

ВПЛИВ СУСПІЛЬСТВА НА ПРОЦЕС НОРМОТВОРЕННЯ ЧЕРЕЗ МЕХАНІЗМИ АДВОКАЦІЇ ТА ЛОБІЗМУ

THE INFLUENCE OF SOCIETY ON THE LEGISLATIVE PROCESS THROUGH ADVOCACY AND LOBBYING MECHANISMS

Попова А.В., студентка I курсу магістратури факультету адвокатури
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Дюжник Д.О., студент I курсу магістратури факультету адвокатури
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

У статті розглядаються два важливі механізми участі суспільства у процесі нормотворення: адвокація та лобізм. Автори статті зазначають, що ці механізми мають різні цілі та методи. Адвокація є публічною та відкритою діяльністю, яка здійснюється в інтересах суспільства в цілому. Лобізм же спрямований на захист інтересів окремих осіб або груп, які можуть бути економічними, політичними, соціальними тощо.

Автори статті також зазначають, що лобізм є важливим механізмом участі суспільства у формуванні державної політики. Однак, він може призвести до виникнення корупції та обмеження прав громадськості. Тому лобізм необхідно нормативно регулювати.

В рамках адаптації законодавства України до вимог автори статті пропонують регулювати лобізм в рамках континентальної традиції, яка полягає в тому, що регулюється саме діяльність об'єктів впливу. Це означає, що законодавство має встановлювати правила поведінки для посадових осіб, які піддаються впливу. Водночас, автори зазначають про необхідність також враховувати міжнародний досвід у регулюванні лобізму та адвокації, щоб впроваджувати найкращі практики та стандарти.

У світлі цього важливо розглядати лобізм та адвокацію як взаємопов'язані, але різні форми впливу на формування суспільно-політичних рішень. Забезпечення захисту інтересів та ефективного функціонування цих механізмів вимагає не лише саморегуляції через професійні асоціації, але й належного законодавчого врегулювання з метою уникнення тінювих практик та забезпечення прозорості та відкритості у процесі взаємодії між громадянами та владою.

Особливо важливим є вироблення чітких вимог до несумісності та формулювання конкретних вимог до посадових осіб та органів влади. Додатковим ключовим кроком є створення ефективного механізму, спрямованого на забезпечення прозорості та відкритості в лобістській діяльності.

Ключові слова: нормотворення, лобізм, адвокація, вплив суспільства, лобювання.

The article explores two important mechanisms of societal participation in the process of norm-setting: advocacy and lobbying. The authors note that these mechanisms have different goals and methods. Advocacy is a public and transparent activity carried out in the interests of society as a whole. On the other hand, lobbying is aimed at protecting the interests of individuals or groups, which may be economic, political, social, etc.

The authors also point out that lobbying is a crucial mechanism for societal participation in shaping state policies. However, it can lead to corruption and limit the rights of the public. Therefore, lobbying needs to be normatively regulated.

In the context of adapting Ukrainian legislation to meet these requirements, the authors suggest regulating lobbying within the continental tradition, which involves regulating the activities of influencing entities. This means that legislation should establish rules of conduct for officials who are subject to influence. At the same time, the authors note the importance of considering international experience in regulating lobbying and advocacy to implement best practices and standards.

In light of this, it is important to consider lobbying and advocacy as interrelated but different forms of influencing the formation of socio-political decisions. Ensuring the protection of interests and the effective functioning of these mechanisms requires not only self-regulation through professional associations but also proper legislative regulation to avoid shadow practices and ensure transparency and openness in the interaction between citizens and government.

Particularly important is the development of clear requirements for conflict of interest and the formulation of specific demands for officials and government bodies. An additional key step is the creation of an effective mechanism aimed at ensuring transparency and openness in lobbying activities.

Key words: norm-setting, lobbying, advocacy, societal influence, lobbying activities.

Процес нормотворення за своєю суттю є процесом створення нових норм права – головного регулятора суспільних відносин в Україні. У цій статті ми ставимо за мету дослідити процес законодавчого нормотворення через призму впливу суспільства на цей процес. За час від ініціації законодавчих змін до введення в дію нової законодавчої норми законопроект може декілька разів змінитися, що відбувається через вплив з боку заінтересованих осіб, ба більше – сам факт ініціації такої норми вже є проявом впливу заінтересованих осіб.

Предмет дослідження нашої статті тісно пов'язано із поняттям «лобізм», вивченням якого присвячено роботи зокрема: Д. С. Виговський, О. О. Одинцова, Базілевич Д. С., О. В. Дягілев та інші.

Разом з тим, питанням співвідношення лобізму та адвокації, а також практичному значенню цих відмінностей присвячено недостатню кількість робіт.

Метою даної статті є дослідження способів та механізмів впливу суспільства на процес нормотворення, дослідження питання необхідності правового регулювання такого впливу.

Серед основних ознак, які притаманні кожній державі, є наявність спеціального апарату управління, тобто системи органів державної влади, яка має важливе значення для забезпечення правопорядку, стабільності, захисту прав та свобод, розвитку економіки та соціальної сфери, а також постійного розвитку держави в цілому.

Відповідно до Конституції України наша держава є демократичною. Однією із ознак України як демократичної держави є те, що народ здійснює свою владу у тому числі і через органи державної влади, а також органи місцевого самоврядування. Важливо також зазначити, що це передбачає наявність у її представників не тільки прав, але й обов'язків, оскільки за їх здійснення влада несе неабияку відповідальність перед усім Українським народом.

Органи влади, приймаючи будь-які управлінські рішення, впливають на всі сфери життя громадян, а тому зі свого боку громадяни та їх об'єднання прагнуть вплинути на процес ухвалення цих рішень, відстоюючи свої законні права та інтереси. Конституцією передбачено здійснення народного волевиявлення, зокрема, через вибори або референдум, проте ці форми народовладдя не передбача-

ють такого механізму, тому у зв'язку з цим виникає нове політико-правове явище – лобізм.

У процесі створення нових норм задіяне велике число людей – представників груп інтересів, що здійснюють вплив на суб'єктів законодавчого процесу – найчастіше органи державної влади. Залежно від розмежування компетенції вищі органи виконавчої та законодавчої влади, органи місцевого самоврядування зазнають впливу з різних сторін та з різних питань. Вплив на органи державної влади здійснюється як загалом – коли адресатом (об'єктом) впливу є орган влади загалом, так і фрагментарно – коли адресатом впливу є певні структури, уповноважені на ухвалення тих чи інших рішень. Часто, такому фрагментарному впливу піддаються парламентські структури (наприклад: профільні комітети, парламентські партії, апарат ВР України). Навести повний перелік об'єктів впливу буде недоречним, тим більше що ми не ставимо перед собою таких цілей, однак зазначимо, що до переліку таких об'єктів може бути віднесено будь яку особу або орган, що має право законодавчої ініціативи, задіяна у процесі ухвалення управлінських рішень, залучена до законодавчого процесу у широкому значенні [1, с. 37].

Вплив же здійснюється певними особами – представниками груп інтересів (заінтересовані особи). Такими суб'єктами можуть бути представники громадянського суспільства, особи із високим рівнем довіри у суспільстві, визнані суспільством «лідери думок» [2, с. 15]. Такий вплив носить зазвичай публічний характер, а розповсюдженою назвою для такого впливу є термін «адвокація», який ми розглянемо далі. Водночас, коли такий вплив носить непублічний характер та передбачає не стільки (або не тільки) публічні механізми переконання, популяризації певної позиції тощо, а скоріше неформальний, тінювий вплив напряду на суб'єктів, що залученні до процесу нормотворення. Через непублічність цього процесу, відсутність усталеного інституту нормативного впливу на ухвалення рішень (та нормотворення), вважаємо, що він має внутрішньо-корпоративну структуру та фактично підпадає під визначення поняття «лобізм», який теж буде розглянуто нами далі [3, с. 98]. Часто суб'єктом лобістської діяльності є представники внутрішньо-корпоративної структури певного органу – особи що добре обізнані у внутрішній структурі об'єкту впливу, розуміють специфіку процесу ухвалення рішень та можуть ефективно вплинути на цей процес. Водночас, публічна сторона впливу (або адвокація) зазвичай здійснюється добросовісною особою, що має високий авторитет та суспільну репутацію. Такий погляд сформувався через прозорість та підзвітність перед суспільством публічного процесу впливу на нормотворення, а самі суб'єкти впливу можуть діяти як представники організованих так і не організованих суспільних груп.

Власне, лобізм, визначений О. О. Одінцовою, в контексті правової науки, не є виключно правовим явищем, і його визначення різниціється залежно від області дослідження. Згідно з правовим визначенням Одінцової, лобізм представляє собою комплекс норм, які регулюють процес впливу суб'єктів лобістських правовідносин на органи державної влади з метою захисту своїх інтересів. З іншого боку, це визначення визнає лобізм як невід'ємний елемент сучасного правового життя держави, що дозволяє активну участь учасників правових відносин у захисті своїх інтересів на різних рівнях влади, використовуючи форми та методи, не заборонені законом [4, с. 7].

У цьому контексті, лобізм – це процес законного впливу на чітко визначені законом органи влади та їх посадових осіб від зареєстрованих та акредитованих осіб з метою закріплення власних чи третіх осіб (замовників) інтересів у нормативно-правових актах [5, с. 58].

Важливо відзначити, що зміст та значення терміну «лобізм» відчутно змінилися від його початкового виник-

нення. Сучасні вітчизняні науковці розглядають лобізм як інститут легітимного впливу заінтересованих сторін на органи державної влади. Головна мета лобізму полягає в захисті власних інтересів під час ухвалення державно-владних рішень, і це відбувається за допомогою чітко визначених законом форм та методів.

Такий підхід свідчить про еволюцію терміну «лобізм» та його визнання як невід'ємної частини механізму взаємодії суспільства із законотворчим процесом. У рамках конституційного права України, врахування лобізму як елемента легітимного впливу відображає не лише динаміку самого терміну, але й актуальність врахування інтересів громадян при формуванні нормативно-правового середовища.

Процес нормотворення сам по собі достатньо врегульований. Так, процедура яку проходить законопроект перед тим як набути сили закону врегульовано ЗУ «Про Регламент Верховної Ради України», окремими нормами Цивільного кодексу України, Кримінального кодексу України тощо. В українському законодавстві відсутній окремий акт, що мав би на меті врегулювати процес впливу на нормотворення. Водночас, на нашу думку врегулювання всіх аспектів впливу на нормотворення не є доречним, на відміну від часткового врегулювання «найбільш ризикових» аспектів такого впливу – вплив що здійснюється не публічно, без суспільного контролю, або лобізм.

Так, наприклад у США, правовий статус лобістів чітко визначено, а законодавство суворо регулює їхню діяльність, встановлюючи триланкову систему впливу «клієнт – професійний лобіст – орган влади», встановлює обов'язок реєстрації лобістів, подання звітності [1, с. 35]. Норми законодавства що регулюють діяльність лобістів у США інкорпоровані у єдиний законодавчий акт – Федеральний закон "Про регулювання лобізму," [6, с. 56].

Наявність окремого акту що регулює всі аспекти діяльності лобістів є ознакою англо-американської моделі лобізму, де законодавчо врегульована діяльність суб'єктиві лобістського впливу [1, с. 35], на відміну від європейської моделі, де переважно відносити у цій сфері врегульовані на основі добровільного корпоративного саморегулювання та врегулювання лише діяльності об'єктів впливу [7, с. 48].

У нашій державі існує інша ситуація, оскільки відносини, які пов'язані з лобізмом, на жаль, є недостатньо врегульованими. Українське регулювання цієї сфери містить лише загальні вимоги, які стосуються взаємодії уповноважених осіб з громадськістю. Така взаємодія передбачена у деяких нормативно-правових актах, серед яких основним регулятором виступає Закон України «Про звернення громадян». Існують також і інші, зокрема, Закон України «Про комітети Верховної Ради України», Закон України «Про статус народного депутата України», Закон України «Про Кабінет Міністрів України», Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» тощо.

Законодавче регулювання в Україні полягає у площині регулювання публічних проявів лобізму. Водночас, казати про регулювання лобізму тут не є доречним, оскільки фактично врегульовані подібні відносити – відносити адвокатам.

Англійське слово «advocacy» походить від латинського кореня, що означає «закликати». Основним значенням цього слова є «заклик до людей стати на ваш бік». Термін «адвокація» може використовуватися в різних контекстах і для різної діяльності. Це може бути діяльність громадських організацій, політичних партій чи взагалі окремих громадян.

Адвокація визначається у доктрині як активна діяльність індивідів чи організованих груп з метою впливу на громадську політику та прийняття рішень політичних, економічних і соціальних інституцій. Головна мета

цієї діяльності полягає в представництві та захисті прав та інтересів конкретних осіб чи груп [2, с. 6].

Таким чином, адвокаційні механізми взаємодіють із суспільством, забезпечуючи ефективний вплив на нормотворчий процес через взаємодію з лобістськими структурами та органами влади. Це дозволяє громадськості активно впливати на створення законодавчого середовища, що враховує потреби та цінності різних соціальних груп.

Серед методів впливу, які можуть використовуватися в адвокаційній діяльності, є такі, як: інформаційні компанії, публічні акції, проведення досліджень, петиції. Отже, на відміну від лобізму, вплив в адвокації відбувається не стільки через внутрішню структуру об'єктів впливу, скільки через публічні механізми впливу. Часто такий вплив відбувається через ЗМІ та інтернет [2, с. 70].

Також часто використовується механізм подачі електронних петицій виявилася ефективним інструментом, оскільки вона впроваджує механізм взаємодії між громадянами та владними структурами. Робота з е-петиціями не лише забезпечує зручний канал комунікації, але й сприяє формуванню позитивного досвіду взаємодії громадян та влади. Цей діалог стає не просто винятковою ситуацією, але й поступовою нормою, що підтримує ефективність адвокаційних кампаній [8; 9, с. 2–3].

Усі вищезазначені методи можуть бути спрямовані на досягнення різноманітних результатів, наприклад, формування громадської думки, підвищення обізнаності стосовно певної проблеми, а також залучення громадськості до вирішення проблем. Таким чином, адвокація є важливим інструментом, який може бути використаний для позитивних змін у суспільстві.

Суб'єктами адвокаційної діяльності є особи, які захищають суспільні інтереси у відносинах з відповідними органами влади. Вони можуть діяти як самостійно, так і в організаціях, які дозволяють згуртувати людей навколо вирішення певної проблеми, об'єднати спільні зусилля та тим самим підвищити ефективність такої діяльності.

Планування адвокаційної кампанії може включати в себе декілька основних етапів. По-перше, необхідно чітко окреслити проблему, яка потребує вирішення, а також обдумати можливі шляхи її вирішення. По-друге, треба визначити основні напрямки діяльності та методи досягнення поставлених цілей. По-третє, слід визначити цільову аудиторію та аргументи, які будуть використовуватися для впливу на неї. По-четверте, потрібно вирішити, які саме ресурси знадобляться для реалізації кампанії. По-п'яте, необхідно розробити механізм оцінки ефективності кампанії. Всі ці етапи є дійсно необхідними, оскільки відповідальне та ретельне ставлення до планування кампанії дозволяє підвищити її ефективність і досягти гарних результатів [10, с. 5].

Вплив же на нормотворення під час здійснення адвокаційних кампаній відбувається шляхом (1) формування суспільного запиту на зміну/доповнення нормативного регулювання, (2) пропозиції щодо унормування суспільних відносин, не унормованих наразі або (3) усунення колізій законодавчого регулювання. Під впливом заходів адвокаційної кампанії суб'єкти законодавчої ініціативи вчиняють дії спрямовані на формування нового законодавчого регулювання. У цьому контексті важливо зазначити, що суб'єкти адвокаційної діяльності не перебирають на себе функції законодавчого органу і не створюють норми самостійно, вони лише формують обставини (соціальні, політичні), під впливом яких суб'єкти законодавчої ініціативи і здійснюють нормотворення.

На наш погляд, правове регулювання впливу суспільства на процес нормотворення варто будувати на ідеї корпоративної саморегуляції суб'єктів та регулюванні об'єктів такого впливу. На наш погляд, поняття адвокації є більш широким за поняття лобізму, оскільки обидві кампанії включають різноманітні дії, такі як демонстрації, конференції, публічні заходи, публікації у ЗМІ та медіа-кампа-

нії, водночас лобістська діяльність використовує також неопублічні механізми впливу: неформальні контакти, персональні листи, звернення та телефонні розмови [11, с. 5].

Лобізм є комплексним явищем, яке охоплює різноманітні суспільні відносини. З цього випливає необхідність комплексного підходу до вироблення законодавчого регулювання, включаючи всі супутні закони. Відсутність ефективного регулювання лобістської діяльності може призвести до негативних наслідків та корупційних ризиків. Зокрема, з моменту підписання Угоди про асоціацію з ЄС, Україна зобов'язалася сприяти інституційній розбудові, включаючи лобіювання [12]. Це визначає необхідність регулювання лобізму за європейським зразком.

У світлі цього, необхідно розглядати лобізм та адвокацію як взаємопов'язані, але різні форми впливу на формування суспільно-політичних рішень. Захист інтересів та ефективне функціонування цих механізмів вимагають не лише саморегуляції через професійні асоціації, але й відповідного законодавчого врегулювання для уникнення тіньових практик і забезпечення прозорості та відкритості в процесі взаємодії між громадянами та владою.

У процесі формування нормативно-правового регулювання необхідно враховувати відмінності між лобізмом та адвокацією. Лобізм потребує визначення чітких параметрів його функціонування, що включає регулювання за континентальною моделлю, коли врегульовано поведінку об'єктів впливу.

Зокрема, важливо виробити чіткі вимоги до несумісності та формулювання вимог до посадових осіб та органів влади. Додатково, важливим кроком є створення механізму, що забезпечує прозорість та відкритість лобістської діяльності.

Необхідно чітко визначити межі застосування норм рамкового закону, вказавши, що його положення не поширюються на діяльність неурядових громадських організацій, суспільних чи професійних груп, які вже мають право, визначене іншими законами, на участь у формуванні політики держави [13]. Слід детально визначити категорії суб'єктів адвокації та чітко відмежовувати лобістську діяльність від адвокаційної, щоб уникнути можливої загрози розповсюдження дії закону про регулювання лобістської діяльності на громадський сектор. Таким чином, важливо зберегти право на захист суспільних інтересів через адвокаційні кампанії.

Висновок. Підсумовуючи вищезазначене, ми робимо висновок про те, що лобізм та адвокація є важливими механізмами участі суспільства у процесі нормотворення, проте слід зауважити на тому, що вони мають різні цілі та методи. Вплив лобістів глибоко інтегрований у нашу політичну систему, у зв'язку з цим ця сфера, очевидно, потребує законодавчого регулювання, проте станом на 2023 рік у нашій державі досі відсутнє законодавство, яке б її регулювало. Адвокація є публічною та відкритою діяльністю, яка здійснюється в інтересах суспільства в цілому, а тому її регулювання має відносно «свободу». Це означає, що адвокаційна діяльність не повинна обмежуватися спеціальними нормативно-правовими актами. Лобізм же повинен врегульовуватися більш детально. Така відмінність зумовлена особливим конституційно-правовим статусом об'єктів впливу, оскільки такий вплив може призвести до виникнення корупційних ризиків, а також необґрунтованого обмеження права громадян. Отже, для того, аби мінімізувати ризики, пов'язані з лобізмом, необхідно його нормативно регулювати. Регулювання сфери лобізму має відбуватися в рамках континентальної традиції, яка полягає в тому, що акцент регулювання робиться саме на діяльності посадових осіб. Це означає, що законодавство має встановлювати правила поведінки для посадових осіб, які контактують з лобістами. Таким чином, необхідним є встановлення конкретних законодавчих вимог, а також певних обмежень щодо здійснення впливу суспільства на нормотворення, що у подальшому допоможе забезпечити ефективний контроль за нею з боку держави та суспільства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Лубінець Д. В. До питання про типологію українського лобізму. *Політикус : наук. журнал*. 2019. № 4. С. 34–40.
2. Прокопенко О. В. Адвокаційна діяльність та некомерційне лобіювання в Україні: посібник. Київ, 2017. 82 с.
3. Самойленко О. О. Запровадження європейської моделі лобістської діяльності в Україні. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2020. № 4. С. 94–99.
4. Одінцова, О. О. Правове регулювання лобізму в сучасній Україні (загальнотеоретичне дослідження) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.01. Одеса, 2008. 21 с.
5. Нестерович В. Ф. Основні підходи до визначення поняття «лобіювання». *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2010. № 1. С. 50–58.
6. Яровой Т. С. Становлення законодавчого регулювання лобізму в США як приклад для України. *Аспекти публічного управління*. 2019. № 1–2. С. 53–60.
7. Кушніренко, О. Г. Політико-правовий інститут лобізму: досвід нормативного регулювання країн Євросоюзу та шляхи легалізації в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2010. Вип. 19. С. 46–56.
8. Про звернення громадян : Закон України від 02 жовт. 1996 р. № 393/96-ВР. *Голос України*. 1996. 22 жовт.
9. Хуткий Д. Е-петиції в Україні: формування народного порядку денного: аналітична записка. Київ, 2017. 8 с.
10. Навроцький В. В., Менджул М. В. Кампанія адвоката як інструмент демократичних перетворень : навч. посіб. Ужгород : Видавництво Олександри Гаркуші, 2011. 59 с.
11. Huub Sloot and Mariken Gaanderse. Guidelines on lobby and advocacy. Drukkerij Roos en Roos. 2010. 52 p. URL : https://lastradainternational.org/lisidocs/guidelines_on_lobby_and_advocacy.pdf (дата звернення: 26.10.2023).
12. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16 верес. 2014р. № 1678-VII. *Голос України*. 2014. 17 верес.
13. Закон про правове та прозоре регулювання діяльності з лобіювання № 3059-2 : проект від 02.03.2020. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68275 (дата звернення: 30.10.2023).