



04-26/03-44945
27.03.20

ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВСТВА

04053, Київ, пров. Несторівський, 4, тел. 235 96 01, факс. 235 96 05, e-mail: zak_norm@rada.gov.ua

№ 22/1140-1-17

24 " 03 2020 р.

Голові Комітету
Верховної Ради України
з питань правової політики

КОСТИНУ А. Є.

Шановний Андрію Євгеновичу!

На Ваш лист № 04-26/03-649 (55942) від 5 березня 2020 року надсилаємо висновки на проекти законів „Про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні” (реєстр. № 3059 від 11.02.2020 р.), „Про лобізм” (реєстр. № 3059-1 від 28.02.2020 р.), „Про правове та прозоре регулювання діяльності з лобіювання” (реєстр. № 3059-2 від 02.03.2020 р.), „Про лобістську діяльність” (реєстр. № 3059-3 від 03.03.2020 р.).

Додаток: на 13 арк.

З повагою

**В. о. директора,
член-кореспондент
НАН України**

Є. Р. БЕРШЕДА



Апарат Верховної Ради України

18105 від 26.03.2020



44945

Висновок
на проект Закону України „Про державну реєстрацію суб'єктів
лобіювання та здійснення лобіювання в Україні”
(реєстр. № 3059 від 11.02.2020 р.)

Сучасні системи представництва інтересів характеризуються наявністю легальних взаємозв'язків між інститутами влади і представниками громадянського суспільства, що традиційно проявляється, перш за все, у лобістській діяльності. Як частина громадянського суспільства, легалізований державою інститут лобізму є сучасною формою цивілізованого відкритого впливу певних груп на державну владу, у тому числі на парламент.

Основна мета лобістської діяльності спрямована на врахування специфічних інтересів різноманітних груп громадськості при розробці та ухваленні нормативно-правових актів державної влади. При цьому, обов'язковим є дотримання загальних інтересів суспільства, унеможливлення ухвалення законодавчих та адміністративно-розпорядчих актів, що мали б негативні наслідки.

Завданням публічного лобізму є представництво інтересів цілих галузей, у тому числі сфер економічної діяльності.

Інтенсивні процеси інституціоналізації групових інтересів, боротьба за їх реалізацію, використання „тіньових засобів лобіювання”, що спостерігається в останні часи, негативно сприймається українським суспільством. Рішення, що виникають у наслідок такої діяльності, як правило, забезпечують вигоду або преференцію певної групи, проте на шкоду іншим, тому суспільством ототожнюється з корупцією.

Засадами державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки, затверджені Законом від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII, було визнано фактичну відсутність чіткої законодавчої та інституційної основи для формування та реалізації антикорупційної політики на основі співпраці державних органів та громадськості. Тому передбачено, зокрема, ухвалення законодавства щодо визначення правових засад лобіювання, а саме: унормування лобіювання як легального демократичного шляху взаємодії громадянського суспільства та правової держави, визначення легальних форм і способів лобіювання; створення законодавчих перепон для корупції у правотворчій сфері; передбачення захисту суб'єктів правотворення від незаконного впливу на їхню діяльність; передбачення інформування громадськості про те, хто і чиї інтереси лобіює в органах державної влади; створення ефективних механізмів контролю за лобіюванням; запровадження юридичної відповідальності для учасників лобістських правовідносин і визначення відповідних санкцій за незаконне лобіювання.

Парламентська Асамблея Ради Європи у своїх Рекомендаціях „Лобіювання в демократичному суспільстві” (11 засідання Асамблеї 26 квітня 2010 року) констатувала значну активізацію діяльності громадських груп різних інтересів як суспільне явище в державах-членах Ради Європи і в Європейських інституціях. Тільки в Брюсселі і Страсбурзі налічено понад 15 тисяч груп

особливих інтересів, з яких понад 2600 мають в Брюсселі постійні офіси, що здійснюють лобістську діяльність в інститутах ЄС (пункт 1 Рекомендацій).

Водночас, Асамблея відзначила, що лише окремі держави – члени Ради Європи в тій або іншій формі врегулювали лобістську діяльність. Так, серед 14 держав, що вирішували питання врегулювання інституту лобіювання або розглядали його на рівні своїх парламентів, лише 4 європейські країни ухвалили закони з цього питання (пункт 3 Резолюції). Тоді як на сьогодні до складу статутного органу Ради Європи входять 47 держав-членів.

Основне питання, на якому зосереджує увагу Парламентська Асамблея Ради Європи у легалізації інституту лобізму – максимально точно визначення лобіювання, що здійснюється за винагороду, і діяльності щодо форм реалізації інтересів громадянського суспільства з урахуванням наявності самоврядних об'єднань у різних секторах економіки.

Починаючи з 1999 року в Україні робилися неодноразові спроби врегулювати лобістську діяльність на законодавчому рівні. Проте відповідні проекти не були ухвалені парламентом.

Згідно з пояснювальною запискою до законопроекту, метою його прийняття автори визначили „легалізацію лобістської діяльності в Україні, виведення з тіні діяльності лобістів, знищення корупційних ризиків на всіх щаблях взаємодії представників органів державної влади з представниками різних соціальних груп та інтересів, створення реєстру лобістських фірм та лобістів з можливістю отримання інформації про їхню діяльність безоплатно будь-ким”.

За результатами вивчення законопроекту вважаємо за доцільне висловити наступне.

1. Важливе інструментальне значення для цілей правового регулювання має точність визначення юридичних термінів і понять. З огляду на це, деякі дефініції, запропоновані законопроектом, на наш погляд, потребують уточнення. Так, за пунктом першим частини першої статті 1 проекту, договір про надання послуг з лобіювання визначено як письмову угоду, що вчиняється між суб'єктом лобіювання (виконавцем) і замовником (замовниками) послуг з лобіювання (клієнтом) з метою здійснення лобістського впливу на охоплених осіб від імені та в інтересах клієнта. Однак, метою надання послуг з лобіювання є не стільки здійснення лобістського впливу, адже лобіювання за своєю сутністю і є таким впливом, скільки досягнення певного результату у вигляді ухвалення/не ухвалення/скасування управлінського рішення або нормативно-правового акта.

Предмет лобіювання у пункті п'ятому частини першої статті 1 проекту визначено як „усне чи письмове повідомлення охопленої особи, адресоване від імені та в інтересах клієнта на виконання умов договору про надання послуг з лобіювання з метою вжиття заходів, прийняття рішень, в межах своїх повноважень, на користь клієнта охопленою особою”. Втім, це є визначенням одного з методів лобіювання, а предмет лобіювання становить, якщо спиратися на викладене вище положення, заходи та рішення об'єкта лобіювання.

З огляду на зазначене пропонуємо викласти:

пункт 1 частини першої статті 1 у такій редакції: „1) договір про надання послуг з лобіювання – письмова угода, що вчиняється між суб'єктом лобіювання (виконавцем) і замовником (замовниками) послуг з лобіювання (клієнтом) для

здійснення лобістського впливу на охоплених осіб від імені та в інтересах клієнта з метою ухвалення/не ухвалення/скасування управлінського рішення чи нормативно-правового акта об'єкта лобіювання”;

пункт 5 частини першої статті 1 у такій редакції: „5) предмет лобіювання – управлінське рішення чи нормативно-правовий акт об'єкта лобіювання”.

2. Пропонований проектом підхід щодо виведення з-під правового регулювання значного числа видів діяльності, які не вважатимуться лобістським впливом на охоплених осіб (частина четверта статті 5), є, на наш погляд, не достатньо виправданим, зокрема, з огляду на таке.

Світовий досвід правового регулювання цих питань свідчить, що зазвичай застосовується широкий підхід до визначення лобіювання. У законодавстві США, наприклад, сутність лобіювання розкривається через терміни: “лобіст”, “клієнт”, “лобістська діяльність”, “лобістський контакт”, “лобістська фірма”¹. Верховним Судом США лобіювання розтлумачено як вплив професійних лобістів на членів Конгресу задля ухвалення чи скасування закону².

У законодавстві Європейського Союзу дефініція лобіювання є ще ширшою. Так, у Зеленій книзі “Європейська ініціатива прозорості” лобіювання визначено як усі заходи, що здійснюються з метою впливу на формування політики та процеси ухвалення рішень в європейських інституціях³.

Водночас, недостатньо зрозумілим є те, на яких підставах суб'єктом законодавчої ініціативи виводяться за межі дії закону перелічені у частині четвертій статті 5 проекту види діяльності. Окрім цього, визначені для двох видів повідомлень критерії їхньої ідентифікації як таких, що не є лобістським впливом, вкрай складно на практиці встановити. Йдеться про пункти 2 та 5 частини четвертої статті 5, якими передбачається, зокрема, “якщо ціллю повідомлення є збирання та розповсюдження новин та інформації, призначених для суспільства” та “якщо такий запит не включає в себе спробу впливати на охоплену особу”. Отже, запропонований підхід виведення з-під правового регулювання певних видів діяльності, які пропонується цим законопроектом не вважати лобістським впливом на охоплених осіб, може мати наслідком ускладнення у формуванні належної практики, зокрема, містить ризики зловживання усіма учасниками відповідних суспільних відносин, а відтак - не вирішить проблеми зменшення масштабів “тіньового лобіювання” в Україні.

На підставі викладеного, вважаємо, що потребують доопрацювання положення частини четвертої статті 5 законопроекту з урахуванням досвіду інших країн, наприклад Канади⁴, щодо визначення мінімального за кількістю та максимально конкретизованого переліку видів діяльності, які не зараховуватимуться до лобістського впливу на охоплених осіб.

¹ Lobbying Disclosure Act of 1995. URL: <https://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html>.

² United States v. Harriss, 347 U.S. 612. 1954. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/347/612/>.

³ EUR-Lex Access to European Union law 2006, *European Commission, Green paper. European transparency initiative of May 3, 2006 COM(2006) 194 final*. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1e468b07-27ba-46bc-a613-0ab96fc10aa9/language-en>.

⁴ Lobbying Act (R.S.C., 1985, c. 44 (4th Supp.)). Act current to 2020-01-27 and last amended on 2008-07-02. URL: <https://laws.justice.gc.ca/eng/acts/L-12.4/>

3. Авторами законопроекту пропонується встановити заборону на здійснення лобістської діяльності протягом двох років після звільнення тим особам, які займали посаду державної служби категорії “А” і “Б”, та особам, які визначені у статті 3 Закону України “Про запобігання корупції” (частини сьома та восьма статті 6 проекту).

Вказаний термін доцільно збільшити з двох років до п’яти, що сприятиме, на наш погляд, зменшенню ризиків для формування корупційно-тіньових відносин та недопущенню недобросовісної конкуренції у діяльності лобістів.

4. Положення частини другої статті 12 проекту, а також запропоновані зміни до Регламенту Верховної Ради (підпункт 3 пункту 2 Розділу III проекту) щодо щорічного публічного звіту Міністра юстиції України перед Верховною Радою України не повною мірою відповідають Конституції України, що не передбачає повноважень парламенту заслуховувати зазначений звіт. Так, частина друга статті 113 Основного Закону встановлює, зокрема, що Кабінет Міністрів України підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених цією Конституцією. Згідно з частиною другою статті 85 Основного Закону, Верховна Рада України здійснює повноваження у межах визначених Конституцією. На цьому неодноразово наголошував у своїх рішеннях Конституційний Суд України.

5. Викликає сумнів доцільність збільшення з двох до п’яти років обмеження волі, запропоноване новою редакцією санкції частини першої статті 205-1 Кримінального кодексу України (підпункт 1 пункту 2 Розділу III проекту). Таким чином, санкція, передбачена частиною першою, зрівнюється із передбаченою частиною другою цієї статті.

6. Слід зазначити, що, всупереч вимогам частини першої статті 27 Бюджетного кодексу України та частини третьої статті 91 Регламенту Верховної Ради України, розрахунку розміру відповідних витрат до проекту не додано.

Припис пояснювальної записки до проекту, за яким “на виконання вимог Закону, в разі його прийняття, за наявності пропозицій Міністерства юстиції України, до Державного бюджету України можуть бути внесені відповідні зміни”, не узгоджуються з частиною першою статті 93 Конституції України, згідно з якою Міністерству юстиції не належить право законодавчої ініціативи у парламенті.

**Інститут законодавства
Верховної Ради України**

Висновок
на проект Закону України „Про лобізм”
(реєстр. № 3059-1 від 28.02.2020 р.)

Метою і завданням законопроекту, як зазначається в пояснювальній записці до нього, є законодавче закріплення «правових та організаційних засад лобістської діяльності» в Україні, що на думку суб'єкта законодавчої ініціативи, дозволить забезпечити прозорий порядок комунікацій з суб'єктами владних повноважень в умовах «належного державного та громадського контролю за здійсненням лобістської діяльності».

Необхідність ухвалення Закону на основі цього проекту обґрунтовується тим, що він дозволить зробити прозорим процес підготовки проектів та прийняття рішень органами державної влади, «виявити ступінь залежності/незалежності представників влади від власників бізнесу», «відкрити справжніх авторів проектів рішень», що сприятиме створенню законодавчих бар'єрів для зловживань та корупції; захисту органів державної влади від незаконного впливу.

Підтримуючи прагнення суб'єкта права законодавчої ініціативи щодо законодавчого врегулювання лобістської діяльності, вважаємо слушним висловити деякі міркування щодо окремих положень даного законопроекту.

1. У частині першій статті 1 законопроекту пропонується встановлення термінологічних визначень, що є новими для національного законодавства. При цьому ряд термінів запропоновано у вигляді синонімічного переліку, як-от: *«лобістська діяльність, лобіювання, лобізм», «об'єкти лобізму, об'єкти лобіювання», «предмет лобізму, предмет лобіювання», «послуги з лобізму, послуги з лобіювання»,* що є дискусійним з точки зору принципу правової визначеності та не відповідає Правилам оформлення проектів законів та основним вимогам законодавчої техніки.

Підтримуючи позиції вітчизняних правників: «...якщо запозичувати іншомовне поняття, особливо в умовах адаптації національного законодавства до міжнародно-правових стандартів, передусім права ЄС, то коректніше вживати як юридичну категорію ту форму базового поняття, що використовується у нормативно-правових актах – лобіювання»¹, вважаємо, що більш вдалим для цілей законодавчого застосування є терміни «лобіювання», «лобіст», «групи за інтересами», зокрема з огляду на застосування у праві ЄС терміну «lobbying»².

2. Законопроектом пропонується встановити 4 види суб'єктів лобіювання (частина перша статті 1 законопроекту), а саме:

¹ Нестерович В. Ф. Конституційно-правові аспекти лобіювання у правотворчому процесі України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. К., 2008. URL: <http://govuadocs.com.ua/docs/229/index-229670-1.html>.

² EUR-Lex Access to European Union law 2006, *European Commission, Green paper. European transparency initiative of May 3, 2006 COM(2006) 194 final*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52006DC0194> (2018).

1) професійні суб'єкти лобіювання – юридичні особи та фізичні особи-підприємці, що здійснюють лобістську діяльність як виключний вид господарської діяльності;

2) юридичні особи, з річним оборотом понад 1 млрд. грн. за даними останньої річної фінансової звітності, які призначають в своєму складі окремих осіб-лобістів;

3) суб'єкти природних монополій;

4) суб'єкти господарювання на суміжних ринках, які мають внутрішні структурні підрозділи, до функцій яких відноситься взаємодія з суб'єктами владних повноважень.

Однак, визначення, що містяться у вищенаведених пунктах 2-4, викликають певні сумніви з огляду на зарубіжну практику законодавчого регулювання цих питань, за якою лобістську діяльність можуть здійснювати фізичні чи юридичні особи на засадах професійної діяльності, зокрема зареєстровані відповідно до законодавства про лобіювання.

Так, у США суб'єктами лобіювання є лобісти, лобістські фірми, юридичні контори, а також компанії, які спеціалізуються на government relations (GR), public affairs; у Великій Британії — лобісти об'єднані у лобістські фірми. За англосаксонською правовою традицією лобістська діяльність здійснюється суб'єктом лобіювання від власного імені в інтересах та на замовлення третіх осіб шляхом здійснення легітимного впливу на суб'єкти владних повноважень різними методами з метою участі у формуванні і реалізації відповідних інтересів через їх законодавче закріплення чи реалізацію в інших управлінських рішеннях.

У ФРН таку діяльність можуть здійснювати виключно юридичні особи, які мають статус об'єднань, спілок та організацій. У Франції — це фізичні та юридичні особи, які переважно сформовані за професійною ознаками.

З огляду на це, дискусійними виглядають положення частини першої статті 7 проекту, відповідно до якої інший (непрофесійний) суб'єкт лобіювання має надати статус лобіста своєму співробітнику, інформація про якого має бути внесена до державного реєстру суб'єктів лобізму, та частини третьої статті 8 щодо зобов'язання інших (непрофесійних) суб'єктів лобіювання повідомити уповноважений державний орган про набуття ними статусу суб'єкту лобіювання для внесення до державного реєстру суб'єктів лобізму. При цьому за частиною 5 статті 9 законопроекту суб'єктам лобіювання заборонено займатися будь-якими іншими видами підприємницької діяльності, окрім лобіювання. Очевидно, що положення проекту в частині визначення суб'єктів лобізму та їх статусу потребують більшої конкретизації.

3. Частиною першою статті 1 проекту пропонується розподіл об'єктів лобіювання на основні та спеціальні. До основних об'єктів лобіювання віднесено посадових осіб, зазначених «...у пункті 1 частини першої статті 3, підпунктом «а» пункту 2 частини першої статті 3 Закону України «Про

запобігання корупції»; до спеціального об'єкту лобіювання віднесено народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим і депутатів місцевих рад.

Однак, такий підхід щодо визначення об'єктів лобіювання видається дискусійним. Беручи до уваги спеціальний характер закону, вважаємо, що ключові елементи механізму правового регулювання мають бути чітко визначені саме у ньому. Про це свідчить зарубіжна практика правового регулювання цих питань, а також позиції науковців³.

Дискусійними є й ті положення, що мають оціночний характер, наприклад положення частини другої статті 9 проекту, яким встановлюється, що не можуть бути об'єктами лобізму посадові та службові особи суб'єктів владних повноважень у Збройних силах України, розвідувальних, правоохоронних та судових органах з будь-яких питань, крім питань, пов'язаних із захистом конституційних прав та свобод людини.

Суперечливим виглядає також припис пункту п'ятого частини п'ятої статті 9 проекту, за яким суб'єктам лобізму та лобістам заборонено надавати послуги з лобіювання органам державної влади, а також надавати послуги з лобіювання органам місцевого самоврядування, якщо предмет лобіювання або мета лобіювання виходить за межі компетенції таких органів місцевого самоврядування. У даному питанні слід виходити з правової суті лобізму, що полягає в легалізації посередницьких форм взаємозв'язків між інститутами влади та громадянського суспільства з метою врахування специфічних інтересів різноманітних груп громадськості при розробці та ухваленні нормативно-правових актів державної влади.

У контексті аналізованого положення виникають питання щодо відсутності у законопроекті зобов'язання для спеціальних об'єктів лобіювання звітувати/повідомляти/реєструвати власні контакти з лобістами щодо питань, які можуть становити предмет лобіювання: підтримка/критика проектів правових актів тощо.

4. Частиною першою статті 16 законопроекту до прав суб'єкту владних повноважень віднесено взаємодію з суб'єктами лобіювання в частині розробки, аналізу та обговорення проектів правових актів індивідуальної дії. Виходячи з позиції, що метою лобіювання є врахування групових (колективних) інтересів громадськості у нормативно-правових актах державної влади, вважаємо, що питання ухвалення актів індивідуальної дії не є предметом цього закону.

**Інститут законодавства
Верховної Ради України**

³ Базілевич Д., Нестерович В., Федоренко В. Інститут лобіювання в Україні та за кордоном: походження проблеми, перспективи розвитку: науково-інформаційне видання. Інститут професійного лобіювання та адвокати. К.: 2015. – 105 с. URL: https://issuu.com/irf_ua/docs/dp-2015-10

Висновок
на проект Закону України «Про правове та прозоре регулювання
діяльності з лобіювання» (реєстр. № 3059-2 від 02.03.2020 р.)

Актуальність розробки проекту, як зазначено у пояснювальній записці до нього, обумовлена необхідністю врегулювання правовідносин, що виникають між замовниками послуг з лобіювання та суб'єктами лобіювання, пов'язані із забезпеченням публічної підтримки органами державної влади України, органами місцевого самоврядування України, іншими суб'єктами владних повноважень України, їх посадовими та службовими особами, депутатами усіх рівнів розробки, прийняття або скасування рішень, законів, інших нормативно-правових актів, змін до них, або ж утримання від таких дій. З метою встановлення відповідальності за порушення порядку здійснення лобіювання суб'єктами лобіювання цим проектом пропонується також внести зміни до положень Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України.

Підтримуючи позицію авторів законопроекту щодо необхідності удосконалення правового регулювання діяльності з лобіювання в Україні, водночас вважаємо слушним звернути увагу на таке.

Точність термінологічних визначень, як відомо, є важливою умовою побудови конструктивних законодавчих положень. З огляду на це, деякі визначення термінів, що містяться у статті 1 проекту, потребують уточнення з урахуванням пропонованих проектом правових механізмів. Це стосується, зокрема, поняття «суб'єкт лобіювання (лобіст)», визначеного як «фізична особа або юридична особа, яка зареєстрована у встановленому законодавством порядку та внесена до Єдиного реєстру суб'єктів лобіювання». Натомість, пропонована стаття 8 проекту передбачає «присягу суб'єкта лобіювання», яку складає лише «фізична особа». Для юридичних осіб таку «присягу» не передбачено, що не кореспондує принципу юридичної рівності суб'єктів суспільних відносин, відповідно, положення потребують уточнення.

На критичну оцінку заслуговують пропозиції проекту, за якими передбачається досить значна кількість винятків не поширення дії на певні види діяльності, які пропонується за цим законопроектом не вважати формами здійснення лобіювання (частина друга статті 6). У зв'язку з цим, проблематичним є встановлення чітких та однозначних критеріїв виокремлення діяльності, яка не вважатиметься лобіюванням, що сприятиме, на наш погляд, можливого зловживанню усіма учасниками відповідних суспільних відносин, що також не вирішить проблеми зменшення масштабів «тіньового лобіювання» в Україні. Віднесення до заборонених форм здійснення лобіювання такої як «організація пропагандистських кампаній, що ганьблять честь, гідність та ділову репутацію суб'єктів владних повноважень (об'єктів лобіювання)» також потребує уточнення, оскільки у пропонованій редакції припис суперечить конституційним гарантіям права на свободу слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань. З огляду на

зазначене, та з урахуванням досвіду інших країн, зокрема Канади¹, пропонуємо у частині другій статті 6 проекту визначити мінімальне за чисельністю та максимально конкретизоване коло видів відповідної діяльності.

Міжнародні стандарти в означеній для врегулювання проектом сфері встановлено, зокрема, у Декларації про свободу політичних дебатів у засобах масової інформації, яку схвалено 12 лютого 2004 р. на 872-му засіданні Комітету Міністрів Ради Європи², та Резолюції № 1165 (1998) Парламентської Асамблеї Ради Європи про право на недоторканість приватного життя³. Так, у статтях 3, 4, 6 Декларації вказується, що оскільки політичні діячі та посадові особи, які обіймають публічні посади або здійснюють публічну владу на місцевому, регіональному, національному чи міжнародному рівнях, вирішили апелювати до довіри громадськості та погодилися виставити себе на публічне політичне обговорювання, то вони підлягають ретельному громадському контролю і потенційно можуть зазнати гострої та сильної громадської критики у засобах масової інформації з приводу того, як вони виконували або виконують свої функції. При цьому зазначені діячі та особи не повинні мати більшого захисту своєї репутації та інших прав порівняно з іншими особами. З огляду на таке, межа допустимої критики щодо політичного діяча чи іншої публічної особи є значно ширшою, ніж окремої пересічної особи. Публічні особи неминуче мають бути відкриті для прискіпливого висвітлення їхніх слів та вчинків і повинні це усвідомлювати.

Верховний Суд України у своїй діяльності також керується викладеними вище положеннями Конституції України та міжнародними стандартами⁴. Зокрема, у Постанові Верховного Суду України від 28 березня 2018 року №761/8035/16-ц вказано, що оціночні судження, як і думки, переконання, судження, критична оцінка певних фактів і недоліків не можуть бути предметом судового захисту, оскільки будучи вираженням суб'єктивної думки і поглядів не можуть бути перевірені на предмет їх відповідності дійсності (на відміну від перевірки істинності фактів), а офіційні особи

¹Lobbying Act (R.S.C., 1985, с. 44 (4th Supp.)). Act current to 2020-01-27 and last amended on 2008-07-02. URL: <https://laws.justice.gc.ca/eng/acts/L-12.4/>.

²Declaration on freedom of political debate in the media (Adopted by the Committee of Ministers on 12 February 2004 at the 872nd meeting of the Ministers' Deputies). URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805dddf8.

³Дебати Асамблеї 26 червня 1998 (24-те засідання) (дивіться док. 8130, доповідь Комітету у юридичних справах і правах людини, доповідач: пан Счвімер; док. 8147, точка зору Комітету у справах культури й освіти, доповідач: пан Стаез; і док. 8146, точка зору Комітету у справах здоров'я, сім'ї та суспільства, доповідач: пан Мітеранд). URL: <https://cedem.org.ua/library/rezolyutsiya-1165-1998-pravo-na-pryvattnist/>.

⁴Постанова Пленуму Верховного Суду України №1 від 27 лютого 2009 р. «Про судову практику у справах про захист гідності та честі фізичної особи, а також ділової репутації фізичної та юридичної особи». URL: <https://cedem.org.ua/library/postanova-plenumu-vsu-u-spravah-pro-zahyst-gidnosti-ta-chesti-fizychnoyi-osoby-a-takozh-dilovoyi-reputatsiyi-fizychnoyi-ta-yurydychnoyi-osoby/>. Постанова Верховного Суду України №761/8035/16-ц від 28 березня 2018 р. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/73157048>.

органів державної влади мають бути толерантними до різкої, навіть некоректної критики.

Положення законопроекту щодо обов'язку суб'єктів лобіювання щорічно підтверджувати свій статус у Реєстрі суб'єктів лобіювання (частина шоста статті 9), а також щодо встановлення оплати за внесення даних про суб'єкта лобіювання до Реєстру під час реєстрації та щорічного підтвердження статусу (частина десята статті 6), на наш погляд, ускладнюватиме діяльність суб'єктів лобіювання та обмежуватиме конституційне право громадян на рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності (стаття 43).

У цьому контексті вартим уваги є один з принципів регулювання відносин лобіювання, закріплений Законом Канади про лобіювання, що вважається одним із найефективніших у світі. Він полягає в тому, що система реєстрації професійних лобістів не має перешкоджати вільному та відкритому доступу до інформації про діяльність органів державної влади⁵. Відтак, пропонуємо виключити з тексту законопроекту частини шосту та десяту статті 9.

Варто також звернути увагу на те, що ряд положень законопроекту має інструктивний характер, або є такими, що містять приписи конкретного організаційного змісту, що не властиво текстам законодавчих актів. Йдеться, зокрема, про статті 9, 12, 13, 14 та загалом весь Розділ IV.

Крім того, хоча у пояснювальній записці до проекту зазначено, що законопроект не потребує додаткових видатків з Державного бюджету, з таким твердженням важко погодитися з огляду на пропозиції про запровадження та адміністрування Єдиного реєстру суб'єктів лобіювання, а це обов'язково потягне додаткові бюджетні видатки. У зв'язку з цим виникає питання про відповідність даної законодавчої пропозиції вимогам частини третьої статті 91 Регламенту Верховної Ради України, згідно з якою у разі внесення законопроекту, прийняття якого призведе до зміни показників бюджету, суб'єкт права законодавчої ініціативи зобов'язаний додати фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки).

**Інститут законодавства
Верховної Ради України**

⁵Lobbying Act (R.S.C., 1985, c. 44 (4th Supp.)). Act current to 2020-01-27 and last amended on 2008-07-02. URL: <https://laws.justice.gc.ca/eng/acts/L-12.4/>.

Висновок
на проект Закону України «Про лобістську діяльність»
(реєстр. № 3059-3 від 03.03.2020 р.)

Метою законопроекту, як зазначено у пояснювальній записці до нього, є переведення лобістської діяльності в Україні у 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.

Автори законопроекту відзначають, що для професійної діяльності щодо впливу на органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб (лобістської діяльності) принциповими вимогами є законність, відповідність інтересам суспільства та прозорість.

Прогнозується, що прийняття Закону на основі законопроекту забезпечить:

- 1) зменшення ризиків корупції у процесах підготовки та прийняття нормативно-правових актів та розпорядних рішень, переведення цього процесу у правове поле;
- 2) легалізацію професійного середовища лобістів;
- 3) підвищення рівня професійності та прозорості в діяльності органів влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб;
- 4) краще висвітлення проблемних питань зацікавлених груп населення;
- 5) зменшення можливостей для популізму та маніпуляцій суспільною думкою - через превентивне висвітлення лобіювання та діяльності учасників процесу.

Підтримуючи прагнення суб'єкта права законодавчої ініціативи щодо законодавчого врегулювання лобістської діяльності, вважаємо за необхідне висловити наступні міркування.

1. У пункті 6 частини першої статті 1 законопроекту наводиться визначення терміну «лобіст», за яким – це фізична особа, зареєстрована в Державному реєстрі лобіювання, що має право здійснювати лобіювання та має пов'язані з цим права та обов'язки, вказані в цьому Законі, яка в порядку, визначеному законодавством: а) має право здійснювати лобіювання як суб'єкт лобіювання; б) має право здійснювати лобіювання від імені іншого суб'єкта лобіювання; в) має право здійснювати лобіювання від імені та на користь суб'єкта самолобіювання.

Зазначення у цьому визначенні прав, що належать лобісту, на нашу думку, є недостатньо некоректним. Більш доцільним, з точки зору законопроектної техніки, буде визначити такі права в окремій статті.

2. У законопроекті міститься визначення публічної адвокації (адвокації) як не маючої ознак підприємницької або адвокатської діяльності із захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів, гарантованих Конституцією України (пункт 11 частини першої статті 1). При цьому, у пункті 1 частини третьої статті 8 проекту наголошується, що публічна адвокація (адвокація) не є лобіюванням.

З огляду на це слід відзначити, що питання публічної адвокації (адвокації) як діяльності із захисту прав і свобод, задоволення суспільних інтересів чинним законодавством не врегульовано. Вважаємо, що така діяльність має бути визначена окремим законодавчим актом. Тому, сумнівним вбачається відмежування у цьому законопроекті лобістської діяльності від законодавчо не врегульованої публічної адвокації (адвокації).

3. На нашу думку, визначення термінів «лобіювання (лобістська діяльність)» та «предмет лобіювання» (пункти 7 та 10 частини першої статті 1 проекту) потребують певних уточнень у контексті змісту інших пропонованих законодавчих дефініцій, як-от: «замовник лобіювання», «лобіст», «об'єкт лобіювання», «суб'єкт лобіювання» «суб'єкт самолобіювання», що містяться у частині першій статті 1 законопроекту.

З огляду на це, термін «предмет лобіювання» пропонуємо визначити як «управлінське рішення чи нормативно-правовий акт (включаючи проект) об'єкта лобіювання», а термін «лобіювання (лобістська діяльність)» - як «підприємницька діяльність, спрямована на здійснення суб'єктом лобіювання законного впливу на об'єкт лобіювання з метою ухвалення/не ухвалення управлінського рішення чи нормативно-правового акта».

4. Пунктом 3 частини першої статті 1 законопроекту визначено, що замовна публічна акція – це 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. Відповідно до пункту 2 частини першої статті 8 проекту підготовка, організація, координація, проведення замовної публічної акції, спонукання до участі в ній є одним з основних видів лобіювання.

Водночас, відповідно до частини першої статті 39 Конституції України громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Отже, конституційно визначеними формами мирних зібрань є збори, мітинги, походи і демонстрації. Тому, сумнівним видається визначення у законопроекті замовної публічної акції як масового заходу у формах, що не передбачені Основним Законом.

5. Відповідно до частини четвертої статті 4 законопроекту об'єкти лобіювання, які є розпорядниками інформації, зобов'язані на офіційне письмове звернення лобіста, суб'єкта лобіювання або суб'єкта самолобіювання надати запитувану інформацію протягом п'яти робочих днів. У даному випадку, на нашу думку, йдеться про публічну інформацію, розпорядниками якої є об'єкти лобіювання. Тому, наведене положення законопроекту слід узгодити із відповідними визначеннями профільного Закону «Про доступ до публічної інформації».

6. Зміст пункту 2 частини третьої статті 9 законопроекту, за яким суб'єктам лобіювання, суб'єктам самолобіювання та лобістам заборонено надавати органу державної влади чи органу місцевого самоврядування послуги з лобіювання, якщо предмет лобіювання чи мета лобіювання виходить за межі компетенції відповідного органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, викликає певні сумніви. Адже, якщо предмет лобіювання чи мета лобіювання перебувають в межах компетенції відповідного органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, то суб'єктам лобіювання, суб'єктам самолобіювання та лобістам дозволено надавати цьому органу державної влади чи органу місцевого самоврядування послуги з лобіювання, а це, на нашу думку, не узгоджується із самою сутністю лобіювання.

7. У пункті 4 частини першої статті 13 законопроекту визначено, що суб'єкт лобіювання, суб'єкт самолобіювання, лобіст має, зокрема, право одержувати від об'єктів лобіювання проекти ненормативних правових актів щодо предмета лобіювання, всі матеріали до таких проектів. На нашу думку, дане положення проекту є сумнівним з позиції того, що право, виходячи із вчення про теорію права, є системою норм. Тому, правовий акт апріорі не може бути ненормативним. Це ж застереження стосується й змісту пунктів 7 та 9 частини першої зазначеної статті законопроекту.

8. Наділення органу реєстрації лобіювання правами, визначеними у пунктах 1 та 2 частини другої статті 15 законопроекту, а саме: направляти свого представника на будь-який захід, що проводиться лобістом, суб'єктом лобіювання чи суб'єктом самолобіювання за участю об'єктів лобіювання, отримувати всі інформаційні та інші матеріали з цього заходу; отримувати за письмовим зверненням у встановлені в ньому строки всі матеріали, які розповсюджуються лобістом, суб'єктом лобіювання чи суб'єктом самолобіювання в порядку, встановленому чинним законодавством, вбачається дискусійним. На нашу думку, наявність такого спектру повноважень може створити ризики зловживання ними.

**Інститут законодавства
Верховної Ради України**