

Парламентське дослідження щодо правового регулювання лобіювання в Україні й за кордоном*

Вступ. Нормативно-правова база України в умовах глобалізації, викликів широкомасштабної збройної агресії Російської Федерації (далі – РФ), прискорення євроінтеграційних процесів апріорі не може не оновлюватися та не враховувати сучасні тенденції. Однією з нагальних новацій, у контексті виконання рекомендацій Європейської Комісії щодо статусу України як кандидата на членство в ЄС, що передбачає подальший розвиток антикорупційного правового механізму та сприяння реалізації антиолігархічної реформи, є прийняття спеціального закону у сфері лобіювання.

Правові засади запровадження інституту лобіювання встановлені в Конституції України. Зокрема, основу лобістської діяльності складають такі конституційні положення: верховенство права (стаття 8); політична, економічна та ідеологічна багатоманітність суспільного життя (стаття 15); рівність конституційних прав і свобод громадян та їх рівність перед законом (стаття 24); право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (стаття 34); право на свободу об'єднання (стаття 36); право громадян брати участь в управлінні державними справами (стаття 38); право на звернення (стаття 40); право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом (стаття 42).

Запровадження правового регулювання лобіювання є актуальним, зокрема у контексті виконання рекомендацій Європейської Комісії щодо статусу України на членство в ЄС, що передбачає подальший розвиток антикорупційного правового механізму та сприяння реалізації антиолігархічної реформи. Крім цього, прийняття закону, який регулював би відносини народних депутатів України із лобістами та іншими третіми сторонами, які бажають вплинути на законодавчий процес, є однією з рекомендацій GRECO – органу Ради Європи з антикорупційного моніторингу.

Необхідність законодавчого регулювання лобістської діяльності встановлена частиною шостою статті 5 Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року № 3354-IX. Цей Закон передбачає подання Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України законопроекту щодо «лобізму та лобістської діяльності». Нормативно-правове регулювання діяльності суб'єктів впливу (лобіювання) також закріплено як очікуваний результат реалізації Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки, затвердженої Законом України від 20 червня 2022 року № 2322-IX. Відповідно до пункту 3 Плану заходів щодо запобігання зловживанню надмірним впливом особами, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархами), затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 листопада 2021 року № 1582-р, передбачено розроблення та супроводження у Верховній Раді України законопроекту про лобіювання з метою забезпечення прозорості діяльності осіб, які намагаються впливати на зміст розроблюваних правових актів або управлінських рішень

(лобістської діяльності), та обмеження пов'язаних із такою діяльністю корупційних ризиків.

Отже, постає питання про те, який зарубіжний досвід доцільно вивчити та за потреби перейняти під час розроблення відповідного законопроекту. З одного боку, на нашу думку, кращими зразками правового регулювання відносин лобіювання зазвичай вважається законодавство Канади та Сполучених Штатів Америки. Однак доцільно враховувати особливості національного конституційно-правового устрою та орієнтуватися на досвід держав зони континентального права, а також тих держав, що перебувають, як і Україна, на перехідному етапі становлення демократії. Окрім цього, з огляду на євроінтеграційну державну політику та необхідність дотримання міжнародних стандартів у сфері демократії участі, становить інтерес і законодавча практика держав-членів ЄС. З огляду на зазначене, пропонується проаналізувати досвід законодавчого регулювання відносин лобіювання у: 1) Європейському Союзі (далі – ЄС); 2) державах, правові системи яких належать до романо-германської/континентальної правової сім'ї – Німеччині; Австрії, Франції; 3) державах перехідного типу – Республіка Словенія (далі – Словенія), Литовська Республіка (далі – Литва), Чорногорія, Угорщина, Грузія. Водночас братиметься до уваги й законодавство тих держав, які мають значний досвід та суттєві досягнення у сфері правового регулювання питань лобіювання, – Канади та США. Складність правового регулювання лобіювання та відсутність уніфікованих методологічних підходів зумовили вивчення також законодавства й деяких інших держав – Мексики, Ізраїлю.

З урахуванням викладеного, метою дослідження є визначення, за результатами аналізу законодавства у сфері лобіювання обраних для дослідження держав, міжнародних стандартів, перспективи застосування кращих законодавчих практик в Україні. Предметом дослідження є міжнародно-правові акти у сфері лобіювання та законодавство перелічених держав, що регулюють відносини лобіювання.

Основна частина. Дослідження наукових напрацювань свідчить, що українські правознавці зосереджували свою увагу головним чином на теоретичних аспектах лобіювання, аналізували конституційно-правові засади цього явища, намагалися з'ясувати його генезу¹. Законодавство зарубіжних держав та практики його застосування не були предметом особливої уваги українських дослідників-юристів. Натомість мають місце спроби дослідження

¹ Нестерович В. Ф. Конституційно-правові засади інституту лобіювання: зарубіжний досвід та перспективи для України: монографія. Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2010. 752 с.; Федоренко В. Л. Нестерович В. Ф. Інститут лобіювання у країнах західної демократії та перспективи його легітимзації в Україні. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2009. № 9. С. 13–25; Одінцева О. О. Правове регулювання лобізму в сучасній Україні (загальнотеоретичне дослідження): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Нац. ун.-т "Одеська юридична академія". Одеса, 2008 р. 194 с.; Бризіцький М. І. Правовий механізм лобіювання: загальнотеоретична та порівняльно-правова характеристика: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Львівський національний університет імені Івана Франка, Львів, 2017. 215 с.; Телькінена Т. Е. Лобіювання громадських інтересів – альтернатива революції? (нотатки на полях публікацій західноєвропейських авторів останніх років). *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2014. Вип. 64. С. 433–440.

законодавства європейських держав із використанням методології науки публічного управління². Разом із тим, враховуючи потребу у напрацюваннях саме із використанням підходів юридичної науки, а також швидкоплинність змін законодавства у сфері лобіювання, що не сприяє довготривалій актуальності подібних робіт, вважаємо за потрібне зупинитися на публікаціях, автори яких аргументували необхідність запровадження правового регулювання відносин лобіювання в нашій державі. Такими аргументами є: мінімізація протиправної спрямованості лобістської діяльності; зменшення впливу негативних практик законодавчо неврегульованого лобіювання та використання позитивного потенціалу громадянського суспільства; розуміння того, що в умовах активізації комунікації між громадянами та державою лобіювання не буде сприйматися як частина корупції³. Обґрунтованим видається бачення формування українського громадянського суспільства та перехід значної частини українського бізнесу на цивілізоване ведення своєї діяльності як чинників формування суспільного запиту на легалізацію лобіювання⁴.

У межах дослідження слушним вважаємо використання саме терміна «лобіювання», а не «лобізм», погоджуючись із позицією та відповідними аргументами українських науковців у сфері конституційного права⁵. Зокрема, основним аргументом є: «... якщо запозичувати іншомовне поняття, особливо в умовах адаптації національного законодавства до міжнародно-правових стандартів, передусім права ЄС, то коректніше вживати як юридичну категорію ту форму базового поняття, що використовується у нормативно-правових актах – лобіювання». Так, у Зеленій книзі⁶ вживається саме термін «lobbying».

У багатьох державах світу лобіювання тривалий час залишалося поза увагою національного законодавчого регулювання, оскільки його вважали винятково американським феноменом представництва інтересів. Однак ускладнення сучасної демократичної системи та посилення ролі інститутів громадянського суспільства у формуванні й реалізації державної політики наочно засвідчило про прийнятність ідеї лобіювання і для інших держав. Сутність лобіювання, його фундаментальна ідея – можливість здійснення

² Яровий Т. Зарубіжний досвід регулювання лобізму: проблематика апроксимації та адаптації. *Право та державне управління*. 2019. № 4. URL: http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/4_2019/25.pdf

³ Нестерович В. Ф. Конституційно-правові засади інституту лобіювання: зарубіжний досвід та перспективи для України: монографія. Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2010. 752 с.; Телькінен Т. Е. Лобіювання громадських інтересів - альтернатива революції? (нотатки на полях публікацій західноєвропейських авторів останніх років). *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2014. Вип. 64. С. 433–440; Щербанюк О. В. Теоретико-правові проблеми правової інституціоналізації лобізму в Україні. *Науковий вісник Чернівецького університету*. Вип. 333. Правознавство. 2006. С. 51–55.

⁴ Мацкевич Р. М. Політико-правові засади формування інституту лобізму в Україні: автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02 / Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2008. 17 с.

⁵ Наприклад, див.: Інститут лобіювання в Україні та за кордоном: походження, проблеми, перспективи розвитку. Науково-інформаційне видання / Д. Базілевич, В. Нестерович, В. Федоренко; Інститут професійного лобіювання та адвокати. К., 2015. 111 с.

⁶ Зелені книги – документи Європейської Комісії, якими ініціюється громадське обговорення та започаткування консультацій на європейському рівні з певної тематики.

легального, скоординованого й ефективного впливу громадян (груп інтересів) через професійних посередників на органи державної влади задля захисту власних інтересів.

Спочатку процес законодавчого врегулювання лобіювання йшов занадто повільно. Зокрема, із 1940-х рр. до початку 2000-х рр. лише 5 держав (США, Австралія, Канада, ФРН, Грузія) врегулювали відносини лобіювання спеціальним законом. Починаючи з 2005 р., процес законодавчого регулювання лобіювання суттєво прискорився – понад 10 держав прийняли відповідне спеціальне законодавство⁷, а нині таких держав майже двадцять.

Однією з особливостей законодавства у сфері лобіювання є перманентний процес змін, який супроводжує його розвиток. У деяких державах передбачено обов'язковий перегляд законодавства у сфері лобіювання за результатами періодичного моніторингу правозастосовної практики. Наприклад, кожні п'ять років після набуття чинності Законом Канади про лобіювання парламент здійснює його комплексний перегляд, на підставі чого пропонує внесення змін⁸. У Німеччині Бундестаг та федеральний уряд зобов'язані кожні два роки моніторити правозастосування законодавства про лобіювання, а кожні п'ять років – здійснювати його перегляд та оприлюднювати отримані результати⁹. Водночас оновлення законодавства у сфері лобіювання здійснюється і «природнім» шляхом, не на виконання зобов'язань, а з урахуванням соціально-політичної ситуації. Зокрема, на розгляді Конгресу Сполучених Штатів Америки знаходиться законопроект про внесення змін до Закону про розкриття лобіювання 1995 р., яким пропонується зобов'язати реєстрантів розкривати певну інформацію щодо винятків відповідно до Закону про реєстрацію іноземних агентів 1938 р. зі змінами (Lobbying Disclosure Improvement Act)¹⁰.

Становить інтерес дискусія, що триває в Іспанії стосовно запровадження законодавчого регулювання лобіювання. Так, протягом 2011 – 2015 рр. відповідні законодавчі ініціативи не були підтримані парламентом¹¹. Наразі має місце прогрес і 6 квітня 2023 р. у першому читанні прийнято законопроект про прозорість та доброчесність у діяльності груп інтересів¹². Вважаємо доцільним акцентувати увагу на аргументах авторів законопроекту щодо його актуальності для Іспанії. Вони пропонують розглядати проект як пропозицію

⁷ Інститут лобіювання в Україні та за кордоном: походження, проблеми, перспективи розвитку. Науково-інформаційне видання / Д. Базілевич, В. Нестерович, В. Федоренко; Інститут професійного лобіювання та адвокати. К., 2015. 111 с.

⁸ Ст. 14. Lobbying Act (R.S.C., 1985, с. 44 (4th Supp.)). URL: <https://laws.justice.gc.ca/eng/acts/L-12.4/page-3.html#h-339459>

⁹ Ст. 9. Gesetz zur Einführung eines Lobbyregisters für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und gegenüber der Bundesregierung (Lobbyregistergesetz - LobbyRG) vom 16. April 2021 (BGBl. I S. 818). URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/lobbyrg/>

¹⁰ A bill to amend the Lobbying Disclosure Act of 1995 to require certain disclosures by registrants regarding exemptions under the Foreign Agents Registration Act of 1938, as amended (Lobbying Disclosure Improvement Act) URL: <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/senate-bill/264/titles>

¹¹ Lobbying Regulation: An Ongoing Question For Spain. URL: <https://www.access-info.org/2016-02-15/spain-lobbying-regulation-an-ongoing-question-for-spain/>

¹² Див. : URL: <https://www.democrata.es/analisis-y-opinion/sobre-el-anteproyecto-de-ley-de-transparencia-e-integridad-en-las-actividades-de-los-grupos-de-interes/>

нового інструменту контролю над корупцією та впливом груп інтересів. Прийняття означеного закону сприятиме демістифікації діяльності з представництва груп інтересів та дозволить сприймати їх як ще одного учасника демократії участі, чия діяльність із впливу на розробку й ухвалення управлінських рішень є відповідальною та прозорою.

Досвід законодавчого регулювання відносин лобіювання у більшості держав наочно засвідчив, що такі дії в основному були вимушеною відповіддю органів влади на гучні політичні корупційні скандали. Наприклад, обурення австрійського суспільства скандалом навколо Ернста Штрассера – голови фракції Австрійської народної партії в Європейському Парламенті, який здійснював незаконну лобістську діяльність, зумовило прийняття Закону Республіки Австрії про прозорість лобіювання та представництва інтересів¹³.

Про відсутність уніфікованого підходу до законодавчого регулювання відносин лобіювання свідчить, зокрема, таке. В одних державах прийнято окремий закон щодо лобіювання (Австрія, Словенія, Угорщина, Литва, Грузія тощо), в інших – відповідні законодавчі положення є частиною закону, що регулює відносини у сфері протидії корупції (Франція, Словенія), а у Мексиці – входять до регламентів двох палат парламенту. Етичні стандарти лобіювання іноді становлять собою спеціальний Кодекс етичної поведінки для лобістів (ЄС, Канада), в інших випадках містяться і в законі про лобіювання, і в спеціальному кодексі етики (Німеччина, Франція).

Законодавче забезпечення лобіювання трактується у цьому дослідженні як складова антикорупційного правового механізму, що цілком відповідає міжнародним стандартам та зарубіжному досвіду. Зокрема, за результатами цього річного розгляду ситуації зі станом забезпечення верховенства права в Німеччині, що викладено у Звіті Європейської Комісії, надано рекомендації щодо поліпшення законодавчого забезпечення реєстрації лобістів, які розглядаються як елемент антикорупційної системи¹⁴. Регулювання лобіювання в Словенії запроваджено в 2010 р. як частину реформування законодавства по боротьбі з корупцією та включено в Закон про добросовісність та запобігання корупції¹⁵.

В Україні здійснювалися неодноразові спроби законодавчого врегулювання лобіювання та лобістської діяльності, зокрема у Верховній Раді України були зареєстровані такі законопроекти:

- «Про лобіювання в Україні» № 3188 від 13.04.1999 р.;
- «Про правовий статус груп, об'єднаних спільними інтересами (лобістських груп) у Верховній Раді України» № 3188-1 від 03.11.1999 р.;
- «Про діяльність лобістів у Верховній Раді України» № 8429 від 09.11.2003 р.;

¹³ Lobbying-verseuchte EU als Rohstoff-Bandit. 25.06.2011. URL: <https://www.krone.at/269546>. Bernhard Gaul. Die Strasser-Enthüller schlagen zurück. URL: <https://kurier.at/politik/inland/die-strasser-enthueeller-schlagen-zurueck/1.566.796>

¹⁴ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT 2023 Rule of Law Report. SWD(2023) 805. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023SC0805#footnote144>

¹⁵ Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK). URL: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5523#>

- «Про регулювання лобістської діяльності в Україні» № 7269 від 20.10.2010 р.;
- «Про лобізм» № 5144 від 20.09.2016 р.;
- «Про лобіювання» № 5144-1 від 05.10.2016 р.;
- «Про публічну адвокацію» № 5661 від 19.11.2017 р.;
- «Про забезпечення прозорості та законності комунікації з суб'єктами владних повноважень» № 7129 від 20.09.2017 р.;
- «Про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні» № 3059 від 01.02.2020 р. (направлено на розгляд Комітету Верховної Ради України з питань правової політики після доопрацювання суб'єктом права законодавчої ініціативи);
- «Про лобізм» № 3059-1 від 28.02.2020 р. (повернуто на доопрацювання суб'єкту права законодавчої ініціативи);
- «Про правове та прозоре регулювання діяльності з лобіювання» № 3059-2 від 02.03.2020 р. (повернуто на доопрацювання суб'єкту права законодавчої ініціативи);
- «Про лобістську діяльність» № 3059-3 від 03.03.2020 р. (повернуто на доопрацювання суб'єкту права законодавчої ініціативи).

Жодному із вказаних законопроектів так і не вдалося пройти в законодавчій процедурі далі попереднього розгляду у комітетах. Однак позитивними рисами вказаних законопроектів є такі новації: відкритий реєстр суб'єктів лобістської діяльності; широке коло об'єктів лобіювання (охоплює як представників законодавчої, так і виконавчої влади); заборона здійснення лобіювання високопосадовцям протягом певного періоду після звільнення тощо.

Але зазначені законопроекти мали й низку системних недоліків:

- не запроваджували системний підхід щодо регулювання лобістської діяльності, оскільки не передбачали внесення відповідних змін до законодавства про політичні партії, про статус народних депутатів;
- визначення лобіювання (лобістської діяльності, лобізму) були недостатньо чіткими, не давали можливості відмежувати його від інших видів діяльності, що не відповідає принципу юридичної визначеності та спричинятиме складнощі у правозастосуванні;
- окремі положення мали ознаки неконституційності (в частині щодо права громадян брати участь в управлінні державними справами, забезпечення свободи слова, права на звернення громадян або громадських організацій до державних органів тощо)¹⁶.

Міжнародні стандарти правового регулювання лобіювання. Принципи прозорості та чесності лобіювання Організації економічного співробітництва та розвитку (The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)), які розроблено 2010 р., на наше переконання, не

¹⁶ Детальніше див.: висновки Комітету з питань правової політики та додатки до них. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/914>; <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/1427>; <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/1440>; <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/1442>

втратили актуальності¹⁷. Варто зазначити, що ці положення значною мірою відображені у міжнародних документах щодо лобіювання, які ухвалювалися в подальшому. Зокрема, підґрунтям належного правового регулювання лобіювання є такі засадничі правила:

– створення ефективної та справедливої основи для відкритості й доступу потребує: забезпечення справедливого доступу до участі у процесі розробки та реалізації державної політики усім зацікавленим сторонам; врахування під час розробки законопроекту про лобіювання, зокрема, національного соціально-політичного контексту; узгодженості спеціального закону про лобіювання із загальними політичними та нормативними рамками; чіткого визначення понять «лобіювання» та «лобіст»;

– належний рівень прозорості передбачає: отримання державними службовцями, громадянами та іншими особами достатньої інформації про лобістську діяльність; наявність механізму контролю за лобістською діяльністю усіма зацікавленими сторонами, зокрема громадянським суспільством та засобами масової інформації;

– розвиток культури доброчесності потрібно здійснювати, зокрема, через встановлення чітких правил поведінки державних службовців; дотримання лобістами стандартів професіоналізму;

– ефективне правове забезпечення передбачає, зокрема, періодичний перегляд закону про лобіювання та внесення необхідних змін з урахуванням практики його реалізації.

Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія) у Доповіді щодо ролі позаінституціональних акторів у демократичних системах (Лобіювання)¹⁸ відзначає, що правове регулювання лобіювання як правила передбачає: лобісти повинні зареєструватися, перш ніж можна буде встановити контакт із будь-яким державним службовцем; лобісти повинні чітко вказати, на яких суб'єктів прийняття рішень мають намір впливати; лобісти повинні чітко розкривати інформацію про свої витрати та/або витрати роботодавців; запроваджується загальнодоступний реєстр із детальною інформацією про лобістів, доступний громадянам для ознайомлення; функціонує орган нагляду за лобіюванням, який проводить періодичні перевірки та забезпечує дотримання законодавства про лобіювання, а також накладає санкції на лобістів, які не зареєструвалися або подали неправдиву інформацію; орган нагляду за лобіюванням також може звітувати перед парламентом на регулярній основі; обмеження для колишніх державних посадовців одразу після звільнення ставати лобістами, так званий період «охолодження».

Також Венеціанська комісія виділила три типи правового регулювання лобіювання:

¹⁷ Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Principles for Transparency and Integrity in Lobbying. 2010. URL: <https://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesfortransparencyandintegrityinlobbying.htm>

¹⁸ CDL-AD(2013)011-e. Report on the Role of Extra-Institutional Actors in the Democratic System (Lobbying) Adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)011-e#](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)011-e#)

– система з незначним регулюванням: правила реєстрації лобістів існують, але для цього має надаватися досить незначний обсяг інформації; регулювання охоплює лише законодавчу діяльність і стосується тільки парламенту; відсутня вимога щодо обов'язкової декларації лобіста про витрати; реєстр лобістів знаходиться у відкритому доступі, але не містить всю повноту інформації про діяльність лобістів; відсутні жорсткі санкції за порушення / недотримання законодавства; відсутні обмеження для колишніх високопосадовців (період «охолодження»);

– система з помірним регулюванням: закріплені детальні правила реєстрації і розкриття інформації, що передбачають також предмет лобістської діяльності, об'єкти лобіювання; регулювання охоплює лобістську діяльність як щодо законодавчого процесу, так і серед органів і посадовців виконавчої влади; законодавство встановлює вимогу розкриття витрат на лобіювання самим лобістом, але щодо працедавця лобіста така вимога відсутня; реєстр лобістів знаходиться у відкритому доступі, але деяка інформація в реєстрі залишається з обмеженим доступом; за лобістською діяльністю здійснює нагляд державний орган; передбачені обмеження для колишніх високопосадовців (період «охолодження»);

– система зі значним регулюванням: передбачені детальні правила реєстрації і розкриття значного обсягу інформації, включаючи інформацію про всіх співробітників, а також оперативного внесення змін до реєстру; лобістська діяльність включає не тільки діяльність щодо законодавчого органу, але й щодо органів і посадових осіб виконавчої влади; передбачені жорсткі вимоги щодо розкриття витрат на лобіювання, зарплати лобіста, обліку витрат, пов'язаних із лобіюванням, розрахунків витрат на кожного конкретного посадовця чи законодавця та членів їхніх сімей, внесків до політичних партій тощо; передбачені жорсткі вимоги щодо розкриття витрат роботодавця лобіста; вся інформація реєстру лобістів є відкритою; державний орган, що здійснює нагляд за лобістською діяльністю, отримує і перевіряє звіти та проводить регулярні перевірки; передбачена відповідальність, включаючи кримінальну, за порушення законодавства про лобіювання; передбачені обмеження для колишніх високопосадовців (період «охолодження»).

У керівних принципах щодо розробки національного законодавства з лобіювання, які 22.03.2017 р. затверджено Комітетом міністрів Ради Європи, містяться рекомендації, які можемо умовно розділити на такі групи: види діяльності, які мають регулюватися законом про лобіювання; інструменти, які забезпечують прозорість лобіювання; етичні стандарти лобіювання; інструменти забезпечення доброчесності представників органів публічної влади; контроль за дотриманням законодавства про лобіювання¹⁹.

¹⁹ LEGAL REGULATION OF LOBBYING ACTIVITIES IN THE CONTEXT OF PUBLIC DECISION MAKING. Recommendation CM/Rec (2017)2 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 22 March 2017 and explanatory memorandum. URL: <https://rm.coe.int/legal-regulation-of-lobbyingactivities/168073ed69>

Законодавчому регулюванню має підлягати діяльність принаймні лобістів-консультантів, що діють від імені третьої сторони; внутрішніх лобістів, що діють від імені свого роботодавця; організацій, що представляють професійні чи інші галузеві інтереси. Водночас слід чітко визначити види діяльності, які не підпадатимуть під регулювання законодавством про лобіювання, й обґрунтувати відповідні винятки. Неприпустимо, аби законодавством про лобіювання порушувалися політичні права та свободи людини.

Закон має забезпечувати прозорість лобіювання через оприлюднення інформації про відповідну діяльність з одночасним дотриманням конституційних прав та свобод усіх осіб. У ньому слід передбачити наявність публічного реєстру лобістів із таким переліком характеристик: розпорядником реєстру має бути орган державної влади або інший уповноважений орган; лобісти мають нести відповідальність за достовірність інформації, яку вони надають до реєстру; легкодоступність та зручність для користувача; можливість доступу громадськості через прості у використанні засоби пошуку в Інтернеті; опрацювання персональних даних у реєстрі має відповідати стандартам їх захисту; мінімальний перелік інформації для реєстру має складатися з імені та прізвища, контактних даних лобіста, предмета лобістської діяльності, ідентифікації клієнта або роботодавця, якщо це доречно (applicable); задля посилення прозорості лобіювання реєстри можуть містити й додаткову до вказаної інформацію. Допускається альтернативний правовий механізм доступу громадськості до інформації про лобістську діяльність, що забезпечує еквівалентний рівень доступності та прозорості.

Законодавчого закріплення потребують етичні стандарти лобістської діяльності, які передбачатимуть дотримання принципів відкритості, прозорості, чесності та добросовісності, зокрема: під час комунікації з державними службовцями надавати точну та достовірну інформацію щодо свого лобістського завдання, а також діяти чесно та добросовісно; утримуватися від неправомірного впливу на державних службовців та процес прийняття рішень у сфері публічного управління; уникати конфлікту інтересів. Слід також встановити ефективні, пропорційні та стримуючі санкції щодо недотримання законодавства з лобіювання.

У законі слід передбачити положення, які забезпечуватимуть добросовісність представників органів публічної влади, зокрема: встановити період, протягом якого державним службовцям, які звільнилися або іншим чином припинили діяльність, пов'язану із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, забороняється здійснювати лобіювання; встановити період, протягом якого лобістам, що припинили лобістську діяльність, забороняється здійснювати діяльність, що пов'язана із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; закріпити правила поведінки для державних службовців під час комунікації з лобістами (наприклад, про

відмову від подарунків та проявів гостинності²⁰ або розголошення про їх отримання, про повідомлення щодо порушення законодавства чи етичних стандартів з лобіювання, про розкриття конфлікту інтересів, збереження конфіденційності даних).

Закон має визначати запровадження контролю за дотриманням законодавства про лобіювання, який здійснюватиметься відповідним уповноваженим органом. Окрім безпосередньо контролю, цей орган надаватиме лобістам та державним службовцям рекомендації щодо правозастосування спеціального закону, сприятиме підвищенню обізнаності учасників суспільних відносин лобіювання та громадськості щодо законодавства та його реалізації.

Водночас варто акцентувати увагу на важливих, на нашу думку, рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи про потребу постійного оновлення основ законодавчого забезпечення лобіювання, а також врахування національного контексту під час розроблення законопроекту, яким пропонується регулювати відносини лобіювання.

За результатами вивчення зарубіжного досвіду законодавчого регулювання відносин лобіювання можемо зазначити про певну схожість структурної будови законів у цій сфері та їх відповідність основним міжнародним стандартам, про які йшлося.

1. Через термінологію законів про лобіювання визначено, зокрема, сфери їхньої дії, категорії осіб, що мають право здійснювати лобістську діяльність або діяльність з представництва інтересів, а також умови її здійснення, зокрема на комерційній чи некомерційній основі.

На наш погляд, протягом останніх років проявляється тенденція поступового відходу від використання терміна «лобіювання» та похідних від нього «лобіст», «лобістська діяльність», які в суспільстві мають негативну конотацію, та запровадження терміна «представництво інтересів» та похідних від нього, які наразі не мають у громадськості негативного сприйняття. Разом із тим за сутністю ці терміни принципово не відрізняються, оскільки позначають вплив певних осіб на процес прийняття рішень у сфері публічного управління. Наприклад, у Зеленій книзі Європейської Комісії «Європейська ініціатива з прозорості» від 3 травня 2006 р. надано визначення «лобіювання» як будь-якої діяльності, що здійснюється з метою впливу на процес формування політики та прийняття рішень європейськими інституціями²¹. Водночас у Міжінституційній угоді між Європейським Парламентом, Радою Європейського Союзу та Європейською Комісією про обов'язковий реєстр прозорості від 20 травня 2021 р. вже йдеться про діяльність представників інтересів, яку вони здійснюють із метою впливу на формування або реалізацію

²⁰ Термін «гостинність»/«hospitality» трактується як напої, їжа, розваги тощо, які організація надає гостям чи діловим партнерам. Hospitality. <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/hospitality>

²¹ Green Paper - European transparency initiative/* COM/2006/0194. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52006DC0194>.

політики чи законодавства, або на процеси прийняття рішень установами ЄС (стаття 3)²².

При цьому лобісти трактуються як особи, які здійснюють лобістську діяльність, працюючи в різних організаціях: агенції у сфері консультацій зі зв'язків з громадськістю, юридичні фірми, неурядові організації, аналітичні центри, підрозділи корпоративного лобіювання («власні представники») або торгові асоціації. Під представником інтересів розуміється будь-яка фізична чи юридична особа, або офіційна чи неформальна група, асоціація чи мережа, що займається охопленою названою Міжінституційною угодою діяльністю.

Визначається доволі широкий спектр відповідних видів діяльності: 1) організація або участь у зустрічах, конференціях чи заходах, а також участь у будь-яких подібних контактах з установами ЄС; 2) сприяння чи участь у консультаціях, слуханнях чи інших подібних ініціативах; 3) організація комунікаційних кампаній, платформ, мереж і низових ініціатив; 4) підготовка або замовлення програмних і позиційних документів, поправок, опитувань громадської думки, відкритих листів та інших комунікаційних чи інформаційних матеріалів, а також замовлення та здійснення досліджень (стаття 3 згаданої Зеленої книги Європейської Комісії).

Подібний термінологічний підхід відображено у Законі **Німеччини** про запровадження реєстру лобістів для представництва інтересів у німецькому Бундестазі та федеральному уряді²³. Представництво інтересів трактується як будь-який контакт, який здійснено з метою прямого чи опосередкованого впливу на процес формування цілей або прийняття рішень органами, депутатами, парламентськими групами чи групами Бундестагу, або з метою прямого чи опосередкованого впливу на процес формування цілей або прийняття рішень урядом Німеччини. Під представниками інтересів розуміються всі фізичні або юридичні особи, товариства чи інші організації, включно з тими, що діють у формі мереж, платформ або інших форм колективної діяльності, які самі займаються представництвом особливих інтересів або доручають таке представництво від свого імені.

У законодавстві **Франції** також використовується термін «представники інтересів»²⁴, під якими розуміються:

1) юридичні особи приватного права, державні установи або громадські групи, які здійснюють промислово-комерційну діяльність²⁵, головною чи

²² Interinstitutional Agreement of 20 May 2021 between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on a mandatory transparency register. OJ L 207, 11.6.2021 p. 1–17. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32021Q0611%2801%29>

²³ Gesetz zur Einführung eines Lobbyregisters für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und gegenüber der Bundesregierung (Lobbyregistergesetz - LobbyRG) vom 16. April 2021 (BGBl. I S. 818). URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/lobbyrg/>

²⁴ LOI n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028056315/2023-09-13>

²⁵ Перелік державних установ промислово-комерційного характеру див. Établissements publics à caractère industriel et commercial - E.P.I.C. URL: <https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/fr/etablissements-publics-caractere-industriel-et-commercial-epic-45851>. Наприклад, це – Національне агенство поводження з радіоактивними відходами (ANDRA Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs), Національний центр космічних досліджень (CNES Centre national d'études spatiales)

постійною діяльністю керівника, працівника чи члена якої є вплив на публічні рішення, зокрема щодо змісту закону чи нормативно-правового акта;

2) фізичні особи, які не є співробітниками установ та організацій, названих вище, і які індивідуально здійснюють професійну діяльність із представництва інтересів.

Федеральним Законом **Австрії** про прозорість лобіювання та представництва інтересів використовується як термін «лобістська діяльність», так і термін «представництво інтересів». Вони трактуються як сутнісно різні (мають відмінності сутнісного характеру).

Лобістська діяльність – будь-який організований і структурований контакт з офіційними особами для здійснення впливу в інтересах клієнта. Лобіст – особа, яка займається лобістською діяльністю як орган, співробітник або підрядник лобістської компанії, або в обов’язки якої входить лобіювання. Під впливом розуміється безпосередній вплив на певні процеси прийняття рішень під час законодавчої або правозастосовної діяльності на рівні федерального уряду, федеральних земель, муніципалітетів та муніципальних асоціацій.

Представництво інтересів визначено як будь-який організований і структурований контакт із посадовими особами для здійснення впливу у спільних інтересах членів органів самоврядування або груп інтересів. Представництво інтересів здійснюється представниками інтересів, які, на відміну від лобістів, є органами або працівниками органу самоврядування чи групою інтересів, основну частину діяльності яких становить представництво інтересів. Орган самоврядування – нетериторіальний орган самоврядування, створений законом чи нормативно-правовим актом, який забезпечує професійні та інші спільні інтереси своїх членів, а також асоціація органів самоврядування, яка забезпечує ці інтереси в масштабах країни. Група інтересів – асоціація або договірне об’єднання кількох осіб, діяльність яких включає представництво спільних інтересів і яка не є ані лобістською компанією, ані органом самоврядування.

Критерій розрізнення двох видів впливу становить характер інтересу. Лобісти здійснюють вплив в інтересах клієнта, а представники інтересів – у спільних інтересах представників та тих, кого вони представляють.

У законодавстві більшості держав використовується термін «лобіювання» та похідні від нього. Лобісти визначаються таким чином:

- фізична особа, яка діє в інтересах клієнта (**Литва**)²⁶;
- 1) фізична особа (лобіст), 2) юридична особа або організація без статусу юридичної особи (лобістська організація), що здійснюють діяльність на підставі доручення за винагороду (**Угорщина**)²⁷;

²⁶ REPUBLIC OF LITHUANIA LAW ON LOBBYING ACTIVITIES. 27 June 2000 No VIII-1749 (As last amended on 20 June 2017. No XIII-453). URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/9473b770a2a311e7a65c90dfe4655c64>

²⁷ 2006. évi XLIX. Törvény a lobbitevékenységről. URL: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0600049.TV>

– фізична особа, яка представляє іншу фізичну особу, приватну або громадську організацію та здійснює лобіювання у власних інтересах або інтересах третіх осіб, за що отримує матеріальну чи економічну вигоду (Мексика)²⁸;

– 1) фізична особа; 2) особа є співробітником організацій інтересів²⁹ та здійснює лобіювання від їхнього імені; 3) особа, яка є обраною або іншим законним представником організацій інтересів (Словенія)³⁰;

– уповноважена фізична чи юридична особа, що здійснює діяльність із метою досягнення інтересів клієнта лобіювання (Чорногорія)³¹;

– закон може не містити спеціального визначення лобіста, але опосередковано у контексті інших термінів, які містяться у цьому акті, лобіста можна визначати як особу, що має право здійснювати лобістську діяльність як самостійно, так і через створені на підставі законодавства різні об'єднання лобістів (Грузія)³².

Подекуди осіб, які є об'єктом лобіювання, позначають терміном «лобійовані особи», а не офіційними особами чи іншим подібним чином (Словенія, Чорногорія).

2. Види діяльності та суб'єкти, на яких не поширюється дія законодавства про лобіювання. Доцільно зазначити про наявність певною мірою узгодженого підходу для визначення винятків щодо дії законів про лобіювання у державах, чий досвід розглядався. Наведемо перелік відповідних винятків, які закріплено у Міжінституційній угоді³³.

Згідно з частиною першою статті 4 цієї Угоди не поширюється на такі види діяльності:

– надання певних юридичних та інших професійних консультацій, що відповідають критеріям, які визначено цією Угодою³⁴;

– подання заяв як сторона або третя сторона в рамках юридичної чи адміністративної процедури, встановленої правом ЄС або міжнародним правом, яке застосовується до ЄС;

²⁸ Reglamento de la Cámara de Diputados, Nuevo Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2010. URL: https://micrositios.senado.gob.mx/documentos_apoyo_parlamentario/files/Reg_Diputados.pdf; Reglamento del Senado de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 2022. URL: https://micrositios.senado.gob.mx/documentos_apoyo_parlamentario/files/Reglamento_Senado2023.pdf

²⁹ Організацією інтересів визначено юридичні особи приватного права та інші регульовані законом форми об'єднання фізичних або юридичних осіб, від імені та за рахунок яких лобіст здійснює лобістську діяльність.

³⁰ Ст. 4. Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK). URL: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5523#>

³¹ Специфічними вимогами щодо лобістів є наявність диплому про вищу освіту та сертифікату про складений іспит на провадження лобістської діяльності. Сертифікат про складений іспит на право здійснення лобістської діяльності видається Агентством з питань запобігання корупції. Ispit. URL: <https://www.antikorupcija.me/en/lobbying/exam>; Zakon o lobiranju, dana 9. decembra 2014. godine. URL: <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/591/492-3541-23-2-14-7-13.PDF>

³² Ст. 15. საქართველოს კანონი ლობისტური საქმიანობის შესახებ. 30/09/1998. URL: <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/13552?publication=7>

³³ Interinstitutional Agreement of 20 May 2021 between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on a mandatory transparency register. OJ L 207, 11.6.2021, p. 1–17. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32021Q0611%2801%29>

³⁴ Там само. Абзаци (i)-(iii) пункту (а) частини першої статті 4.

– діяльність соціальних партнерів, які діють як учасники соціального діалогу відповідно до статті 152 Договору про функціонування Європейського Союзу (Treaty on the Functioning of the European Union);

– подання матеріалів у відповідь на прямі та конкретні запити від будь-якої інституції ЄС, їхніх представників або персоналу щодо фактичної інформації, даних або експертизи;

– діяльність, що здійснюється фізичними особами, які діють суто особисто, а не спільно з іншими;

– спонтанні зустрічі, зустрічі суто приватного чи соціального характеру та зустрічі, що відбуваються в контексті адміністративної процедури, встановленої Договором про Європейський Союз (Treaty on European Union) або Договором про функціонування Європейського Союзу, правовими актами ЄС.

Відповідно до частини другої статті 4 дія Міжінституційної угоди не поширюється на діяльність таких суб'єктів:

– органи державної влади держав-членів, включаючи їхні постійні представництва та посольства, на національному та субнаціональному рівнях;

– асоціації та мережі органів державної влади на рівні ЄС, національному чи субнаціональному рівні, за умови, що вони діють виключно від імені відповідних органів державної влади;

– міжурядові організації, включаючи агенції та органи, що походять від них;

– органи державної влади третіх держав, включаючи їхні дипломатичні представництва та посольства, за винятком випадків, коли такі органи представлені юридичними особами, офісами чи мережами без дипломатичного статусу або посередником;

– політичні партії, за винятком будь-яких організацій, створених політичними партіями або пов'язаних із ними;

– церкви та релігійні асоціації чи громади, а також філософські та неконфесійні організації, зазначені у статті 17 Договору про функціонування Європейського Союзу, за винятком офісів, юридичних осіб або мереж, створених для представлення церков, релігійних громад або філософських та неконфесійних організацій у відносинах з установами ЄС, а також їхніми асоціаціями.

На підставі ретельного вивчення винятків, які містяться у законодавстві низки держав, доречно звернути увагу на таке. Простежується спільне загальне бачення щодо основних видів діяльності та суб'єктів, які не є лобістською діяльністю чи лобістами³⁵. У певних державах існують широкі за чисельністю та детально сформульовані відповідні переліки (**Німеччина, Австрія**).

³⁵ Наприклад, див.: Черногорія. Zakon o lobiranju, dana 9. decembra 2014. godine. URL: <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/591/492-3541-23-2-14-7-13.PDF>; Республіка Словенія. Ст. 56 а. Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK). URL: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5523#>; Угорщина. Ст. 1. 2006. évi XLIX. Törvény a lobbitevékenységről. URL: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0600049.TV>

Згідно з частинами другою та третьою статті 2 Закону **Німеччини** про реєстр лобістів³⁶ встановлено певні винятки для реєстрації представників інтересів, якщо вони представляють власні інтереси. У разі лобіювання у Бундестазі – 16 винятків³⁷. У разі лобіювання в Уряді **Німеччини** – 6 винятків³⁸ та 12 винятків, які встановлено також і для лобіювання у парламенті. Окрім цього, зобов'язання щодо реєстрації також не застосовується до будь-кого, хто діє від імені представників особливих інтересів, яких вказано у пунктах 7, 11, 12, 15, 16 частини другої статті 2

³⁶ Gesetz zur Einführung eines Lobbyregisters für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und gegenüber der Bundesregierung (Lobbyregistergesetz - LobbyRG) vom 16. April 2021 (BGBl. I S. 818). URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/lobbyrg/>

³⁷ Повний список винятків, які встановлено частиною другою статті 2:

1) є фізичними особами, які своїм поданням висловлюють виключно особисті інтереси, незалежно від того, чи є вони також підприємницькими або іншими інтересами;

2) висловлюють занепокоєння виключно місцевого характеру, за умови, якщо це безпосередньо стосується не більше ніж двох виборчих округів;

3) подають петицію відповідно до статті 17 Основного Закону (Grundgesetz);

4) беруть участь у публічних слуханнях комітетів або інших публічних заходах органів, членів, парламентських груп або груп Бундестагу;

5) відповідають на прямі та індивідуальні запити від органів, членів, парламентських груп або груп Бундестагу щодо фактичної інформації, даних або спеціальних знань;

6) займають державну посаду чи мають мандат;

7) як роботодавець або асоціація працівників (стаття 9, параграф 3 Основного Закону) впливають на умови праці та економічні умови;

8) надають юридичні консультації для третіх осіб або для себе, включаючи надання наукових висновків, презентації та обговорення правових питань, спрямованих на широку громадськість, а також діяльність, яка не спрямована на прийняття, зміну чи скасування правового акта Бундестагом або урядом;

9) діють як політичні партії відповідно до Закону про партії (Parteiengesetz);

10) діють як установи для соціально-політичної та демократичної освітньої роботи (політичні фонди) тією мірою, якою відповідним бюджетним законодавством надано глобальні гранти для виконання їхніх статутних завдань. У Німеччині глобальні гранти забезпечують основне державне фінансування партійних фондів для виконання своїх статутних завдань. Status und Finanzierung von parteinahen Stiftungen. URL: <https://www.bundestag.de/resource/blob/412424/0771c710a18a77bb41464711c32fe453/wf-iii-002-06-pdf-data.pdf>;

11) виступають посередницькими організаціями зовнішньої культурної та освітньої політики, оскільки вони інституційно підтримуються коштами з федерального бюджету;

12) діють як церква, інша релігійна громада чи ідеологічна спільнота;

13) здійснюють діяльність, яка захищається згідно зі статтею 5 абзац 1 речення 2 Основного Закону, що гарантує свободу преси та свободу репортажів у сфері радіо та кіно;

14) здійснюють діяльність як асоціації місцевих органів влади на федеральному рівні чи рівні федеральних земель;

15) діють як національна меншина, визнана в Німеччині, як нижньонімецькомовна група (niederdeutsche Sprecherguppe), як німецька етнічна група в Данії (deutsche Minderheit in Dänemark) або як організація чи установа цих груп;

16) не мають постійного представництва в Німеччині та займаються правами людини, демократією, верховенством права, гуманітарними проблемами чи питаннями сталого розвитку, і їхня робота в першу чергу спрямована на інші країни чи регіони світу.

³⁸ Повний список винятків, які встановлено частиною третьою статті 2:

1) відстоюють право на законодавчо забезпечений доступ до інформації;

2) звертаються з громадянським запитом (Bürgeranfrage). Was ist eine Bürgeranfrage? <https://forum.okfn.de/t/was-ist-eine-buergeranfrage/2416>;

3) беруть участь у виїзних програмах, лекціях, конференціях та інших публічних заходах, які організовано урядом;

4) працюють в експертних радах та інших експертних комітетах, які створено урядом ФРН;

5) здійснюють дипломатичну або консульську діяльність;

6) відповідають на прямі та індивідуальні запити від уряду щодо фактичної інформації, даних або спеціальних знань;

7) здійснюють один із видів діяльності, які зазначено у пунктах 1 або 6-16 частини другої статті 2.

згаданого Закону, у контексті їхньої діяльності з лобіювання у Бундестазі (частина четверта статті 2 Закону).

Також доречно зазначити щодо ретельного визначення законодавством цих та деяких інших держав винятків.

Так, дія Закону **Австрії** про лобіювання поширюється на діяльність із представництва інтересів соціальними партнерами та установами, що мають право укладати колективні договори³⁹, лише у частині зобов'язань щодо реєстрації (частина друга §1)⁴⁰. Серед винятків щодо суб'єктів, які не визначаються лобістами – Австрійська асоціація муніципалітетів (Der Österreichische Gemeindebund) та Австрійська асоціація міст (Österreichischen Städtebund), установи, що надають державне соціальне страхування, та їх основні асоціації, які не наймають персонал для представництва інтересів (частина третя статті 1).

Звернемо увагу на ретельність та детальність щодо визначення винятків чинним законодавством **Франції**⁴¹, відповідно до якого поняття «представники інтересів» не поширюється на:

- виборних посадових осіб під час виконання своїх повноважень;
- політичні партії (та партійні групи) в межах своєї місії, відповідно до статті 4 Конституції Французької Республіки⁴²;
- профспілки державних службовців, профспілки та об'єднання роботодавців при здійсненні переговорів про заробітну плату та релігійні організації;
- асоціації, які представляють обраних посадових осіб під час виконання місій, передбачених їхніми статутами⁴³.

Разом із тим у деяких державах регулювання винятків здійснюється більш узагальнено. Наприклад, відповідний перелік, який міститься у Законі про лобістську діяльність **Литви**, не є вичерпним, оскільки до нього, крім

³⁹ Соціальне партнерство в Австрії складається з чотирьох асоціацій на федеральному рівні: з боку роботодавців – Австрійська торгова палата (Arbeitgeberseite die Wirtschaftskammer Österreich) та Австрійська сільськогосподарська палата (Landwirtschaftskammer Österreich), з боку працівників – Федеральна палата праці (Bundesarbeitskammer) та Австрійська конфедерація профспілок (Österreichische Gewerkschaftsbund). Установи, що наділені правом укладання колективних договорів, визначено Законом про працю (§4). Див. : Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Arbeitsverfassungsgesetz, Fassung vom 13.09.2023. URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008329>

⁴⁰ Bundesgesetz zur Sicherung der Transparenz bei der Wahrnehmung politischer und wirtschaftlicher Interessen (Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz – LobbyG). StF: BGBl. I Nr. 64/2012 (NR: GP XXIV RV 1465 AB 1832 S. 163. BR: 8747 AB 8749 S. 810.). URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007924>

⁴¹ Стаття 18-2. LOI n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028056315/2023-09-13>

⁴² Політичні партії та групи сприяють реалізації виборчого права, здійснюють свою діяльність вільно, сприяють реалізації принципу рівного доступу жінок і чоловіків до виборчих мандатів і виборчих функцій, а також до професійних і соціальних обов'язків. Політичні партії та групи повинні поважати принципи національного суверенітету та демократії. *Constitution du 4 octobre 1958*. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000019240999

⁴³ Як приклад асоціацій назвемо l'Association des maires de l'Oise. Про дискусію щодо цих об'єднань під час обговорення законопроекту з лобіювання див. : L'Assemblée exclut définitivement les associations d'élus du champ des lobbyistes à la demande de l'AMF. 9 novembre 2016. URL: <https://www.maire-info.com/l'assemblee-exclut-definitivement-les-associations-d'elusdu-champ-des-lobbyistes-%C3%A0-la-demande-de-l'amf-article2-20111>

шести видів діяльності, зараховано також іншу діяльність, що здійснюється в порядку, встановленому спеціальними законами чи статутами, та відповідно до суспільних інтересів (частина сьома статті 7)⁴⁴. Відповідно до законодавства про лобіювання **Словенії** під його дію не підпадає діяльність окремих осіб, неформальних груп чи організацій інтересів, які лобіюють системні питання зміцнення верховенства права, демократії та захисту прав і основоположних свобод людини⁴⁵. Зрозумілим є намір не обмежувати діяльність правозахисних організацій у державі, що знаходиться на етапі розбудови демократичного політико-правового режиму.

Заслуговує на увагу й досвід **Ізраїлю**. Згідно із Законом про Кнесет (розділ 12) заходи з переконання члена Кнесету щодо законопроектів і підзаконних актів Кнесету чи його комітетів, рішень Кнесету та його комітетів, а також щодо призначення або обрання особи на посаду Кнесетом або органом, членом якого є представник Кнесету, не вважаються лобістською діяльністю, якщо вони здійснюються особою, яка:

1) здійснює таку діяльність у межах своєї роботи від імені свого роботодавця;

2) відповідно до закону займає посаду на державній службі, в органі місцевого самоврядування;

3) представляє посадову особу або займає посаду в квазісудовому провадженні в Кнесеті або одному з його комітетів⁴⁶.

3. Важливою складовою правового регулювання відносин лобіювання є визначення порядку реєстрації лобістів, представників інтересів.

⁴⁴ REPUBLIC OF LITHUANIA LAW ON LOBBYING ACTIVITIES. 27 June 2000 No VIII-1749 (As last amended on 20 June 2017. No XIII-453). URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/9473b770a2a311e7a65c90dfe4655c64>

Повний перелік винятків, які вказано у статті 7: 1) діяльність виробників, розповсюджувачів публічної інформації, її учасників або журналістів під час збору, підготовки, публікації та поширення публічної інформації відповідно до Закону Литовської Республіки про надання інформації громадськості (Law of the Republic of Lithuania on the Provision of Information to the Public);

2) діяльність осіб, які на запрошення або з ініціативи державних і муніципальних установ чи органів беруть участь як експерти чи спеціалісти за оплату чи безоплатно в нарадах, засіданнях, консультаціях з питань, пов'язаних із розробкою проектів правових актів відповідно до Закону Литовської Республіки про законодавчу базу (Law of the Republic of Lithuania on Legislative Framework);

3) дії державних політиків, державних посадових осіб або державних службовців під час ініціювання, підготовки, розгляду проектів правових актів та прийняття правових актів, що здійснюються відповідно до покладених на них службових функцій у порядку, встановленому правовими актами, а також діяльність інших осіб, що залучаються до підготовки, розгляду та прийняття нормативно-правового акта або адміністративного рішення відповідно до покладених на них службових функцій у порядку, встановленому правовими актами;

4) пропозиції та оцінки, отримані під час консультацій з громадськістю відповідно до Закону Литовської Республіки про законодавчу базу (Law of the Republic of Lithuania on Legislative Framework);

5) реалізація права на звернення, права на референдум або законодавчої ініціативи громадян відповідно до Закону Литовської Республіки про петиції (Law of the Republic of Lithuania on Petitions), Закону Литовської Республіки про референдум (Law of the Republic of Lithuania on Referendum) і Закону Литовської Республіки про Громадянську законодавчу ініціативу відповідно (Law of the Republic of Lithuania on the Citizens' Legislative Initiative);

6) висловлена фізичною особою думка щодо законодавства;

7) інша діяльність, що здійснюється в порядку, встановленому спеціальними законами чи статутами, та відповідно до суспільних інтересів.

⁴⁵ Ст. 56 а. Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK). URL: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5523#>

⁴⁶ Закон про Кнесет, 1994-5574. URL: https://www.nevo.co.il/law_html/law00/72263.htm

Насамперед зазначимо, що реєстрація є обов'язковою умовою для отримання дозволу на здійснення лобістської діяльності. Звернемо увагу на ті аспекти законодавчого регламентування Реєстру, які визначають його роль у забезпеченні публічності інформації про лобістів, представників інтересів, клієнтів, сфери інтересів та нормативно-правові акти, що лобіюються. Реєстр є інструментом сприяння посилення прозорості законодавчого процесу/процедур, підвищенню довіри громадян до органів державної влади. Тобто, Реєстр здатен сприяти покращенню іміджу лобіювання.

ЄС. Реєстрацію в Реєстрі прозорості визначено необхідною передумовою для того, щоб представники інтересів могли здійснювати свою діяльність (принцип обумовленості)⁴⁷. Дані, які вносяться до Реєстру, є доступними для громадськості. Водночас є певні винятки. Наприклад, надана адреса е-пошти не оприлюднюватиметься. Перелік даних Реєстру викладено у додатку II до названої угоди. Зокрема, це:

- загальна інформація (найменування та контактні дані суб'єкта господарювання; представлені інтереси; підтвердження того, що заявник діє відповідно до Кодексу поведінки; річна оцінка еквівалентів повної зайнятості для осіб, залучених до представлення інтересів, відповідно до таких відсотків повної зайнятості: 10 %, 25 %, 50 %, 75 % або 100 % тощо);

- інформація/посилання на законодавчі пропозиції, політики чи ініціативи, на які спрямовано діяльність представників інтересів; членство в експертних групах, які запроваджено Європейською Комісією, та в інших форумах і платформах ЄС; членство, підтримка або участь у міжгрупових та інших неофіційних групових заходах, які організовано у приміщеннях Європейського Парламенту тощо;

- фінансова інформація, яку надають реєстранти, клієнти, посередники (сума та джерело будь-яких грантів ЄС, що сприяють діяльності реєстрантів; сума річних витрат, які пов'язані з представленням інтересів; клієнти повинні декларувати посередників, які здійснюють охоплену діяльність від їхнього імені, і вартість кожного окремого посередника тощо).

Звернемо увагу на дані, які має надавати реєстрант, що не представляє комерційні інтереси: загальний бюджет за останній фінансовий рік; основні джерела фінансування (фінансування ЄС, державне фінансування, гранти, пожертви, внески членів тощо); суму кожного внеску, який отримано, що становить більше 10 % їхнього загального бюджету, а у разі внеску більше 10 тис. євро – ім'я та прізвище вкладника.

Адміністрування реєстру здійснюється Секретаріатом, до складу якого входять керівники установ, що моніторять реєстри прозорості у державах-сторонах Угоди, або інших відповідних установ.

Порядок реєстрації лобістів у США зазнає час від часу змін та має певні особливості. Зокрема, реєстрації підлягають лобістські фірми, поріг доходу яких становить 3 тис. доларів США. Згідно із Законом «Правосуддя проти

⁴⁷ Interinstitutional Agreement of 20 May 2021 between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on a mandatory transparency register. OJ L 207, 11.6.2021, p. 1–17. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32021Q0611%2801%29>

корупції» після 1 січня 2021 року організація, яка використовує штатних лобістів, звільняється від реєстрації, якщо її загальні витрати на лобістську діяльність не перевищують і не очікується їх перевищення 14 тис. доларів США протягом квартального періоду⁴⁸. Також Закон вимагає подання під час реєстрації та у щоквартальних звітах про лобістську діяльність відомостей щодо дати винесення вироку та опису злочину «для будь-якого включеного до списку лобіста, який був засуджений федеральним судом або судом штату за правопорушення, пов'язані з хабарництвом, вимаганням, розкраданням, «незаконним відкатом», ухиленням від сплати податків, шахрайством, конфліктом інтересів, наданням неправдивих відомостей, неправдивими свідченнями під присягою або відмиванням грошей».

Законодавством **Німеччини** передбачено різний зміст та обсяг даних для різних категорій лобістів (стаття 3)⁴⁹. Для фізичних осіб основними є ім'я та прізвище, дата й місце народження, адреса, електронні контактні дані. Для юридичних осіб, товариств та інших організацій – інформація про: сферу інтересів та опис своєї діяльності; річні фінансові витрати у сфері представництва інтересів; індивідуальні пожертви та субсидії від державного сектору, кожену індивідуальну пожертву від третіх осіб у розмірі 10 тис. євро (за певних умов). Разом із тим передбачено можливість відмови лобіста з другої групи надавати інформацію фінансового характеру. Важливо, що таких представників особливих інтересів на сайті реєстру об'єднано у спеціальний список (виокремлено у спеціальну категорію)⁵⁰. Доречним також вважаємо об'єднання у спеціальні списки (виокремлення у спеціальні категорії) тих представників інтересів, що порушили Кодекс поведінки або своєчасно не оновили свою інформацію у реєстрі. Також дотримано баланс публічності та належного захисту персональних даних лобістів у реєстрі (стаття 4). Передбачено як вільний доступ до інформації щодо лобістів, так і певні винятки, якими для фізичних осіб є дані про дату й місце народження, адресу, електронні контактні дані, а для донора лобіста – юридичної особи, товариства чи іншої організації – адреса місця проживання або місця знаходження. Окрім цього, забезпечено й збереження конфіденційності непублічних даних.

Перелік даних, які мають надаватися для реєстрації лобістом, має певні особливості в деяких державах. Наприклад, відповідно до Закону **Грузії** про лобістську діяльність, окрім даних ідентифікаційного характеру, слід також вказати у заяві інформацію про нормативно-правовий акт або проект нормативно-правового акта, що становить предмет лобіювання, надати

⁴⁸ An Act to require disclosure by lobbyists of convictions for bribery, extortion, embezzlement, illegal kickbacks, tax evasion, fraud, conflicts of interest, making false statements, perjury, or money laundering (Justice Against Corruption on K Street Act of 2018). URL: <https://www.congress.gov/115/plaws/publ418/PLAW-115publ418.pdf>

⁴⁹ Gesetz zur Einführung eines Lobbyregisters für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und gegenüber der Bundesregierung (Lobbyregistergesetz - LobbyRG) vom 16. April 2021 (BGBl. I S. 818). URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/lobbyrg/>

⁵⁰ Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung. URL: <https://www.lobbyregister.bundestag.de/startseite>. Suche im Lobbyregister. URL: <https://www.lobbyregister.bundestag.de/suche-im-lobbyregister?lang=de>

довідку про відсутність судимості (стаття 5)⁵¹. Суб'єкт адміністрування Реєстру лобістів у **Литві** наділений, згідно із Законом про лобістську діяльність, правом вимагати від заявників, а також від державних і комунальних установ чи органів подання додаткових відомостей або документів, що підтверджують відсутність законних підстав про відмову у внесенні до реєстру лобістів (стаття 10)⁵². Законом про лобіювання **Угорщини** для фізичної особи передбачено, серед іншого, надання «посвідчення про моральність» (hatóság erkölcsi bizonyítványt), яке видано не пізніше трьох місяців перед пред'явленням⁵³, а також завіреної копії документа про вищу освіту.

Організація системи реєстрації лобістів також не є уніфікованою. Наприклад, представники інтересів у **Франції** зобов'язані зареєструватися у відкритому та загальнодоступному онлайн-реєстрі, який веде та керує Вищий орган з питань прозорості публічного життя⁵⁴. Водночас Бюро Сенату, зберігаючи автономію палат парламенту у цьому питанні, адаптувало систему доступу з реєстрацією представників інтересів, яка діяла ще з 2010 р., та містить список представників інтересів на своєму сайті⁵⁵. Натомість Бюро Національної асамблеї відмовилося від власного реєстру. У **Мексичі** реєстр лобістів адмініструє Керівна рада (Mesa Directiva) кожної палати парламенту, тому він є чинним протягом строку повноважень такої ради (один законодавчий рік)⁵⁶.

Варто звернути увагу на наявність положень щодо доступу громадян до інформації реєстру лобістів у законодавстві всіх держав, досвід яких вивчався. Такий доступ забезпечується насамперед через електронний формат реєстрів⁵⁷. Існують й інші підходи до забезпечення публічності реєстру.

⁵¹ საქართველოს კანონი ლობისტური საქმიანობის შესახებ. 30/09/1998. URL: <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/13552?publication=7>

⁵² REPUBLIC OF LITHUANIA LAW ON LOBBYING ACTIVITIES. 27 June 2000 No VIII-1749 (As last amended on 20 June 2017. No XIII-453). URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/9473b770a2a311e7a65c90dfe4655c64>

⁵³ 2006. évi XLIX. Törvény a lobbitevékenységről. URL: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0600049.TV>; Цей документ підтверджує відсутність у особи судимості, заборони на державну діяльність, заборони на професійну діяльність. ERKÖLCSI BIZONYÍTVÁNY. URL: https://magyarorszag.hu/szulf_szolg_lista?kategoria=OK.ER; HATÓSÁGI ERKÖLCSI BIZONYÍTVÁNY IGÉNYLÉSE. URL: https://magyarorszag.hu/szulf_ugyleiras?id=67579a9f-23f6-4a02-8d2e-e652c2ce1424

⁵⁴ Le Répertoire des représentants d'intérêts. URL: <https://www.hatvp.fr/le-repertoire/>

⁵⁵ Liste des représentants d'intérêts enregistrés au Sénat. URL: https://www.senat.fr/fileadmin/Groupes_d_interet/liste_RI_31.01.2023.pdf

⁵⁶ Див. : Padrón de Cabilderos Corespondiente al Segundo año de Ejercicio de la LXV Legislatura. Personas Físicas. URL: https://www.senado.gob.mx/65/pdfs/padron_de_cabilderos/LXV/FISICAS_CABILDEROS_2022.pdf; Padrón de Cabilderos Corespondiente al Segundo año de Ejercicio de la LXV Legislatura. Personas Morales. URL: https://www.senado.gob.mx/65/pdfs/padron_de_cabilderos/LXV/MORALES_CABILDEROS_2022.pdf

⁵⁷ Федеральним Законом Австрії про прозорість лобіювання та представництва інтересів передбачено, що громадськість має мати легкий та безкоштовний доступ до інформації Реєстру у електронній формі. Див. : Bundesgesetz zur Sicherung der Transparenz bei der Wahrnehmung politischer und wirtschaftlicher Interessen (Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz – LobbyG). URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007924>; Реєстр, див. : Lobbying- und Interessenvertretungsregister. URL: <https://www.usp.gv.at/laufender-betrieb/lobbying-und-interessenvertretungsregister.html>; Lobbying- und Interessenvertretungsregister. URL: <https://lobbyreg.justiz.gv.at/edikte/ir/iredi18.nsf/liste!OpenForm&subf=a>; У Словенії зміст Реєстру доступний в Інтернеті. Див. : Register lobistov. URL: <https://www.kpk-rs.si/delo-komisije/instituti/lobiranje/register-lobistov>;

Наприклад, у **Грузії** будь-який громадянин Грузії має право ознайомитися з документами та звітами, які лобіст надає представницькому органу, виконавчому органу чи Президенту Грузії, а також знімати з них копії (стаття 14 Закону Грузії про лобістську діяльність)⁵⁸. У **Мексичі** відкритість реєстрів лобістів, які існують при двох палатах парламенту, забезпечується їх оприлюдненням в офіційних виданнях і на офіційних сайтах обох палат парламенту⁵⁹.

Ізраїль має альтернативний реєстру правовий механізм доступу громадськості до інформації про лобістську діяльність, що забезпечує еквівалентний рівень доступності та прозорості. Відповідно до закону професійний лобіст може працювати в Кнесеті лише з дозволу комітету у складі двох парламентарів – по одному від коаліції та опозиції, під головуванням спікера Кнесету⁶⁰. Особа повинна подати заяву до комітету, яка містить особисту інформацію про те, чи працює вона в корпорації та тип корпорації, її назву та реєстраційні дані, імена роботодавців, кого вона буде представляти в Кнесеті та тип свого бізнесу, а також імена та ділові інтереси всіх, хто заплатив їй гроші або надав їй вигоди у зв'язку з роботою професійного лобіста в Кнесеті. Якщо особа, яка подає заяву, є членом виборного органу партії, вона повинна вказати назву партії. Заявник повинен заявити, що діятиме згідно із законом. Відповідно до закону Кнесет повинен публікувати на своєму вебсайті імена лобістів, які отримали дозвіл на роботу в Кнесеті, і дані про їхніх роботодавців. Для лобістів, які працюють на корпорації, Кнесет повинен публікувати відомості про корпорацію. Для лобістів, які є членами виборчого органу партії, Кнесет повинен опублікувати назву партії.

4. Етичні стандарти лобістської діяльності. Вважаємо доцільним звернути особливу увагу на кращий досвід визначення етичних стандартів, яких мають дотримуватися лобісти під час своєї діяльності. Орієнтація на відповідні кодекси поведінки у процесі обговорення оптимальної для України моделі правового регулювання відносин лобіювання, на нашу думку, сприятиме усвідомленню, кращому розумінню значущості soft law-інструментів для формування ефективного законодавчого механізму

Реєстр лобістів у Чорногорії є відкритим і оприлюднюється на веб-сайті Агентства та містить інформацію про лобістів, юридичних осіб, які здійснюють лобіювання, та клієнтів лобіювання. Див. : Pretraga lobista. URL: <https://portal.antikorupcija.me:9343/acamPublic/lobistasFizicko.htm>; Pretraga pravnih lica registrovanih za obavljanje djelatnosti lobiranja. URL: <https://portal.antikorupcija.me:9343/acamPublic/lobistasPravno.htm>; Pretraga narucilaca lobiranja. URL: <https://portal.antikorupcija.me:9343/acamPublic/narucilacs.htm>; Padrón de Cabilderos Corespondiente al Segundo año de Ejercicio de la LXV Legislatura. Personas Físicas. URL: https://www.senado.gob.mx/65/pdfs/padron_de_cabilderos/LXV/FISICAS_CABILDEROS_2022.pdf; Padrón de Cabilderos Corespondiente al Segundo año de Ejercicio de la LXV Legislatura. Personas Morales. URL: https://www.senado.gob.mx/65/pdfs/padron_de_cabilderos/LXV/MORALES_CABILDEROS_2022.pdf

⁵⁸ საქართველოს კანონი ლობისტური საქმიანობის შესახებ. 30/09/1998. URL: <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/13552?publication=7>

⁵⁹ Див. : Padrón de Cabilderos Corespondiente al Segundo año de Ejercicio de la LXV Legislatura. Personas Físicas. URL: https://www.senado.gob.mx/65/pdfs/padron_de_cabilderos/LXV/FISICAS_CABILDEROS_2022.pdf; Padrón de Cabilderos Corespondiente al Segundo año de Ejercicio de la LXV Legislatura. Personas Morales. URL: https://www.senado.gob.mx/65/pdfs/padron_de_cabilderos/LXV/MORALES_CABILDEROS_2022.pdf.

⁶⁰ Закон про Кнесет, 1994-5574. URL: https://www.nevo.co.il/law_html/law00/72263.htm

представництва інтересів у нашій державі. Відповідними зразками, на нашу думку, є канадський Кодекс поведінки лобістів та Кодекс поведінки представників інтересів, що зареєстровані у Реєстрі прозорості ЄС.

Із 1 липня 2023 р. у **Канаді** набрав чинності новий Кодекс поведінки лобістів, який доповнює Закон про лобіювання⁶¹. Етичні норми базуються на принципах прозорості, поваги до державних інституцій, порядності, чесності, професіоналізмі та поєднані у чотири групи.

Розкриття передбачає обов'язок лобіста під час здійснення лобіювання повідомляти про відповідні дії свого клієнта чи роботодавця, а посадову особу, яку лобіює, – поінформувати про свого клієнта та мету спілкування. Дотримання надійності потребує від лобіста не вводити в оману будь-кого своєю інформацією, дотримуватись конфіденційності щодо інформації, яку отримали від посадової особи. Обмеження щодо використання подарунків⁶² та гостинності (hospitality)⁶³ передбачає дозвіл дарувати посадовій особі, яку лобіст лобіює або планує лобіювати у майбутньому, подарунки лише незначної вартості, які є проявом вдячності чи реклами⁶⁴. Також дозволено проявляти гостинність (їжа чи напої, що надані для споживання під час особистої зустрічі, події тощо), яка потребує незначних грошових витрат⁶⁵. При цьому не слід перевищувати суму річного ліміту для дозволених подарунків та гостинності, які можна надати одній посадовій особі протягом календарного року. Водночас Кодекс поведінки містить і винятки. Уповноважений з питань лобіювання під час розслідування факту порушення означених норм може взяти до уваги певні фактори, зокрема: наскільки перевищено мінімальне значення та/або річний ліміт, ціни на місцевому ринку тощо. Заборонено використовувати почуття обов'язку. Не дозволено лобіювати: 1) посадову особу, якщо можна вважати наявність у неї почуття обов'язку перед лобістом, оскільки вони мають тісні/близькі стосунки⁶⁶; 2) посадову особу та її співслужбовців⁶⁷, якщо можна обґрунтовано вважати, що вона має почуття обов'язку перед лобістом через політичну роботу (оплачувану чи неоплачувану), яку лобіст виконує або виконував на користь

⁶¹ Lobbyists' Code of Conduct (2023). URL: <https://lobbycanada.gc.ca/en/rules/the-lobbyists-code-of-conduct/lobbyists-code-of-conduct-2023>

⁶² Подарунок, який надається на знак вдячності посадовій особі за виконання офіційних обов'язків, таких, як доповідач, учасник дискусії, модератор, або за виконання церемоніальної ролі

⁶³ Hospitality – food or beverage provided for consumption during an in-person gathering (meeting, lobby day, event, reception, etc.). URL: <https://lobbycanada.gc.ca/en/rules/the-lobbyists-code-of-conduct/lobbyists-code-of-conduct-2023>

⁶⁴ Подарунок, який зазвичай містить корпоративний бренд або повідомлення, що використовується для маркетингу продукту, послуги чи організації. URL: <https://lobbycanada.gc.ca/en/rules/the-lobbyists-code-of-conduct/lobbyists-code-of-conduct-2023>

⁶⁵ Наразі низька вартість становить 40 доларів США, а річний ліміт – 200 доларів США

⁶⁶ Тісний зв'язок заснований на особистій прихильності, взаємній довірі чи лояльності, або на професійній, діловій чи фінансовій взаємозалежності, який виходить за межі простого знайомства. URL: <https://lobbycanada.gc.ca/en/rules/the-lobbyists-code-of-conduct/lobbyists-code-of-conduct-2023>

⁶⁷ Стосовно міністрів (включаючи державних міністрів): їхній персонал, будь-який парламентський секретар під час виконання своїх функцій допомоги цьому міністру, а також персонал будь-якого такого парламентського секретаря. Для членів Палати громад або Сенату: їхній персонал, але виключає їхніх колег-парламентарів. URL: <https://lobbycanada.gc.ca/en/rules/the-lobbyists-code-of-conduct/lobbyists-code-of-conduct-2023>

посадової особи, за винятком закінчення періоду «охолодження» (cooling-off period)⁶⁸; 3) посадову особу, якщо можна вважати, що вона має почуття обов'язку перед лобістом за обставин, що виходять за рамки інших правил цього Кодексу.

ЄС. Положення Кодексу поведінки реєстрантів – представників інтересів є додатком до Міжінституційної угоди від 20 травня 2021 року між Європейським Парламентом, Радою Європейського Союзу та Європейською Комісією про обов'язковий реєстр прозорості⁶⁹. Цей Кодекс також встановлює правила щодо розкриття представниками інтересів під час своєї діяльності певної інформації: найменування, реєстраційного номеру тощо, а також сфери інтересів, які представляються, цілей, яких намагатимуться досягти.

Суттєву увагу приділено й дотриманню представниками інтересів надійності та чесності під час своєї діяльності. Наприклад:

- не отримувати та не намагатися отримати інформацію чи рішення нечесним шляхом або шляхом використання надмірного тиску, неналежної поведінки чи образливої лексики;

- не зловживати своєю реєстрацією для отримання комерційної вигоди, не спотворювати результати реєстрації;

- не спонукати членів Європейського Парламенту, членів Європейської Комісії або персоналу інституцій ЄС порушувати правила та стандарти поведінки, що застосовуються до них;

- гарантувати, що інформація, яку вони надають під час реєстрації та згодом адмініструють у рамках своєї діяльності, є повною, актуальною, точною та не вводить в оману, а також погодитися з тим, що ця інформація буде доступною для громадськості.

Варто зазначити, що на реєстрантів покладено обов'язок щодо й інших осіб, яких залучено до діяльності з представництва інтересів. Потрібно переконатися, що треті особи-нереєстранти, яким реєстранти надають певні відповідні завдання, дотримуються етичних стандартів, які є принаймні еквівалентними тим, які застосовуються до реєстрантів. Також представники інтересів мають вживати заходів для забезпечення того, щоб будь-який із їхніх працівників, які займаються відповідною діяльністю, був поінформований про своє зобов'язання щодо дотримання цього Кодексу поведінки.

Серед положень, що стосуються моніторингу та відповідальності, реєстранти повинні: 1) надавати адміністратору Реєстру (Секретаріату) на його вимогу допоміжні матеріали, що підтверджують їхню правомочність і точність наданої інформації, і щиро та конструктивно співпрацювати з Секретаріатом, 2) визнати, що до них можуть бути застосовані процедури

⁶⁸ Кількість часу, який має пройти перед лобіюванням посадової особи чи її співслужбовців, коли політична робота – оплачувана чи неоплачувана – виконується на користь цієї посадової особи. Цей строк обчислюється з наступного дня після закінчення політичної роботи. URL: <https://lobbycanada.gc.ca/en/rules/the-lobbyists-code-of-conduct/lobbyists-code-of-conduct-2023>

⁶⁹ Interinstitutional Agreement of 20 May 2021 between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on a mandatory transparency register. OJ L 207, 11.6.2021, p. 1–17. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32021Q0611%2801%29>

розслідування та заходи, передбачені Додатком III «Моніторинг, розслідування, заходи щодо відповідальності».

Доречно зазначити, що певні стандарти, на яких базуються згадані кодекси – розкриття, надійність та чесність, обмеження щодо використання подарунків – становлять підґрунтя етичних обов'язків, які покладено на лобістів, представників інтересів законодавством про лобіювання всіх держав, досвід яких досліджено.

Водночас маємо зазначити й про наявність певних вимог, що є лише в законах деяких держав. Наприклад, Кодексом поведінки для представників інтересів у рамках Закону **Німеччини** про реєстр лобістів передбачено неприпустимість договорів, згідно з якими встановлюються певні умови щодо гонорару – його розмір залежить від успіху представництва інтересів⁷⁰. Законодавство деяких держав містить доволі жорсткі обмеження щодо використання лобістами подарунків. Зокрема, Законом про доброчесність та запобігання корупції **Словенії** (норми розділу VIII, що регулюють лобіювання) лобістам заборонено діяти всупереч положенням про заборону одержання подарунків у зв'язку з виконанням службових або громадських обов'язків лобійованих осіб (стаття 70)⁷¹. У **Литві** заборонено робити подарунки або обіцяти винагороду лобійованій особі за прийняття або відхилення правового акта чи адміністративного рішення (стаття 4)⁷². Законодавством **Угорщини** лобіст зобов'язаний інформувати свого клієнта, якщо мета клієнта є незаконною, неетичною або її реалізація суперечить основним правилам лобістської професії. Крім цього, у такому випадку лобіст повинен відмовитися вчиняти будь-які дії для реалізації мети клієнта⁷³. Іноді у законах зазначається про використання такого інструменту регулювання поведінки лобістів, як кодекси професійної етики (**Австрія, Словенія**).

5. Наявність положень про часові обмеження на здійснення лобістської діяльності для колишніх державних службовців становить важливу антикорупційну характеристику законодавства про лобіювання.

Перехід державних службовців (як із законодавчої, так і виконавчої влади) у сферу лобіювання і навпаки («revolving door») створює значні ризики конфлікту інтересів, підриву довіри громадськості до прийняття рішень. Контроль ризику «обертювих дверей» за допомогою обмежень після звільнення є міжнародно визнаною нормою⁷⁴.

⁷⁰ Code of Conduct for representatives of special interests in the framework of the Lobbying Register Act (Federal Government decision of 16 June 2021; Bundestag decision of 24 June 2021) Applicable from 1 January 2022. URL: <https://www.bundestag.de/resource/blob/870454/fd2353678c4f605c62994ce4245eb917/Verhaltenskodex-EN-data.pdf>

⁷¹ Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK). URL: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5523#>

⁷² REPUBLIC OF LITHUANIA LAW ON LOBBYING ACTIVITIES. 27 June 2000 No VIII-1749 (As last amended on 20 June 2017. No XIII-453). URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/9473b770a2a311e7a65c90dfe4655c64>

⁷³ 2006. évi XLIX. Törvény a lobbitevékenységről. URL: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0600049.TV>

⁷⁴ Див. п. «е» ч.2 ст.12 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text

У більшості держав діють певні часові обмеження щодо колишніх державних службовців, перш ніж вони зможуть бути зареєстровані як лобісти (так званий «період охолодження» – «cooling off period»). Такі обмеження покликані запобігти використанню колишніми державними службовцями своїх привілейованих знань про державну службу (включно з особистими контактами та внутрішніми процедурами) під час здійснення лобістської діяльності на користь клієнта чи роботодавця. При цьому такі обмеження значно відрізняються за категоріями державних службовців, на яких поширюються, обсягом, а також тривалістю.

Так, у **США** періоди «охолодження» передбачені як для законодавчої, так і для виконавчої влади. Регламент Сенату Сполучених Штатів⁷⁵ накладає дворічну заборону на лобіювання в Сенаті для колишніх сенаторів (стаття 8 Розділу XXXVII), а також для колишніх співробітників лобіювати офіс або комітет, до яких вони були призначені, протягом одного року після закінчення їхньої роботи (стаття 9 Розділу XXXVII). Палата представників має меншу заборону як для колишніх членів, так і для співробітників, – один рік. Для державних службовців передбачено дворічний період⁷⁶.

Обмеження може стосуватися всіх видів лобістської діяльності або лише тих сфер, у яких особа брала безпосередню участь у прийнятті рішень (**Іспанія, США**).

Строк періоду «охолодження» варіюється: 6 місяців (**Ізраїль**), 1 рік (**Ірландія, Польща**), 18 місяців (**Німеччина**), 2 роки (**Словенія, Чорногорія**), 3 роки (**Франція**), 5 років (**Канада**, однак такі провінції, як Квебек, Онтаріо та Нова Шотландія мають періоди «охолодження» відповідно два роки, один рік та шість місяців). Варто зазначити, що встановлення таких обмежень, як період «охолодження», повинно здійснюватися з урахуванням балансу між забезпеченням належного урядування та інтересами колишніх державних службовців у пошуку нової роботи (принцип пропорційності).

У більшості держав період «охолодження» встановлюється як строк, протягом якого колишній державний службовець не може бути зареєстрований як лобіст. Натомість, зокрема у **Німеччині, Франції**, протягом цього строку передбачено обов'язок державного службовця повідомляти про намір здійснювати лобістську діяльність. Так, у Німеччині колишні члени федерального уряду, які мають намір зайнятися оплачуваною чи іншою роботою поза державною службою, протягом перших 18 місяців після звільнення з посади, повинні письмово повідомити про це федеральний уряд. Федеральний уряд може повністю або частково заборонити роботу чи іншу роботу протягом перших 18 місяців після звільнення з посади, якщо існує занепокоєння, що така зайнятість негативно вплине на суспільні інтереси⁷⁷.

⁷⁵ Rules of the Senate. URL: <https://www.rules.senate.gov/rules-of-the-senate>

⁷⁶ 18 U.S. Code § 207 - Restrictions on former officers, employees, and elected officials of the executive and legislative branches. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/207>

⁷⁷ Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung (Bundesministergesetz - BMinG). URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/bming/BMinG.pdf>

Тобто, кожен випадок потенційного конфлікту інтересів для державних службовців повинен оцінюватися на індивідуальній основі.

Аналогічно у **Франції**, попри відсутність загальної заборони для державних службовців на здійснення лобістської діяльності, передбачено обов'язок колишніх державних службовців протягом трьох років звертатися до Вищого органу з питань прозорості публічного життя для перевірки того, чи діяльність, яку вони планують здійснювати, сумісна з їхніми попередніми функціями. Тобто, контроль за переходом державних службовців у сферу лобіювання здійснюється в межах загальних заходів запобігання виникненню конфлікту інтересів стосовно професійної діяльності колишніх державних посадових осіб у приватному секторі після їхнього виходу у відставку або на пенсію.

Водночас окремі держави не передбачили правил щодо періоду «охолодження» для державних службовців перед тим, як вони можуть бути зареєстровані як лобісти (**Австрія, Латвія, Мексика, Угорщина**). Разом із тим спостерігається тенденція до зменшення переліку таких держав внаслідок запровадження відповідних обмежень (**Італія – 12 місяців**). Окрім того, важливим є запровадження ефективного моніторингу та забезпечення виконання положень щодо такого періоду «охолодження» незалежним уповноваженим органом.

6. Санкції у сфері лобіювання встановлюються із застосуванням різних підходів до закріплення юридичної відповідальності за порушення законодавства.

«Жорсткий» підхід є характерним, наприклад, для США та Канади. У **США** Законом «Чесне лідерство і відкрита влада» від 2007 р.⁷⁸ збільшено штраф за невиконання вимог Закону «Про розкриття лобіювання» з 50 тис. доларів США до 200 тис. доларів США⁷⁹, встановлено відповідальність у вигляді позбавлення волі на строк до п'яти років за свідоме невиконання вимог Закону «Про розкриття лобіювання».

У **Канаді** Законом про лобіювання правопорушеннями визнано, зокрема, неподання декларацій з інформацією про здійснення лобістської діяльності; свідомо неправдива чи оманлива заява/інформація в будь-якій декларації чи іншому документі, поданому до Уповноваженого з питань лобіювання, за які передбачено, такі санкції:

– у разі засудження у спрощеному порядку (summary conviction offences) – штраф у розмірі не більше 50 тис. доларів США, або позбавлення волі на строк, що не перевищує шести місяців, або обидві санкції;

– у провадженні зі складанням обвинувального акта (on proceedings by way of indictment) – штраф у розмірі не більше 200 тис. доларів США, або позбавлення волі на строк, що не перевищує двох років, або обидві санкції;

⁷⁸ An Act to provide greater transparency in the legislative process (Honest Leadership and Open Government Act of 2007). URL: <https://www.congress.gov/bill/110th-congress/senate-bill/1/text>

⁷⁹ An Act to provide for the disclosure of lobbying activities to influence the Federal Government, and for other purposes. (Lobbying Disclosure Act of 1995). URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-902/pdf/COMPS-902.pdf>

– накладення Уповноваженим з питань лобіювання на особу заборони протягом не більше двох років здійснювати лобістську діяльність⁸⁰.

Разом із тим встановлено строк давності притягнення до відповідальності – 5 або 10 років, залежно від порядку провадження.

«Континентальний» підхід є більш «дружнім» до учасників відносин лобіювання та передбачає головним чином адміністративні стягнення.

ЄС. Міжінституційною угодою між Європейським Парламентом, Радою Європейського Союзу та Європейською Комісією про обов'язковий реєстр прозорості від 20 травня 2021 року передбачено санкції щодо реєстрантів, які не дотримуються Кодексу поведінки, що є її складовою⁸¹. Секретаріатом, який адмініструє Реєстр, здійснюється розслідування за участю відповідного реєстранта, а також, якщо розслідування розпочато не із власної ініціативи Секретаріату, за участю і третьої сторони, яка подала скаргу. За результатами цієї адміністративної процедури передбачено такі заходи реагування: видалення з Реєстру; заборона відповідному представнику інтересів реєструватися повторно на період від 20 робочих днів до двох років; опублікування інформації щодо вжитого заходу на вебсайті Реєстру. Водночас відповідний реєстрант може оскаржити ці рішення через Суд ЄС або подати скаргу до Європейського омбудсмена.

Типовими для законодавства держав, чий досвід досліджено, можна вважати такі санкції, що передбачалися за порушення законодавства про лобіювання:

– штраф у розмірі від 20 тис. до 50 тис. євро – за надання неповної чи недостовірної інформації для реєстру, або її неоновлення або оновлення неналежним чином (**Німеччина**)⁸²;

– штраф у розмірі до 10 тис. євро – за здійснення лобістської діяльності без занесення у реєстр лобістів, недотримання законних вимог щодо змісту інформації, яка надається для реєстрації; штраф до 20 тис. євро у разі повторного порушення (**Австрія**)⁸³;

– видалення лобіста з реєстру на певний період – у разі тривалого порушення визначених Законом норм поведінки та реєстраційних зобов'язань, а також у разі визнання його винним за рішенням суду у вчиненні кримінального правопорушення (**Австрія**)⁸⁴;

⁸⁰ Lobbying Act (R.S.C., 1985, c. 44 (4th Supp.)). URL: <https://laws.justice.gc.ca/eng/acts/L-12.4/page-1.html#h-339035>

⁸¹ Interinstitutional Agreement of 20 May 2021 between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on a mandatory transparency register. OJ L 207, 11.6.2021, p. 1–17. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32021Q0611%2801%29>

⁸² Ст. 7. Gesetz zur Einführung eines Lobbyregisters für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und gegenüber der Bundesregierung (Lobbyregistergesetz - LobbyRG) vom 16. April 2021 (BGBl. I S. 818). URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/lobbyrg/>

⁸³ Ст. 13. Bundesgesetz zur Sicherung der Transparenz bei der Wahrnehmung politischer und wirtschaftlicher Interessen (Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz – LobbyG). URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007924>

⁸⁴ Ст. 14. Bundesgesetz zur Sicherung der Transparenz bei der Wahrnehmung politischer und wirtschaftlicher Interessen (Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz – LobbyG). URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007924>

– офіційне повідомлення суб'єкта ведення реєстру про необхідність виконання своїх зобов'язань із можливим оприлюдненням у подальшому – за порушення правил поведінки; один рік ув'язнення та штраф у розмірі 15 тис. євро – за повторне правопорушення протягом наступних трьох років (**Франція**)⁸⁵;

– видалення з реєстру та заборона на лобістську діяльність на період від одного до трьох років – за відсутність протягом 15 днів повідомлення лобіста до органу, який здійснює адміністрування реєстру, про будь-які зміни своїх даних (**Угорщина**)⁸⁶;

– штраф, з урахуванням всіх обставин справи, у розмірі до 10 млн форинтів – за здійснення лобістської діяльності без реєстрації (**Угорщина**);

– письмове попередження; заборона лобістської діяльності від 3 до 24 місяців; виключення з реєстру лобістів; штрафи в розмірі від 400 євро до 4 тис. євро, 100 тис. євро – залежно від тяжкості правопорушення (**Словенія**)⁸⁷.

Звернемо увагу на досвід держав, в яких законодавством про лобіювання окрім санкцій, що відповідають загальній європейській практиці, встановлено й такі, що мають певну специфіку.

Законом **Чорногорії** про лобіювання санкції закріплено не лише для лобістів, а також і для осіб, яких лобіюють. Передбачено штрафи у разі порушення закону для лобістів в розмірі від 90 євро до 20 тис. євро та для лобійованих в розмірі від 150 євро до 2 тис. євро⁸⁸. Загалом Законом встановлено 18 підстав для притягнення до юридичної відповідальності учасників відносин лобіювання, зокрема йдеться про відсутність обліку лобійованими особами своїх контактів із лобістами, а також неповідомлення ними Агентства з питань запобігання корупції про незаконне лобіювання та неподання даних про фізичних та юридичних осіб, які здійснюють відповідну діяльність.

Законодавством **Грузії** передбачено позбавлення правового статусу лобіста, підставами для чого визначено, зокрема, вчинення у процесі здійснення лобістської діяльності злочину проти члена/працівника представницького чи виконавчого державного органу або працівника адміністрації Президента Грузії, в якому особа здійснює лобістську діяльність, а також в адміністративній будівлі цього органу⁸⁹. Положення про юридичну відповідальність у Законі **Литви** про лобістську діяльність мають загальний характер. Визначено, що особи, які порушили вимоги Закону, чим завдали шкоди іншим особам, несуть відповідальність, зокрема відшкодовують шкоду

⁸⁵ LOI n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028056315/2023-09-13>

⁸⁶ Ст. 16, 17, 33. 2006. évi XLIX. Törvény a lobbitevékenységről. URL: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0600049.TV>

⁸⁷ Ст. 73. Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK). URL: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO523#>

⁸⁸ Ст. 43–45. Zakon o lobiranju, dana 9. decembra 2014. godine. URL: <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/591/492-3541-23-2-14-7-13.PDF>

⁸⁹ Ст. 8. საქართველოს კანონი ლობისტური საქმიანობის შესახებ. 30/09/1998. URL: <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/13552?publication=7>

в порядку, встановленому законами Литовської Республіки⁹⁰. За порушення законодавства про лобіювання в **Ізраїлі** Комітет під головуванням спікера Кнесету Ізраїлю має право позбавити професійного лобіста дозволу діяти в Кнесеті або навіть заборонити йому входити до будівлі Кнесету. Якщо лобіст є працівником корпорації, Комітет може вжити аналогічних заходів проти інших лобістів, які також є її співробітниками⁹¹.

Проблеми правового регулювання лобіювання. Приклади держав, які знаходяться на початковому етапі розвитку сталої демократії, демонструють, що лише запровадження законодавчого регулювання лобіювання не обов'язково забезпечує відкритість та прозорість лобістської діяльності.

Попри те, що правова база лобістської діяльності є досить детальною та передбачає заходи для організації такої діяльності, забезпечуючи при цьому прозорість таких контактів, зазначається, що загальна ефективність цього регулювання на практиці обмежена, про що свідчить низька кількість фізичних та юридичних осіб, зареєстрованих як лобісти⁹². Слід зауважити, що незначне число зареєстрованих лобістів притаманне багатьом державам. Зокрема, 29 вересня 2014 року, майже через два роки після запуску, реєстр лобіювання та представництва інтересів в Австрії містив 245 записів від компаній, організацій та інших зацікавлених сторін. Станом на 12 вересня 2023 року цей реєстр містить 396 зареєстрованих лобістів⁹³. Отже, місію мотивування лобістів до державної реєстрації та виходу з тіньового сектору наразі не виконано.

Крім цього, піддається критиці недостатня прозорість інформації про діяльність лобістів. Зокрема, австрійська громадськість має доступ лише до назви компанії та імен (у групах А – лобістські фірми, у групах В – компанії) лобістів, зареєстрованих для відповідної компанії. У групах С (органи самоврядування) і D (групи інтересів) доступна лише назва зареєстрованої установи⁹⁴. У Словенії не є загальнодоступними звіти лобістів⁹⁵. В Ізраїлі лобісти не зобов'язані розкривати будь-яку інформацію про свої витрати⁹⁶. Про масштабність проблеми прозорості лобістської діяльності свідчить і

⁹⁰ Ст. 15. REPUBLIC OF LITHUANIA LAW ON LOBBYING ACTIVITIES. 27 June 2000 No VIII-1749 (As last amended on 20 June 2017. No XIII-453). URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/9473b770a2a311e7a65c90dfe4655c64>

⁹¹ Закон про Кнесет, 1994-5574. URL: https://www.nevo.co.il/law_html/law00/72263.htm

⁹² GrecoEval5Rep(2022)2. Fifth evaluation round. Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies. Evaluation report. Montenegro. URL: <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a8a106>

⁹³ Lobbying- und Interessenvertretungsregister. URL: <https://lobbyreg.justiz.gv.at/edikte/ir/iredi18.nsf/liste!OpenForm&subf=a>.

⁹⁴ Lobbying in Austria: In whose interest? What are we allowed to know? Publisher: Transparency International – Austrian Chapter. Author: Mag. Magdalena Reinberg-Leibel. Published: December 2014. URL: <https://www.ti-austria.at/wp-content/uploads/2016/01/Lobbying-in-Austria.pdf>

⁹⁵ Raj Chari, John Hogan, Gary Murphy and Michele Crepez. Regulating lobbying. A global comparison. 2nd edition. Manchester University Press. 2019. P. 148-149; OECD (2014), "Slovenia: The regulation of lobbying in place and the challenge of implementation", in Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264214224-17-en>

⁹⁶ Raj Chari, John Hogan, Gary Murphy and Michele Crepez. Regulating lobbying. A global comparison. 2nd edition. Manchester University Press. 2019. P. 115-116.

звернення GRECO (орган Ради Європи з антикорупційного моніторингу) до урядів європейських держав із закликом до підвищення прозорості та підзвітності лобістської діяльності, гарантуючи у такий спосіб інформування громадськості про суб'єктів впливу на процеси прийняття рішень у сфері публічного управління⁹⁷.

Серед загальних недоліків законодавчого забезпечення лобіювання є, зокрема, проблема «нерівного доступу до процесу прийняття рішень»⁹⁸ та недостатня врегульованість часових обмежень на здійснення лобістської діяльності для колишніх державних службовців. Недостатня ефективність законодавства про лобіювання, незважаючи на його детальність, напевне становить один із викликів для держав, в яких дискутується питання доцільності легалізації інституту лобіювання.

Перспективність та ефективність запровадження «м'яких» заходів демонструє такий приклад. На початку 2017 року у Німеччині громадською мережею FragDenStaat⁹⁹ підготовлено шаблони заяв до федерального уряду, відповідно до чинного законодавства про свободу інформації, на отримання даних про проекти нормативно-правових актів та лобістські пропозиції до них. Протягом тижня користувачі надіслали через платформу кампанії стільки запитів, скільки зазвичай за рік, що спонукало федеральний уряд до комунікації з громадськістю щодо збільшення прозорості процедур розроблення законопроектів¹⁰⁰.

Висновки

Проведене дослідження засвідчило, що правове регулювання лобіювання та лобістської діяльності запроваджується з метою обмеження неправомірного впливу на правотворчість та процес прийняття рішень органами влади. На досягнення цієї мети спрямована ціла система нормативно-правових актів, положення яких охоплюють: конфлікт інтересів, фінансування політичної діяльності, правовий статус політичних партій, правовий статус депутатів парламенту, правовий статус державних службовців, доступ до публічної інформації, правовий статус медіа, виборчий процес тощо.

Міжнародні стандарти та рекомендації свідчать, що правове регулювання лобіювання та лобістської діяльності повинно передбачати: обов'язкову реєстрацію лобістів у відповідному реєстрі; управителем реєстру лобістів повинен бути незалежний орган, до повноважень якого входить нагляд за дотриманням вимог законодавства про лобіювання та лобістську

⁹⁷ GRECO urges European governments to increase transparency and accountability of lobbying. 2 JUNE 2022. URL: <https://www.coe.int/en/web/portal/-/greco-urges-european-governments-to-increase-transparency-and-accountability-of-lobbying>.

⁹⁸ Hessenius B. Hardball Lobbying for Nonprofits: Real Advocacy for Nonprofits in the New Century 1st ed. 2007 Edition.

⁹⁹ Wir bringen Licht ins Dunkel der Behörden. URL: <https://fragdenstaat.de/> ; Gläserne Gesetze. URL: <https://fragdenstaat.de/kampagne/gesetze/>

¹⁰⁰ Arne Semsrott. How we opened up 17.000 lobby documents in only one week. July 17, 2017. URL: <https://fragdenstaat.de/en/blog/2017/07/17/lobby-documents/>; Arne Semsrott. Bundesregierung beschließt standardmäßige Veröffentlichung von Lobby-Stellungnahmen. 15. November 2018. URL: <https://fragdenstaat.de/blog/2018/11/15/glaeserne-gesetze-transparenz-bundesregierung/>

діяльність; розкриття інформації про лобістську діяльність та витрати на неї; обмеження для колишніх державних посадовців одразу після звільнення ставати лобістами, так званий період «охолодження».

Аналіз зарубіжного досвіду дає можливість стверджувати, що держави, які запровадили правове регулювання лобіювання та лобістської діяльності на законодавчому рівні, досить часто переглядають відповідне законодавство, деталізуючи його положення, усуваючи прогалини, розширюючи сферу дії, посилюючи контроль та відповідальність. Таким чином спостерігається тенденція до вдосконалення правового регулювання лобіювання та лобістської діяльності.

За результатами аналізу міжнародних стандартів, зарубіжного досвіду та з урахуванням особливостей національного конституційно-правового устрою і зобов'язань щодо наближення законодавства України до законодавства Європейського Союзу пропонуємо концепцію, на нашу думку, оптимальної для України моделі правового регулювання лобіювання.

Концепція

моделі правового регулювання лобіювання в Україні з урахуванням особливостей національного конституційно-правового устрою та зобов'язань щодо наближення законодавства України до законодавства Європейського Союзу

Правове регулювання лобіювання в Україні доцільно запроваджувати на трьох рівнях: 1) спеціального закону – Закону України про лобіювання та лобістську діяльність; 2) Регламенту Верховної Ради України (регламентів інших органів, які будуть підпадати під дію попереднього Закону); 3) Кодексу поведінки лобістів (етичних правил).

Сфера дії спеціального Закону, остаточне визначення якої повинно бути результатом широкої публічної дискусії та політичного консенсусу, може включати: 1) щонайменше лобіювання відносно Верховної Ради України (як законодавчої процедури, так і реалізації інших повноважень, у тому числі кадрових); 2) лобіювання відносно Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади; 3) лобіювання відносно місцевих органів державної влади.

Закон повинен містити систему взаємообумовлених визначень понять, які у своїй сукупності будуть конкретизувати сферу його дії: «лобістська діяльність», «лобіст», «особи, яких лобіюють/лобійовані особи», «замовник», «договір про надання послуг із лобіювання», «Державний реєстр прозорості лобіювання», «заявник» тощо.

Закон повинен містити вичерпний перелік винятків, на які його дія не поширюється: 1) як за суб'єктивним складом (політичні партії, релігійні організації, професійні спілки, викривачі корупції тощо); 2) так і за видом діяльності (звернення громадян, петиції громадян, запит на публічну інформацію, експертні висновки тощо).

Обов'язковою умовою для здійснення лобістської діяльності має бути передбачена реєстрація особи у Державному реєстрі прозорості лобіювання.

Суб'єктами здійснення лобістської діяльності, які можуть бути зареєстровані у Державному реєстрі прозорості лобіювання, доцільно визначити: 1) фізичну особу (яка здійснює професійну лобістську діяльність індивідуально або є співробітником юридичної особи, що зареєстрована як лобіст у Реєстрі); 2) юридичну особу приватного права (як товариство, так і установу).

Пропонується встановити певні обмеження щодо здійснення лобістської діяльності, зокрема наявність в особи не знятої або не погашеної судимості. Доцільним вбачається встановлення заборони на здійснення лобістської діяльності протягом одного року особам, уповноваженим на виконання функцій держави, зазначеним у пункті 1 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції», які звільнилися або іншим чином припинили діяльність, пов'язану із виконанням функцій держави.

Законом необхідно визначити порядок формування та ведення Державного реєстру прозорості лобіювання. Суб'єктом забезпечення формування та ведення такого Реєстру доречно визначити Національне агентство з питань запобігання корупції. Законодавчо мають бути визначені: порядок подачі заяви для реєстрації лобіста; відомості, які подаються під час реєстрації; умови здійснення такої реєстрації. Слід передбачити, що доступ до інформації у Реєстрі є безкоштовним, а також закріпити мінімальний перелік відомостей, які мають бути загальнодоступними.

Закон повинен передбачати обов'язок лобіста періодично (не рідше одного разу на рік) подавати звіт про лобістську діяльність та визначати вимоги до змісту такого звіту (винагороди та витрати на лобіювання можуть окремо бути предметом декларації). Звіт та (або) декларація лобістів мають бути у відкритому доступі, з урахуванням вимог законодавства про захист персональних даних.

Повноваження щодо здійснення контролю за дотриманням цього Закону, накладення санкцій за його порушення слід закріпити за Національним агентством з питань запобігання корупції. Необхідно передбачити відповідальність, зокрема: за здійснення лобістської діяльності без реєстрації; за надання неповної чи недостовірної інформації для реєстрації в Державному реєстрі прозорості лобіювання; за несвоєчасне оновлення інформації в Державному реєстрі прозорості лобіювання; за неподання або несвоєчасне подання звіту про здійснення лобістської діяльності та (або) декларації. Доцільним вбачається встановлення юридичної відповідальності у вигляді адміністративного стягнення, наприклад попередження, призупинення здійснення лобістської діяльності на рік, штраф.

Слід на законодавчому рівні встановити права та обов'язки лобістів, а також етичні стандарти їхньої діяльності на основі принципів прозорості, доброчесності, запобігання конфлікту інтересів тощо.

На нашу думку, реалізація запропонованої моделі: сприятиме посиленню прозорості законодавчих процедур, формуванню легального механізму цілеспрямованого та скоординованого впливу заінтересованих осіб на процес ухвалення рішень у сфері державного управління; забезпечить право громадян на доступ до переліку осіб, які заінтересовані в прийнятті чи

неприйнятті певних нормативно-правових актів; мотивуватиме до державної реєстрації осіб, які здійснюють лобістську діяльність; сприятиме формуванню культури добросовісного лобіювання.

Для реалізації запропонованої моделі необхідно внести зміни, зокрема, до Регламенту Верховної Ради України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, законів України «Про комітети Верховної Ради України», «Про запобігання корупції».

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*