

Пропозиції
до проектів законів України
«Про лобізм та лобістську діяльність в Україні»
(реєстр. № 10337-1 від 26.12.2023) та **«Про державну реєстрацію суб'єктів**
лобіювання та здійснення лобіювання в Україні»
*(реєстр. № 10337-2 від 28.12.2023)**

Відповідно до пояснювальної записки метою законопроекту № 10337-1 є забезпечення правових засад лобіювання в Україні у відповідності до міжнародних практик і стандартів, зокрема відповідно до рекомендацій ОЕСР та Transparency International щодо відкритості доступу про діяльність з лобіювання та прозорості відповідних процесів. Метою законопроекту № 10337 - 2, відповідно до пояснювальної записки є легалізація лобістської діяльності в Україні, виведення з тіні діяльності лобістів, знищення корупційних ризиків на всіх щаблях взаємодії представників органів державної влади з представниками різних соціальних груп та інтересів, створення реєстру лобістських фірм та лобістів з можливістю отримання інформації про їх діяльність безоплатно будь-ким.

Суб'єктами законодавчої ініціативи пропонується унормувати лобістську діяльність, зокрема визначити принципи та методи лобіювання, порядок реєстрації суб'єктів лобіювання, їх права та обов'язки, встановити юридичну відповідальність.

Доцільно наголосити, що одним з міжнародних стандартів правового регулювання лобіювання вважається потреба врахування національного контексту під час розроблення відповідного законопроекту¹. Відтак, маємо визнати за суб'єктами законодавчої ініціативи право обирати оптимальні, на їхню думку, концептуальні підходи. Водночас положення проектів мають відповідати базовим міжнародним, у тому числі європейським, стандартам у цій сфері, зокрема щодо потреби:

– чіткого визначення як видів діяльності, що підпадають під дію законодавства про лобіювання, так і винятків;

– законодавчого закріплення етичних стандартів лобістської діяльності, що передбачатимуть дотримання принципів відкритості, прозорості, чесності та добросовісності, а також встановлення чітких правил поведінки державних службовців;

– встановлення ефективних, пропорційних та стримуючих санкцій у випадку недотримання законодавства про лобіювання².

¹ Див.: 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>.

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>.

² Там само.

Законопроект № 10337-1, на дискусійний характер певних положень якого вважаємо за потрібне звернути увагу. Уніфікована термінологія сприятиме забезпеченню чіткості та однозначності нормативно-правового акта, тому зазначимо про одночасне використання у тексті проекту термінів «лобізм» (лише у назві) та «лобіювання» (повсюдно у тексті).

Постає запитання щодо логічності визначення сфери інтересів суб'єкта лобіювання як галузі, на яку буде впливати предмет лобіювання (пункт 10 частини першої статті 1).

Положення абзацу третього частини першої статті 7, у якому йдеться про самозайнятого суб'єкта лобіювання, суперечить дефініції «суб'єкт лобіювання» (пункт 8 частини першої статті 1), відповідно до якого не передбачається здійснення лобіювання самозайнятими особами³.

Відповідно до пункту 8 частини першої статті 1 передбачено, що суб'єктом лобіювання здійснюватиметься вплив лише щодо розроблення та / або прийняття (видання) нормативно-правового акта. У такий спосіб відбувається обмеження предмета лобіювання, оскільки вплив може здійснюватися і щодо неприйняття нормативно-правового акта. Доречно зазначити щодо наявності широкого трактування предмету лобіювання, зокрема у Міжінституційній угоді між Європейським Парламентом, Радою Європейського Союзу та Європейською Комісією про обов'язковий реєстр прозорості від 20 травня 2021 р. це – формування або реалізація політики чи законодавства або процеси прийняття рішень установами ЄС⁴.

На нашу думку, положення проекту, що визначають діяльність політичних партій та їх місцевих організацій як таку, що не належить до сфери дії законодавства про лобіювання (пункт 3 частини другої статті 3), та про те, що політична партія не може бути суб'єктом лобіювання (пункт 15 частини другої статті 7) є подвійним формулюванням наміру суб'єкта законодавчої ініціативи вивести політичні партії та їхні місцеві організації поза межі правового регулювання лобіювання. При цьому текст означених пунктів проекту має й недолік редакційного характеру, що проявляється у використанні дещо різних термінологічних сполучень: «політична партія та її місцеві організації» та «політична партія», що не сприяє дотриманню вимог чіткості і однозначності нормативно-правових актів.

З огляду на визначення суб'єктом лобіювання лише юридичної особи, що на постійній основі надає послуги з лобіювання (пункт 8 частини першої статті 1), сумнівною є коректність положення щодо права суб'єкта лобіювання представляти окрім інтересів клієнта і власні інтереси (пункт 1 частини другої

³ Цит.: «8) суб'єкт лобіювання – юридична особа яка на постійній основі надає послуги з лобіювання у якості основного виду економічної діяльності та відомості про яку внесені до Реєстру прозорості у встановленому законодавством України порядку, а також працівники вищезазначених осіб які відповідно до своїх трудових обов'язків здійснюють лобіювання на виконання договору про надання послуг з лобіювання, який укладено між клієнтом та роботодавцем таких працівників;». Проект Закону України «Про лобізм та лобістську діяльність в Україні» (реєстр. № 10337-1 від 26.12.2023). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43453>

⁴ Стаття 3. 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>

статті 13). Такий підхід мав би доречність у разі ширшого трактування суб'єкта лобіювання як, наприклад, у Зеленій книзі Європейської Комісії «Європейська ініціатива з прозорості» від 3 травня 2006 р. або у Міжінституційній угоді між Європейським Парламентом, Радою Європейського Союзу та Європейською Комісією про обов'язковий реєстр прозорості від 20 травня 2021 р.⁵.

Проектом пропонується здійснювати акредитацію суб'єктів лобіювання або на певний строк, або на весь строк поточного скликання Верховної Ради України (підпункт «а» пункту 1 статті 3 у Прикінцевих та перехідних положеннях). На нашу думку, доцільно або залишити одну з названих опцій, або встановити чіткі критерії застосування диференційованого підходу щодо акредитації.

Певні положення проекту мають технічну та водночас змістовну неузгодженість. У абзаці другому частини першої статті 7 зазначено, що особа, яка діє від імені суб'єкта лобіювання, може здійснювати лобіювання після внесення відомостей про неї до Реєстру прозорості в порядку, встановленому статтею 12 цього Закону. Однак, у статті 12 йдеться про припинення статусу суб'єкта лобіювання та виключення відомостей з Реєстру прозорості.

Маємо зазначити щодо відсутності у законопроекті положень щодо системи правил етичної поведінки суб'єктів лобіювання. Разом із тим, правове регулювання відповідної складової відносин лобіювання становить один з міжнародних стандартів у цій сфері.

Законопроект № 10337-2, деякі положення якого мають дискусійний характер. Трактування предмету лобіювання, що запропоновано проектом – усне чи письмове повідомлення охопленій особі, адресоване від імені та в інтересах клієнта на виконання умов договору про надання послуг з лобіювання з метою вжиття заходів, прийняття рішень, в межах своїх повноважень, на користь клієнта охопленою особою (пункт 5 частини першої статті 1 проекту) – концептуально не відповідає загальноприйнятому підходу визначення управлінського рішення у публічному управлінні предметом лобіювання⁶.

Окрім цього, на нашу думку, має місце ототожнення предмету лобіювання та лобістського впливу, який визначено у частині першій статті 5 проекту як будь-яке усне або письмове повідомлення (в тому числі в

⁵ Лобісти трактуються як особи, які здійснюють лобістську діяльність, працюючи в різних організаціях, таких як агенції у сфері консультацій зі зв'язків з громадськістю, юридичні фірми, неурядові організації, аналітичні центри, підрозділи корпоративного лобіювання («власні представники») або торгові асоціації. Green Paper - European transparency initiative/* COM/2006/0194. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52006DC0194>

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. 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>

⁶ Див., наприклад: Стаття 3. 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>

електронній формі), адресоване від імені клієнта охопленій особі суб'єктом лобіювання щодо нормативно-правового, організаційно-розпорядчого акта, державної політики, призначення особи на посаду⁷.

Положення, якими визначено види та суб'єкти діяльності, які не підпадають під дію законодавства про лобіювання, мають бути максимально чіткими, зрозумілими та однозначними, щоб сприяти його ефективному правозастосуванню.

Втім, постає питання щодо доцільності визначення «повідомлення, що є запитом щодо зустрічі, щодо статусу заходу або будь-яким іншим подібним адміністративним запитом, таким, що не є лобістським впливом» за умови відсутності в ньому спроби впливати на об'єкт лобіювання (пункт 5 частини четвертої статті 5 проекту). Разом із тим, законопроектом не пропонується визначити порядок встановлення відсутності чи наявності відповідної спроби.

Потребують уточнення положення частин шість-вісім статті 6 законопроекту, що визначають осіб, які не можуть бути суб'єктами лобіювання. Положення частини шостої статті 6 проекту можна, на нашу думку, трактувати як дозвіл на здійснення лобістської діяльності тим народним депутатом України, повноваження якого припинено чи закінчено у зв'язку зі спливом строку повноважень народного депутата України⁸. Водночас у частині восьмій цієї ж статті зазначено про неможливість здійснення названої діяльності особою, визначеною у статті 3 Закону України «Про запобігання корупції» на момент заняття нею посади та протягом двох років після її звільнення з такої посади. Втім, народний депутат України належить до названих осіб⁹. З огляду на зазначене, має місце або суперечність між положеннями частин шостої та восьмої статті 6, або їх сутнісне повторення. Окрім цього, положення частини сьомої охоплює вужче коло осіб, ніж положення частини восьмої, що зумовлює потребу його виключення з тексту проекту¹⁰.

⁷ Цит.: «Лобістський вплив – будь-яке, усне або письмове повідомлення (в тому числі в електронній формі), адресоване від імені клієнта охопленій особі суб'єктом лобіювання щодо: 1) необхідності розробки, зміни або прийняття нормативно-правового акту, організаційно-розпорядчого акту; 2) запровадження та виконання державних програм, державної політики (зокрема щодо необхідності обговорення, присудження або управління державними контрактами, позиками, дотаціями, дозволами або ліцензіями); 3) призначення особи на посаду, призначення чи затвердження на яку здійснюється за рішенням Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Указом Президента України.». Проект Закону України «Про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні» (реєстр. № 10337-2 від 28.12.2023). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43459>

⁸ Цит.: «6. Не може бути суб'єктом лобіювання (не може здійснювати лобістську діяльність) народний депутат України діючого скликання Верховної Ради України (повноваження якого не припинено чи не закінчено у зв'язку зі спливом строку повноважень народного депутата України).». Там само.

⁹ Підпункт б пункту 1 частини першої статті 3. Закон України «Про запобігання корупції» № 1700-VII від 14.10.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

¹⁰ Цит.: «7. Не може бути суб'єктом лобіювання (не може здійснювати лобістську діяльність) особа, яка займала посаду, що належить до посад державної служби категорії «А» і «Б», протягом двох років після звільнення з такої посади. 8. Не може бути суб'єктом лобіювання (не може здійснювати лобістську діяльність) особа, визначена у статті 3 Закону України «Про запобігання корупції» на момент заняття нею посади та протягом двох років після її звільнення з такої посади.». Проект Закону України «Про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні» (реєстр. № 10337-2 від 28.12.2023). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43459>

Положення проекту про те, що лобістський вплив має здійснюватися з дотриманням принципів професійної та моральної етики, має, на нашу думку, декларативний характер, оскільки не передбачає розроблення та прийняття кодексу / правил етики лобістів (частина третя статті 5). Також доречно зазначити щодо некоректності терміну «моральна етика». Загальновідомо, що його складові застосовуються як взаємозамінні, оскільки під етикою зазвичай розуміють, зокрема, комплекс норм моралі, систему цінностей¹¹.

Проектом передбачено внесення до Електронного реєстру суб'єктів лобіювання інформації, зокрема щодо сфери діяльності юридичної особи – суб'єкта лобіювання, сфери інтересів суб'єкта лобіювання (пункти 7, 10 частини третьої статті 7). Доречно звернути увагу на те, що законопроект № 10337-1 також містить аналогічну вимогу, водночас й має визначення відповідних видів інформації (частина перша статті 9, пункти 9, 10 частини першої статті 1). Натомість подібні визначення відсутні у тексті законопроекту № 10337-2.

Звернемо увагу пропонуване регламентування порядку підготовки та визначення змісту звітної документації суб'єктів лобіювання. Однією з вимог до щоквартального звіту є надання у максимально можливому обсязі переліку номерів нормативно-правових актів та посилань на певні дії органів виконавчої влади (підпункт «а» пункту 2 частини другої статті 12). Постає запитання щодо критеріїв визнання контролюючим органом обсягу названої інформації максимально можливим. На нашу думку, недостатньо чіткими та однозначними є також деякі інші вимоги щодо звітної інформації. Наприклад, що мають містити заяви представників органів влади, з якими контактували лобісти від імені клієнта (підпункт «б» пункту 2 частини другої статті 12), та опис зацікавленості іноземної особи (підпункт «г» пункту 2 частини другої статті 12)? Постає також питання щодо логічності такої вимоги до щоквартального звіту лобістів – «по кожному клієнту: негайно після включення його до переліку клієнтів – ідентифікацію того, чи є такий клієнт представником, службовою чи посадовою особою органу державної влади, особою, яка займає посаду в органі державної влади іноземної держави» (пункт 5 частини другої статті 12 проекту)¹². Яка саме інформація має надаватися? Наскільки негайно лобістом було здійснено означені дії щодо ідентифікації?

Маємо зазначити щодо наявності, на нашу думку, певних прогалин у законопроекті № 10337-2. Прикінцевими та перехідними положеннями проекту передбачено внесення Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України протягом періоду до 1 вересня 2024 року проекту Закону про

¹¹ Етика. // Юридична енциклопедія : [у 6 т.] / ред. кол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. К., 1998. Т. 2 : Д–Й. С. 367. URL: <https://cyclop.com.ua/content/view/1070/58/1/11/#22498>; *Ethics. Britannica*. URL: <https://www.britannica.com/topic/ethics-philosophy>

¹² Цит.: «2. Кожний кварталний звіт, поданий має містити: 5) по кожному клієнту: негайно після включення його до переліку клієнтів – ідентифікацію того, чи є такий клієнт представником, службовою чи посадовою особою органу державної влади, особою, яка займає посаду в органі державної влади іноземної держави;». Проект Закону України «Про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні» (реєстр. № 10337-2 від 28.12.2023). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43459>

відповідальність суб'єктів лобіювання в разі порушення ними вимог цього Закону. Втім, по-перше, правове регулювання лобіювання доцільно здійснити в рамках одного закону, а не розпорошувати його по декількох актах. По-друге, з урахуванням неможливості передбачити дату розгляду Верховною Радою України законопроекту, що аналізується, положення про внесення Урядом до Парламенту проекту Закону про відповідальність не є доцільним обмежувати конкретною датою. Доцільно, наприклад, встановити певний строк, пов'язаний з набуттям чинності або введенням в дію Закону. Окрім цього, з огляду на перелік охоплених осіб, яких визначено об'єктом лобіювання, слід передбачити внесення змін до законодавчих актів, що регламентують їхню діяльність, зокрема Закону України «Про комітети Верховної Ради України», Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», Закону України «Про Кабінет Міністрів України».

З урахуванням викладеного, маємо зазначити, що законопроекти № 10337-1 та № 10337-2, на нашу думку, потребують доопрацювання, що сприятиме забезпеченню правових засад лобіювання в Україні відповідно до міжнародних стандартів.

*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.*