

Стандарти Організації економічного співробітництва та розвитку щодо урегулювання лобіювання

У статті розглянуто стандарти Організації економічного співробітництва та розвитку щодо урегулювання лобіювання. Ця міжнародна організація постійно здійснює досить помітні заходи щодо впровадження міжнародних стандартів у сфері регулювання лобіювання та їх імплементації на національному рівні країнами-учасницями. Головним лейтмотивом такої уваги Організації економічного співробітництва і розвитку до просування ідеї законодавчого регулювання лобіювання на національному рівні є насамперед запобігання корупції при прийнятті нормативно-правових актів.

Ключові слова: Організація економічного співробітництва та розвитку, урегулювання, лобіювання, лобіст, прозорість.

Постановка проблеми. Гучні лобістські скандали, які набули транснаціонального масштабу, що проявилися як у країнах з усталеними демократичними інститутами, так і в країнах так званої «молодої» демократії, змусили долучитися до процесу урегулювання лобіювання низку міжнародних організацій та наднаціональних об'єднань. Нині міжнародні стандарти щодо регулювання цього політико-правового феномену було запроваджено на рівні чотирьох міжнародних організацій та наднаціональних об'єднань. До їх числа варто віднести: 1) Європейський Союз; 2) Раду Європи; 3) Організацію економічного співробітництва та розвитку; 4) Співдружність Незалежних Держав. Вказані міжнародні організації та наднаціональні об'єднання запроваджують нормативно-правове регулювання лобіювання не лише у власних статутних органах чи владних установах, а також активно просувають ідею щодо його регулювання на національному рівні країн-членів та країн-партнерів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Міжнародний аспект урегулювання лобіювання знайшов своє відображення у наукових працях таких зарубіжних вчених як Дж. Грінвуд [1], В. Леманн, Л. Бош [2], У. Курчевська, М. Моледа-Здзієч [3], Н. Нагент [4], В. Вейндельфельд, В. Вессельс [5] та інших. У працях вказаних вчених здебільшого звертається увага на міжнародно-правові стандарти урегулювання лобіювання на рівні Європейського Союзу або Ради Європи. Водночас попри все більш помітний науковий інтерес до проблеми міжнародно-правових засад лобіювання і досі залишається не до кінця дослідженим у наукових працях вчених питання його регулювання на рівні Організації економічного співробітництва та розвитку, яка останнім часом докладає чималих зусиль щодо вироблення відповідних міжнародно-правових стандартів, які мають бути імplementовані на національно-правовий ґрунт. Тому **метою цієї статті** є розкриття стандартів Організації економічного співробітництва та розвитку щодо урегулювання лобіювання.

Виклад основного матеріалу. Лобіювання доволі довгий час залишалося поза увагою не лише міжнародно-правового унормування, але й також національного законодавчого та корпоративного регулювання. У зв'язку з цим, на протязі багатьох років домінувала думка, що лобіювання є виключно американським феноменом представництва інтересів, яке не може бути придатним для застосування в інших національних правових системах. Утім ускладнення сучасної демократичної системи та посилення ролі інститутів громадянського суспільства у вирішенні державних та суспільних справ, наочно засвідчило про прийнятність ідеї лобіювання і для інших країн. Спочатку процес законодавчого урегулювання лобіювання на національному рівні йшов занадто повільно. Зокрема, з 1940-х років до початку 2000-х років, тільки 5 країн (США, Австралія, Канада, ФРН та Грузія) урегулювали практику лобіювання спеціальним законом, який доповнювався низкою суміжних законодавчих актів про конфлікт інтересів та правилами етичної поведінки представників влади [6, с. 271-299].

Проте починаючи з 2005 року процес законодавчого урегулювання лобіювання суттєво прискорився – більше 10 країн прийняли спеціальне законодавство про лобіювання. Сприяло прориву щодо законодавчого урегулювання лобіювання на національному рівні – вироблення первинних

мінімальних міжнародних лобістських стандартів на рівні Європейського Союзу та Ради Європи. На сьогодні регулювання цього політико-правового феномену розподіляється від обов'язкових систем з вкрай детальним його регулюванням (Канада, США), до добровільних систем, як наприклад у Франції чи Данії. Багато країн, зокрема Велика Британія та Японія, покладаються на корпоративне саморегулювання лобіювання, в основі якого лежать морально-етичні акти лобістських спілок та асоціацій [7]. Окрім міжнародного чинника, досвід законодавчого урегулювання лобіювання у більшості країн наочно засвідчив, що такі дії також були вимушеною відповіддю органів публічної влади на гучні політичні корупційні скандали під час здійснення лобіювання.

На сьогодні схвалили спеціальне законодавство про лобіювання США, Австралія, Канада, Франція, ФРН, Угорщина, Ізраїль, Мексика, Грузія, Литва, Польща, Словенія, Чорногорія, а останнім часом Австрія, Нідерланди та Ірландія. Крім того, лобіювання отримало міжнародно-правове регулювання на рівні органів влади Європейського Союзу, статутних органів Ради Європи, Організації економічного співробітництва та розвитку, а також у рамках модельного законотворення СНД. Такі країни як Бразилія, Чилі, Італія, Іспанія, Великобританія, Латвія, Естонія, Російська Федерація, Україна, Молдова, Казахстан тощо обговорювали або продовжують обговорювати проекти законів про лобіювання [6, с. 271-299].

Вперше на міжнародному рівні лобіювання було урегульовано у діяльності органів влади Європейського Союзу – Європейської Комісії та Європейського Парламенту. Загальні стандарти ЄС щодо регулювання лобіювання стали чинником щодо законодавчого його унормування на національному рівні країнами-членами Європейського Союзу, а також країнами, які активно співпрацюють з ЄС. Повз цих процесів не пройшла і Україна. Прийняття та ратифікація Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом відкрило новий підхід щодо законодавчого врегулювання лобіювання в Україні та вивчення його практики у країнах членах ЄС. Зокрема, згідно зі статтею 444 вказаної Угоди, Сторони сприяють діалогу та співробітництву між учасниками громадянського суспільства з обох сторін як невід'ємної частини відносин між Україною та ЄС, шляхом сприяння процесу інституційної розбудови та консолідації організацій громадянського суспільства, у тому числі, серед іншого, лобістській діяльності, неформальному спілкуванню, візитам і семінарам тощо [8].

Не менш важливу роботу щодо урегулювання лобіювання здійснює Організація економічного співробітництва та розвитку (Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)), яка є міжнародною організацією, що об'єднує 34 країни світу, більшість з яких є країнами з високим доходом громадян та високим індексом людського розвитку. Україна розпочала співпрацю з Організацією економічного співробітництва та розвитку у 1997 році, а 6 лютого 2013 року Кабінетом Міністрів України було прийнято Розпорядження № 132-р «Про затвердження плану дій щодо поглиблення співробітництва між Україною та Організацією економічного співробітництва та розвитку на 2013-2016 роки» [9]. Безумовно, посилення співпраці України з цією впливовою міжнародною організацією буде сприяти проведенню реформ у нашій державі та отриманню необхідної міжнародної технічної допомоги у цьому процесі. Особливо корисним буде співпраця України з OECD у сфері урегулювання лобіювання.

У 2009 році Організація економічного співробітництва та розвитку провела огляд даних і досвіду національного регулювання, законодавства та саморегулювання лобістів. На підставі фактичних даних і вивчення порівняльних оглядів, тематичних досліджень по країнах і аналітичних основ, схвалених урядами, Організація економічного співробітництва та розвитку розробила 10 принципів. Щоб допомогти вирішити проблеми, які пов'язані з лобіюванням, країни-члени OECD, прийняли в 2010 році документ «Рекомендація про принципи прозорості та чесності в лобіюванні» (Recommendation on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying) в якості керівництва для осіб та рішення про те, як просувати належне управління в лобіюванні [10].

Ефективне регулювання, на думку Організації економічного співробітництва та розвитку, залежить від наступних елементів:

- визначення понять «лобіст» та «лобіювання» повинне бути ясным та однозначним;
- розкриття інформації про лобіювання: ключові аспекти лобістів та лобіювання, об'єкти лобіювання, бенефіціарії, джерела фінансування і предмети лобіювання;
- правила і керівні принципи встановлюють стандарти для очікуваної поведінки, наприклад, щоб уникнути зловживання конфіденційної інформації, конфліктів інтересів і запобігти практики «обертаючих дверей»;
- процедури забезпечення дотримання оформлення в єдиний спектр стратегій і механізмів, у тому числі моніторингу та виконання;

- організаційне керівництво сприяє розвитку культури чесності та прозорості в повсякденній практиці за допомогою регулярного розкриття інформації та аудиту для забезпечення дотримання [10].

Десять принципів Організації економічного співробітництва та розвитку для забезпечення прозорості та чесності в лобіюванні:

I. Будівництво ефективних і справедливих рамок для відкритості та доступу:

1. Країни повинні забезпечити рівні умови надання всім зацікавленим особам справедливий та рівний доступ до розробки та реалізації державної політики.

2. Правила та рекомендації з лобіювання повинні враховувати інтереси регулювання, пов'язаних з практикою лобіювання, та поважати соціально-політичні та адміністративні контексти.

3. Правила і рекомендації з лобіювання повинні бути відповідно до ширшої політики та нормативно-правової бази.

4. Країни повинні чітко визначити терміни «лобіювання» та «лобіста» або розробити правила і керівні принципи з лобіювання.

II. Підвищення транспарентності:

5. Країни повинні забезпечити адекватну ступінь прозорості та забезпечити, щоб державні посадові особи, громадяни та підприємства могли отримати достатню інформацію про лобіювання.

6. Країни повинні дозволити зацікавленим суб'єктам, в тому числі організаціям громадянського суспільства, діловим колам, засобам масової інформації та широкої громадськості уважно вивчити лобістську діяльність.

III. Розвиток культури цілісності:

7. Країни повинні виховувати культуру чесності в громадських організаціях та прийняття рішень, забезпечуючи чіткі правила і керівні принципи поведінки державних посадових осіб.

8. Лобісти повинні відповідати стандартам професіоналізму та прозорості; вони поділяють відповідальність за сприяння формуванню культури прозорості та чесності в лобіюванні.

VI. Механізми для ефективного здійснення, дотримання та розгляду:

9. Країни повинні включати ключових учасників у реалізацію узгодженого спектру стратегій і практики з метою забезпечення дотримання.

10. Країни повинні розглянути питання про функціонування їх правил і керівних принципів, пов'язаних з лобіюванням на періодичній основі і внести необхідні корективи у світлі накопиченого досвіду [10].

Ключові засади процесу розробки десяти принципів OECD для забезпечення прозорості та чесності в лобіюванні були вироблені цією міжнародною організацією виходячи насамперед з конкретних емпіричних проявів лобіювання та шляхом активного залучення до цього процесу зацікавленої громадськості. Організація економічного співробітництва та розвитку завершила проведення широких консультацій у грудні 2009 року з більш ніж ста зацікавленими сторонами, у тому числі законодавцями, представниками приватного сектору, лобістськими асоціаціями, організаціями громадянського суспільства, профспілками, мозковими центрами, вченими, а також міжнародними та регіональними державними організаціями. Всі зацікавлені сторони визнали, що принципи були своєчасними та актуальними. Зворотній зв'язок дав змогу зрозуміти, що принципи правильно вирішують основні питання та є стовпами для застосування принципів сумлінного управління в лобіюванні. Ґрунтуючись на результатах проведення багатосторонніх консультацій, консолідовані принципи були прийняті Радою Організації економічного співробітництва та розвитку в якості рекомендації у 2010 році.

Принципи відображають досвід країн з різними соціально-політичними та адміністративними контекстами і слугують вказівкою для осіб, які приймають рішення у виконавчій та законодавчій гілках влади як на національному, так і субнаціональному рівні. Принципи розроблялися паралельно з Європейською ініціативою прозорості та Кодексу поведінки представників інтересів Європейської комісії. Тому країни-члени Європейського Союзу, які прийняли спеціальне законодавство про лобіювання або його вдосконалили у контексті рекомендацій владних інституцій ЄС, не мали особливих проблем щодо імплементації OECD стандартів щодо урегулювання лобіювання.

Практичне впровадження десяти принципів Організації економічного співробітництва та розвитку для забезпечення прозорості та чесності в лобіюванні має низку позитивних здобутків. Зокрема, принципи OECD для прозорості та чесності в лобіюванні допомогли особам, які приймають рішення у вирішенні проблем, піднятих практикою лобіювання. Це єдині міжнародні принципи адресації проблем, піднятих лобіюванням та забезпечення керівництва про те, як відповідати очікуванням прозорості та підзвітності в процесі прийняття державних рішень. Вони є частиною

стратегії OECD для розвитку сильної, справедливої та прозорої економіки.

Одним з основних здобутків у впровадженні десяти принципів Організації економічного співробітництва та розвитку для забезпечення прозорості та чесності в лобіюванні є постійний моніторинг цього процесу. У Рекомендації Рада Організації економічного співробітництва та розвитку доручила Комітету громадського управління (PGC), щоб представити Раді звіт про прогрес, який буде досягнутий у здійсненні цієї рекомендації, через три роки з моменту його прийняття і регулярно після цього. Три роки потому, Комітет громадського управління підвів підсумки про прогрес, досягнутий країнами-членами і ключовим партнером. Цей процес надав можливість розглянути еволюцію ризиків і проблем в урегулюванні лобіювання, а також визначити уроки у розробці і здійсненні заходів та встановити економічно ефективні рішення для забезпечення цілісності процесу прийняття рішень [11].

Організацією економічного співробітництва та розвитку з метою більш якісного розуміння OECD стандартів щодо урегулювання лобіювання було підготовлено низку оглядових публікацій з вивчення означеної проблеми. Серед них варто виокремити чотири ключові доповіді OECD з забезпечення прозорості та чесності в лобіюванні:

1. Порівняльний огляд потенціалу та обмежень існуючого законодавства та державного регулювання, корисний для лобістів, держави і суспільної довіри. Том 1: Підвищення прозорості в рамках законодавства, OECD (2009) [10].

2. Порівняльний аналіз законів, політики та заходів, прийнятих у країнах OECD для уникнення конфлікту інтересів, коли чиновники залишають свої державні посади: Належна практика для недопущення конфлікту інтересів, OECD (2010) [11].

3. Результати опитування OECD, проведеного серед найбільших зразкових лобістів та досвідом із саморегуляції, застосовуваної лобістськими об'єднаннями, корисний для лобістів, держави і суспільної довіри. Том 2: Сприяння цілісності саморегуляції, OECD (2012) [12].

4. Лобісти, уряди та суспільна довіра. Том 3. Реалізація принципів OECD для прозорості та чесності в лобіюванні, OECD (2014) [13].

Висновки. Таким чином, Організацією економічного співробітництва та розвитку постійно здійснюються досить помітні та широкі заходи щодо запровадження міжнародних стандартів щодо регулювання лобіювання та їх імплементації на національному рівні країнами-учасниками цієї міжнародної організації. Головним лейтмотивом такої уваги OECD до просування ідеї законодавчого регулювання лобіювання на національному рівні є передусім запобігання корупції під час прийняття нормативно-правових актів, як одного з найбільш небезпечних викликів демократичній системі урядування. Зважаючи на реалізацію в Україні низки антикорупційних заходів організаційного та нормативно-правового характеру, а також започаткування принципово нових демократичних інститутів та механізмів, нашої державі було б вкрай корисним долучитися до ініціатив Організації економічного співробітництва та розвитку, які безумовно посилять демократичні перебудови в Україні у контексті євроінтеграційних прагнень Українського народу.

Джерела та література

1. Greenwood J. Representing Interest in the European Union / J. Greenwood. – Basingstoke: Macmillan, 1997. – 292 p.
2. Lobbying in the European Union: Current Rules and Practices. Working Paper / Constitutional Affairs Series; W. Lehmann, L. Bosche. – Luxemburg: European Parliament, 2003. – 58 p.
3. Kurczewcka U. Lobbying w Unii Europejskiej / U. Kurczewcka, M. Mołęda-Zdziech Instytut Spraw Publicznych. – Warszawa, 2002. – 228 s.
4. Nugent N. The Government and Politics of the European Union / N. Nugent. – Basingstoke: MacMillan, 1994. – 473 p.
5. Weindelfeld W. Europa von A to Z. Taschenbuch der europäischen Integration / W. Weindelfeld; W. Wessels; Institut für Europäische Politik. – Bonn: Europa Union Verlag, 2002. – 464 s.
6. Нестерович В. Ф. Конституційно-правові засади інституту лобіювання: зарубіжний досвід та перспективи для України: монографія / МВС України, Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка. – Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2010. – 752 с.
7. Lobbying: Access and influence in Whitehall. House of Commons, Public Administration Select Committee. First Report of Session 2008-09. – Volume I. – London, 2009. – 80 p.
8. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 року: ратифіковано із заявою Законом № 1678-VII від 16 вересня 2014 року // Офіційний вісник України. – 2014. – № 75. – Том 1. – Ст. 2125.

9. Про затвердження плану дій щодо поглиблення співробітництва між Україною та Організацією економічного співробітництва та розвитку на 2013-2016 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2013 року № 132-р // Урядовий кур'єр. – 2013. – № 62. – 3 квітня.
10. Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 1. Increasing Transparency through Legislation You do not have access to this content / Organisation for Economic Co-operation and Development. – OECD Publishing, 2009. – 170 p.
11. Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest / Organisation for Economic Co-operation and Development. – OECD Publishing, 2010. – 84 p.
12. Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 2. Promoting Integrity through Self-regulation / Organisation for Economic Co-operation and Development. – OECD Publishing, 2012. – 128 p.
13. Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3. Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying / Organisation for Economic Co-operation and Development. – OECD Publishing, 2014. – 224 p.

Нестерович В. Стандарты Организации экономического сотрудничества и развития (OECD) по урегулированию лоббирования. В статье обращается внимание на десять принципов Организации экономического сотрудничества и развития для обеспечения прозрачности и честности в лоббировании, которые разделены на четыре части. Первой частью является установление эффективных и справедливых рамок для открытости и доступа в сфере лоббирования. Второй частью является повышение транспарентности лоббирования. Третьей частью является развитие культуры целостности лоббирования. Четвертая часть охватывает механизмы для эффективного осуществления, соблюдения и рассмотрения в сфере лоббирования. Организацией экономического сотрудничества и развития постоянно осуществляются достаточно заметные мероприятия по внедрению международных стандартов регулирования лоббирования и их имплементации на национальном уровне странами-участницами этой международной организации. Главным лейтмотивом такого внимания Организации экономического сотрудничества и развития к продвижению идеи законодательного регулирования лоббирования на национальном уровне является прежде всего предотвращение коррупции при принятии нормативно-правовых актов как одного из наиболее опасных вызовов демократической системе управления. Нашей стране было бы крайне полезным присоединиться к инициативам Организации экономического сотрудничества и развития, которые безусловно усилят демократические процессы в Украине в контексте евроинтеграционных стремлений украинского народа.

Ключевые слова: Организация экономического сотрудничества и развития, урегулирования, лоббирование, лоббист, прозрачность.

Nesterovych V. Standards of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) Concerning the Adjustment of Lobbying. The article considers Standards of Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) concerning the settlement of lobbying issues. Attention is paid to the ten principles of the Organization for Economic Cooperation and Development to ensure transparency and integrity in lobbying, which are grouped into four parts. The first part deals with the creation of an efficient and equitable framework for transparency and access. The second part of principles is aimed at increasing the transparency of lobbying, the third part – the culture of the integrity of lobbying and the fourth – mechanisms for effective implementation, compliance and consideration in the sphere of lobbying. Organization for Economic Cooperation and Development constantly carries out noticeable and fairly manifold measures to implement international standards into regulation of lobbying issues and their implementation at a national level of the member-countries of this international organization. The main reason for this attention of Organization for Economic Cooperation and Development to the issue is to promote the idea of legal regulation of lobbying at the national level which can provide basis for preventing corruption in the legislative processes as one of the most dangerous challenges for a democratic system of governance. For our state it would be extremely useful to join the initiatives of the Economic Cooperation and Development, which undoubtedly will strengthen their democratic adjustments in Ukraine in the context of European aspirations of the Ukrainian people.

Key words: Organization for Economic Cooperation and Development, regulation, lobbying, lobbyist, transparency