



# АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

## Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

До реєстр. № 3059-3 від 03.03.2020  
Народні депутати України  
Д. Монастирський, П. Фролов

### **ВИСНОВОК на проект Закону України «Про лобістську діяльність»**

У Головному управлінні розглянуто поданий законопроект, метою якого є «переведення лобістської діяльності в Україні в правове поле, зменшення корупційних ризиків у стосунках представників влади з представниками суспільства та бізнесу, створення державного реєстру лобіювання, відмежування лобіювання від адвокації та адвокатської діяльності, врегулювання питань, пов'язаних із замовними публічними акціями» (п. 2 пояснювальної записки).

Законопроект, що розглядається, є альтернативним до проекту Закону України «Про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні» (реєстр. № 3059 від 11.02.2020).

Основними відмінностями та перевагами даного проекту є те, що у ньому пропонується більш комплексний, порівняно із законопроектом реєстр. № 3059 підхід до правової регламентації лобістської діяльності в Україні, зокрема, через більш вдале регулювання вимог до суб'єктів лобістської діяльності; визначення більш чітких критеріїв до замовників послуг з лобіювання, підстав обмеження лобістської діяльності, а також заборонених форм лобіювання (зокрема, вдало врегульовуються матеріальні аспекти в діяльності учасників лобістських відносин та ін.); пропонується покласти на суб'єктів лобістської діяльності обов'язок розміщувати інформацію стосовно предмета, об'єкта, мети лобіювання в ЗМІ, Інтернеті виключно відповідно до вимог Закону України «Про рекламу», щоб споживачі могли ідентифікувати її як рекламну, тощо.

Разом з тим, частина положень даного законопроекту має недоліки, подібні до недоліків положень законопроекту реєстр. № 3059 та альтернативних до нього законопроектів, а тому до законопроекту можуть бути висловлені такі ж зауваження, які вже були викладені у висновках Головного управління до попередніх законопроектів щодо регулювання питань лобізму, а також нові зауваження щодо недоліків, які притаманні лише даному законопроекту.

За результатами розгляду даного законопроекту вважаємо за необхідне зазначити наступне.

1. У своїх висновках на аналогічні законопроекти Головне управління висловлювало думку, що інкорпорація інституту лобіювання в чинне законодавство України та правозастосовну практику має відбуватися із широким використанням найкращого зарубіжного досвіду<sup>1</sup> (США, Великої Британії, Канади, держав-членів ЄС), а також з врахуванням міжнародних (Доповідь ООН «На шляху до відповідального лобіювання») та європейських (Доповідь Комітету з економічних справ і розвитку ПАРЄ «Лобіювання у демократичному суспільстві (Європейський Кодекс етики з лобіювання)», 2010 р.; Доповідь Венеційської комісії CDL-DEM(2011)002 щодо нормативно-правової бази регулювання лобістської діяльності в державах-членах Ради Європи та ін.) стандартів у даній сфері суспільних відносин. При цьому, в процесі запозичення окремих методів лобіювання із зарубіжного та міжнародного досвіду слід, на нашу думку, враховувати, що законодавство зарубіжних держав, по-перше, по-різному підходить до правової регламентації інституту лобіювання залежно від тяжіння правової системи кожної з них до європейської (континентальної) або американської моделі лобіювання (жодна з них в «чистому вигляді», очевидно, не може бути запозичена вітчизняним законодавцем); по-друге, з аналізу спеціальної літератури випливає, що *«цивілізовані лобістські методи впливу стають привабливими («рентабельними») в суспільстві, яке суттєво знизило рівень корупції та має близько 70 балів згідно із Індексом сприйняття корупції»*, що визначається організацією Transparency International»<sup>2</sup>. Так, у 2019 році за цим Індексом Україна має 30 балів зі 100 (це рівень 2017 року) і наразі наша держава посідає 126 місце із 180 країн світу<sup>3</sup>. Поруч з нами у рейтингу – Киргизстан, Азербайджан та Джибуті<sup>4</sup>. Для порівняння: Нова Зеландія та Данія – по 87 балів (1 і 2 місце); Німеччина – 80 балів (9 місце); Канада, Великобританія – по 77 балів (14-15 місце); США – 69 балів (24 місце); Польща – 58 балів (41 місце); Словаччина – 50 балів (59 місце). Майже в усіх зазначених вище країнах існує спеціальне законодавство щодо лобіювання, проте ефективне воно лише в тих державах, в яких рівень корупції становить близько 70 балів.

<sup>1</sup> Станом на липень 2016 р. спеціальні закони про лобіювання на національному рівні діють, щонайменше, в 22 державах світу (США, Австралії, Канаді, Франції, ФРН, Угорщині, Ізраїлі, Мексиці, Грузії, Литві, Польщі, Словенії, Чорногорії, Австрії, Нідерландах, Ірландії та ін.). /Див.: Законодательный инструментарий по лоббистской деятельности. /Программная концепция сотрудничества (ПКС) в рамках инициативы Совета Европы и Европейского союза «Восточное партнерство» «Борьба с коррупцией и содействие надлежащему государственному управлению/Борьба с отмыванием денег» (ЕaP-2) Мероприятие 1.2: «Лоббистская деятельность» (август 2016 г.). ECCD-PCF-9/2016. URL: [http://tilman-hoppe.de/Lobbying\\_Toolkit-RU.pdf](http://tilman-hoppe.de/Lobbying_Toolkit-RU.pdf)

<sup>2</sup> Бризіцький М. Чи потрібен Україні закон про лобіювання й чи знайдуться охочі його виконувати. *Закон і бізнес*. URL: [https://zib.com.ua/ua/121488-chi\\_potriben\\_ukraini\\_zakon\\_pro\\_lobiyuvannya\\_y\\_chi\\_znaydutsya.html](https://zib.com.ua/ua/121488-chi_potriben_ukraini_zakon_pro_lobiyuvannya_y_chi_znaydutsya.html)

<sup>3</sup> За оцінками експертів, в Україні впродовж 2019 року відбувалося згорання реформ, в тому числі й антикорупційної. Зростання ризиків ведення бізнесу, передусім, через масштаби поширення корупційних практик, знизило позицію країни в рейтингу організації PRS International Country Risk Guide і негативно позначилося на підсумковій оцінці. /Індекс сприйняття корупції (CPI): динаміка останніх п'яти років. /Офіційний веб-сайт Національного Антикорупційного бюро України. URL: <https://nabu.gov.ua/open-office/biblio/sociologiya/indeks-spriynyattya-korupciyi-sri-dinamika-ostannih-5-rokiv>

<sup>4</sup> Індекс сприйняття корупції – 2019. /Transparency International. URL: <http://cpi.ti-ukraine.org/#/>

Не менш важливе значення для успішного функціонування законодавства про лобіювання в зарубіжних державах мають також рівень довіри громадян до судової гілки влади (неупередженість, об'єктивність суду та винесення судових рішень з урахуванням принципу верховенства права та законності), наявність правової регламентації етичних стандартів і норм у взаємовідносинах між посадовими і службовими особами органів державної влади та місцевого самоврядування та суб'єктами лобістської діяльності, а також наявність законодавчо визначених жорстких механізмів відповідальності (як правило, штрафні санкції) всіх учасників лобістських відносин за порушення законодавства з питань лобіювання. *Тому, видається, що найбільш прийнятною формулою адаптації Україною прогресивного зарубіжного досвіду в контексті законодавчого врегулювання лобіювання є його запозичення з урахуванням вітчизняних політичних, правових, історичних та соціальних реалій, що, своєю чергою, дозволить більш точно та об'єктивно підійти до вироблення концепції правового регулювання лобіювання, яке на сьогодні має переважно позаправовий, вузькогруповий та латентний характер.*

З огляду на наведене, на думку Головного управління, законодавче регулювання лобістської діяльності у вітчизняних умовах повинно здійснюватись в єдиному контексті з комплексним удосконаленням антикорупційного законодавства, адже основним і найбільш ефективним інструментом «тіньового» лобіювання в Україні є корупційні діяння. У практиці зарубіжних держав лобізм розглядається як спеціальний інститут політичної системи, що має забезпечити прозорість суспільного життя. Окрім змін до антикорупційного законодавства, прийняття поданого проекту повинно супроводжуватись також комплексним оновленням законодавства про правовий статус органів і посадових осіб публічної влади, побудованим на принципово новій концепції відносин між особою та суб'єктом владних повноважень; встановленням якісно нових стандартів етики та поведінки публічних службовців; регулюванням дієвого механізму запобігання виникненню конфлікту інтересів; фінансування політичної діяльності, статус і організацію політичних партій; розширенням законодавчих гарантій участі громадськості у прийнятті рішень органами публічної влади (яку слід законодавчо розмежовувати із професійною лобістською діяльністю); встановленням процесуальних механізмів здійснення лобіювання у відповідних органах; збільшенням відкритості органів публічної влади та їх посадових осіб (у тому числі, з метою більш ефективного громадського контролю за лобістською діяльністю у цих органах); встановленням належної відповідальності за порушення законодавства у сфері регулювання лобістської діяльності, тощо. В цьому контексті даний законопроект потребує суттєвого доопрацювання.

**2.** Видається, що в законопроекті не досить чітко розмежовуються поняття професійної лобістської діяльності та просування інтересів громадськості, що може призвести до виникнення проблем у

правозастосуванні. У п. 11 ч. 1 ст. 1 пропонується визначення «публічної адвокатури (адвокатури)», під якою пропонується розуміти діяльність, яка не є підприємницькою або адвокатською, щодо «захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів, гарантованих Конституцією України». Водночас у п. 1 ч. 3 ст. 8 вказується, що не є лобіюванням «публічна адвокатура (адвокатура) – за відсутності ознак адвокатської чи лобістської діяльності», а також «діяльність, що врегульована законодавством про об'єднання громадян, якщо вона не має ознак лобіювання» (п. 3 ч. 3. ст. 8).

Разом з тим, системний аналіз приписів п. 11 ч. 1 ст. 1 та п. п. 1, 3 ч. 3 ст. 8 проекту *не дає достатньо чіткого уявлення* про те, чи розповсюджується сфера дії даного Закону (у разі його прийняття) на громадські організації; які саме критерії покладені в основу розмежування лобіювання та «адвокатської» діяльності; яка саме діяльність громадських організацій може вважатися «адвокатською», тощо.

У своїх попередніх висновках Головне управління зауважувало, що встановлення прав, обов'язків і правил поведінки лобістів, на наш погляд, не повинно обмежувати конституційні права громадян, закріплені Конституцією і законами України, зокрема, права на звернення до державних органів, права на вільний доступ до інформації, а також позбавляти громадян можливості взаємодії з органами влади. У зв'язку з цим вважаємо, що *під лобістською діяльністю повинен розумітися саме професійний лобізм*. Такий підхід забезпечить непорушність, передбаченого Конституцією України права громадян звертатися особисто і направляти індивідуальні та колективні звернення до державних органів та органів місцевого самоврядування.

Тому у контексті соціально-правових наслідків прийняття запропонованого проекту варто звернути увагу на попередження *загрози можливого обмеження впливу організацій «третього сектору»<sup>5</sup> на прийняття рішень органами влади внаслідок розвитку лобістської діяльності*. Адже формування корпусу «офіційних лобістів» автоматично створюватиме обмеження для участі усіх інших фізичних та юридичних осіб у процесі правотворчості, створюватиме нову монополію для «справжніх професіоналів». Йдеться, зокрема, про побоювання щодо негативного впливу на можливість ефективно конкурувати з лобістськими утвореннями з боку громадських об'єднань. Отже, при правовому регулюванні питання лобістської діяльності має бути, на нашу думку, *приділена увага вирішенню питання нерівності у доступі до процесу прийняття владних рішень* лобістів з одного боку та інших суб'єктів суспільних відносин, які захищають особисті чи колективні права та інтереси, з іншого боку.

---

<sup>5</sup> У вітчизняному науковому та суспільно-політичному дискурсі, зазвичай, вживаються як синоніми наступні поняття: «неурядова організація» (НУО), «громадська організація» (ГО), «неприбуткова організація» (НПО), «недержавна організація» (НДО), «організація третього сектору». Див.: Сибіга І. Лобізм як механізм впливу неурядових організацій на державні структури України. *Вісник Національної академії державного управління. Серія Політологія і право.* №1. 2009. С. 197-206. С. 201. URL: [file:///C:/Users/user/Downloads/Vnadu\\_2009\\_1\\_27.pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/Vnadu_2009_1_27.pdf)

З огляду на зазначене вище, на нашу думку, в законопроекті доцільно чітко визначити мету та специфічні ознаки лобіювання, які й повинні визначати зміст загальних та спеціальних положень законопроекту, і на основі яких проводитиметься розмежування між просуванням певних (суспільних) рішень представниками громадськості та просуванням приватних інтересів професійними лобістами.

3. Зроблені у проекті спроби належним чином розкрити політико-правову природу лобіювання та встановити детальний порядок здійснення лобістської діяльності можуть бути оцінені позитивно. Разом з тим, низка положень проекту потребують доопрацювання у зв'язку з тим, що вони не містять достатньо чітких правил здійснення лобістської діяльності. Крім того, у проекті зустрічаються декларативні за змістом положення, мають місце прогалини у запропонованому механізмі правового регулювання відносин лобіювання. Зокрема, це стосується наступних приписів проекту.

3.1. У п. 7 ч. 1 ст. 1 законопроекту під «лобіюванням (лобістською діяльністю)» пропонується розуміти «підприємницьку діяльність, спрямовану на здійснення законного впливу на об'єкт лобіювання з метою формування у нього думки про переваги чи недоліки певних рішень, які знаходяться в межах його компетенції». Натомість, очевидно, що зміст лобіювання складає, насамперед, лобістська діяльність, відповідно виникає потреба в уточненні дефініції поняття «лобіювання», зокрема, шляхом її розширення та конкретизації. Слід звернути увагу на те, що запропоноване визначення поняття «лобіювання («лобістської діяльності»)» містить лише вказівку на те, що такий вплив здійснюватиметься «з метою формування у нього думки про переваги чи недоліки певних рішень». Але, на нашу думку, кінцевою метою лобіювання, все таки, є здійснення законного впливу на об'єкт лобіювання (відповідний орган чи посадову особу) задля прийняття, зміни, скасування нормативно-правового акту/рішення або утримання від таких дій.

3.2. У проекті пропонується окремо виділяти три категорії лобістів, а саме: «лобіст», «суб'єкт лобіювання», «суб'єкт самолобіювання» (ч. 1 ст. 1). При цьому, визначення лобіста та суб'єкта лобіювання, зокрема, в частині лобіювання фізичною особою, по суті, збігаються (особа має бути зареєстрована в Державному реєстрі лобіювання і мати право надавати послуги з лобіювання). Вважаємо, що запропонований розподіл суб'єктів лобіювання на види є надмірно складним та невиправданим з практичної точки зору. Такий широкий підхід до визначення ключових термінів, що застосовуються в законопроекті, не сприяє уніфікації термінології та може призвести до плутанини стосовно наявності чи відсутності відмінностей між зазначеними вище термінами.

Крім того, на нашу думку, не в повній мірі відповідає принципу забезпечення рівності громадян припис, вміщений в п. 13 ч. 1 ст. 1 проекту, відповідно до якого суб'єктом самолобіювання може бути виключно «зареєстрована в Державному реєстрі юридична особа, яка має право проводити лобіювання тільки щодо своєї діяльності чи своїх товарів (послуг),

яка відповідає таким ознакам: а) цінні папери якої розміщені на міжнародній біржі, що входить до складу Міжнародної федерації бірж (WFE); б) юридична особа, що є дочірньою компанією (підприємством) юридичної особи, що вказана в попередньому підпункті». Видається, що такий підхід має ознаки неправомірного обмеження конкуренції та не є достатньо обґрунтованим. Право на самостійне просування продукції (товарів) власного виробництва повинна мати кожна юридична особа.

3.3. Потребують доопрацювання приписи проекту, в яких визначається «предмет лобіювання», а саме *«рішення, інший засіб реагування чи нормативно-правовий акт (включаючи проект) об'єкта лобіювання, стосовно якого ведеться лобіювання»* (п. 10 ч. 1 ст. 1).

З аналізу п. 3 ч. 1 ст. 8 можна дійти висновку, що предметом лобіювання можуть бути не лише закони, підзаконні нормативно-правові акти, а й *будь-які правові акти індивідуальної дії*, з чим не можна погодитись з урахуванням вітчизняних правових умов. Можливість залучення лобістів до вирішення суб'єктами владних повноважень тих питань, з яких приймаються акти індивідуальної дії, виглядає недостатньо обґрунтованою, оскільки акти застосування права нерідко стосуються конкретних життєвих ситуацій (визначають суб'єктів конкретних правовідносин і обсяг їх прав та обов'язків, передбачають моменти їх виникнення, умови розвитку і момент припинення). Тому лобізм у правозастосуванні містить ризики безпідставного втручання сторонніх осіб у приватне життя громадян та реалізацію ними своїх прав і обов'язків. Відтак слід уважно вивчити види ненормативних рішень, які приймаються органами влади, і визначитись стосовно того, чи буде лобіювання доречним стосовно усіх цих рішень.

Не є також зрозумілим, які саме «інші засоби реагування» як предмет лобіювання мають на увазі. Якщо йдеться про дії оперативного характеру (що, зазвичай, розуміється під «засобами реагування» на теоретичному рівні) органів публічної влади (доручення, службове листування, наради та інші способи взаємодії державного апарату), то участь лобістів у цих стадіях управлінської діяльності виглядає надмірною і невинноватою. На наш погляд, залучення лобістів у відповідних управлінських заходах може відбуватись лише на розсуд об'єкта лобіювання і не може вважатись самостійним предметом лобіювання.

Так само не може бути підтримана ідея залучати лобістів до розробки проектів Конституції України (п. 4 ч. 1 ст. 6 проекту), адже процес розробки і прийняття Конституції України має особливу юридичну процедуру, яка впливає з її основоположного юридичного значення для всієї системи чинного законодавства і права України.

В цілому слід зазначити, що поданим проектом нечітко врегульовані питання щодо предмету лобіювання, тобто, визначення кола суспільних відносин, які можуть бути предметом лобістської діяльності. В ч. ч. 1, 2 ст. 9 проекту перераховуються сфери, щодо яких лобіювання заборонятиметься (національна безпека та оборона, в тому числі, в

інформаційному просторі та кіберпросторі; суверенітет та територіальний устрій України тощо), проте, видається, що цей перелік сфер може бути доповнений. На нашу думку, доцільно внести до цього переліку заборону лобіювання й надання інших лобістських послуг також щодо нормативно-правових актів, які регулюють суспільні відносини у сферах організації органів влади та основ державної служби; судоустрою й судочинства; внесення змін до Конституції України; звуження існуючих прав і свобод людини; внесення змін до законодавства з питань виборів та референдумів.

3.4. Не відповідає дійсності уміщене до ст. 3 проекту посилання на Конституцію України. Остання не регулює суспільні відносини у сфері лобіювання (принаймні, у розумінні терміну «лобіювання», закладеному в концепцію даного проекту). Зайвим виглядає, на нашу думку, і дублювання припису про те, що «якщо міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлено інші норми, ніж ті, що передбачені цим Законом, застосовуються норми міжнародного договору», адже цей припис вже закріплено в чинному законодавстві (ч. 2 ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України»).

3.5. Виникають певні зауваження стосовно визначеного в ч. 1 ст. 4 кола об'єктів лобіювання. Так, зокрема, до них пропонується відносити: Президента України; керівника постійно діючого допоміжного органу, утвореного Президентом України, його заступників, осіб, що є посадовими та службовими особами такого органу, а також осіб, що є представниками Президента та працівниками їх апарату; членів Кабінету Міністрів України, перших заступників та заступників міністрів, посадових і службових осіб Секретаріату Кабінету Міністрів; народних депутатів України діючого скликання Верховної Ради України; посадових осіб Апарату Верховної Ради України; Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та його представників, працівників їх апарату; голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, працівників їх апарату; депутатів місцевих рад, посадових осіб місцевого самоврядування; працівників патронатних служб; членів державних колегіальних органів; осіб, які входять до складу конкурсних комісій, утворених відповідно до Закону України «Про державну службу».

Віднесення до кола об'єктів лобіювання керівників апаратів та посадових осіб апаратів органів державної влади та місцевого самоврядування, працівників патронатних служб є доволі дискусійним, адже вказані категорії осіб не є суб'єктами владних повноважень і не здійснюють нормативно-правове регулювання суспільних відносин. Аналогічне зауваження стосується осіб, які входять до складу конкурсних комісій, утворених відповідно до Закону України «Про державну службу».

Крім того, в п. 11 ч. 1 ст. 4 проекту йдеться про те, що до об'єктів лобіювання належатимуть і «інші особи, які займають посади державної служби категорії «А» і «Б». Але, виходячи зі змісту п. 1 ч. 2 ст. 6 Закону України «Про державну службу» до категорії «А» (вищий корпус державної

служби) належать, серед іншого, посади керівників апаратів Конституційного Суду України, Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів та їх заступників, керівників секретаріатів Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та їх заступників, Голови Державної судової адміністрації України та його заступників. Разом з тим, з тексту проекту не випливає, що судова гілка влади та судді можуть бути об'єктом лобіювання. А, отже, розповсюдження на керівників апаратів судової гілки влади лобістського впливу, зонайменше, виглядатиме неправомірним. Не є прийнятною також ідея розповсюдження статусу об'єкта лобіювання на всіх зазначених в п. 1 ч. 1 ст. 4 осіб «в період їх знаходження в статусі офіційного кандидата» (ч. 2 ст. 4 проекту).

Таким чином, перелік осіб, які є об'єктами лобістської діяльності, на нашу думку, потребує уточнення.

3.6. У ч. 4 ст. 9 та ч. 2 ст. 10 проекту встановлені обмеження щодо зайняття лобістською діяльністю певними фізичними особами. Однак у проекті відсутні вимоги до суб'єктів лобіювання щодо досягнення певного віку, наявності відповідної освіти, володіння практичними навичками взаємодії з різними державними структурами, наявності досвіду роботи в державних органах, тощо. Між тим, у законодавстві деяких держав ці вимоги чітко визначені<sup>6</sup>.

Отже, перелік осіб, які не можуть займатись лобістською діяльністю, на нашу думку, потребує уточнення.

3.7. Не можна вважати прийнятним те, що у проекті лобісту не забороняється представляти одночасно інтереси двох і більше конкуруючих між собою замовників послуг з лобізму, якщо це може спричинити конфлікт інтересів<sup>7</sup>.

3.8. Досить дискусійним є уміщений до п. п. 1, 5 ч. 1 ст. 12 припис, за змістом якого кількість лобістів, з якими замовник може одночасно укласти договори про надання лобістських послуг з одного і того ж питання, фактично не обмежується. В процесі практичної реалізації ця обставина може потягти за

---

<sup>6</sup> Так, в Законі Республіки Македонія «Про лобіювання» зазначається, що лобіст повинен відповідати наступним умовам: мати вищу освіту в галузі лобіювання; бути правоздатним, не мати судової заборони займатися діяльністю в галузі лобіювання (ч. 2 ст. 7). Особа, яка не є громадянином Республіки Македонія, може здійснювати лобіювання в Республіці Македонія, якщо він/вона є зареєстрованим лобістом згідно з цим Законом (ч. 4 ст. 7) /Див.: Діалог суспільства і влади: європейські правові стандарти та досвід : зб. документів / Верховна Рада України. Ін-т законодавства, НАН України. Секція суспільних і гуманітарних наук; Упоряд. В.О. Зайчук, О. С. Онищенко, О. Л. Копилenko. К. : Парламентське вид-во, 2011. 480 с. С. 370.

<sup>7</sup> Наприклад, в Кодексі етики лобістів Литовської Республіки 2005 року, який являє собою лаконічне зведення етичних принципів і правил, якими повинні керуватися лобісти при здійсненні лобіювання, одним із принципів діяльності лобіста є запобігання конфлікту інтересів: лобіст не може представляти і захищати інтереси третіх осіб, інтереси яких конфліктують з клієнтами лобістських послуг, за винятком отримання на це їхньої згоди; якщо лобіст вважає, що здійснення лобіювання в інтересах одного клієнта може мати істотний вплив на іншого його клієнта, він повинен його поінформувати про всі можливі наслідки й одержати згоду на продовження лобіювання; лобіст повинен негайно повідомити своїх клієнтів про будь-який потенційний конфлікт інтересів і вказати можливі шляхи, щоб цього уникнути; лобіст повинен інформувати клієнта про будь-яку третю сторону, яку він залучає до представництва і захисту клієнта (Принцип 6). /Див.: Інститут лобіювання в Україні та за кордоном: походження, проблеми, перспективи розвитку. Науково-інформаційне видання / Д. Базілевич, В. Нестерович, В. Федоренко; Інститут професійного лобіювання та адвокати. К.: ФОП Москаленко О.М., 2015. 111 с. С. 50.



собою виникнення суттєвих проблем. Наприклад, не можна виключати ймовірність укладення замовником договорів про надання лобістських послуг із всіма лобістами, які здійснюють лобістську діяльність в конкретному органі публічної влади (або більшістю з них), що потенційно може обмежувати можливість інших осіб (чиї інтереси є протилежними) виступати замовниками лобістських послуг з цього питання. Виникнення подібної ситуації, з одного боку, призводитиме до здійснення масштабного одностороннього впливу на відповідний орган (та/або посадову особу), а з іншого – змушуватиме інших потенційних замовників лобістських послуг звертатися до «тіньових» лобістів.

3.9. У п. 7 ч. 1 ст. 15 проекту передбачається, що Міністерство юстиції України «у встановленому цим Законом порядку оприлюднює інформаційні повідомлення про лобіювання в Україні», але спосіб оприлюднення такої інформації з тексту проекту чітко з'ясувати неможливо.

Принагідно звертаємо увагу на те, що назва ст. 16 – «Державний реєстр лобіювання» – не відповідає її змісту, адже в ній йдеться виключно про момент, з якого особа набуватиме статусу лобіста та право надавати лобістські послуги.

4. Деякі із передбачених у проекті форм лобістського впливу і прав лобістів викликають сумніви з точки зору їх раціональності та обґрунтованості.

4.1. Згідно з п. 1 ч. 1 ст. 13 проекту «суб'єкт лобіювання, суб'єкт самолобіювання, лобіст має право *представляти законні інтереси замовника лобіювання* на всій території України та *за її межами*, якщо інше не передбачено чинним законодавством, міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, та/або законодавством іноземної держави». Очевидно, йдеться про так зване міжнародне/транскордонне лобіювання. Проте, як свідчить аналіз практики зарубіжних держав, законодавство небагатьох з них передбачає можливість такого лобіювання (Ірландія, Чорногорія, Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії). У даному випадку слід враховувати, що існує декілька напрямів міжнародного лобіювання: 1) лобіювання вітчизняними лобістами іноземних державних посадових осіб; 2) лобіювання вітчизняних державних посадових осіб іноземними лобістами; 3) здійснення лобіювання вітчизняним суб'єктом лобістської діяльності за кордоном з метою просування інтересів вітчизняного замовника лобістських послуг; 4) лобіювання міжнародних організацій вітчизняними лобістами. Очевидно, що в проекті йдеться про перший варіант міжнародного лобіювання, відповідно до якого вітчизняному суб'єкту лобістської діяльності, зареєстрованому в Державному реєстрі лобіювання в Україні, надаватиметься право лобіювати інтереси замовника на території іншої держави, тобто, по суті, здійснювати лобістський вплив на іноземних державних посадових осіб. У цьому зв'язку варто зауважити, що законодавство України, у тому числі, в сфері лобіювання (у випадку його прийняття), поширюється виключно на органи державної влади, їх посадових та службових осіб, фізичних і

юридичних осіб, які знаходяться під юрисдикцією України і не може поширюватись на іноземних посадових осіб, фізичних та юридичних осіб. Тому встановлення у своєму внутрішньому законодавстві приписів щодо лобіювання посадових осіб іноземних держав може бути розцінено як втручання у внутрішні справи іншої держави, що, своєю чергою, є порушенням основоположного принципу міжнародного права.

4.2. Згідно з ч. 1 ст. 13 проекту суб'єкт лобіювання має право «одержувати від об'єктів лобіювання проекти нормативно-правових актів, ненормативних правових актів щодо предмета лобіювання, всі матеріали до таких проектів, матеріали до офіційних слухань, засідань тощо, їх порядок денний не пізніше як за 24 години до проведення таких офіційних слухань, засідань тощо, а також – по запиту – інформацію, пов'язану із діяльністю об'єктів лобіювання – в порядку, зазначеному чинним законодавством» (п. 4 ч. 1 ст. 13); «брати участь у розробці проектів нормативно-правових актів та ненормативних правових актів щодо предмета лобіювання» (п. 7 ч. 1 ст. 13); «за письмовим запрошенням відповідного органу державної влади (його підрозділу) брати участь у відкритих засіданнях, за умови що на них розглядається предмет лобіювання, відповідного органу державної влади (відповідного підрозділу) без права голосу – якщо інше не передбачене чинним законодавством» (п. 8 ч. 1 ст. 13) та ін. Водночас з аналізу тексту проекту не випливає обов'язок об'єктів лобіювання з реалізації зазначених вище прав суб'єкта лобіювання. Частиною 4 ст. 4 проекту передбачається лише обов'язок об'єктів лобіювання, які є розпорядниками інформації, на офіційне письмове звернення суб'єкта лобіювання надати запитувану інформацію протягом п'яти робочих днів та мати з ним зустрічі та взаємодіяти в порядку, визначеному законом, не втручаючись в діяльність суб'єкта лобіювання (ч. 5 ст. 4).

Отже, системний аналіз положень проекту дає підстави для висновку, що зазначені вище права суб'єктів лобістської діяльності не повною мірою кореспондуються із відповідними обов'язками суб'єктів владних повноважень щодо реалізації прав лобістів. На відміну від цивільного права, побудованого на принципі дозвільного цивільно-правового регулювання, публічне право виходить з принципу «заборонено все, що не дозволено (законом)». Даний принцип знайшов відображення у ч. 2 ст. 19 Конституції України, відповідно до якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а також їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

У цьому зв'язку, видається, що слід взяти до уваги нещодавні зауваження GRECO<sup>8</sup>, зроблені в ході Четвертого раунду оцінки, в якому зазначається: «Лобіювання передбачає дії як з боку особи, яка здійснює

---

<sup>8</sup> Група держав проти корупції (GRECO) – орган Ради Європи, який прагне покращити спроможність своїх членів боротися з корупцією шляхом контролю за їх дотриманням антикорупційних стандартів. Це допомагає державам виявити недоліки в національній антикорупційній політиці, спонукаючи до необхідних законодавчих, інституційних та практичних реформ. Нині об'єднує 49 держав-членів Ради Європи, а також США і Білорусь. URL: [https://old.gp.gov.ua/ua/cmo.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=101546#](https://old.gp.gov.ua/ua/cmo.html?_m=publications&_t=rec&id=101546#)

лобіювання, так і з боку державної посадової особи, яка лобіюється. Для отримання належної користі від цього процесу обидві його сторони повинні діяти стосовно один до одного належним чином».

4.3. Одним із видів лобіювання (очевидно, насправді мова має йти про методи/форми) відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 8 проекту є «підготовка, організація, координація, проведення замовної публічної акції, спонукання до участі в ній». Водночас під «замовною публічною акцією» пропонується розуміти «масовий захід (включаючи збір, пікетування, мітинг, похід (в тому числі вуличний), демонстрація тощо), за підготовку, організацію, координацію, проведення, спонукання до участі в якому або за участь в якому отримується чи передається майно» (п. 11 ч. 1 ст. 1). Запропонована ідея використання «замовних публічних акцій» в механізмі лобіювання є, щонайменше, сумнівною, адже, по-перше, реалізація громадянами конституційних прав на мирні зібрання та страйки явно не має об'єктивного зв'язку з явищем професійного лобізму (підприємницькою діяльністю, яка має на меті задоволення приватних інтересів замовника лобістських послуг); по-друге, участь громадян у зборах, мітингах, демонстраціях і т. д. *на оплатній основі* не можна вважати реалізацією конституційних прав громадян на мирні зібрання та страйки в тому сенсі, як це розуміється у доктрині конституційного права. Проведення таких акцій, навпаки, спотворює і дискредитує ідею масових заходів як форми висловлення громадянами своєї думки (політичної позиції), а тому повинно мати наслідком юридичну відповідальність.

5. Головне управління підтримує необхідність створення механізму контролю і нагляду за діяльністю учасників відносин лобіювання. Разом з тим, запропонований у проекті механізм контролю за лобістською діяльністю має низку недоліків, які не дозволяють оцінити його позитивно.

5.1. Головною ідеєю поданого проекту, так само, як і основного законопроекту, є створення відкритого для ознайомлення Державного реєстру лобіювання (далі – Реєстр), під яким пропонується розуміти «систему обліку та зберігання інформації про лобістів, суб'єктів лобіювання, суб'єктів самолобіювання, а також іншої інформації в обсязі та порядку, визначеному цим Законом» (п. 1 ч. 1 ст. 1). Органом реєстрації лобіювання пропонується визначити Міністерство юстиції України, до повноважень якого належатимуть також питання державної реєстрації лобістів, суб'єктів лобіювання, суб'єктів самолобіювання та ведення Реєстру (п. 1 ч. 1 ст. 15); проведення перевірок діяльності лобістів, суб'єктів лобіювання, суб'єктів самолобіювання на предмет дотримання вимог цього Закону (п. 3 ч. 2 ст. 15); контролю відповідності діяльності учасників лобіювання вимогам законодавства України (п. 4 ч. 1 ст. 15); притягнення осіб до відповідальності у разі порушення правил лобіювання (п. 5 ч. 1 ст. 15). Порядок державної реєстрації (припинення/анулювання реєстрації) суб'єктів лобіювання, суб'єктів самолобіювання та лобістів в Реєстрі, інформація, яка надається при поданні заяви про реєстрацію в Реєстрі, порядок ведення, зміст, умови надання та розкриття інформації з Реєстру визначатимуться Положенням про Державний

реєстр лобіювання, що затверджуватиметься Кабінетом Міністрів України (ч. 1 ст. 17).

Вбачається, що покладення обов'язку адміністрування Реєстру і контролю за діяльністю учасників лобістських відносин саме на Міністерство юстиції України є доволі дискусійним рішенням, адже об'єктивно Міністерство юстиції України завжди є одним з основних об'єктів лобістського впливу. Аналіз зарубіжного законодавства в цій сфері засвідчує, що можливі наступні варіанти щодо призначення органу нагляду та контролю:

1. Спеціалізований орган нагляду в сфері лобіювання: Уповноважений з питань лобіювання (Канада); Начальник бюро реєстрації лобістів-консультантів (Сполучене Королівство);
2. Орган контролю за дотриманням доброчесності або антикорупційний орган: Комісія з стандартів державної служби (Ірландія); Комісія з етики високопосадових осіб (Литва); Державна комісія по запобіганню корупції (Македонія, Словенія);
3. Один або декілька інститутів, яких стосується лобіювання, наприклад, Міністерство юстиції (Австрія).

Перевагою першого варіанту є вузька спеціалізація органу, проте створення додаткового органу може ускладнюватись проблемою фінансування. Тому Головне управління, як і раніше, вважає більш обґрунтованим підхід тих країн, де відповідні повноваження здійснюють органи, предметом діяльності яких є декларування та конфлікти інтересів публічних осіб.

5.2. Суттєвим недоліком проекту є практична відсутність правил здійснення контролюючих заходів в рамках державного контролю за діяльністю учасників лобістських відносин. У п. 3 ч. 2 ст. 15 міститься лише загальна відсильна норма про те, що Орган реєстрації лобіювання матиме право «проводити перевірки діяльності лобістів, суб'єктів лобіювання, суб'єктів самолобіювання на предмет дотримання вимог цього Закону – в порядку, встановленому цим Законом та чинним законодавством». Таким чином, з тексту проекту неможливо скласти уявлення, яким чином, якими способами, методами, інструментами Міністерство юстиції України здійснюватиме діяльність щодо відповідних перевірок. При цьому, Міністерство юстиції України не є ні правоохоронним органом, ні органом спеціалізованого контролю, що не дозволяє йому вирішувати специфічні контролюючі завдання, про які йдеться в законопроекті (перевіряти достовірність даних Реєстру, складати акти про вчинення правопорушення, розглядати справи про правопорушення та накладати стягнення на порушників законодавства про лобізм тощо), а єдиною підставою для відповідних перевірок у проекті зазначається *«надання фізичними та юридичними особами інформації та документів щодо фактичної діяльності лобістів, суб'єктів лобіювання, суб'єктів самолобіювання, замовників лобіювання, об'єктів лобіювання та інших осіб в процесі лобіювання, в тому числі про лобістські контакти між об'єктами лобіювання та особами, що не внесені в Державний реєстр лобіювання як суб'єкти лобіювання»* (ч. 3 ст. 14 проекту). Такий підхід видається необґрунтованим, адже з нього

впливає необхідність реагування Міністерства юстиції України на повідомлення про, наприклад, приватні, ділові зустрічі об'єктів лобізму, розслідування корупційних діянь, тощо, що виглядає незрозумілим і неможливим.

Водночас саме контрольна діяльність суб'єктів владних повноважень за своєю специфікою потребує належної процесуальної регламентації, включаючи способи проведення перевірок, визначення прав і обов'язків контролюючих та підконтрольних суб'єктів, адже таким чином має забезпечуватись законність та неупередженість контрольних заходів. Тому процедурні аспекти діяльності державних органів із контролю за законністю здійснення лобістської діяльності мають бути відображені у даному законопроекті.

5.3. Не є також достатньо обґрунтованими приписи проекту стосовно механізму відповідальності за порушення правил зайняття лобістською діяльністю (ст. ст. 19-21 проекту).

У ст. 19 проекту передбачається, що Орган реєстрації лобіювання може застосовувати за порушення при зайнятті лобістською діяльністю такі види стягнень: 1) оголошення попередження (з зобов'язанням порушника вжити заходів для усунення порушення та/або вжити заходів для усунення причин, що сприяли вчиненню порушення); 2) накладання штрафу в розмірах, передбачених ч. 3 ст. 20 цього Закону; 3) анулювання державної реєстрації суб'єкта лобіювання, суб'єкта самолобіювання, лобіста в Реєстрі лобіювання.

Що стосується таких стягнень, як оголошення попередження та анулювання державної реєстрації суб'єкта лобіювання (суб'єкта самолобіювання, лобіста), то у проекті взагалі не міститься правил їх накладення, не визначаються підстави їх застосування. Вбачається, що відповідні питання не можуть бути врегульовані Кабінетом Міністрів України (про що, очевидно, йдеться у ч. 1 ст. 17 проекту), адже це не узгоджується з п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України, відповідно до якого засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них визначаються виключно законами.

6. Викликає певні зауваження також запропонований механізм звітності суб'єкта лобіювання (ч. 1 ст. 18 проекту), згідно із яким лобісти «зобов'язані представляти звіти про лобіювання та іншу інформацію в порядку та на умовах, встановлених в Положенні про Державний реєстр лобіювання». В цілому не заперечуючи проти такого підходу, водночас, вважаємо за доцільне базові норми щодо такої звітності визначити і на законодавчому рівні. Йдеться, наприклад, про такі важливі аспекти, як: терміни, порядок і форма подання звітів, процедура розгляду звітів, механізм проведення перевірки достовірності відомостей, відображених у звітах лобістів про свою діяльність; юридичні наслідки для суб'єкта лобіювання у випадку неподання звіту або подання недостовірної інформації тощо.

7. У законопроекті зустрічаються численні випадки порушення принципу правової визначеності норм закону, який передбачає, що положення закону повинні бути сформульовані таким чином, щоб кожний суб'єкт його застосування міг чітко усвідомити свої права і обов'язки у сфері, що ним регулюються.

7.1. У цьому контексті викликають певні сумніви такі приписи проекту, як заборона суб'єктам лобізму та лобістам «прямо або опосередковано отримувати майно з офшорного чи анонімного джерела; від невизначеної особи або нелегалізованого об'єднання осіб; від фізичної або юридичної особи, щодо якої діють санкції з боку України» (п. 1 ч. 3 ст. 9); «діяти або намагатися діяти таким чином, щоб поставити об'єкт лобіювання в будь-яку залежність від себе або від свого замовника лобіювання, або таким чином, щоб поставити себе чи замовника лобіювання в будь-яку залежність від об'єкта лобіювання» (п. 4 ч. 3 ст. 9); «створювати або намагатися створити прямим чи непрямым способом враження, з будь-якою метою щодо можливості контролю дій об'єкта лобіювання з боку лобіста, суб'єкта лобіювання, їхнього замовника лобіювання чи суб'єкта самолобіювання, та/або щодо неможливості контролю дій об'єкта лобіювання з боку суспільства» (п. 6 ч. 3 ст. 9); «отримувати або погоджуватися отримувати оплату лобіювання, коли така оплата залежатиме від успіху лобіювання» (п. 8 ч. 3 ст. 9); заборона лобіювання у сферах «діяльності сил оборони» (п. 4 ч. 2 ст. 9), а також у сфері «права на свободу совісті» (п. 5 ч. 2 ст. 9); обов'язок замовника лобіювання «нести відповідальність за надання суб'єкту лобіювання повної, актуальної та об'єктивної інформації про себе для її розміщення у звітах та повідомленнях» (п. 4 ч. 2 ст. 12); право Органу реєстрації лобіювання «запровадити засоби матеріального та іншого заохочення для надання фізичними та юридичними особами інформації та документів щодо фактичної діяльності лобістів, суб'єктів лобіювання, суб'єктів самолобіювання» (ч. 2 ст. 14); «здійснення лобіювання без надання неправових привілеїв, переваг чи обмежень у правах тим чи іншим особистим, економічним, політичним, національним, соціальним, естетичним та іншим інтересам і вимогам» (п. 7 ч. 1 ст. 5); «фізична особа щодо якої відсутнє набрання законної сили рішення суду, яким встановлено позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю» (п. 5 ч. 2 ст. 10) та ін. На нашу думку, зазначені приписи створюють надто широкі можливості для оціночних суджень, що істотно утруднить їх правильне та однакове практичне застосування.

Так само викликають зауваження й інші використані в тексті законопроекту недостатньо визначені терміни і формулювання, наприклад, «прагнення до благополуччя людської особистості як мети суспільного розвитку» (п. 2 ч. 1 ст. 5); «здійснення лобіювання не може бути підставою для будь-якого обмеження прав і свобод, крім таких, що прямо встановлені чинним законодавством» (ч. 2 ст. 6); «опублікування інформації в мережі Інтернет, в ЗМІ, з використанням засобів наочного донесення інформації» (п. 2 ч. 2 ст. 7) та ін.

7.2. У проекті зустрічаються терміни, дефініції яких відсутні, зокрема, «лобістський контакт», «лобістські контакти» (п. 1 ч. 1 ст. 8 проекту), «професійні зустрічі» (п. 3 ч. 1 ст. 8), «група осіб, соціальна група» (ч. 4 ст. 11) та ін.

7.3. Законопроект містить також інші недоліки техніко-юридичного, стилістичного, лексичного характеру, орфографічні помилки та неточності, і тому потребує внесення редакційних та техніко-юридичних уточнень. Наприклад, в ч. 2 ст. 9 проекту міститься некоректне посилання на назву чинного Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики»; п. 7 ч. 1 ст. 1; п. 7 ч. 1 ст. 5; п. 2 ч. 3 ст. 8; п. 5 ч. 2 ст. 10; ч. 4 ст. 21 проекту містять орфографічні помилки, які потребують виправлення.

8. Реалізація положень проекту потребуватиме додаткових видатків з Державного бюджету України, про що зазначається у пояснювальній записці до нього. Однак всупереч вимогам ч. 1 ст. 27 Бюджетного кодексу України та ч. 3 ст. 91 Регламенту Верховної Ради України розрахунку розміру відповідних витрат до проекту не додається.

9. Зауваження щодо змісту проекту не вичерпуються вищенаведеними. Однак, з огляду на зміст та обсяг викладеного вище, вважаємо недоцільним подальше розширення цього висновку.

Узагальнюючий висновок: законопроект потребує істотного доопрацювання.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: І. Лагус, О. Мірошніченко, Е. Вальковський



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЙВНА  
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B42008E588D01  
Дійсний до: 27.05.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України  
№ 16/3-2020/144473 від 28.08.2020



182232