



**МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ  
УКРАЇНИ**

Мін'юст

вул. Архітектора Городецького, 13, м. Київ, 01001

тел.: (044) 364-23-93, факс: (044) 271-17-83

E-mail: [callcentre@minjust.gov.ua](mailto:callcentre@minjust.gov.ua),

[themis@minjust.gov.ua](mailto:themis@minjust.gov.ua),

Web: <http://www.minjust.gov.ua>,

код згідно з ЄДРПОУ 00015622

01-26/03-55601  
10-0420  
ПАПЕРОВА КОПІЯ  
ЕЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТА

**Голові Комітету Верховної Ради  
України з питань правової  
політики**

**Андрію КОСТІНУ**

**Шановний Андрію Євгеновичу!**

На виконання доручення Прем'єр-міністра України Дениса Шмигала від 12 березня 2020 року № 9874/1/1-20 та відповідно до листа Комітету Верховної Ради України з питань правової політики від 05 березня 2020 року № 04-26/03-649 Міністерством юстиції України проведено правову експертизу проєктів Законів України «Про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні» (реєстр. № 3059 від 11 лютого 2020 року, внесений народними депутатами України Тимошенко Ю.В., Власенком С.В.), «Про лобізм» (реєстр. № 3059-1 від 28 лютого 2020 року, внесений народними депутатами України Дубінським О.А., Василевською-Смаглюк О.М.), «Про правове та прозоре регулювання діяльності з лобіювання» (реєстр. № 3059-2 від 02 березня 2020 року, внесений народними депутатами України Качурою О.А., Мошенець О.В. та іншими) та «Про лобістську діяльність» (реєстр. № 3059-3 від 03 березня 2020 року, внесений народними депутатами України Монастирським Д.А., Фроловим П.В.) та висловлюються зауваження і пропозиції до зазначених законопроектів, що додаються.

Додаток на 43 арк. в 1 прим.

З повагою

**Міністр**

**Денис МАЛЮСЬКА**

Згідно з оригіналом

ГОЛОВНИЙ СПЕЦІАЛІСТ

07.04.2020



*Денис М. Малуська*

Вікторія Попова 271 16 33  
Яна Аксьонова 271 15 74



UB  
Міністерство юстиції України  
№16276/3753-4-20/7.1.5 від  
07.04.2020  
Малуська Д.Л. (Міністр) 07.04.20:  
15:07



*Проектами Законів України «Про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні» (реєстр. № 3059 від 11 лютого 2020 року, внесений народними депутатами України Тимошенко Ю.В., Власенком С.В.), «Про лобізм» (реєстр. № 3059-1 від 28 лютого 2020 року, внесений народними депутатами України Дубінським О.А., Василевською-Смаглюк О.М.), «Про правове та прозоре регулювання діяльності з лобіювання» (реєстр. № 3059-2 від 02 березня 2020 року, внесений народними депутатами України Качурою О.А., Мошенець О.В. та іншими), «Про лобістську діяльність» (реєстр. № 3059-3 від 03 березня 2020 року, внесений народними депутатами України Монастирським Д.А., Фроловим П.В.) передбачається визначити правові засади організації діяльності суб'єктів лобіювання та врегулювання здійснення лобіювання в Україні.*

Водночас попри спроби у законопроектах розкрити політико-правову природу лобіювання та встановити порядок здійснення лобістської діяльності, їх аналіз не дає можливості з'ясувати чіткий зміст та обсяг лобіювання, форми та методи лобіювання, що неодмінно спричинятиме виникнення проблем під час практичної реалізації відповідних норм.

Звертаємо увагу, що частиною першою статті 38 Конституції України регламентовано право громадян брати участь в управлінні державними справами. Водночас з проведеного аналізу положень згаданих законопроектів вбачається, що права, якими пропонується наділити суб'єктів лобіювання (лобістів) (зокрема, поширювати інформацію про свою діяльність, звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб з пропозиціями, заявами, скаргами, одержувати публічну інформацію, брати участь у розробленні проектів нормативно-правових актів тощо) є аналогічними правам громадян України, які, реалізуючи своє право на участь в управлінні державними справами, звертаються до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб у порядку, визначеному Законами України «Про звернення громадян», «Про громадські об'єднання», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації» тощо.

Положеннями законопроектів не забезпечено системного підходу щодо запровадження понятійного апарату та єдності вживаної термінології, не розкрито зміст методів лобіювання, не визначено механізми перевірки достовірності поданих документів для реєстрації, не встановлено чітких критеріїв, за якими можна визначити суб'єкта лобіювання (лобістів) і в який спосіб мають діяти відповідні суб'єкти, не розкрито прав та обов'язків учасників правовідносин, пов'язаних з лобіюванням. Зазначене зумовлює юридичну невизначеність щодо кола учасників та змісту відповідних правовідносин.

Також не підтримується впровадження положень щодо покладення повноважень з державної реєстрації суб'єктів лобіювання та контролю за їх діяльністю на Міністерство юстиції України. На нашу думку, з огляду на відсутність нормативно-правового регулювання суспільних відносин у сфері



лобістської діяльності необхідно запровадити комплексний підхід щодо державної реєстрації та контролю за діяльністю суб'єктів лобіювання, визначивши спеціальний орган виконавчої влади, до компетенції якого буде віднесено формування та реалізацію політики у сфері лобіювання.

З огляду на це вважаємо за доцільне повноваження з реєстрації та контролю за діяльністю суб'єктів лобіювання передати до центрального органу виконавчої влади, що має ресурсні та функціональні можливості та вже здійснює подібні за своєю правовою природою повноваження з фінансового контролю.

Також вважаємо, що вивчення питання щодо необхідності законодавчого врегулювання суспільних відносин, пов'язаних з організацією діяльності суб'єктів лобіювання та врегулюванню здійснення лобіювання в Україні, має передувати прийняття низки законів, зокрема Закону України «Про адміністративну процедуру» (розробленого Міністерством юстиції України на виконання низки актів, у тому числі міжнародних, зокрема, Рекомендації XIV Третього додаткового звіту про виконання рекомендацій Україною (RC-I/II (2009) 1E), затвердженого Групою держав Ради Європи проти корупції (GRECO) на 59-му пленарному засіданні, яке відбулось 18–22 березня 2013 року; підпункту 1 пункту 22 Плану заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016 – 2020 роки (розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474), Закону України «Про публічні консультації» (розроблення якого Міністерством юстиції України забезпечує виконання низки стратегічних завдань, зокрема підпункту 1 пункту 48 Плану заходів з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 року № 1393); Закону України «Про нормативно-правові акти» (розроблення здійснюється Міністерством юстиції України на виконання підпункту «б» пункту 3 статті 1 Указу Президента України від 08 листопада 2019 року № 837 «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави»).



*Щодо проекту Закону України  
«Про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання  
в Україні» (реєстр. № 3059 від 11 лютого 2020 року, внесений народними  
депутатами України Тимошенко Ю.В., Власенком С.В.)*

Проектом Закону України «Про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні» (далі – проект Закону) передбачається врегулювати правовідносини, що виникають між замовниками послуг з лобіювання (клієнтом), суб'єктами лобіювання (виконавцем договору про надання послуг з лобіювання) та охопленими особами, а також на правовідносини, що виникають у зв'язку із набуттям та втратою особи статусу суб'єкта лобіювання.

Проаналізувавши положення проекту Закону, вважаємо необхідним зазначити таке.

1. У проекті Закону не забезпечено системного підходу щодо запровадження понятійного апарату та єдності вживаної термінології.

1.1. Зокрема, з положень пункту 3 частини першої статті 1 проекту Закону неможливо встановити зміст поняття «лобіювання (лобістська діяльність)», оскільки розробник визначає, що це діяльність фізичної або юридичної особи, яка здійснюється з моменту державної реєстрації та за грошову винагороду, відповідно до умов укладеного договору про надання лобіювання. Натомість у частині першій статті 5 проекту Закону зазначено, що лобістська діяльність на виконання умов договору про надання послуг з лобіювання включає в себе лобістський вплив на охоплених осіб з боку суб'єктів, які у визначеному цим Законом порядку, зареєстровані як суб'єкти лобістської діяльності та надається визначення поняття «лобістський вплив» яким є будь-яке, усне або письмове повідомлення (в тому числі в електронній формі), адресоване від імені клієнта охопленій особі суб'єктом лобіювання щодо необхідності розробки, зміни або прийняття нормативно-правового акту, організаційно-розпорядчого акту; запровадження та виконання державних програм, державної політики (зокрема щодо необхідності обговорення, присудження або управління державними контрактами, позиками, дотаціями, дозволами або ліцензіями); призначення особи на посаду, призначення чи затвердження на яку здійснюється за рішенням Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Указом Президента України. Таким чином, у проекті Закону одночасно на позначення фактично одного й того ж поняття вживаються терміни «лобіювання (лобістська діяльність)», «лобістська діяльність», «лобістський вплив». Зазначене не відповідає принципу юридичної визначеності, правилам нормопроекування та не сприяє належному розумінню та в подальшому правозастосуванню положень законопроекту.

1.2. Потребують перегляду з метою забезпечення змістовної єдності, логічного послідовності викладу положення проекту Закону в частині визначення поняття «суб'єкт лобіювання», яким згідно з пунктом 6 частини першої статті 1 проекту Закону є будь-яка фізична або юридична особа, а також



особа, що здійснює лобіювання від імені такої особи та яка відповідає вимогам, визначеним цим Законом, зареєстрована у встановленому законодавством порядку і інформація про яку внесена до Електронного реєстру суб'єктів лобіювання, як наслідок, особа, яка є виконавцем договору про надання послуг з лобіювання. Водночас згідно з частинами першою, другою статті 6 проекту Закону суб'єктами лобіювання є лобістська фірма та (або) лобіст. При цьому лобістська фірма це юридична особа, яка має одного або більше співробітників, які є лобістами, що діють від імені клієнта за договором про надання послуг з лобіювання. Крім того, у проекті Закону потребує доопрацювання перелік осіб, які не можуть бути суб'єктом лобіювання (частина п'ята статті 6 проекту Закону).

1.3. Згідно з проектом Закону предмет лобіювання це усне чи письмове повідомлення охопленій особі, 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 (пункт 5 частини першої статті 1) . Разом з тим у проекті Закону не встановлено чітких критеріїв, за якими можна визначити до охопленої особи звернувся суб'єкт лобіювання чи, наприклад, фізична особа відповідно до Закону України «Про звернення громадян», що не відповідає принципу юридичної визначеності.

1.4. Проект Закону потребує доопрацювання з метою забезпечення єдності вживаної термінології, зокрема в частині термінів «суб'єкт лобіювання (виконавець)», «суб'єкт лобіювання)», «замовник (замовники)», «замовник послуг з лобіювання (клієнт)» «об'єкт лобіювання (охоплені особи)», «охоплені особи» тощо.

2. Проектом Закону пропонується врегулювати відносини, що виникають у сфері державної реєстрації юридичних і фізичних осіб, які здійснюють лобістську діяльність, поклавши функції з державної реєстрації суб'єктів лобіювання на державних реєстраторів юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань (далі – державні реєстратори) відповідно до вимог Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» (далі – Закон про реєстрацію).

*Міністерство юстиції не підтримує впровадження наведених змін з огляду на наступне.*

Державні реєстратори відповідно до Закону про реєстрацію проводять державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань та не здійснюють жодних додаткових функцій щодо регулювання діяльності відповідних суб'єктів.

Варто зазначити, що покладення на державних реєстраторів нехарактерних функцій та владних повноважень щодо державної реєстрації суб'єктів лобіювання є недоцільним.

Крім того, відповідно до абзацу шостого пункту 14 частини першої статті 1 Закону про реєстрацію суб'єктами державної реєстрації у разі державної



реєстрації юридичних осіб (крім випадків, передбачених абзацами другим – четвертим цього пункту) та фізичних осіб – підприємців є виконавчі органи сільських, селищних та міських рад, Київська та Севастопольська міські, районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації, нотаріуси.

Системний аналіз зазначеної норми дає підстави вважати, що Закон про реєстрацію містить у собі ознаки децентралізованого проведення державної реєстрації.

Водночас вважаємо, що характер суспільних відносин у сфері лобіювання потребує централізованого проведення державної реєстрації та здійснення контролю щодо суб'єктів лобіювання.

Враховуючи відсутність нормативно-правового врегулювання суспільних відносин у сфері лобістської діяльності та глобальний характер пропонованого проекту Закону, необхідно запровадити комплексний підхід щодо державної реєстрації та здійснення функцій з контролю за діяльністю суб'єктів 2 лобіювання, визначивши спеціальний орган виконавчої влади, до компетенції якого буде віднесено формування та реалізацію політики у сфері лобіювання.

З огляду на це вважаємо за доцільне повноваження з державної реєстрації та функції з контролю за діяльністю суб'єктів лобіювання передати до іншого центрального органу виконавчої влади, що має ресурсні та функціональні можливості та вже здійснює подібні за своєю правовою природою повноваження з фінансового контролю.

3. Проектом Закону передбачається публічне звітування перед Верховною Радою України Міністром юстиції України щороку, не пізніше 01 квітня. Міністр юстиції України у письмовій формі зобов'язаний повідомити Верховну Раду України, якщо будь-яка особа, від якої вимагалось надання інформації відмовилася від виконання такого запиту (частина друга статті 11, частини друга, третя статті 18 проекту Закону).

Також проектом Закону пропонується внести зміни до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», доповнивши новою статтею 232<sup>2</sup> щодо розгляду Верховною Радою звіту Міністра юстиції України про діяльність суб'єктів лобіювання, у якій встановлююся повноваження Верховної Ради України один раз на рік розглядати звіт Міністра юстиції України про результати діяльності суб'єктів лобіювання, стан дотримання ними законодавства, а також щодо шляхів фінансування суб'єктів лобіювання, кількості іноземних суб'єктів, зацікавлених в виконанні умов договорів про надання лобістських послуг, сфери їх зацікавленості, охоплених осіб, виконання договорів про надання послуг з лобіювання.

За підсумками обговорення звіту Верховна Рада України приймає постанову про затвердження звіту. В разі якщо звіт незадовільний, Верховна Рада України може прийняти рішення про заслуховування звіту повторно, після виконання наданих рекомендацій, та (або) звернутися до суб'єкта лобіювання про надання інформації, правоохоронних органів (абзаци перший, другий,



п'ятий, шостий підпункту 3 пункту 2 Розділу III «Прикінцеві та перехідні положення» проекту Закону).

У зв'язку з цим слід зазначити, що відповідно до норм Основного Закону України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, органи якої здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (стаття 6, частина друга статті 19 Конституції України).

Основний Закон України містить вичерпний перелік повноважень Верховної Ради України, якими вона наділена для здійснення покладених на неї функцій. Це впливає зі змісту частини другої статті 85 Конституції України, відповідно до якої Верховна Рада України здійснює також інші повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання.

На цю обставину Конституційний Суд України вказав у Рішенні від 07 квітня 2004 року № 9-рп (справа про Координаційний комітет) – «повноваження Президента України, як і повноваження Верховної Ради України, визначаються Конституцією України».

3.1. Проектом Закону пропонується визначити щорічне звітування Міністра юстиції України перед Верховною Радою України, зокрема, щодо оцінки дотримання лобістами вимог цього Закону (зокрема, стаття 18).

У свою чергу зазначаємо, що відповідно до положень частини другої статті 113 Конституції України, частини третьої статті 1, статті 35 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» *Кабінет Міністрів України* відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний *Верховній Раді України* у межах, передбачених *Конституцією України*.

У дні проведення пленарних засідань Верховної Ради України щотижня відводиться час для запитань членам Кабінету Міністрів України (далі – «Година запитань до Уряду»).

У проведенні «Години запитань до Уряду» у Верховній Раді України бере участь Кабінет Міністрів України *в повному складі*, крім тих його членів, які не можуть бути присутніми з поважних причин.

Під час проведення «Години запитань до Уряду» члени Кабінету Міністрів України відповідають на запитання народних депутатів України, комітетів Верховної Ради України, Спеціальної контрольної комісії з питань приватизації, тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України, представників депутатських фракцій. Народні депутати України, депутатські фракції можуть заздалегідь письмово повідомляти членів Кабінету Міністрів України про запитання, які їм буде поставлено.

Під час проведення «Години запитань до Уряду» порушуються лише питання, що належать до компетенції Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади.



Член Кабінету Міністрів України відповідає на запитання в межах своєї компетенції. У разі потреби його відповіді можуть бути доповнені іншими членами Кабінету Міністрів України.

«Година запитань до Уряду» транслюється у прямому ефірі першими загальнонаціональними каналами телебачення і радіомовлення.

Враховуючи зазначене, з метою узгодження з положеннями Конституції України та Закону України «Про Кабінет Міністрів України» відповідні положення проекту Закону потребують доопрацювання.

4. Відповідно до пунктів 1, 3, 9, 10 та 19 частини першої статті 3 проекту Закону особами, на яких суб'єкт лобіювання, з метою виконання умов договору про надання послуг з лобіювання, має право здійснювати законний вплив (охоплені особи), є, зокрема, Президент України, посадові та службові особи Секретаріату Кабінету Міністрів, працівники апарату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, працівники апарату місцевих державних адміністрацій, посадові особи місцевого самоврядування, особи, які займають посади державної служби категорії «А» і «Б».

При цьому згідно з частиною першою статті 5 проекту Закону лобістський вплив - будь-яке усне або письмове повідомлення (в тому числі в електронній формі), адресоване від імені клієнта охопленій особі суб'єктом лобіювання щодо:

- 1) необхідності розробки, зміни або прийняття нормативно-правового акту, організаційно-розпорядчого акту;
- 2) запровадження та виконання державних програм, державної політики (зокрема щодо необхідності обговорення, присудження або управління державними контрактами, позиками, дотаціями, дозволами або ліцензіями);
- 3) призначення особи на посаду, призначення чи затвердження на яку здійснюється за рішенням Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Указом Президента України.

З огляду на наведене зауважуємо, що Конституція України у статті 102 закріплює особливу правову природу інституту Президента України. Так, Президент України є главою держави і виступає від її імені. Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Президент України є гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору.

Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України (частина третя статті 106 Конституції України).

Повноваження Президента України вичерпно визначені в Конституції України. Зазначену правову позицію неодноразово висловлював Конституційний Суд України.

Зокрема, у пункті 6 мотивувальної частини Рішення від 25 грудня 2003 року № 22-рп (справа щодо строків перебування на посту Президента



України) Конституційний Суд України зазначив, що за Конституцією України Президент України як глава держави і гарант державного суверенітету, територіальної цілісності, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина наділений функцією забезпечення державної незалежності, національної безпеки і правонаступництва держави. Його повноваження закріплені лише на конституційному рівні (статті 102, 106 Конституції України).

При цьому Конституцією України встановлюються «норми прямої дії» - Президент України призначає на посади та звільняє з посад половину складу Ради Національного банку України; (пункт 12 частини першої статті 106), до повноважень Верховної Ради України належить призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України Голови Національного банку України (пункт 18 статті 85), Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України (пункт 12 частини першої статті 85); голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України (частина четверта статті 118).

Також незрозумілим є, як узгоджуватимуться зазначені положення проекту Закону з положеннями Закону України «Про державну службу», який визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, а також положеннями Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», який регулює правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, визначає загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування.

Так, державна служба здійснюється з дотриманням таких принципів, зокрема:

професіоналізму - компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою і, за потреби, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону;

забезпечення рівного доступу до державної служби - заборона всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження;

політичної неупередженості - недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків (пункти 3, 7 та 8 частини першої статті 4 Закону України «Про державну службу»).



Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» визначено, що служба в органах місцевого самоврядування здійснюється на таких основних принципах, зокрема: служіння територіальній громаді, поєднання місцевих і державних інтересів; гуманізму і соціальної справедливості; пріоритету прав та свобод людини і громадянина; рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; захисту інтересів відповідної територіальної громади, самостійності кадрової політики в територіальній громаді (стаття 4).

Зазначене зауваження також актуальне і щодо проєктів Законів № 3059-1, № 3059-3.

5. Проектом Закону пропонується запровадити Електронний реєстр суб'єктів лобіювання. Так, частиною третьою статті 8 проєкту Закону передбачається встановити, що державний реєстратор суб'єктів лобіювання вносить до Електронного реєстру суб'єктів лобіювання інформацію, яку особи, які бажають стати суб'єктом лобіювання зобов'язані подати при реєстрації, зокрема про: організаційно-правову форму суб'єкта лобіювання; ім'я фізичної або найменування юридичної особи – суб'єкта лобіювання (пункти 1, 2 частини третьої статті 8 проєкту Закону).

Проте наведений у статті перелік інформації є не логічним, адже об'єднує різних за правовою природою суб'єктів лобіювання.

Так, пунктом 6 частини першої статті 1 проєкту Закону передбачається визначити, що суб'єкт лобіювання – це будь-яка фізична або юридична особа.

Організаційно-правова форма притаманна лише для юридичних осіб, тоді як ім'я є ознакою фізичної особи.

При цьому варто звернути увагу, що згідно із статтею 28 Цивільного кодексу України фізична особа набуває прав та обов'язків і здійснює їх під своїм ім'ям. Ім'я фізичної особи, яка є громадянином України, складається із прізвища, власного імені та по батькові, якщо інше не впливає із закону або звичаю національної меншини, до якої вона належить.

У зв'язку із зазначеним вважаємо, що положення проєкту Закону в частині внесення відповідної інформації про суб'єкта лобіювання до Електронного реєстру, потребує доопрацювання.

6. Частиною четвертою статті 7 проєкту Закону пропонується передбачити, що Електронний реєстр суб'єктів лобіювання є відкритим для ознайомлення з інформацією, внесеного до нього для будь-кого як щодо інформації про суб'єктів лобіювання, так і щодо договорів про надання послуг з лобіювання.

Так, відповідно до пункту 3 частини третьої статті 8 проєкту Закону державний реєстратор суб'єктів лобіювання вносить до Електронного реєстру суб'єктів лобіювання, зокрема, інформацію про фактичне місце проживання фізичної або місце реєстрації юридичної особи – суб'єкта лобіювання.



Відповідно до статті 20 та частини першої статті 21 Закону України «Про інформацію» за порядком доступу інформація поділяється на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом.

Будь-яка інформація є відкритою, крім тієї, що віднесена законом до інформації з обмеженим доступом.

Інформацією з обмеженим доступом є конфіденційна, таємна та службова інформація.

Так, відповідно до статті 11 вказаного Закону України інформація про фізичну особу (персональні дані) – це відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована.

Не допускаються збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та захисту прав людини. До конфіденційної інформації про фізичну особу належать, зокрема, дані про її національність, освіту, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, а також адреса, дата і місце народження.

7. Проектом Закону передбачається встановити, що перевірки проводяться щодо дотримання або недотримання вимог цього закону лобістами, лобістськими фірмами та особами, що реєструються (стаття 18 проекту Закону).

Проте у проекті Закону відсутній механізм контролю за діяльністю суб'єктів лобіювання.

Як вбачається з аналізу проекту Закону суб'єктами лобіювання, зокрема є юридичні особи.

При цьому варто звернути увагу, що відносини здійснення контролю за діяльністю юридичних осіб є предметом Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Так, відповідно до частини четвертої статті 4 Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» виключно законами встановлюються: органи, уповноважені здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності; види господарської діяльності, які є предметом державного нагляду (контролю); повноваження органів державного нагляду (контролю) щодо зупинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг; вичерпний перелік підстав для зупинення господарської діяльності; спосіб та форми здійснення заходів здійснення державного нагляду (контролю); санкції за порушення вимог законодавства і перелік порушень, які є підставою для видачі органом державного нагляду (контролю) припису, розпорядження або іншого розпорядчого документа.

Орган державного нагляду (контролю) не може здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності, якщо закон прямо не уповноважує такий орган на здійснення державного нагляду (контролю) у певній сфері господарської діяльності та не визначає повноваження такого органу під час здійснення державного нагляду (контролю).



З огляду на наведене положення проєкту Закону потребують приведення у відповідність до вимог статті 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо наповнення законопроєкту необхідними нормами.

8. Підпункти 5 і 10 частини першої статті 11 проєкту Закону, відповідно до яких Міністерству юстиції України встановлюються повноваження із зберігання реєстраційних матеріалів протягом періоду не менше 6 років з моменту припинення реєстрації, та щодо звітів – протягом періоду не менше 6 років з моменту їхнього подання та зберігання інформації, що міститься в реєстраційних справах та звітах, поданих згідно з цим законом, протягом 6 років з моменту реєстрації або подання звіту (в залежності від випадку), пропонуємо виключити, з огляду на таке.

Відповідно до частини четвертої статті 6 Закону України «Про Національний архівний фонд та архівні установи» під час проведення експертизи цінності документів експертні комісії керуються типовими та галузевими переліками видів документів з нормативно встановленими строками їх зберігання, затвердженими відповідно до законодавства.

Так, частиною другою статті 31 зазначеного Закону передбачено, що строки тимчасового зберігання архівних документів в архівних підрозділах державних органів, органів місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, установ та організацій визначаються Міністерством юстиції України з урахуванням правового статусу та особливостей діяльності зазначених юридичних осіб.

Водночас абзацом третім підпункту 2 та підпунктом 3 пункту 17 Порядку утворення та діяльності комісій з проведення експертизи цінності документів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 08 серпня 2007 року № 1004, встановлено, що центральна експертно-перевірна комісія Укрдержархіву приймає рішення про схвалення і подання на затвердження Міністра юстиції типових переліків видів документів із зазначенням строків їх зберігання, а також про схвалення і подання на погодження Голови Укрдержархіву та затвердження керівників державних органів галузевих переліків видів документів із зазначенням строків їх зберігання, типових номенклатур справ.

8. Підпунктом 1 пункту 2 розділу III «Прикінцеві та перехідні положення» проєкту Закону пропонується статтю 205<sup>1</sup> Кримінального кодексу України (далі – КК) викласти у новій редакції та доповнити частину першу цієї статті КК новими положеннями з метою встановлення кримінальної відповідальності за внесення в документи, які відповідно до закону подаються для проведення державної реєстрації суб'єкта лобіювання та договору про надання послуг з лобіювання завідомо неправдивих відомостей, а також умисне подання для проведення такої реєстрації документів, які містять завідомо неправдиві відомості або неподання таких відомостей у строки, встановлені законом, для суб'єкта лобіювання.



Крім того, частиною першою статті 205<sup>1</sup> КК у редакції проекту Закону пропонується посилити санкцію від двох до п'яти років обмеження волі.

У зв'язку з цим зазначаємо, що чинною редакцією статті 205<sup>1</sup> КК передбачена відповідальність за внесення в документи, які відповідно до закону подаються для проведення державної реєстрації юридичної особи або фізичної особи - підприємця, завідомо неправдивих відомостей, а також умисне подання для проведення такої реєстрації документів, які містять завідомо неправдиві відомості.

Таким чином, положеннями проекту Закону посилюється санкція за внесення в документи, які відповідно до закону подаються для проведення державної реєстрації юридичної особи або фізичної особи - підприємця, завідомо неправдивих відомостей, а також умисне подання для проведення такої реєстрації документів, які містять завідомо неправдиві відомості.

Водночас авторами проекту Закону до пояснюваної записки не наведено підстав для посилення відповідальності за кримінальне правопорушення передбачене статтею 205<sup>1</sup> КК.

У зв'язку з цим зазначаємо, що підставою для посилення кримінальної відповідальності є результати дослідження практики застосування відповідних статей КК та статистичне підтвердження того, що каральна сила відповідних санкцій втратила свою регуляторну роль і потребує підвищення.

При цьому санкції частини першої та частини другої статті 205<sup>1</sup> КК у редакції проекту Закону не узгоджується з положеннями норм статті 12 КК (диспозицій та санкцій), які мають бути викладені з дотриманням логічної послідовності, тобто пов'язані з мірою зростання суспільної небезпеки описуваних діянь, а тому запропоновані зміни в цій частині не відповідають нормопроектуальній техніці та потребують відповідного доопрацювання.

9. Щодо встановлення кримінальної відповідальності за внесення до договору про надання послуг з лобіювання завідомо неправдивих відомостей, повідомляємо, що відповідно до положень Цивільного кодексу України (далі – ЦК) договором є домовленість двох або більше сторін, спрямована на встановлення, зміну або припинення цивільних прав та обов'язків (частина перша статті 626 ЦК).

Зміст договору становлять умови (пункти), визначені на розсуд сторін і погоджені ними, та умови, які є обов'язковими відповідно до актів цивільного законодавства (частина перша статті 628 ЦК).

Договір є укладеним, якщо сторони в належній формі досягли згоди з усіх істотних умов договору.

Істотними умовами договору є умови про предмет договору, умови, що визначені законом як істотні або є необхідними для договорів даного виду, а також усі ті умови, щодо яких за заявою хоча б однієї із сторін має бути досягнуто згоди (абзац 1 частини першої статті 638 ЦК).

У разі виникнення розбіжностей, що виникли між сторонами при укладенні договору на підставі правового акта органу державної влади, органу



влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування та в інших випадках, встановлених законом, вирішуються судом.

Розбіжності, що виникли між сторонами при укладенні договору не на підставі правового акта органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування, можуть бути вирішені судом у випадках, встановлених за домовленістю сторін або законом (частини перша та друга статті 649 ЦК).

Враховуюче викладене, діяння, що полягає у внесенні завідомо неправдивих відомостей до договору про надання послуг з лобіювання, є предметом регулювання ЦК, яким передбачений повний порядок укладення договору про надання послуг та передбачає узгоджену сторонами відповідальність за не виконання умов передбачених у договорі, спори щодо розбіжностей, які виникли під час укладання договору, вирішуються в судовому порядку та не містить того рівня суспільної небезпеки, що зумовлює необхідність криміналізації цього діяння.

10. Пункт 3 розділу III «Прикінцеві та перехідні положення» проєкту Закону, яким пропонується встановити завдання *Міністерству юстиції України вжити заходів, пов'язаних із створенням та забезпеченням безперервного функціонування Електронного реєстру суб'єктів лобіювання до 1 січня 2021 року*, потребує відповідного доопрацювання з огляду на те, що відповідно до частини першої статті 113 Конституції України, частини другої статті 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, *спрямовує, координує та контролює діяльність* цих органів.

11. У проєкті Закону вживається офіційна назва *Міністерства юстиції України* (зокрема, частина друга статті 7, частина третя статті 10, абзац перший частини першої статті 11).

У зв'язку з цим зазначаємо, що згідно з абзацом дванадцятим пункту 6 частини першої статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Кабінет Міністрів України у сфері вдосконалення державного управління та державної служби утворює, реорганізовує і ліквідує міністерства та інші центральні органи виконавчої влади відповідно до закону в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України на утримання органів виконавчої влади, затверджує положення про зазначені органи.

Відповідно з метою уникнення втручання парламенту у компетенцію Кабінету Міністрів України при реалізації ним своїх конституційних повноважень щодо утворення, реорганізації і ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади центральний орган виконавчої влади, який, виходячи з конкретного повноваження, формує державну політику у відповідній сфері (зокрема, шляхом нормативно-правового регулювання) у законопроектах слід визначати як *«центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері ...»*, а у випадку, коли



конкретне повноваження за своїм змістом направлено на реалізацію державної політики – як *«центрального орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері ...»*.

12. Крім того, проєкт Закону потребує техніко-юридичного доопрацювання:

пункти 2 та 3 частини четвертої статті 5 проєкту Закону в частині слів *«медійної організації», «засобами масової комунікації»* потребують перегляду, оскільки законодавством України про інформацію використовуються терміни *«телерадіоорганізація», «засоби масової інформації»*;

з метою дотримання принципу юридичної визначеності, складовими якого є, зокрема, ясність, чіткість, доступність, недвозначність правових норм, а також їх узгодженість у системі загального правового регулювання, пункт 6 частини четвертої статті 5 та пункт 10 частини першої статті 11 проєкту Закону в частині слів *«конкретної інформації», «в залежності від випадку», «добросовісно підготовлений кошторис»* потребують перегляду;

з метою вживання єдиної термінології та приведення її у відповідність до термінології законодавства України, зокрема Конституції України та Закону України *«Про місцеве самоврядування в Україні»*, Закону України *«Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні»* та дотримання принципу юридичної визначеності, за яким зміст проєкту акта повинен забезпечувати ясність та точність його викладу, уникнення неоднозначного застосування положень проєкту акта у майбутньому, проєкт Закону потребує доопрацювання в частині слів *«органів державної влади», «органи державної влади та місцевого самоврядування», «органами державної влади, місцевого самоврядування», «депутати всіх рівнів», «фактичне місце проживання»*.



**Щодо проекту Закону України**  
**«Про лобізм» (реєстр. № 3059-1 від 28 лютого 2020 року, внесений**  
**народними депутатами України**  
**Дубінським О.А., Василевською-Смаглюк О.М.)**

Проектом Закону України «Про лобізм» (далі – проект Закону) визначаються загальні правові та організаційні засад лобістської діяльності для забезпечення прозорості та на законних підставах комунікації з суб'єктами владних повноважень, а також законодавче забезпечення належного державного та громадського контролю при здійсненні лобістської діяльності.

Проект Закону викликає такі зауваження.

1. Статтею 2 проекту Закону передбачено, що дія цього Закону поширюється на діяльність суб'єктів лобізму, лобістів, об'єктів лобізму та групи інтересів, а також взаємовідносини між ними при здійсненні суб'єктами лобізму лобістської діяльності.

При цьому не вважаються лобістською діяльністю, зокрема індивідуальні та колективні звернення фізичних осіб до суб'єктів владних повноважень в порядку, встановленому Законом України «Про звернення громадян» у власних інтересах та/або суспільних інтересах; індивідуальні та колективні звернення юридичних осіб до суб'єктів владних повноважень за умови, що такі звернення здійснюються в письмовій, в тому числі електронній, формі, на офіційні адреси таких суб'єктів владних повноважень або під час офіційних публічних заходів і при цьому не відбувається безпосереднього непублічного контакту із об'єктами лобізму.

У свою чергу статтею 15 проекту Закону визначаються права суб'єкта лобізму. Зокрема, суб'єкт лобізму має право проводити комунікацію з метою лобіювання (лобістський контакт) з об'єктами лобіювання в порядку, зазначеному цим Законом та законодавством України; в усній та письмовій формі звертатися до суб'єктів владних повноважень, їх посадових осіб, інших юридичних та фізичних осіб з предмету лобіювання; в порядку, встановленому законодавством, отримувати від суб'єктів владних повноважень, проекти нормативно-правових актів, всі матеріали до таких проектів, матеріали до офіційних слухань, засідань, їх порядок денний, а також за письмовим запитом отримувати інформацію, пов'язану із діяльністю суб'єктів владних повноважень, пов'язану із предметом лобіювання; готувати та надавати суб'єктам владних повноважень власні проекти нормативно-правових актів, експертно-аналітичні та інші матеріали з питань, що є предметом лобіювання, за умови зазначення у вказаних матеріалах та супровідних документах до них суб'єкта лобізму, замовника послуг з лобіювання та мети лобіювання; брати участь в обговоренні проектів актів, організовувати та проводити публічні заходи (круглі столи, конференції, семінари тощо) щодо нормативно-правових актів, їх проектів, матеріалів до офіційних слухань та запрошувати на них суб'єкти владних повноважень, об'єкти лобіювання, з обов'язковим вказуванням у матеріалах до цих публічних заходів суб'єкта лобізму, замовника



послуг з лобіювання та мети лобіювання; брати участь у розробці проектів нормативно-правових актів.

Водночас положеннями проекту Закону не встановлено чітких критеріїв за якими можна визначити суб'єкта звернення (звернувся суб'єкт лобізму чи фізична особа відповідно до Закону України «Про звернення громадян») і в який спосіб мають діяти відповідні суб'єкти.

Разом з тим права, якими передбачено наділити суб'єкта лобізму є аналогічними правам інших громадян України, які мають право звертатися до державних органів, органів місцевого самоврядування, у тому числі, зокрема, до народних депутатів України, депутатів місцевих рад, із пропозиціями щодо відповідних проектів нормативно-правових актів, запитами на інформацію, а також брати участь у консультаціях з громадськістю, тощо, відповідно до Конституції України, Законів України «Про звернення громадян», «Про громадські об'єднання», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про запобігання корупції» та інших.

2. Проектом Закону шляхом внесення змін до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» пропонується визначити, що особи, зареєстровані у державному реєстрі суб'єктів лобізму відповідно до Закону України «Про лобізм», *акредитуються при Верховній Раді України на певний строк або на весь строк поточного скликання Верховної Ради України в порядку, визначеному відповідним Положенням, яке затверджується Головою Верховної Ради України.* Акредитація проводиться відповідним структурним підрозділом Апарату Верховної Ради. Апарат Верховної Ради України зобов'язаний надавати акредитованим лобістам за їх письмовим запитом матеріали, які надаються народним депутатам, крім тих, про нерозголошення чи ненадання яких у встановленому порядку прийнято відповідне рішення на підставі закону або з питань, що не можуть бути предметом лобістської діяльності у відповідності до закону.

Водночас згідно з положеннями статті 88 Конституції України Верховна Рада України обирає із свого складу Голову Верховної Ради України, до конституційних повноважень якого належить: ведення засідань Верховної Ради України; організація роботи Верховної Ради України, координація діяльності її органів; підписання актів, прийнятих Верховною Радою України; представлення Верховної Ради України у зносинах з іншими органами державної влади України та органами влади інших держав та організація роботи апарату Верховної Ради України.

При цьому частиною третьою цієї статті визначено, що *Голова Верховної Ради України здійснює повноваження, передбачені цією Конституцією, у порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України.*

Поряд з тим викликає сумнів доцільність наділення осіб, зареєстрованих у державному реєстрі суб'єктів лобізму відповідно до Закону України



«Про лобізм», та за наявності відповідної акредитації у Верховній Раді України правом брати участь в засіданні комітетів з правом виступу без додаткового запрошення, на виступ на пленарному засіданні Верховної Ради крім випадків, коли питання, які розглядаються Погоджувальною радою не можуть бути предметом лобістської діяльності у відповідності до закону та на участь у слуханнях комітетів без додаткового запрошення (підпункт 3 пункту 2, абзаци четвертий - сьомий підпункту 4 пункту 2 розділу VII «Прикінцеві і перехідні положення» проекту Закону).

3. Абзацом третім частини першої статті 1 проекту Закону пропонується передбачити, що державний реєстр суб'єктів лобізму – це електронний реєстр, що ведеться уповноваженим державним органом, та *містить інформацію про суб'єктів лобізму, лобістів, лобістські проекти та укладені договори на надання послуг з лобізму.*

Питання ведення державного реєстру суб'єктів лобізму визначено статтею 21 проекту Закону.

Водночас відповідно до частин першої та третьої статті 6 Закону України «Про захист персональних даних» мета обробки персональних даних має бути сформульована в законах, інших нормативно-правових актах, положеннях, установчих чи інших документах, які регулюють діяльність володільця персональних даних, та відповідати законодавству про захист персональних даних.

Склад та зміст персональних даних мають бути відповідними, адекватними та ненадмірними стосовно визначеної мети їх обробки.

У зв'язку з цим проект Закону потребує перегляду в частині визначення мети обробки персональних даних та переліку відомостей про суб'єктів лобізму, лобістів, які включатимуться до державного реєстру суб'єктів лобізму.

4. Абзацом першим частини четвертої статті 6 проекту Закону пропонується встановити, що найменування професійного суб'єкта лобізму має містити будь-які з термінів «лобізм», «лобіювання», «лобістська діяльність» або похідні значення цих термінів. Вказані найменування дозволяється використовувати лише тим особам, які зареєстровані як суб'єкти лобізму у державному реєстрі суб'єктів лобізму.

При цьому професійним суб'єктом лобіювання визначаються окремі юридичні особи та фізичні особи – підприємці, що здійснюють лобістську діяльність, як окремий (виключний) вид підприємницької діяльності в інтересах і на замовлення інших осіб (частина перша статті 1 проекту Закону).

Водночас відповідно до Цивільного кодексу України, термін «найменування» застосовується виключно щодо юридичних осіб, та не поширюється на фізичних осіб – підприємців.

Згідно з абзацом першим частини першої, частиною третьою статті 90 Цивільного кодексу України юридична особа повинна мати своє найменування, яке містить інформацію про її організаційно-правову форму та назву. Найменування юридичної особи вказується в її установчих документах і вноситься до єдиного державного реєстру.



Варто зазначити, що дія Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» (далі – Закон) поширюється на відносини, що виникають у сфері державної реєстрації юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми, форми власності та підпорядкування, їхньої символіки (у випадках, передбачених законом), громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб – підприємців.

Відповідно до абзацу першого частини першої статті 7 Закону Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань (далі – Єдиний державний реєстр) створюється з метою забезпечення державних органів та органів місцевого самоврядування, а також учасників цивільного обороту достовірною інформацією про юридичних осіб, громадські формування, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб – підприємців з Єдиного державного реєстру.

Так, відповідно до пункту 1 частини другої статті 9 Закону в Єдиному державному реєстрі про юридичну особу містяться, зокрема, відомості про найменування юридичної особи, у тому числі скорочене (за наявності).

Разом з тим про фізичну особу – підприємця в Єдиному державному реєстрі містяться, зокрема, відомості про прізвище, ім'я, по батькові такої особи (пункт 1 частини четвертої статті 9 Закону).

Враховуючи наведене, частина четверта статті 6 проекту Закону потребує редакційного доопрацювання з урахуванням висловлених зауважень.

Також пункт 7 частини другої статті 6 проекту Закону в частині слів «публічних джерелах» потребує перегляду з урахуванням законодавства України про інформацію, яким використовується термін «загальнодоступні джерела».

5. Пунктом 11 частини другої статті 6 проекту Закону пропонується передбачити, що засновниками, учасниками чи акціонерами, а також кінцевими бенефіціарними власниками юридичної особи професійного суб'єкта лобізму не може бути фізична особа, яка *відповідно до рішення суду позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади.*

Водночас, як пропонується статтею 1 проекту Закону, до спеціальних *об'єктів лобізму віднесені народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад, а до предмету лобізму, предмету лобіювання відносяться, зокрема, нормативно-правові акти та їх проекти органів державної влади України, органів місцевого самоврядування України, інших суб'єктів владних повноважень, визначених цим Законом.*

У свою чергу відповідно до положень абзацу першого частини другої статті 65 Закону України «Про запобігання корупції» до особи, яка вчинила корупційне правопорушення або правопорушення, пов'язане з корупцією, судом може бути накладено на неї *стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, пов'язаними з*



*виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або такою, що прирівнюється до цієї діяльності.*

Враховуючи статтю 1 проекту Закону та статтю 65 Закону України «Про запобігання корупції», редакція пункту 11 частини другої статті 6 проекту Закону потребує відповідного доопрацювання з метою узгодження норм між собою.

6. Згідно зі статтею 16 проекту Закону суб'єкти владних повноважень мають право у регламентах своєї роботи врегулювати порядок взаємодії із суб'єктами лобізму та лобістами, в тому числі їх участь у розробці, аналізі та обговоренні проектів нормативних актів та правових актів індивідуальної дії.

Суб'єкти владних повноважень та особи, які віднесені цим Законом до основних об'єктів лобізму, зобов'язані забезпечити реалізацію прав суб'єктів лобізму та лобістів, визначених цим Законом, із дотриманням наступних строків:

1) здійснення лобістського контакту з відповідним суб'єктом лобізму протягом десяти календарних днів з дня подання письмової заяви, в якій зазначено мету такого лобістського контакту та інформацію про лобістський проект, в рамках виконання якого такий контакт проводиться;

2) надання інформації щодо своєї діяльності, крім інформації, що охороняється законом, протягом десяти робочих днів з дня подання суб'єктом лобізму відповідного письмового звернення. У випадку виняткової складності запиту на інформацію цей строк за рішенням уповноваженої особи суб'єкта владних повноважень може бути продовжений, але не більш як до сорока п'яти робочих днів;

3) при поданні суб'єктом лобізму власного проекту нормативно-правового акту або проекту правового акту індивідуальної дії протягом одного місяця з дня отримання такого проекту розпочати процедуру його розгляду відповідним суб'єктом владних повноважень або надати мотивовану відмову щодо його розгляду.

Суб'єкти владних повноважень при організації доступу лобістів до відповідних приміщень об'єктів лобізму з метою реалізації лобістського контакту зобов'язанні забезпечити можливість візуальної ідентифікації такої особи як лобіста.

На нашу думку, встановлення окремих, зменшених строків для взаємодії із суб'єктами лобізму та лобістами, у порівнянні з іншими суб'єктами звернення, визначених базовими Законами України «Про звернення громадян», «Про доступ до публічної інформації», «Про інформацію» та іншими, а також необхідність візуальної ідентифікації лобіста може призвести до порушення принципу рівності.

У зв'язку з цим зауважуємо, що відповідно до частин першої, другої статті 24 Конституції України громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі,



етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

7. Частиною першої статті 18 проєкту Закону передбачається встановити, що система регулювання лобістської діяльності складається з державного та самоврядного регулювання та контролю, які проводяться у порядку, визначеному цим Законом та законодавством України.

Згідно зі статтею 19 проєкту Закону державне регулювання та контроль лобістської діяльності здійснюється у таких формах, зокрема: здійснення державного контролю за діяльністю суб'єктів лобізму, лобістів, об'єктів лобізму та суб'єктів владних повноважень в частині, що стосується лобіювання; здійснення інших заходів щодо державного регулювання і контролю за лобістською діяльністю.

Статтею 20 передбачається встановити, що державне регулювання та контроль за діяльністю з лобіювання здійснює державний уповноважений орган та інші органи державної влади у межах своїх повноважень.

До повноважень державного уповноваженого органу належать здійснення контролю, в тому числі шляхом перевірок, за дотриманням суб'єктами лобізму та лобістами вимог цього Закону (пункт 5 частини другої статті 20 проєкту Закону).

Державний уповноважений орган має право у межах, визначених цим Законом, делегувати частину своїх повноважень саморегульованим організаціям (частина четверта статті 20 проєкту Закону).

Як вбачається з аналізу частини першої статті 1 проєкту Закону суб'єктами лобізму є юридичні особи та фізичні особи-підприємці.

Слід зазначити, що правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності визначає Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Так, відповідно до частини четвертої статті 4 вказаного Закону виключно законами встановлюються: органи, уповноважені здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності; 3 види господарської діяльності, які є предметом державного нагляду (контролю); повноваження органів державного нагляду (контролю) щодо зупинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг; вичерпний перелік підстав для зупинення господарської діяльності; спосіб та форми здійснення заходів здійснення державного нагляду (контролю); санкції за порушення вимог законодавства і перелік порушень, які є підставою для видачі органом державного нагляду (контролю) припису, розпорядження або іншого розпорядчого документа.

Крім того, одним з основних принципів державного нагляду (контролю) є неприпустимість дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю) та неприпустимість здійснення заходів державного нагляду (контролю) різними органами державного нагляду (контролю) з одного й того самого питання (абзац дев'ятий статті 3 Закону).



Також частиною другою статті 2 Закону визначено перелік відносин, що виникають під час здійснення заходів державного нагляду (контролю), на які дія цього Закону не поширюється.

У зв'язку з цим проект Закону потребує перегляду.

8. Частиною четвертою статті 20 проекту Закону пропонується визначити, що державний уповноважений орган (Національне агентство з питань запобігання корупції) має право у межах, визначених цим Законом, делегувати частину своїх повноважень саморегульованим організаціям. Разом з тим, проектом Закону не пропонується визначити зазначені межі, механізм та спосіб такого делегування.

Враховуючи зазначене, а також частину другу статті 6, частину другу статті 19 Конституції України, згідно з якими органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, на нашу думку, зазначені положення проекту Закону потребують або виключення, або відповідного доопрацювання на предмет визначення в законопроекті механізму та меж запропонованого делегування повноважень.

9. Статтею 20 проекту Закону пропонується визначити повноваження державного уповноваженого органу з регулювання лобістської діяльності, зокрема, застосування заходів впливу та санкцій до суб'єктів лобізму, лобістів, об'єктів лобізму та інших учасників лобістської діяльності у випадках, передбачених цим Законом, Законом України «Про запобігання корупції» та іншими законами, відповідно до порядку, встановленого державним уповноваженим органом; здійснення інших функцій відповідно до цього Закону та Закону України «Про запобігання корупції» (пункти 7, 8 частини другої статті 20).

Проте слід зазначити, що Закон України «Про запобігання корупції» не передбачає заходів впливу та санкцій до суб'єктів лобізму, лобістів, об'єктів лобізму та інших учасників лобістської діяльності або здійснення будь-яких функцій державного уповноваженого органу з регулювання лобістської діяльності. При цьому проектом Закону не передбачено відповідних змін до Закону України «Про запобігання корупції».

9.2. Підпунктом «а» підпункту 1 пункту 2 розділу VII «Прикінцеві та перехідні положення» проекту Закону пропонується Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) доповнити новими статтями 163<sup>16</sup> і 163<sup>17</sup>, але фактично у проекті Закону мова йде про статті 163<sup>18</sup> та 163<sup>19</sup>.

Враховуючи те, що статті 163<sup>16</sup> і 163<sup>17</sup> в чинній редакції КУпАП вже існують і регулюють настання адміністративної відповідальності за порушення порядку оприлюднення фінансової звітності або консолідованої фінансової звітності (стаття 163<sup>16</sup> КУпАП) та за порушення порядку справляння та сплати туристичного збору (стаття 163<sup>17</sup> КУпАП), підпункт «а» підпункту 1 пункту 2 розділу VII «Прикінцеві та перехідні положення» проекту Закону необхідно викласти у такій редакції:



«а) доповнити статтями 163<sup>18</sup> і 163<sup>19</sup> такого змісту:».

Крім того, частиною другою статті 163<sup>18</sup> та 163<sup>19</sup> в редакції проекту Закону визначена така кваліфікуюча ознака правопорушення, як повторне, **протягом шести місяців**, вчинення адміністративних правопорушень, передбачених частиною першою цієї статті, особою, яка раніше вчинила будь-яке з адміністративних правопорушень, передбачених частиною першою цієї статті.

При цьому статтею 35 КУпАП встановлено, що обставиною, що обтяжує відповідальність за адміністративне правопорушення, визнається повторне протягом року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню.

Крім того, такою, що не була піддана адміністративному стягненню вважається особа, яка **протягом року** з дня закінчення виконання стягнення не вчинила нового адміністративного правопорушення (стаття 39 КУпАП).

9.3. Щодо запропонованих санкцій, передбачених частиною другою статті 163<sup>18</sup> КУпАП, у виді накладення штрафу в розмірі від п'яти до десяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, вважаємо, що зазначені санкції є надмірними та не узгоджуються з положеннями Кримінального кодексу України (далі – КК).

Так, відповідно до положень статті 12 КК злочином невеликої тяжкості є *злочин, за який передбачено покарання у виді штрафу понад три тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Злочином середньої тяжкості є злочин, за який передбачене основне покарання у виді штрафу в розмірі не більше десяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавлення волі на строк не більше п'яти років.*

Таким чином, запропоновані частиною другою статті 163<sup>18</sup> КУпАП в редакції проекту санкції суперечать принципу пропорційності (адекватності) покарання та вчиненого правопорушення.

З огляду на викладене зазначені положення проекту Закону потребують перегляду та доопрацювання.

Також зауважуємо, що в частині другій статті 163<sup>18</sup> КУпАП в редакції проекту Закону використовуються слова та числа «ч.1», що є порушенням вимог нормопроєктувальної техніки. Так, частини статей мають бути зазначені літерами, а не цифрами та без скорочень.

Аналогічні зауваження стосуються частини другої статті 163<sup>19</sup> КУпАП у редакції проекту Закону.

9.4. Частиною другою статті 163<sup>18</sup> КУпАП пропонується встановити, що за порушення суб'єктами лобізму встановлених законом вимог до здійснення лобістської діяльності останні нестимуть адміністративну відповідальність. При цьому суб'єктами лобізму відповідно до статті 1 проекту Закону є професійні суб'єкти лобізму, що здійснюють лобістську діяльність, як окремий вид господарської діяльності, а також *юридичні особи*, з річним оборотом понад 1 млрд. грн. за даними останньої річної фінансової звітності, суб'єкти природних монополій та суб'єкти господарювання на суміжних ринках, які мають



внутрішні структурні підрозділи, до функцій яких відноситься взаємодія з суб'єктами владних повноважень.

Проте, згідно зі статтею 12 КУпАП адміністративній відповідальності підлягають особи, які досягли на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку, а згідно статті 14 КУпАП посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, зв'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків.

Таким чином, зазначені положення проекту Закону потребують узгодження з відповідними нормами КУпАП в частині визначення суб'єкта вчинення адміністративного правопорушення.

Окремо звертаємо увагу щодо законодавчої пропозиції визначити уповноваженим державним органом, що здійснює державне регулювання та нагляд за діяльністю з лобізму, Національне агентство з питань запобігання корупції. Вважаємо, що така пропозиція має бути узгоджена із Національним агентством з питань запобігання корупції як спеціально уповноваженим органом у цій сфері, який формує та реалізує державну антикорупційну політику.

10. Пункт 4 розділу VII «Прикінцеві і перехідні положення» проекту Закону, яким передбачається, що до приведення законодавства України у відповідність із цим Законом закони України та інші нормативно-правові акти застосовуються в частині, що не суперечить цьому Закону, не відповідає принципу юридичної визначеності.

Так, зокрема, Конституційний Суд України у підпункті 5.4 пункту 5 мотивувальної частини свого Рішення від 22 вересня 2005 року № 5-рп (справа про постійне користування земельними ділянками) звертав увагу, що із конституційних принципів рівності і справедливості випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі.

11. З метою вживання єдиної термінології та приведення її у відповідність до термінології законодавства України, зокрема Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» та дотримання принципу юридичної визначеності, за яким зміст проекту акта повинен забезпечувати ясність та точність його викладу, уникнення неоднозначного застосування положень проекту акта у майбутньому, проект Закону потребує доопрацювання в частині слів *«органів державної влади»*, *«органи державної влади та місцевого самоврядування»*, *«органами державної влади, місцевого самоврядування»*, *«депутати всіх рівнів»*, *«фактичне місце проживання»*.



**Щодо проекту Закону України**  
**«Про правове та прозоре регулювання діяльності з лобіювання»**  
*(реєстр. № 3059-2 від 02 березня 2020 року, внесений народними депутатами України Качурою О.А., Мошенець О.В. та іншими)*

Проектом Закону України «Про правове та прозоре регулювання діяльності з лобіювання» (далі – проект Закону) передбачається визначити правові засади організації діяльності суб'єктів лобіювання та врегулювання здійснення лобіювання в Україні.

Проект Закону викликає такі зауваження.

1. У проекті Закону не забезпечено системного підходу щодо запровадження понятійного апарату та єдності вживаної термінології. Зокрема, у пункті 7 статті 2 проекту Закону визначено поняття «предмет лобіювання», яким є *закони та інші нормативно-правові акти Верховної Ради України, акти органів державної влади України, органів місцевого самоврядування України, інших суб'єктів владних повноважень України, в тому числі рішення щодо утримання від їх розробки та прийняття. Натомість згідно з пунктами 3, 4 частини першої статті 5 проекту Закону предметом лобіювання є «нормотворча діяльність».* При цьому згадані положення проекту Закону не узгоджуються зі статтею 1 проекту Закону якою пропонується визначити сферу дії цього Закону, поширивши її на правовідносини, що виникають між замовниками послуг з лобіювання та суб'єктами лобіювання, пов'язані із забезпеченням публічної підтримки *прийняття, зміни або скасування законів, рішень, інших нормативно-правових актів, формування їх проектів* або ж утримання від таких дій. У зв'язку з наведеним відповідні положення проекту Закону потребують перегляду та доопрацювання. При цьому, на нашу думку, оскільки проект Закону безпосередньо не регулює питання проведення публічних консультацій та здійснення адвокації, визначення у статті 2 проекту Закону поняття «публічні консультації», «адвокація» необхідно виключити, як такі, що не стосуються безпосередньо предмету правового регулювання проекту Закону.

2. Статтею 9 проекту Закону пропонується врегулювати деякі питання щодо формування та ведення Єдиного реєстру суб'єктів лобіювання, поклавши відповідні повноваження на Міністерство юстиції України.

Так, частиною дев'ятою вищезазначеної статті законопроекту встановлено, що *реєстрація суб'єкта лобіювання в Реєстрі та зміна відомостей про нього здійснюється Міністерством юстиції України (Радою суб'єктів лобіювання України після її створення) відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань»* (далі – Закон про реєстрацію). За результатами внесення відомостей, передбачених частиною п'ятою цієї статті, в Єдиному реєстрі суб'єктів лобіювання України створюється персональна сторінка суб'єкта лобіювання, присвоюється ідентифікаційний номер, що засвідчує внесення



Міністерством юстиції України (Радою суб'єктів лобіювання України після її створення) відповідної особи до Єдиного реєстру суб'єктів лобіювання.

Водночас проектом Закону не пропонується внесення змін до Закону про реєстрацію.

Варто зазначити, що дія Закону про реєстрацію поширюється на відносини, що виникають у сфері державної реєстрації юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми, форми власності та підпорядкування, їхньої символіки (у випадках, передбачених законом), громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб – підприємців.

Відповідно до абзацу першого частини першої статті 7 Закону про реєстрацію Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань створюється з метою забезпечення державних органів та органів місцевого самоврядування, а також учасників цивільного обороту достовірною інформацією про юридичних осіб, громадські формування, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб – підприємців з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань.

Водночас пунктом 8 частини першої статті 2 проекту Закону пропонується встановити, що суб'єктом лобіювання (лобістом) є як юридична особа, зареєстрована у встановленому законодавством порядку, так і фізична особа, які внесені до Єдиного реєстру суб'єктів лобіювання. Тобто відсутня вимога для фізичної особи бути зареєстрованою як підприємець.

Отже, проект Закону та Закон про реєстрацію регулюють різні за своєю правовою природою суспільні відносини та поширюються на різні категорії суб'єктів.

Крім того, з аналізу статті 7 проекту Закону випливає, що фізична особа або юридична особа набуває статусу суб'єкта лобіювання з моменту внесення відомостей про неї до Єдиного реєстру суб'єктів лобіювання.

Згідно з пунктом 4 частини першої статті 1 Закону про реєстрацію державна реєстрація юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб – підприємців – офіційне визнання шляхом засвідчення державою факту створення або припинення юридичної особи, громадського формування, що не має статусу юридичної особи, засвідчення факту наявності відповідного статусу громадського об'єднання, професійної спілки, її організації або об'єднання, політичної партії, організації роботодавців, об'єднань організацій роботодавців та їхньої символіки, засвідчення факту набуття або позбавлення статусу підприємця фізичною особою, зміни відомостей, що містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, про юридичну особу та фізичну особу – підприємця, а також проведення інших реєстраційних дій, передбачених цим Законом.

Системний аналіз зазначених норм дає підстави вважати, що набуття статусу суб'єкта лобіювання юридичною особою або фізичною особою не



вважається державною реєстрацією юридичної особи та фізичної особи – підприємця у розумінні Закону про реєстрацію.

З огляду на викладене реєстрація суб'єкта лобіювання та зміна відомостей про нього у порядку, визначеному Законом про реєстрацію, є неможливою, а суспільні відносини у сфері організації і діяльності суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні повинні комплексно врегульовуватись проектом Закону.

Також положення пунктів 2, 6 частини третьої статті 7 проекту Закону потребує доопрацювання, оскільки положення пункту 6 частини третьої статті 7 охоплюється положенням пункту 2 цієї ж частини.

2.1. Пунктом 3 частини четвертої статті 9 проекту Закону передбачається, що програмне забезпечення Реєстру повинно забезпечувати, зокрема ідентифікацію заявників, які подають документи для реєстрації в електронній формі, з використанням *електронного цифрового підпису та альтернативних електронному цифровому підпису засобів ідентифікації* таких заявників.

Водночас у зв'язку з набранням чинності 07 листопада 2018 року Законом України «Про електронні довірчі послуги» втратив чинність Закон України «Про електронний цифровий підпис», який визначав правовий статус електронного цифрового підпису та регулював відносини, що виникали при використанні електронного цифрового підпису.

Враховуючи викладене, підпункт 3 частини четвертої статті 9 проекту Закону потребує доопрацювання та приведення у відповідність до Закону України «Про електронні довірчі послуги».

2.2. Підпунктом 1.4 пункту 1 частини п'ятої статті 9 проекту Закону пропонується встановити, що при реєстрації суб'єкта лобіювання до Єдиного реєстру суб'єктів лобіювання вносяться інші відомості, передбачені Законом про реєстрацію. Варто зазначити, що одним з основних принципів реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 року № 649, є принцип одноразового введення інформації, тобто реалізація підходу, за якого фізичні та юридичні особи лише один раз подають інформацію до органів влади, а у подальшому ця інформація повторно використовується органами влади для надання публічних послуг та виконання інших владних повноважень з дотриманням вимог захисту інформації та персональних даних.

З огляду на викладене підхід щодо наповнення Єдиного реєстру суб'єктів лобіювання відомостями з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань підлягає доопрацюванню з урахуванням викладених зауважень.

3. Статтею 8 проекту Закону передбачено, що фізична особа, стосовно якої Міністерством юстиції України (Радою суб'єктів лобіювання України після її створення) прийнято рішення про видачу свідоцтва про право на здійснення лобіювання, не пізніше тридцяти днів з дня прийняття такого рішення складає перед Міністерством юстиції України (Радою суб'єктів лобіювання України після її створення) присягу суб'єкта лобіювання. Водночас з урахуванням того,



що послуги з лобіювання здійснюються за фінансову винагороду та є підприємницькою діяльністю, на нашу думку, доцільність запровадження інституту присяги та складення її, зокрема, перед державним органом (Міністерством юстиції) є сумнівною у зв'язку з цим статтю 8 проекту Закону пропонуємо змістовно доопрацювати.

4. У проекті Закону зроблено спробу розмежувати поняття «лобіювання» та «адвокація». З цією метою, зокрема у преамбулі проекту Закону зазначено, що «Цей Закон не обмежує право громадян на складання петицій, висновків, звернень і скарг до органів публічної влади. Його норми не поширюються на неурядові організації, які мають статус громадських, суспільні чи професійні групи, які мають передбачене іншими законами право на участь у формуванні політики держави». Також у проекті Закону надано визначення поняттю «адвокація» за яким *це діяльність, без мети отримання прибутку, з питань, які становлять суспільний інтерес, спрямована на представлення та/або захист прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб у формах, не заборонених законодавством України.*

Крім того, проектом Закону передбачено внести зміни до статей 21, 22 Закону України «Про громадські об'єднання», зокрема шляхом доповнення цього Закону положеннями, згідно з якими для здійснення своєї мети (цілей) громадське об'єднання має право, зокрема здійснювати адвокацію (пункт 5 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» проекту Закону).

У цьому зв'язку зауважуємо, що згідно зі статтею 38 Конституції України громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами.

Громадяни України мають право на свободу об'єднання, зокрема, у громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

При цьому відповідно до частини першої статті 21 Закону України «Про громадські об'єднання» для здійснення своєї мети (цілей) громадське об'єднання має право, зокрема, вільно поширювати інформацію про свою діяльність, пропагувати свою мету (цілі); звертатися у порядку, визначеному законом, до органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами; одержувати у порядку, визначеному законом, публічну інформацію, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації; брати участь у порядку, визначеному законодавством, у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування і стосуються сфери діяльності громадського об'єднання та важливих питань державного і суспільного життя; проводити мирні зібрання; здійснювати інші права, не заборонені законом.



З урахуванням наведеного зауважуємо, що на нашу думку, перелічені права громадських об'єднань за своїм змістом фактично охоплюють форми здійснення адвокації, а відтак доцільність внесення запропонованих змін до Закону України «Про громадські об'єднання» є сумнівною.

Крім того, зауважуємо, що застосований розробником підхід щодо внесення змін виключно до Закону України «Про громадські об'єднання» може розглядатися, як такий, що звужує коло суб'єктів, які реалізують своє право на участь в управлінні державними справами без мети отримання прибутку у формах, не заборонених законодавством України. Відтак згадані вище норми проекту Закону потребують перегляду та доопрацювання.

5. Розділ IV «Самоврядування суб'єктів лобістської діяльності» проекту Закону потребує перегляду, оскільки, окрім засад та завдань самоврядування суб'єктів лобістської діяльності, у цьому розділі детально врегульовано форми самоорганізації відповідних суб'єктів (зокрема унормовано функціонування Ради, З'їзду, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії, Ревізійної комісії суб'єктів лобіювання), що не узгоджується з передбаченим у статті 2 визначенням лобістського самоврядування як гарантованого державою права суб'єктів лобіювання *самостійно вирішувати питання організації та діяльності суб'єктів лобіювання*.

6. Положення підпункту 1.3 пункту 1 частини п'ятої статті 9 проекту Закону потребує доопрацювання в частині слів «паспортні дані» з метою дотримання принципу юридичної визначеності, оскільки відповідно до частин сьомої, дев'ятої статті 21 Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» до паспорта громадянина України вноситься така інформація: назва держави; назва документа; ім'я особи; стать; громадянство; дата народження; унікальний номер запису в Реєстрі; номер документа; дата закінчення строку дії документа; дата видачі документа; уповноважений суб'єкт, що видав документ (код); місце народження; відцифрований образ обличчя особи; відцифрований підпис особи; податковий номер (реєстраційний номер облікової картки платника податків з Державного реєстру фізичних осіб - платників податків) або повідомлення про відмову від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків (для фізичних осіб, які через свої релігійні переконання відмовляються від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків та офіційно повідомили про це відповідний контролюючий орган). У разі наявності повідомлення про відмову від реєстраційного номера облікової картки платника податків проставляється слово «відмова». До безконтактного електронного носія, що міститься у паспорті громадянина України, вноситься додаткова (змінна) інформація.

7. Пунктом 1 частини другої статті 12 проекту Закону передбачається, що договір про надання послуг з лобіювання має містити відомості про замовника, включно із номером реєстраційної картки платника податків (номера та серії паспорта – для осіб, які відмовилися від прийняття номеру у зв'язку із



релігійними переконаннями, коду юридичної особи), адреса проживання (місцезнаходження) замовника, відомості про замовника, що передбачені пунктом 2 частини 5 статті 9 цього Закону.

Запропоноване положення потребує доопрацювання з урахуванням абзаців першого, другого пункту 70.9 статті 70 Податкового кодексу України, згідно з яким за зверненням платника податків, його законного представника або уповноваженої особи контролюючий орган видає документ, що засвідчує реєстрацію у Державному реєстр фізичних осіб – платників податків (далі – Державний реєстр), крім осіб, які через свої релігійні переконання відмовляються від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків та повідомили про це відповідний контролюючий орган і мають відмітку у паспорті. У такому документі зазначається реєстраційний номер облікової картки платника податків.

Також підпункт 1.3 пункту 1 частини п'ятої статті 9 проекту Закону після абревіатури «РНОКІП» слід доповнити словами: «(крім осіб, які через свої релігійні переконання відмовилися від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків і мають відмітку у паспорті)».

8. Статтею 15 проекту Закону встановлено обмеження щодо здійснення лобіювання. Так, відповідно до пунктів 3, 4 частини другої цієї статті забороняється здійснювати лобіювання, зокрема щодо звуження існуючих прав і свобод людини, прийняття нормативно-правового акту, що суперечить Конституції України та законам України. Згідно з пунктом 8 частини третьої цієї ж статті забороняється здійснювати лобіювання з метою обмеження загальноновизнаних прав людини

Наведені приписи проекту Закону потребують доопрацювання з метою уникнення змістовного дублювання та узгодження з статтею 22 Конституції України за якою права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними. Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

9. Частиною другою статті 16 проекту Закону передбачається, що суб'єкт лобіювання зобов'язаний оприлюднити в Реєстрі кошторис, *передбачений договором про надання послуг з лобіювання*, а також річні витрати на лобіювання та пов'язані з лобіюванням витрати.

У свою чергу частиною другою статті 12 проекту Закону передбачено, що має містити договір про надання послуг з лобіювання (*істотні умови*), зокрема її пунктом 6 визначено, що в ньому повинні бути положення щодо розміру, строку та порядку здійснення оплати.

При цьому наведеними положеннями проекту Закону не передбачається, що договір про надання послуг з лобіювання має містити кошторис.

Разом з тим частиною третьою статті 12 проекту Закону передбачено, що на договір про надання послуг з лобіювання поширюються вимоги Цивільного



кодексу України, у тому числі положення, що регулюють порядок укладення договорів надання послуг.

Так, відповідно до положень частини першої статті 638 Цивільного кодексу України (далі – ЦК) договір є укладеним, якщо сторони в належній формі досягли згоди з усіх істотних умов договору.

*Істотними умовами договору є умови про предмет договору, умови, що визначені законом як істотні або є необхідними для договорів даного виду, а також усі ті умови, щодо яких за заявою хоча б однієї із сторін має бути досягнуто згоди.*

У свою чергу загальні положення для договорів про надання послуг визначені главою 63 ЦК (статті 901 – 907 ЦК).

Згідно зі статтею 901 ЦК за договором про надання послуг одна сторона (виконавець) зобов'язується за завданням другої сторони (замовника) надати послугу, яка споживається в процесі вчинення певної дії або здійснення певної діяльності, а замовник зобов'язується оплатити виконавцеві зазначену послугу, якщо інше не встановлено договором.

Положення цієї глави можуть застосовуватися до всіх договорів про надання послуг, якщо це не суперечить суті зобов'язання.

При цьому варто зазначити, що будь-яких норм, які б визначали наявність кошторису істотною умовою договору про надання послуг, глава 63 ЦК не містить.

Таким чином, з огляду на те, що ні проектом Закону, ні ЦК не передбачається, що кошторис є істотною умовою договору, вказані положення статей 12 та 16 проекту Закону потребують відповідного доопрацювання з метою їх взаємоузгодження.

10. У проекті Закону використовується власна назва «Міністерство юстиції України» у відповідних відмінках. Запропоноване, на нашу думку, не враховує положень Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», а саме частини другої статті 1, частини першої статті 6, статті 7 у їх системному взаємозв'язку. Так, згідно зазначеного Закону України міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики; міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України.

Основні завдання міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах (забезпечення нормативно-правового регулювання; визначення пріоритетних напрямів розвитку; інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики; узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів



України на розгляд Президентів України та Кабінету Міністрів України; забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні), визначають своє, притаманне лише міністерствам, місце у системі органів виконавчої влади, і характеризуються насамперед формуванням державної політики у певній сфері.

Враховуючи, визначений Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» підхід до правового статусу міністерств, а також з метою уникнення втручання парламенту у компетенцію Кабінету Міністрів України при реалізації ним своїх конституційних повноважень щодо утворення, реорганізації і ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади відповідно до закону в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України на утримання органів виконавчої влади, затвердження положень про зазначені органи (пункт 9<sup>1</sup> статті 116 Конституції України, абзац дванадцятий пункту 6 частини першої статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»), іншими законодавчими актами мають визначатися всі повноваження центральних органів виконавчої влади у відповідних сферах державної політики, систематизовані за видом функцій державного управління (тобто, *систематизовані в залежності від того, чи відповідне повноваження є формуванням державної політики у певній сфері чи реалізацією*).

Відтак з метою узгодження з положеннями Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» центральний орган виконавчої влади, який, виходячи з конкретного повноваження, формує державну політику у відповідній сфері (зокрема, шляхом нормативно-правового регулювання), у законодавчих актах слід визначати як *«центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері ...»*, а у випадку, коли конкретне повноваження за своїм змістом направлено на реалізацію державної політики, – як *«центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері ...»*.

11. Відповідно до пункту 8 частини першої статті 2 проекту Закону суб'єкт лобіювання (лобіст) – фізична особа або юридична особа, яка зареєстрована у встановленому законодавством порядку та внесена до Єдиного реєстру суб'єктів лобіювання.

При цьому згідно із частиною першою статті 18 Кримінального кодексу України (далі – КК) є фізична осудна особа, яка вчинила злочин у віці, з якого відповідно до цього Кодексу може наставати кримінальна відповідальність.

До юридичних осіб можуть бути застосовані лише заходи кримінально-правового характеру, передбачені розділом XIV<sup>1</sup> КК.

Таким чином, статті 203<sup>3</sup>, 214, 365<sup>3</sup> КК в редакції проекту Закону потребують узгодження з відповідними нормами КК в частині визначення суб'єкта вчинення кримінального правопорушення.

12. Підпунктом «б» підпункту 2 пункту 5 розділу «Прикінцеві та перехідні положення» проекту Закону пропонується КК доповнити статтею 214, якою



встановити відповідальність за здійснення лобіювання без реєстрації суб'єктом лобіювання.

Звертаємо увагу, що назва статті не відповідає її змісту, оскільки санкцією вказаної статті передбачена відповідальність за здійснення такої діяльності без її реєстрації суб'єктом лобіювання, а сама назва передбачає порушення порядку здійснення лобіювання, що має ширше поняття та може включати в себе ряд інших порушень.

Крім того, доповнення КК статтею 214 не відповідає нормопроєктуальній техніці, оскільки виключення статті з КК України не змінює порядок нумерації статей в КК, номер за нею зберігається, для такої статті робиться помітка «Виключена».

Номери статей, які виключені з КК України, повторно не використовуються для нумерації нових статей.

13. Підпунктом «а» підпункту 3 пункту 5 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» проекту Закону пропонується доповнити КК новою статтею 203<sup>3</sup> та встановити кримінальну відповідальність за неодноразове, більше двох разів протягом шести місяців, вчинення однією і тією ж особою одного чи різних правопорушень, передбачених статтями 163<sup>16</sup>, 163<sup>17</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Однак у чинних положеннях КК відсутнє таке поняття як «неодноразовість вчинення правопорушень передбачених КУпАП».

Частиною першою статті 32 КК визначається поняття повторності, згідно з якою повторністю злочинів визнається вчинення двох або більше злочинів, передбачених тією самою статтею або частиною статті Особливої частини КК.

14. Підпунктом 3 пункту 5 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» проекту Закону пропонується доповнити статтю 131 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК) таким заходом забезпечення кримінального провадження, як зупинення права суб'єкта лобіювання на здійснення лобіювання.

Так, відповідно до статті 1 проекту Закону лобіювання визначається як професійна діяльність суб'єкта лобіювання, при цьому пунктом 3 частини другої статті 131 КПК встановлено такий вид забезпечення кримінального провадження, як тимчасове обмеження у користування спеціальним правом, який також стосується і підприємницької діяльності.

Таким чином, зупинення права суб'єкта лобіювання на здійснення лобіювання може бути здійснено в рамках тимчасового обмеження у користуванні спеціальним правом.

Враховуючи викладене, вважаємо прийняття зазначених змін недоцільним.

15. Пункт 6 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» проекту Закону, яким пропонується встановити завдання Міністерству юстиції України з дня опублікування та до набрання чинності цим Законом забезпечити функціонування Єдиного реєстру суб'єктів лобіювання та видати нормативні акти на виконання вимог цього Закону, потребує відповідного доопрацювання з огляду на те, що відповідно до частини першої статті 113 Конституції України,



частини другої статті 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» *Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів.*

16. З метою вживання єдиної термінології та приведення її у відповідність до термінології законодавства України, зокрема Конституції України та Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про дипломатичну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про громадські об'єднання» та дотримання принципу юридичної визначеності, за яким зміст проекту акта повинен забезпечувати ясність та точність його викладу, уникнення неоднозначного застосування положень проекту акта у майбутньому, проект Закону потребує доопрацювання в частині слів «органи Верховної Ради», «органів державної влади», «органи державної влади та місцевого самоврядування», «органами державної влади, місцевого самоврядування», «депутати всіх рівнів», «дипломати», «посадові та службові особи місцевого самоврядування», «неурядові організації, які мають статус громадських, суспільні чи професійні групи», «складання петицій, висновків, звернень і скарг до органів публічної влади».

Крім того, проект Закону у всіх відмінках потребує перегляду з метою приведення до єдиної термінології та законодавства України про інформацію в частині слів «неправдивої інформації», «недостовірної інформації», «вебсайт», «вебсайті», яким використовуються терміни «недостовірна інформація», «вебсайт».

При цьому зауважуємо, що поняття «офіційний вебсайт» на законодавчому рівні не визначене.



**Щодо проекту Закону України  
«Про лобістську діяльність» (реєстр. № 3059-3 від 03 березня 2020 року,  
внесений народними депутатами України  
Монастирським Д.А., Фроловим П.В.)**

Проектом Закону України «Про лобістську діяльність» (далі – проект Закону) передбачається визначити правове регулювання лобістської діяльності, 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.

Проект Закону викликає такі зауваження.

1. Проектом Закону пропонується врегулювати відносини, що виникають у сфері організації, здійснення та регулювання лобістської діяльності в Україні поклавши функції з державної реєстрації суб'єктів лобіювання та лобістів на державних реєстраторів юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань (далі – державні реєстратори), які перебувають у трудових відносинах з Міністерством юстиції України, відповідно до вимог Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» (далі – Закон про реєстрацію).

Міністерство юстиції не підтримує впровадження наведених змін з огляду на наступне.

Державні реєстратори відповідно до Закону про реєстрацію проводять державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань та не здійснюють жодних додаткових функцій щодо регулювання діяльності відповідних суб'єктів.

Варто зазначити, що на нашу думку покладення на державних реєстраторів нехарактерних функцій та владних повноважень щодо державної реєстрації суб'єктів лобіювання є недоцільним. Водночас вважаємо, що характер суспільних відносин у сфері лобіювання потребує централізованого проведення державної реєстрації та здійснення контролю щодо суб'єктів лобіювання.

Враховуючи відсутність нормативно-правового врегулювання суспільних відносин у сфері лобістської діяльності та глобальний характер пропонованого проекту Закону, необхідно запровадити комплексний підхід щодо державної реєстрації та здійснення функцій з контролю за діяльністю суб'єктів лобіювання, визначивши спеціальний орган виконавчої влади, до компетенції якого буде віднесено формування та реалізацію політики у сфері лобіювання.

З огляду на це вважаємо за доцільне повноваження з державної реєстрації та функції з контролю за діяльністю суб'єктів лобіювання передати до іншого центрального органу виконавчої влади, що має ресурсні та функціональні можливості та вже здійснює подібні за своєю правовою природою повноваження з фінансового контролю.

2. Пунктом 1 частини першої статті 1 проекту Закону пропонується передбачити, що Державний реєстр лобіювання – система обліку та зберігання



інформації про лобістів, суб'єктів лобіювання, суб'єктів самолобіювання, а також іншої інформації в обсязі та порядку, визначеному цим Законом;

Питання ведення Державного реєстру лобіювання визначено статтею 16 проекту Закону.

Водночас відповідно до частин першої та третьої статті 6 Закону України «Про захист персональних даних» мета обробки персональних даних має бути сформульована в законах, інших нормативно-правових актах, положеннях, установчих чи інших документах, які регулюють діяльність володільця персональних даних, та відповідати законодавству про захист персональних даних.

Склад та зміст персональних даних мають бути відповідними, адекватними та ненадмірними стосовно визначеної мети їх обробки.

У зв'язку з цим проект Закону потребує перегляду в частині визначення мети обробки персональних даних та переліку відомостей про лобістів, суб'єктів лобіювання, суб'єктів самолобіювання, які включатимуться до Державного реєстру лобіювання.

3. Пунктом 7 частини першої статті 1 проекту Закону передбачається, що лобіювання (лобістська діяльність) – це *підприємницька діяльність*, спрямована 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.

Відповідно до статті 42 Господарського кодексу України підприємництво – це самостійна, ініціативна, систематична, на власний ризик господарська діяльність, що здійснюється *суб'єктами господарювання (підприємствами)* з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку.

Згідно з пунктом 2 частини другої статті 55 цього Кодексу суб'єктами господарювання є, зокрема, громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які здійснюють господарську діяльність та *зареєстровані* відповідно до закону як *підприємці*.

Проте пунктами 6, 12 частини першої статті 1 проекту Закону передбачається, що лобіст – 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.

Суб'єкт лобіювання – це зареєстрована в Державному реєстрі лобіювання юридична особа або *фізична особа*, яка має право надавати послуги з лобіювання (здійснює лобіювання) згідно з договором про надання послуг з лобіювання.

Враховуючи викладене, проект Закону потребує відповідного доопрацювання з метою взаємоузгодження його положень.

3.1. Частиною першою статті 12 проекту Закону визначено права замовника лобіювання, пунктом 1 якої передбачено, що замовник лобіювання має право укладати договори про надання послуг з лобіювання з *необмеженою кількістю суб'єктів лобіювання*.



Водночас пунктом 5 цієї ж частини передбачається, що замовник лобіювання має право укладати договори про надання послуг з лобіювання з *декількома суб'єктами лобіювання*.

З огляду на наведене, частина перша статті 12 проекту Закону потребує відповідного доопрацювання з метою усунення дублювання положень.

3.2. Частиною першою статті 14 проекту Закону передбачається, що державний нагляд та контроль за лобіюванням здійснює Орган реєстрації лобіювання (Міністерство юстиції України) та інші органи державної влади у межах своїх повноважень.

Орган реєстрації лобіювання має право проводити перевірки діяльності лобістів, суб'єктів лобіювання, суб'єктів самолобіювання на предмет дотримування вимог цього Закону – в порядку, встановленому цим Законом та чинним законодавством (пункт 3 частини другої статті 15 проекту Закону).

Як вбачається з аналізу пунктів 12, 13 частини першої статті 1 проекту Закону, суб'єктами лобіювання, самолобіювання, зокрема, є юридичні і фізичні особи.

Проте у проекті Закону відсутній механізм контролю за діяльністю суб'єктів лобіювання, самолобіювання.

При цьому варто звернути увагу, що відносини здійснення контролю за діяльністю юридичних осіб є предметом регулювання Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (далі – Закон).

Так, відповідно до абзаців першого – сьомого частини четвертої статті 4 Закону виключно законами встановлюються: органи, уповноважені здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності; види господарської діяльності, які є предметом державного нагляду (контролю); повноваження органів державного нагляду (контролю) щодо зупинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг; вичерпний перелік підстав для зупинення господарської діяльності; спосіб та форми здійснення заходів здійснення державного нагляду (контролю); санкції за порушення вимог законодавства і перелік порушень, які є підставою для видачі органом державного нагляду (контролю) припису, розпорядження або іншого розпорядчого документа.

Крім того, одним з основних принципів державного нагляду (контролю) є неприпустимість дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю) та неприпустимість здійснення заходів державного нагляду (контролю) різними органами державного нагляду (контролю) з одного й того самого питання (абзац дев'ятий статті 3 Закону).

Також частиною другою статті 2 Закону визначено перелік відносин, що виникають під час здійснення заходів державного нагляду (контролю), на які дія цього Закону не поширюється.

З огляду на викладене проект Закону потребує перегляду.

4. Підпунктом 11 частини другої статті 10 проекту Закону пропонується визначити низку вимог до лобістів.



Так, лобістом є фізична особа, яка, зокрема, відповідно до рішення суду не позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займатися лобіюванням.

Згідно з положеннями пункту 7 частини першої статті 4 проекту Закону до об'єктів лобіювання відносяться депутати місцевих рад, посадові особи місцевого самоврядування.

Відповідно до положень підпунктів «б», «в» пункту 1 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції» вказані особи є суб'єктами, на яких поширюється дія цього Закону.

Так, згідно з частиною другою статті 65 Закону України «Про запобігання корупції» на особу, яка вчинила корупційне правопорушення або правопорушення, пов'язане з корупцією, судом може накладатися на неї стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування.

З урахуванням зазначеного, у підпункті 11 частини другої статті 10 проекту Закону мова має йти не лише про адміністративне стягнення у виді позбавлення права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, а й місцевого самоврядування, що узгоджуватиметься з положеннями статті 65 Закону України «Про запобігання корупції».

5. Частиною третьою статті 17 проекту Закону пропонується передбачити, що Державний реєстр лобіювання є відкритим для ознайомлення з інформацією, внесеною до нього, крім інформації, обмеження щодо доступу до якої встановлені *чинним законодавством*.

Водночас згідно з частиною другою статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності таких вимог: виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя; розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам; шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

У зв'язку з цим частина третя статті 17 проекту Закону потребує перегляду.

6. Згідно з положеннями статей 15, 19, 20, 21 проекту Закону з метою здійснення державного контролю за лобіюванням Орган реєстрації лобіювання та його територіальні управління визначені суб'єктами, які уповноважені складати протоколи, а також накладати штрафи на суб'єктів лобіювання, суб'єктів самолобіювання, лобістів, об'єктів лобіювання та інших осіб у разі вчинення останніми правопорушень, пов'язаних із лобістською діяльністю в таких випадках, а саме:



зайняття лобістською діяльністю, для якої Законом України «Про лобістську діяльність» встановлені вимоги щодо державної реєстрації, без відповідної реєстрації, за відсутності ознак діяння, передбаченого Кримінальним кодексом України;

неподання, несвоєчасне подання або подання завідомо недостовірної інформації чи документів, які передбачені Законом України «Про лобістську діяльність», за відсутності ознак діяння, передбаченого Кримінальним кодексом України;

порушення обов'язків, встановлених Законом України «Про лобістську діяльність», принципів лобіювання, гарантій лобіювання, прозорості та відкритості лобіювання, заборон та обмежень щодо лобіювання, за відсутності ознак діяння, передбаченого Кримінальним кодексом України. З вказаного вбачається, що фактично мова йде про адміністративні правопорушення за які вищезазначені уповноважені особи можуть накладати адміністративні стягнення у порядку, визначеному положеннями статті 21 проекту Закону.

Разом з тим відповідно до підпункту 1 частини другої статті 23 «Прикінцеві та перехідні положення» проекту Закону пропонується доповнити лише Кримінальний кодекс України (далі – КК) новою статтею 202<sup>1</sup> «Порушення порядку зайняття лобістською діяльністю», при цьому відповідні зміни не вносяться до Кодексу України про адміністративні правопорушення.

7. Частиною другою статті 20 проекту Закону пропонується Органу реєстрації лобіювання накладати штрафи в розмірі від двох до п'яти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Вважаємо, що зазначені санкції є надмірними та не узгоджуються з положеннями КК.

Так, відповідно до статті 12 КК злочином невеликої тяжкості є злочин, за який передбачено покарання у виді штрафу понад три тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Злочином середньої тяжкості є злочин, за який передбачене основне покарання у виді штрафу в розмірі не більше десяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавлення волі на строк не більше п'яти років.

Таким чином, запропоновані частиною другою статті 20 проекту Закону санкції суперечать принципу пропорційності (адекватності) покарання та вчиненого правопорушення. З огляду на викладене зазначені положення проекту Закону потребують перегляду та доопрацювання.

8. Частиною восьмою статті 21 проекту Закону визначено, що провадження у справах про правопорушення, передбачені статтями 19 і 20 цього Закону, здійснюється відповідно до чинного законодавства.

Вважаємо, що в цьому випадку порушений принцип юридичної визначеності, оскільки незрозуміло відповідно до якого чинного законодавства буде здійснюватися провадження у справах про правопорушення, передбачені статтями 19 і 20, враховуючи те, що проектом Закону, як вказувалося вище, не



вносяться відповідні зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Таким чином, з метою дотримання принципу юридичної визначеності вважаємо, що порядок провадження у справах про правопорушення, передбачені статтями 19 і 20 цього Закону, має визначатися цим проектом Закону або шляхом внесення відповідних змін до іншого закону

9. Підпунктом 1 частини другої статті 23 «Прикінцеві та перехідні положення» проекту Закону пропонується КК доповнити новою статтею 202<sup>1</sup> відповідно до якої встановити відповідальність за порушення порядку зайняття лобістською діяльністю, а саме здійснення лобістської діяльності без державної реєстрації, якщо законом передбачено здійснення такої діяльності після державної реєстрації, чи здійснення такого виду господарської діяльності з порушенням умов державної реєстрації, чи внесення в документи, які відповідно до закону подаються для проведення державної реєстрації для здійснення лобістської діяльності, завідомо неправдивих відомостей, а також умисне подання для проведення такої реєстрації документів, які містять завідомо неправдиві відомості, чи внесення при здійсненні лобістської діяльності у звітність завідомо неповних або недостовірних відомостей, якщо це було пов'язано з отриманням доходу у великому розмірі, – караються штрафом від двох тисяч до п'яти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, або арештом на строк від трьох до шести місяців, або обмеженням волі на строк до двох років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

Ті самі дії, вчинені повторно або за попередньою змовою групою осіб, або службовою особою з використанням свого службового становища, або якщо це було пов'язано з отриманням доходу в особливо великому розмірі, – караються штрафом від п'яти тисяч до десяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або обмеженням волі на строк від трьох до п'яти років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до десяти років.

У зв'язку з цим зазначаємо, що чинною редакцією статті 205<sup>1</sup> КК передбачена відповідальність за внесення в документи, які відповідно до закону подаються для проведення державної реєстрації юридичної особи або фізичної особи - підприємця, завідомо неправдивих відомостей, а також умисне подання для проведення такої реєстрації документів, які містять завідомо неправдиві відомості.

Таким чином, внесення змін до КК шляхом доповнення КК статтею 202<sup>1</sup> може створювати часткове дублювання положень статті 205<sup>1</sup> КК, що може призвести до конкуренції кримінально-правових норм та в подальшому ускладняє застосування даної норми при вирішенні кваліфікації вчиненого кримінального правопорушення органами досудового розслідування.



Крім того, санкцією частини другої статті 202<sup>1</sup> КК проекту Закону передбачене *таке покарання як позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до десяти років*.

Разом з цим зазначаємо, що пропонувані проектом Закону зміни не відповідають положенням КК, а саме статті 55 КК.

Так, частиною першою зазначеної статті встановлено, що позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю може бути призначене як основне покарання на строк від двох до п'яти років або як додаткове покарання на строк від одного до трьох років.

Враховуючи вищенаведене, запропонована частиною другої статті 202<sup>1</sup> КК у редакції проекту Закону санкція потребує доопрацювання.

Крім того, відповідно до підпункту 12 частини першої статті 1 проекту Закону суб'єктом лобіювання є зареєстрована в Державному реєстрі лобіювання юридична особа або фізична особа, яка має право надавати послуги лобіювання (здійснює лобіювання) згідно з договором про надання послуг з лобіювання.

У зв'язку з цим зазначаємо, що до юридичних осіб можуть бути застосовані лише заходи кримінально-правового характеру передбачені розділом XIV<sup>1</sup> КК.

Таким чином, проект Закону потребує узгодження з відповідними нормами КК в частині визначення суб'єкта вчинення кримінального правопорушення.

10. У проекті Закону використовується власна назва «Міністерство юстиції України» у відповідних відмінках. Запропоноване, на нашу думку, не враховує положень Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», а саме частини другої статті 1, частини першої статті 6, статті 7 у їх системному взаємозв'язку. Так, згідно зазначеного Закону України міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики; міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох *визначених Кабінетом Міністрів України сферах*, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України.

Основні завдання міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах (забезпечення нормативно-правового регулювання; визначення пріоритетних напрямів розвитку; інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики; узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентів України та Кабінету Міністрів України; забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні), визначають своє, притаманне лише міністерствам, місце у системі органів виконавчої



влади, і характеризуються насамперед формуванням державної політики у певній сфері.

Враховуючи, визначений Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» підхід до правового статусу міністерств, а також з метою уникнення втручання парламенту у компетенцію Кабінету Міністрів України при реалізації ним своїх конституційних повноважень щодо утворення, реорганізації і ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади відповідно до закону в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України на утримання органів виконавчої влади, затвердження положень про зазначені органи (пункт 9<sup>1</sup> статті 116 Конституції України, абзац дванадцятий пункту 6 частини першої статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»), іншими законодавчими актами мають визначатися всі повноваження центральних органів виконавчої влади у відповідних сферах державної політики, систематизовані за видом функцій державного управління (тобто, *систематизовані в залежності від того, чи відповідне повноваження є формуванням державної політики у певній сфері чи реалізацією*).

Відтак з метою узгодження з положеннями Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» центральний орган виконавчої влади, який, виходячи з конкретного повноваження, формує державну політику у відповідній сфері (зокрема, шляхом нормативно-правового регулювання), у законодавчих актах слід визначати як *«центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері ...»*, а у випадку, коли конкретне повноваження за своїм змістом направлено на реалізацію державної політики, – як *«центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері ...»*.

11. Пункт 3 розділу статті 23 «Прикінцеві та перехідні положення» проекту Закону, яким пропонується встановити завдання Міністерству юстиції України у тримісячний строк вжити організаційних заходів, пов'язаних із створенням та забезпеченням безперервного функціонування Державного реєстру лобіювання, потребує відповідного доопрацювання з огляду на те, що відповідно до частини першої статті 113 Конституції України, частини другої статті 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» *Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів*.

12. Пункт 6 статті 23 «Прикінцеві та перехідні положення» проекту Закону, яким передбачається, що до приведення у відповідність із цим Законом законодавчі та інші нормативно-правові акти застосовуються у частині, що не суперечать цьому Закону, не відповідає принципу юридичної визначеності.

Так, зокрема, Конституційний Суд України у підпункті 5.4 пункту 5 мотивувальної частини свого Рішення від 22 вересня 2005 року № 5-рп (справа про постійне користування земельними ділянками) звертав увагу, що із конституційних принципів рівності і справедливості випливає вимога



визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі.

13. Пунктом 7 статті 23 «Прикінцеві та перехідні положення» проекту Закону пропонується визначити, що Кабінет Міністрів України через рік з дня набрання чинності цим Законом зобов'язаний подати Верховній Раді України звіт про стан реалізації цього Закону.

У свою чергу зазначаємо, що відповідно до положень частини другої статті 113 Конституції України, частини третьої статті 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України.

Так, базовий Закон України «Про Кабінет Міністрів України», а саме частина третя статті 29, визначає, що Кабінет Міністрів України забезпечує виконання Державного бюджету України. Річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України подається Кабінетом Міністрів України Верховній Раді України, Президенту України та Рахунковій палаті не пізніше 1 квітня року, наступного за звітним. Розгляд у Верховній Раді України річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України здійснюється за спеціальною процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради України.

Відповідно до частини другої статті 30 цього ж Закону України Кабінет Міністрів України одночасно із звітом про виконання Державного бюджету України за минулий рік подає Верховній Раді України звіти про хід виконання загальнодержавних програм.

Окремо (стаття 35 зазначеного Закону України) визначений порядок інформування Верховної Ради України про діяльність Кабінету Міністрів України «Година запитань до Уряду».

Враховуючи зазначене, з метою узгодження з положеннями Конституції України, Закону України «Про Кабінет Міністрів України» відповідні положення проекту Закону потребують доопрацювання.

14. Проектом Закону пропонується визначити, що публічна адвокція (адвокація) це не маюча ознак підприємницької або адвокатської діяльності із захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів, гарантованих Конституцією України;

При цьому положеннями проекту Закону передбачено, що не є лобіюванням публічна адвокція (адвокація) — за відсутності ознак адвокатської чи лобістської діяльності (пункт 11 частини першої статті 1, пункт 1 частини третьої статті 8 проекту Закону).

Натомість, на нашу думку, оскільки проект Закону безпосередньо не регулює питання та здійснення адвокції, визначення у пункті 11 частини першої статті 1, пункті 1 частини третьої статті 8 проекту Закону поняття



«публічна адвокція (адвокація)» необхідно виключити, як таке, що не стосується безпосередньо предмету правового регулювання проекту Закону.

15. З метою вживання єдиної термінології та приведення її у відповідність до термінології законодавства України, зокрема Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та дотримання принципу юридичної визначеності, за яким зміст проекту акта повинен забезпечувати ясність та точність його викладу, уникнення неоднозначного застосування положень проекту акта у майбутньому, проект Закону потребує доопрацювання в частині слів *«органів державної влади»*, *«органи державної влади та місцевого самоврядування»*, *«органами державної влади, місцевого самоврядування»*, *«депутати всіх рівнів»*.

Проект Закону в частині слів *«вичерпної інформації»*, *«засобами масової комунікації»* та скорочення *«ЗМІ»* потребує перегляду, оскільки законодавством України про інформацію використовуються терміни *«повна інформація»*, *«засоби масової інформації»*.

Крім того, зазначаємо, що для вироблення остаточної позиції щодо зазначених проектів Законів слід враховувати позицію Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.