

Аналітична записка з питань порівняльного законодавства щодо правового регулювання лобіювання: міжнародні, у тому числі європейські, стандарти; європейські практики; концепція моделі для України*

***Анотація.** Здійснено аналіз міжнародних, у тому числі європейських, стандартів щодо лобіювання, проведено порівняльне дослідження законодавства у сфері лобіювання десяти держав-членів та держав-кандидатів на членство у ЄС із метою врахування кращих практик під час запровадження правового регулювання лобіювання в Україні.*

Вступ. Відповідно до Робочого документа Європейської комісії «Звіту про Україну 2023» від 8 листопада 2023 року¹ Україні рекомендовано прийняти закон, який регулює лобіювання відповідно до європейських стандартів, як частину антиолігархічного плану дій.

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 й іншими третіми сторонами, які бажають вплинути на законодавчий процес, є однією з рекомендацій GRECO – органу Ради Європи з антикорупційного моніторингу².

Необхідність законодавчого регулювання лобістської діяльності передбачена 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 закріплене 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.

¹ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Ukraine 2023 Report. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023 Communication on EU Enlargement policy. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf

² Рекомендація IX. Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів. Звіт-оцінка відповідності. Україна. Прийнято GRECO на 84-му пленарному засіданні (Страсбург, 2-6 грудня 2019 року). URL: <chrome-extension://efaidnbmnnpicajpgclclefindmkaj/https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/03/Greko.pdf>

Основна частина

1. Міжнародні, у тому числі європейські, стандарти правового регулювання лобіювання

Рекомендації Ради Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) щодо принципів прозорості та чесності лобіювання від 18 лютого 2010 року³ визначають, зокрема, такі стандарти, що становлять підґрунтя належного правового регулювання лобіювання:

– *по-перше*, 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 національного соціально-політичного контексту; узгодженості спеціального закону про лобіювання із загальними політичними та нормативними рамками; чіткого визначення понять «лобіювання» та «лобіст»;

– *по-друге*, 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;

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

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

Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо правового регулювання лобістської діяльності в контексті прийняття управлінських рішень від 22 березня 2017 року⁴ містять такі стандарти, на які слід орієнтуватися під час розроблення законопроекту про лобіювання:

1). 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, та обґрунтувати відповідні винятки.

2). Неприпустимо, аби законодавством про лобіювання порушувалися політичні права та свободи людини.

3). Закон має забезпечувати прозорість лобіювання через оприлюднення інформації про відповідну діяльність з одночасним дотриманням конституційних прав та свобод усіх осіб.

³ 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>

⁴ 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>

4). 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; 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 належний рівень доступності та прозорості.

5). Законодавчого закріплення потребують етичні стандарти лобістської діяльності, які передбачатимуть дотримання принципів відкритості, прозорості, чесності та добросовісності. Зокрема, під час комунікації з державними службовцями слід 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.

6). Необхідно також встановити ефективні, пропорційні та стримуючі санкції щодо недотримання законодавства про лобіювання.

7). 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 гостинності⁵ або розголошення про їх отримання, про повідомлення щодо порушення законодавства чи етичних стандартів з лобіювання, про розкриття конфлікту інтересів, збереження конфіденційності даних).

8). 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 та громадськості про лобіювання.

Водночас варто акцентувати увагу на рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи про потребу постійного оновлення основ законодавчого забезпечення лобіювання, а також врахування національного контексту під час

⁵ Термін «гостинність» / «hospitality» трактується як напої, їжа, розваги тощо, які організація надає гостям чи діловим партнерам. Hospitality. URL: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/hospitality>

розроблення законопроекту, яким пропонується регулювати відносини лобіювання.

*Міжінституційна угода від 20 травня 2021 року між Європейським Парламентом, Радою Європейського Союзу та Європейською Комісією про обов'язковий реєстр прозорості*⁶ містить положення, які визначають:

1) види діяльності, що мають регулюватися законодавством про лобіювання (стаття 3), а також види діяльності, що не мають підпадати під дію відповідного законодавства (стаття 4);

2) порядок ведення реєстру лобістів, обсяг інформації, що надається реєстрантом (Додаток II. Відомості, що вносяться до Реєстру);

3) етичні правила поведінки лобістів (стаття 6, Додаток I. Кодекс поведінки реєстрантів-представників інтересів є додатком до Угоди);

4) порядок контролю за виконанням законодавства про лобіювання та запровадження санкцій за його порушення (Додаток III. Моніторинг, розслідування та заходи).

2. Європейські практики: досвід правового регулювання лобіювання у державах-членах та державах-кандидатах ЄС

2.1. Види діяльності, що регулюються законодавством про лобіювання

У законодавстві **Німеччини** 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 (частина третя статті 1 Закону про запровадження реєстру лобістів для представництва інтересів у німецькому Бундестазі та Федеральному уряді)⁷.

Під представниками інтересів розуміють всіх фізичних або юридичних осіб, 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.

Федеральним Законом **Австрії** про прозорість лобіювання та представництва інтересів використовується як термін «лобістська діяльність», так і термін «представництво інтересів». 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 представляють⁸.

⁶ 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>

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/>

⁸ 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>

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

Представництво інтересів визначено як будь-який організований і структурований контакт із посадовими особами для здійснення впливу у спільних інтересах членів органів професійного 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 інтересів⁹.

Відповідно до законодавства **Литви** під лобістською діяльністю розуміються дії фізичної особи з метою здійснення впливу на державних політиків, державних посадових і службових та інших осіб, які відповідно до законом встановленого порядку беруть участь у підготовці, розгляді та прийнятті правових актів чи адміністративних рішень, а лобіст визначається як фізична особа, яка діє в інтересах клієнта¹⁰.

Об’єктами лобіювання згідно із законодавством **Угорщини** є парламент, уряд, місцеві органи виконавчої влади, їхні установи, члени або посадові особи, а також органи або особи, які перебувають відповідно до законодавства під їх контролем чи наглядом, суб’єктами лобіювання – 1) фізична особа (лобіст), 2) юридична особа або організація без статусу юридичної особи (лобістська організація), що здійснює діяльність на підставі доручення за винагороду (стаття 5 Закону про лобіювання)¹¹.

У **Словенії** об’єктами лобіювання є державні органи, Банк Словенії, місцеві органи влади та особи публічної влади під час розгляду та прийняття нормативних актів та інших загальних актів, суб’єктами лобіювання – 1) фізична особа, яка зареєстрована як лобіст; 2) особа, яка є співробітником організацій інтересів¹² та здійснює лобіювання від їх імені; 3) особа, яка є обраною або іншим законним представником організацій інтересів¹³.

Законодавством **Чорногорії** лобіювання визначено як діяльність, що спрямована на здійснення впливу на органи законодавчої та виконавчої влади на

⁹ Орган професійного 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.

¹⁰ 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>

¹¹ 2006. évi XLIX. Törvény a lobbitevékenységéről. URL: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0600049.TV>

¹² 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.

¹³ Ст. 4. Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK). URL: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5523#>

національному чи місцевому рівні, органи місцевого самоврядування, незалежні органи, регуляторні органи, державні установи, державні підприємства та інші юридичні особи, які здійснюють громадський контроль, у процесі прийняття нормативно-правових та інших загальних актів, що належать до компетенції цих органів, з метою досягнення інтересів клієнта лобіювання відповідно до Закону про лобіювання¹⁴.

Лобістську діяльність можуть здійснювати фізичні та юридичні особи, які діють із метою досягнення інтересів клієнта лобіювання та отримують ліцензію відповідно до встановлених законом вимог. При цьому іноземна фізична або юридична особа може здійснювати лобістську діяльність у Чорногорії, якщо є зареєстрованою як лобіст в країні, громадянином якої є (фізична особа), в якій має юридичну адресу (юридична особа), а також за умови реєстрації в реєстрі лобістів відповідно до цього Закону¹⁵.

У **Бельгії** лобістську діяльність врегульовано положеннями Регламенту Палати представників, якими, зокрема, надано відповідну дефініцію та встановлено перелік суб'єктів лобіювання. Діяльністю, що здійснюється з метою прямого чи опосередкованого впливу на формування політики або реалізацію політики чи процеси прийняття рішень Палатою представників, можуть займатися такі групи лобістів: професійні консультанти, юридичні фірми та самозайняті консультанти; «внутрішні лобісти», профспілки та професійні асоціації; неурядові об'єднання; аналітичні центри, дослідницькі та академічні установи; організації, що представляють церкви та релігійні громади; організації, що представляють місцеві, регіональні та муніципальні органи влади, а також інші громадські або змішані організації (частина друга статті 163 Регламенту Палати представників)¹⁶.

У **Польщі** лобіюванням є будь-яка діяльність, що здійснюється із застосуванням дозволених законом методів і спрямована на вплив на органи державної влади у процесі правотворчої діяльності¹⁷. Законом регулюється професійне лобіювання, під яким розуміється будь-яка оплачувана діяльність, що здійснюється для третьої сторони або від імені третьої сторони з метою врахування її інтересів у правотворчому процесі. Професійне лобіювання може здійснюватися юридичною особою або фізичною особою – професійним лобістом¹⁸.

Незважаючи на застосування в національних законах про лобіювання різних підходів до визначення видів діяльності та переліку осіб, чия діяльність підпадає під їх дію, на рівні ЄС обрано широкий підхід. У Зеленій книзі Європейської комісії «Європейська ініціатива з прозорості» від 3 травня 2006 року надано визначення «лобіювання» як будь-якої діяльності, що здійснюється з метою впливу на процес формування політики та прийняття

¹⁴ Ст. 2. 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>

¹⁵ Там само. Ст. 3, 15.

¹⁶ Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers. URL: chrome-extension://efaidnbmnnnibpjjcglclefindmkaj/https://www.dekamer.be/kvvr/pdf_sections/publications/reglement/reglementNL.pdf

¹⁷ Ст. 2. Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20051691414/U/D20051414Lj.pdf>

¹⁸ Там само.

рішень європейськими інституціями, а лобісти трактуються як особи, які здійснюють лобістську діяльність, працюючи в різних організаціях, зокрема агенціях у сфері консультацій зі зв'язків із громадськістю, юридичних фірмах, неурядових організаціях, аналітичних центрах, підрозділах корпоративного лобіювання («власні представники») або торгових асоціаціях¹⁹. У Міжінституційній угоді між Європейським Парламентом, Радою Європейського Союзу та Європейською Комісією про обов'язковий реєстр прозорості від 20 травня 2021 року, де терміни «лобіювання» та «лобіст» трансформовано у терміни «представництво інтересів» та «представник інтересів», відповідну діяльність визначено як таку, що здійснюється з метою впливу на формування або реалізацію політики чи законодавства, або на процеси прийняття рішень установами ЄС (стаття 3)²⁰. Під представником інтересів розуміється будь-яка фізична чи юридична особа або офіційна чи неформальна група, асоціація чи мережа, що займається охопленою названою угодою діяльністю (стаття 2).

2.2. Види діяльності та суб'єкти, на яких не поширюється дія законодавства про лобіювання

Доцільно зазначити, що національним законодавством про лобіювання тих держав, чий досвід вивчався у підрозділі 2.1, враховано підхід для визначення винятків щодо дії законів про лобіювання, який використано у Міжінституційній угоді (частина перша статті 4)²¹. До видів діяльності, що не регулюються законодавством про лобіювання, зазвичай відносять:

- надання певних юридичних та інших професійних консультацій, що відповідають встановленим законодавством критеріям;
- подання заяв як сторона або третя сторона в рамках юридичної чи адміністративної процедури;
- діяльність соціальних партнерів, які діють як учасники соціального діалогу;
- подання матеріалів у відповідь на прямі та конкретні запити від будь-якого органу публічної влади, 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 законодавчо встановленої адміністративної процедури.

Простежується спільне загальне бачення щодо основних видів діяльності та суб'єктів, які не є лобістською діяльністю чи лобістами²². У певних державах

¹⁹ Green Paper - European transparency initiative/* COM/2006/0194. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52006DC0194>

²⁰ 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>

²¹ 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>

²² Наприклад див.: Чорногорія. 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:

існують широкі за чисельністю та детально сформульовані відповідні переліки (Німеччина²³, Австрія²⁴). Звернемо увагу на ретельність та детальність щодо визначення винятків чинним законодавством Франції²⁵. 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 (частина сьома статті 7)²⁶.

Варто зазначити про виведення з-під дії законодавства про лобіювання Словенії діяльності неформальних груп чи організацій інтересів, які лобіюють системні питання зміцнення верховенства права, демократії та захисту прав і основоположних свобод людини²⁷, а в Литві – діяльності неурядових організацій, які підпадають під дію Закону Литовської Республіки про розвиток неурядових організацій²⁸.

2.3. Забезпечення прозорості лобіювання через оприлюднення інформації про відповідну діяльність

<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>

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 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>

²⁵ Ст. 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>

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>

Повний перелік винятків, які вказано у статті 7:

1) діяльність виробників, розповсюджувачів публічної інформації, її учасників або журналістів при зборі, підготовці, публікації та поширенні 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 при ініціюванні, підготовці, розгляді проектів правових актів та прийнятті 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.

²⁷ Ст. 56 а. Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK). URL: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5523#>

²⁸ Частина третя статті 1. 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>

Законодавством **Німеччини** передбачено *різний зміст та обсяг даних* для різних категорій лобістів (стаття 3)²⁹. 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, кожен 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)³⁰.

2.4. Визначення порядку реєстрації лобістів, представників інтересів

Суб'єктами адміністрування реєстрів визначено або антикорупційні органи – Вищий орган з питань прозорості публічного життя (**Франція**), Комісію з питань запобігання корупції (**Словенія**), Агентство з питань запобігання корупції (**Чорногорія**), або інші органи – Федерального міністра юстиції (**Австрія**), Вищу комісію з питань службової етики, яка створюється Сеймом і підзвітна йому (**Литва**).

Доречно зазначити про існування практики ведення реєстру лобістів парламентами. Наприклад, у **Німеччині** реєстр лобістів встановлюється та підтримується в електронному вигляді в Бундестазі. При цьому Бундестаг і уряд укладають угоду про деталі його ведення³¹. У **Франції** 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 сайті³². Натомість Бюро Національної асамблеї відмовилося від власного реєстру. Апарати вищих органів законодавчої та виконавчої влади **Грузії** здійснюють колективне ведення реєстру лобістів. У **Бельгії** реєстр лобістів, що є загальнодоступним і розміщений на веб-сайті нижньої палати Парламенту, адмініструється призначеною для цього парламентською службою³³.

Варто звернути увагу на наявність положень про *доступ громадян до інформації реєстру лобістів* у законодавстві всіх держав, досвід яких вивчався. Такий доступ забезпечується насамперед через електронний формат реєстрів³⁴.

²⁹ 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/>

³⁰ 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>

³¹ Ст. 4. 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/>

³² Liste des représentants d'intérêts enregistrés au Sénat. URL: https://www.senat.fr/fileadmin/Groupes_d_interet/liste_RI_31.01.2023.pdf

³³ Частина п'ята статті 163. Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers. URL: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.dekamer.be/kvvr/pdf_sections/publications/reglement/reglementNL.pdf

³⁴ 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

Існують й інші підходи до забезпечення публічності реєстру. 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 копії³⁵.

2.5. Етичні стандарти лобістської діяльності

Доречно зазначити, що відповідні стандарти, які закріплено у Міжінституційній угоді – 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 **Німеччині** передбачено неприпустимість договорів, згідно з якими встановлюються певні умови щодо гонорару, тобто його розмір залежить від успіху представництва інтересів³⁶. Законодавство деяких держав містить доволі жорсткі обмеження щодо використання лобістами подарунків. Зокрема, Законом про добросовісність 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 лобіюваних осіб (стаття 70)³⁷. У **Литві** заборонено робити подарунки або обіцяти винагороду лобіюваній особі за прийняття або відхилення правового акта чи адміністративного рішення (стаття 4)³⁸. 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 клієнта³⁹. Іноді у

(Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz – LobbyG). URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007924>. Реєстр див.: Lobbying- und Interessenvertretungsregister. <https://www.usp.gv.at/laufender-betrieb/lobbying-und-interessenvertretungsregister.html>. Lobbying- und Interessenvertretungsregister. <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>. 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 naručilaca 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

³⁵ Ст. 14. საქართველოს კანონი ლობისტური საქმიანობის შესახებ. 30/09/1998. URL: <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/13552?publication=7>

³⁶ 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. https://www.bundestag.de/resource/blob/870454/fd2353678c4f605c62994ce4245eb917/Verhaltenskodex_EN-data.pdf.

³⁷ Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK). URL: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5523#>

³⁸ 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>

³⁹ 2006. évi XLIX. Törvény a lobbitevékenységéről. URL: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0600049.TV>

законах зазначається про використання такого інструменту регулювання поведінки лобістів, як кодекси професійної етики (**Австрія, Німеччина, Словенія**). Існують різні підходи до розроблення та прийняття названих документів. Наприклад, у **Словенії та Австрії** відповідними суб'єктами є асоціації лобістів, лобістські компанії або компанії, що наймають корпоративних лобістів⁴⁰. У **Німеччині** кодекс поведінки під час здійснення представництва інтересів розробляється спільними зусиллями парламенту, уряду та громадянського суспільства й затверджується рішеннями парламенту та уряду⁴¹. На рівні ЄС Кодекс 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 прозорості⁴².

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

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

– штраф у розмірі до 50 тис. євро – за надання неповної чи недостовірної інформації для реєстру, або її неоновлення або оновлення неналежним чином, за здійснення лобістської діяльності без занесення у реєстр лобістів, недотримання законних вимог щодо змісту інформації, яка надається для реєстрації (**Німеччина, Австрія**)⁴³; штраф, з урахуванням всіх обставин справи, у розмірі до 10 млн форинтів – за здійснення лобістської діяльності без реєстрації (**Угорщина**)⁴⁴;

– видалення лобіста з реєстру на певний період – у разі тривалого порушення визначених законом норм поведінки та реєстраційних зобов'язань, а

⁴⁰ Ст. 57. Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK). URL: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5523#>; 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>.

Österreichische Public Affairs Vereinigung. Verhaltenskodex. URL: <https://oepav.at/verhaltenskodex/>

⁴¹ Ст. 5. 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/>. 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.

⁴² 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. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32021Q0611%2801%29>.

⁴³ 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/>. 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>.

⁴⁴ Ст.ст. 16, 17, 33. 2006. évi XLIX. Törvény a lobbitevékenységéről. URL: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0600049.TV>

також у разі визнання його винним за рішенням суду у вчиненні кримінального правопорушення (**Австрія**)⁴⁵;

– 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**)⁴⁶;

– 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**)⁴⁷;

– 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**)⁴⁸.

Звернемо увагу на досвід **Чорногорії**, де санкції законодавчо закріплено не лише для лобістів, а також для осіб, яких лобіюють. Передбачено штрафи у разі порушення закону для лобістів в розмірі від 90 євро до 20 тис. євро та для лобійованих – у розмірі від 150 євро до 2 тис. євро⁴⁹. 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.

2.7. Забезпечення доброчесності представників органів публічної влади

У більшості держав діють певні часові обмеження щодо колишніх державних службовців, перш ніж вони зможуть бути зареєстровані як лобісти. Такі обмеження покликані запобігти використанню колишніми державними службовцями своїх привілейованих знань про державну службу (включно з особистими контактами та внутрішніми процедурами) при здійсненні лобістської діяльності на користь клієнта чи роботодавця. При цьому такі обмеження значно відрізняються за категоріями державних службовців, на яких поширюються, обсягом, а також тривалістю. Обмеження може стосуватися всіх видів лобістської діяльності або стосуватися лише тих сфер, у яких особа брала безпосередню участь у прийнятті рішень, період обмеження варіюється від одного (**Ірландія, Польща**) до двох (**Словенія, Чорногорія**) років.

⁴⁵ 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>

⁴⁶ 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>

⁴⁷ Ст. 16, 17, 33. 2006. évi XLIX. Törvény a lobbitevékenységről. URL: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0600049.TV>

⁴⁸ Ст. 73. Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK). URL: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5523#>

⁴⁹ Ст.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>

У більшості держав період обмеження 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. Федеральний уряд **Німеччини** може повністю або частково заборонити певну роботу протягом перших 18 місяців після звільнення з посади, якщо існує занепокоєння, що така зайнятість негативно вплине на суспільні інтереси⁵⁰. Аналогічно у **Франції**, 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.

Водночас окремі держави не передбачили правил щодо періоду «охолодження» для державних службовців перед тим, як вони можуть бути зареєстровані лобістами (**Австрія**, **Латвія**, **Угорщина**).

2.8. Контроль за дотриманням законодавства про лобіювання здійснюється, зазвичай, органом, що адмініструє реєстр лобістів. Наприклад, у **Литві** – це Вища комісія з питань службової етики⁵¹.

2.9. 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 відповідної 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 лобісти⁵². 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 лобістів⁵³. 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 та В – компанії) лобістів, зареєстрованих для відповідної компанії. У групах С (органи самоврядування) і

⁵⁰ Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung (Bundesministergesetz - BMinG). URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/bming/BMinG.pdf>

⁵¹ Ст. 13. 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>

⁵² 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>

⁵³ Lobbying- und Interessenvertretungsregister. URL: <https://lobbyreg.justiz.gv.at/edikte/ir/iredi18.nsf/liste!OpenForm&subf=a>

D (групи інтересів) доступна лише назва зареєстрованої установи⁵⁴. У Словенії не є загальнодоступними звіти лобістів⁵⁵. Про масштабність проблеми прозорості лобістської діяльності свідчить і звернення GRECO до урядів європейських держав із закликом підвищити прозорість та підзвітність лобістської діяльності, гарантуючи у такий спосіб інформування громадськості про суб'єктів впливу на процеси прийняття рішень у сфері публічного управління⁵⁶.

Серед загальних недоліків законодавчого забезпечення лобіювання є, зокрема, проблема «нерівного доступу до процесу прийняття рішень»⁵⁷ 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.

3. 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

Виходячи з проаналізованих міжнародних, у тому числі європейських, стандартів та європейської практики, 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 та регламентів інших органів, які будуть підпадати під дію Закону України про лобіювання та лобістську діяльність (суб'єктів лобістської діяльності);

3) Кодексу поведінки лобістів (етичних правил) (може бути прийнятий як підзаконний акт).

Правові засади запровадження інституту лобіювання в Україні 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

⁵⁴ 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>

⁵⁵ 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. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264214224-17-en>.

⁵⁶ 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>

⁵⁷ Hessenius B. Hardball Lobbying for Nonprofits: Real Advocacy for Nonprofits in the New Century 1st ed. 2007 Edition.

участь в управлінні державними справами (стаття 38); право на звернення (стаття 40); право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом (стаття 42).

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;
- 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 будуть конкретизувати сферу дії Закону: «лобістська діяльність», «лобіст», «особи, яких лобіюють/лобійовані особи», «замовник», «договір про надання послуг з лобіювання», «Державний реєстр прозорості лобіювання», «заявник» тощо.

Закон повинен містити вичерпний перелік винятків, на які його дія не поширюється:

- 1) за суб'єктним складом (політичні партії, релігійні організації, професійні спілки, викривачі корупції тощо);
- 2) 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 (далі – Реєстр). Суб'єктами здійснення лобістської діяльності, які можуть бути зареєстровані у Реєстрі, 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 у 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 Реєстру. Суб'єктом забезпечення формування та ведення 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, та 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 визначити вимоги до змісту такого звіту (винагороди та витрати на лобіювання можуть окремо бути

предметом декларування). 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. Слід передбачити відповідальність, зокрема: за здійснення лобістської діяльності без реєстрації; за надання неповної чи недостовірної інформації для реєстрації в Реєстрі; за несвоєчасне оновлення інформації в Реєстрі; 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, штрафу.

Пропоновані положення потребуватимуть закріплення у *Регламенті Верховної Ради України та регламентах інших органів*, що підпадатимуть під дію Закону України про лобіювання та лобістську діяльність. Ці зміни можуть бути передбачені у прикінцевих положеннях спеціального Закону.

Слід встановити права та обов'язки лобістів, а також етичні стандарти їхньої діяльності на основі принципів прозорості, доброчесності, запобігання конфлікту інтересів тощо у *Кодексі поведінки лобістів* (етичних правилах).

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 доброчесного 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».

Доцільно зазначити, що в Україні неодноразово здійснювалися спроби законодавчого врегулювання лобіювання та лобістської діяльності. Однак жодному із зареєстрованих у Верховній Раді України законопроектів так і не вдалося пройти далі попереднього розгляду у комітетах.

Розробленим Національним агентством з питань запобігання корупції законопроектом «Про доброчесне лобіювання та адвокацію в Україні»⁵⁸ визначено:

- термінологію у сфері лобіювання та адвокації;
- права й обов'язки суб'єктів лобіювання та суб'єктів адвокації;
- методи лобіювання та адвокації;
- розроблення Правил етичної поведінки суб'єктів впливу;
- запровадження Реєстру прозорості.

⁵⁸ Про доброчесне лобіювання та адвокацію в Україні: проект Закону України. URL: https://drive.google.com/file/d/1O8rBz-YTCgEpnNbaDTmmDzARQm-JYtka/view?usp=drive_link

Висновки

Міжнародними, у тому числі європейськими, стандартами визначено базові складові правового регулювання лобіювання та лобістської діяльності:

- чітке визначення видів діяльності, що підпадають під дію відповідного законодавства;
- чітке визначення видів діяльності, що не підпадають під дію законодавства про лобіювання;
- розкриття інформації про лобістську діяльність та витрати на неї;
- наявність публічного реєстру лобістів;
- закріплення етичних правил поведінки лобістів;
- ефективні, пропорційні та стримуючі санкції щодо недотримання законодавства;
- забезпечення доброчесності представників органів публічної влади, зокрема через встановлення обмежень для цих осіб на здійснення ними лобістської діяльності після звільнення;
- порядок контролю за дотриманням законодавства про лобіювання, який здійснюватиметься відповідним уповноваженим органом.

Окрім цього, зазначається про потреби постійного оновлення основ законодавчого забезпечення лобіювання, а також врахування національного контексту під час розроблення законопроекту про лобіювання.

За результатами вивчення *європейських практик* законодавчого регулювання відносин лобіювання можемо зазначити про певну схожість структурної побудови законів та їх відповідність основним міжнародним стандартам у цій сфері.

Також варто вказати на відсутність уніфікованого підходу до законодавчого регулювання відносин лобіювання, про що свідчить, зокрема, таке:

- в одних державах прийнято окремий закон щодо лобіювання (**Австрія, Словенія, Угорщина, Литва, Грузія**), в інших – відповідні законодавчі положення є частиною закону, що регулює відносини у сфері протидії корупції (**Франція, Словенія**), а в **Бельгії** – входять до регламенту нижньої палати парламенту;
- різниця й термінологія, що застосовується для визначення діяльності із впливу на ухвалення управлінських рішень та її суб'єктів: лобіювання та лобісти (**Бельгія, Литва, Словенія, Угорщина**), представництво інтересів та представники інтересів (**Німеччина, Франція**);
- застосовується широкий (**Німеччина, Австрія, Бельгія**) та вузький (**Польща, Чорногорія**) підхід до визначення суб'єктів лобіювання/представлення інтересів, а подекуди певні громадські організації виводяться з-під дії законодавства про лобіювання (**Словенія, Литва**);
- у національному законодавстві об'єктами лобістської діяльності/представництва інтересів визначено або лише парламент (**Бельгія**), або парламент та центральні органи виконавчої влади у процесі правотворчості (**Німеччина, Польща**), або органи законодавчої, центральні та місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування (**Австрія**), або, окрім

названих органів, такими, що можуть лобіюватися, визначаються й Національний банк та інші установи (**Угорщина, Словенія, Чорногорія**);

– публічні реєстри створюються та ведуться або антикорупційними органами (**Словенія, Чорногорія**), або іншими органами (**Австрія, Литва**), або апаратами парламентів (**Бельгія, Грузія, Німеччина**), або одночасно антикорупційним органом та апаратом однієї з палат парламенту (**Франція**);

– етичні стандарти лобіювання іноді зведені в спеціальний Кодекс етичної поведінки для лобістів (**ЄС**), в інших випадках містяться і в законі про лобіювання, і в спеціальному кодексі етики (**Німеччина, Франція**).

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 запропоновано *концепцію оптимальної моделі правового регулювання лобіювання в Україні*.

Варто зазначити, що *розроблений Національним агентством з питань запобігання корупції законопроект «Про добросчесне лобіювання та адвокацію в Україні»⁵⁹*:

– відповідає європейським стандартам, які, зокрема, закріплено у Керівних принципах щодо розробки національного законодавства з лобіювання, затверджених Комітетом міністрів Ради Європи 22 березня 2017 року (див. Додаток);

– не суперечить європейським практикам правового регулювання лобіювання.

*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.*

⁵⁹ Про добросчесне лобіювання та адвокацію в Україні: проект Закону України. URL: https://drive.google.com/file/d/1O8rBz-YTCgEрvNbaDTmmDzARQm-JYtka/view?usp=drive_link

| № з/п | Положення законопроекту «Про добросовісне лобіювання та адвокацію в Україні», розробленого НАЗК | Відповідність європейським стандартам у сфері лобіювання (Керівні принципи щодо розробки національного законодавства з лобіювання, затверджені Комітетом міністрів Ради Європи 22.03.2017 р.) ⁶⁰ |
|-------|--|---|
| 1. | <p>РОЗДІЛ І. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ</p> <p>Стаття 1. Визначення термінів</p> <p>Стаття 2. Законодавство у сфері здійснення лобіювання та адвокації</p> <p>Стаття 3. Сфера дії Закону</p> <p>Стаття 4. Методи лобіювання та адвокації</p> <p>Стаття 5. Обмеження щодо лобіювання та адвокації</p> <p>Стаття 6. Правила етичної поведінки суб'єктів впливу</p> | <p>Розділ відповідає:</p> <ul style="list-style-type: none"> – стандарту щодо видів діяльності, які підлягають регулюванню; – стандарту щодо відсутності обмежень для реалізації громадянами свободи слова, права на петицію, участі у політичній діяльності та громадському житті |
| 2. | <p>РОЗДІЛ ІІ. РЕЄСТРАЦІЯ СУБ'ЄКТА ВПЛИВУ В РЕЄСТРІ ПРОЗОРОСТІ, НАБУТТЯ ТА ПРИПИНЕННЯ СТАТУСУ СУБ'ЄКТА ЛОБІЮВАННЯ</p> <p>Стаття 7. Набуття статусу суб'єкта лобіювання</p> <p>Стаття 8. Реєстр прозорості</p> <p>Стаття 9. Реєстрація та внесення змін до відомостей про суб'єкта лобіювання та суб'єкта адвокації</p> <p>Стаття 10. Обмеження щодо клієнта та бенефіціара, джерела фінансування, члена коаліції</p> <p>Стаття 11. Припинення статусу суб'єкта лобіювання та виключення з Реєстру відомостей про суб'єкта впливу</p> | <p>Розділ відповідає:</p> <ul style="list-style-type: none"> – стандарту щодо добросовісності державного сектору; – стандарту щодо прозорості інформації про лобістську діяльність; – стандарту щодо публічних реєстрів лобістів; – стандарту щодо санкцій за невиконання законодавства про лобіювання |
| 3. | <p>РОЗДІЛ ІІІ. ЗДІЙСНЕННЯ ЛОБІЮВАННЯ ТА АДВОКАЦІЇ</p> <p>Стаття 12. Права та обов'язки суб'єкта лобіювання</p> <p>Стаття 13. Права та обов'язки клієнта</p> <p>Стаття 14. Права та обов'язки суб'єкта адвокації</p> <p>Стаття 15. Звітність суб'єкта лобіювання та суб'єкта адвокації</p> | <p>Розділ відповідає:</p> <ul style="list-style-type: none"> – стандарту щодо видів діяльності, які підлягають регулюванню; – стандарту щодо етичної поведінки лобістів; – стандарту щодо прозорості інформації про лобістську діяльність; – стандарту щодо контролю за дотриманням законодавства про лобіювання. |

⁶⁰ 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>

| | | |
|----|---|---|
| | Стаття 16. Моніторинг за дотриманням вимог законодавства з питань лобіювання та адвокації | |
| 4. | ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ | Відповідають: – стандарту щодо санкцій за невиконання законодавства про лобіювання (зокрема, у частині внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII; – стандарту щодо контролю за дотриманням законодавства про лобіювання (зокрема, у частині внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII |