином, лобістська діяльність може практично здійснюватися, зокрема, за допомогою механізмів участі громадськості у прийнятті рішень органів публічної влади.

На рівні уряду § 3 Регламенту Кабінету Міністрів України передбачає залучення громадян до процесу прийняття рішень з питань, що мають важливе суспільне значення, а також залучення всеукраїнських профспілок, їх об'єднань та всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців до прийняття рішень з питань, що стосуються формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин [15].

Усталеним підходом до участі суспільних суб'єктів, в тому числі з метою лобіювання, у виробленні державної політики в Україні виступають владно-громадські консультації. Ст. 22 Закону України «Про громадські об'єднання» передбачає таку участь у двох формах: проведення консультацій органів публічної влади з громадськими об'єднаннями стосовно важливих питань державного і суспільного життя, розроблення відповідних проектів нормативно-правових актів; утворення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів при органах публічної влади за участю представників громадських

об'єднань [10]. § 42 Регламенту Кабінету Міністрів України вимагає від розробників проектів актів уряду забезпечувати проведення публічних консультацій з представниками заінтересованих сторін, а значить – і з лобістами [15].

З погляду практичних механізмів лобізму через публічні консультації необхідно відзначити постанову Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. № 996, що визначає правила та процедури проведення консультацій з громадськістю з відповідних питань [13]. Документ передбачає залучення до консультацій, серед інших, суб'єктів, які можуть займатися лобізмом – громадських об'єднань, професійних спілок та їх об'єднань, асоціацій, організацій роботодавців та їх об'єднань, інших непідприємницьких товариств та установ, легалізованих відповідно до законодавства.

В подальшому передбачається прийняття спеціального Закону України «Про публічні консультації», проект якого від 23 жовтня 2020 р. № 4254 прийнятий парламентом в першому читанні [25]. Проект 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 проектів стратегічних та програмних документів, нормативно-правових актів для узгодження публічних та приватних інтересів. Отже, даний закон, в разі його прийняття, буде напряму стосуватися лобіювання, що завжди здійснюється в певних комерційних інтересах.

До механізмів взаємодії лобістів з органами публічної влади доцільно віднести також діяльність громадських рад як тимчасових консультативно-дорадчих органів при органах виконавчої влади, рекомендаційні рішення яких щодо вирішення питань у відповідних сферах, підготовки проектів нормативно-правових актів є обов'язковими для розгляду даними органами [13]. До функцій громадських рад, що можуть використовуватися лобістами, належать також збір, узагальнення та подання органу виконавчої влади пропозицій громадськості щодо вирішення питань, які мають важливе суспільне значення.

Загалом при Кабінеті Міністрів України може діяти кілька типів консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, з яких лобістами для досягнення свої цілей можуть використовуватися: ради, що призначені для вивчення проблемних питань, пов'язаних з реалізацією державної

політики у відповідній сфері; робочі групи, що утворюються для участі у підготовці проектів нормативно-правових актів, інших документів, що подаються на розгляд Кабінету Міністрів України [9].

В аспекті комунікацій суб'єктів лобіювання з органами публічної влади за допомогою звернень базовим є Закон України «Про звернення громадян», ст. 1 якого гарантує громадянам України право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування та ін. із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення [17]. В межах електронного уряду ст. 5 даного закону встановлює особливу форму колективних звернень громадян – електронні петиції, що можуть подаватися до вищих органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

На місцевому рівні ст. 9, 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та ст. 10, 12, 17 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» передбачають механізми лобізму в органах місцевого самоврядування шляхом: ініціювання членами територіальної громади розгляду в раді (у порядку місцевої ініціативи) будь-яких питань, віднесених до відання місцевого самоврядування; внесення пропозицій за результатами громадських слухань, що підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування; подання пропозицій, заяв або скарг громадян до депутатів місцевих рад, зокрема, через особистий прийом; надання виборцями доручень цим депутатам [21; 27].

Висновки. Загальним правовим підґрунтям лобістської діяльності є низка фундаментальних прав людини і громадянина, що гарантовані ст. 34, 36, 38-40 Конституції України. Формування на цій основі вітчизняної моделі нормативно-правового забезпечення лобізму було довгим і складним процесом, що продовжувався більше двох десятиліть і наразі завершився прийняттям в 2024 р. закону про лобіювання. Цей закон легалізував інститут лобізму та визначив правові засади його функціонування в нашій державі. До переваг запровадженої моделі доцільно віднести: докладне визначення прав та обов'язків суб'єктів лобіювання; значну деталізацію переліку видів діяльності, що не є лобіюванням; запровадження Реєстру прозорості; встановлення вимог щодо розкриття відомостей про лобістську діяльність; наявність

обмежень займатися лобізмом колишніх публічних посадовців; наявність детальних обмежень щодо суб'єктів, клієнтів, бенефіціарів, джерел фінансування лобістської діяльності; окреслення переліку сфер, в яких заборонено здійснювати лобістську діяльність; наявність положень щодо запровадження Правил етичної поведінки суб'єктів лобістської діяльності та врегулювання конфлікту інтересів; досить ґрунтовно розроблений механізм контролю лобізму з покладенням відповідних функцій на НАЗК. Поряд з перевагами, закон про лобіювання, на наш погляд, потребує удосконалення, зокрема, 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 НАЗК тощо.

Регулювання різних аспектів лобістської діяльності, крім спеціального закону, фактично, здійснюється низкою інших нормативно-правових актів, що в цілому забезпечують функціонування інституту лобізму в Україні. Проте, для забезпечення дієвості даного інституту в інтересах су-

спільства видається необхідним удосконалення законодавства, принаймні, за наступними напрямками: регулювання лобістської діяльності громадських об'єднань в Законі України «Про громадські об'єднання»; регламентація взаємодії публічних службовців з лобістами в законах України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування»; унормування процедур лобістської діяльності при доопрацюванні проекту Закону України «Про публічні консультації»; чітке визначення механізмів лобізму на місцевому рівні в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»; регламентація участі суб'єктів лобіювання в діяльності консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів при органах виконавчої влади; затвердження правил етичної поведінки парламентарів, урядовців та публічних службовців щодо відносин з лобістами; запровадження дієвих санкцій для суб'єктів лобіювання за незаконні дії в Кримінальному кодексі України та Кодексі України про адміністративні правопорушення. Зазначені потреби системного оновлення законодавства визначають перспективи подальших досліджень.

Список літератури:

1. Базілевич Д., Нестерович В., Федоренко В. Інститут лобіювання в Україні та за кордоном: походження, проблеми, перспективи розвитку: наук.-інформ. вид. Київ: ФОП Москаленко О.М., 2015. 111 с.
2. Богиня Т.Ю. Перспективи законодавчого регулювання інституту лобізму в Україні. *Держава і право*. 2013. Вип. 61. С. 498–504.
3. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про добросчесне лобіювання» від 5 січня 2024 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43386> (дата звернення: 1.02.2024).
4. Головка В. Становлення лобізму в Україні: проблеми законодавчого регулювання. *Гуманітарний журнал*. 2012. № 4. С. 130–134.
5. Заява організацій громадянського суспільства щодо законопроектів про лобізм в Україні від 24 лютого 2021 р. URL: <https://detector.media/community/article/185203/2021-02-24-zayava-organizatsiy-gromadyanskogo-suspilstva-shchodo-zakonoproiektiv-pro-lobizm-v-ukraini/> (дата звернення: 1.02.2024).
6. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 15.01.2024).
7. 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.
8. Нестерович В.Ф. Легітимація лобіювання в Україні: від ідеї до закону. *Вісник ЛДУВС ім. Е.О.Дідоренка*. 2015. № 4. С. 36–46.
9. Питання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. № 599 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/599-2009-п#Text> (дата звернення: 20.02.2024).
10. Про громадські об'єднання: Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text> (дата звернення: 5.02.2024).
11. Про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні: проект Закону України від 11 лютого 2020 р. № 3059 / Верховна Рада України. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=68128&pf35401=545261> (дата звернення: 1.02.2024).
12. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення: 3.02.2024).

13. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п#Text> (дата звернення: 20.01.2024).
14. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 20.01.2024).
15. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-п> (дата звернення: 3.02.2024).
16. Про захист персональних даних: Закон України від 1 червня 2010 р. № 2297-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text> (дата звернення: 8.02.2024).
17. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр#Text> (дата звернення: 11.02.2024).
18. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text> (дата звернення: 5.02.2023).
19. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-вр/doc#Text> (дата звернення: 8.02.2024).
20. Про лобіювання: Закон України від 23 лютого 2024 р. № 3606-IX / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3606-IX#Text> (дата звернення: 5.02.2024).
21. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text> (дата звернення: 8.02.2024).
22. Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності: Закон України від 22 червня 2012 р. № 5026-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5026-17#Text> (дата звернення: 8.02.2024).
23. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text> (дата звернення: 8.02.2024).
24. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15 вересня 1999 р. № 1045-XIV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1045-14#Text> (дата звернення: 11.02.2024).
25. Про публічні консультації: проект Закону України від 23 жовтня 2020 р. № 4254 / Верховна Рада України. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70235 (дата звернення: 11.02.2024).
26. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text> (дата звернення: 26.01.2024).
27. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 р. № 93-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text> (дата звернення: 5.02.2024).
28. 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. *Офіц. вісн. України*. 2014. № 75. С. 83.
29. Legal Regulation of Lobbying Activities in the Context of Public Decision Making: Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe, 22 March 2017 № CM/Rec(2017)2. URL: <https://rm.coe.int/legal-regulation-of-lobbyingactivities/168073ed69> (дата звернення: 17.01.2024).

Kotsupal D.V. ANALYSIS OF NORMATIVE-LEGAL SUPPORT OF LOBBYING ACTIVITY IN UKRAINIAN PUBLIC GOVERNANCE

In this article the evolution of models of lobbying normative-legal support in Ukraine is highlighted culminating in adoption the Law of Ukraine "On Lobbying" in 2024. The advantages of implemented model are discovered, namely: detailed determination of rights and duties of lobbying subjects; considerable concretization of activity kinds not belonging to lobbying; creation of the Transparency Registry; establishment of requirements concerning data disclosure about lobbying activity; presence of limitations to lobbying activity for former public officials; outlining the set of spheres forbidden for lobbying; clauses concerning implementation of the Rules of Ethical Conduct for Lobbying Subjects and conflict of interest regulation, etc. The needs of improvement to the Law of Ukraine "On Lobbying" are determined in aspects of conceptual apparatus clearness, distinguishing between lobbying and public participation in decision making of public authorities, lobbyist liability, determination of rights and duties of lobbying objects, control activity of the National agency on corruption prevention, etc.

The set of normative-legal acts is generalized, besides the special law, providing for functioning of lobbying institute in Ukraine. The conclusion is made on need of legislation improvements in view of providing for lobbying efficiency. Such improvements should be made at least in following directions:

- regulation of lobbying activity for public associations in the Law of Ukraine “On Public Associations”;
- regulation of interactions between public servants and lobbyists in the laws of Ukraine “On State Service”, “On Service in Local Self-Government Authorities”;
- inclusion of lobbying procedures during completion the Draft Law of Ukraine “On public consultations”;
- clear determination of lobbying mechanisms on the local level in the Law of Ukraine “On Local Self-Government in Ukraine”;
- regulation of lobbying subjects participation in consulting, advisory and other subsidiary bodies under executive authorities;
- adoption the rules of ethical conduct for parliamentarians, members of government and public servants concerning their relations with lobbyists;
- efficient penalties for illegal acts of lobbying subjects in the Criminal Code of Ukraine and in the Code of Ukraine for Administrative Offences.

Key words: lobbying activity, public governance, normative-legal support, lobbyism legalization, legislation improvement.