

Інформаційна довідка
щодо проектів законів України
«Про внесення змін до Закону України «Про лобіювання» щодо уточнення
окремих положень» (реєстр. № 13339 від 03.06.2025 р.) та
«Про внесення змін до Закону України «Про лобіювання» щодо уточнення
окремих положень» (реєстр. 13339-1 від 10.06.2025 р.)*

***Анотація.** В інформаційній довідці висвітлено результати аналізу законодавчих ініціатив щодо удосконалення окремих положень Закону України «Про лобіювання», передбачених законопроектами «Про внесення змін до Закону України «Про лобіювання» щодо уточнення окремих положень» (реєстр. № 13339 від 03.06.2025 р.) та визнаного альтернативним до нього «Про внесення змін до Закону України «Про лобіювання» щодо уточнення окремих положень» (реєстр. № 13339-1 від 10.06.2025 р.).*

***Ключові слова:** лобіювання, суб'єкти лобіювання, іноземні юридичні особи, представництво юридичної особи, договір лобіювання, Реєстр прозорості, лобістський запит.*

I. Вступ

Закон України «Про лобіювання» (далі – Закон), який визначає правові засади лобіювання в Україні, був прийнятий 23 лютого 2024 року (набув чинності 14 березня 2024 року). Згідно із Законом одним із ключових елементів додержання принципу прозорості у сфері лобіювання повинен стати Реєстр прозорості (далі – Реєстр), функціонування якого має забезпечити збирання, накопичення, захист, облік, відображення, оброблення та надання інформації про суб'єктів лобіювання та їх звітність, а також відкриття доступу до такої інформації (крім інформації з обмеженим доступом). Здійснення реєстрації особи в Реєстрі є необхідним для набуття нею статусу суб'єкта лобіювання. Держателем та адміністратором Реєстру відповідно до Закону є Національне агентство з питань запобігання корупції.

Хоча Закон ще не введений у дію, він вже став предметом дискусій. Після його ухвалення Європейська Бізнес Асоціація (далі – ЄБА) ініціювала створення Комітету з лобіювання та прозорих політик із метою сприяти розвитку прозорої та ефективної взаємодії бізнесу з державними органами. ЄБА взяла активну участь у підготовці законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про лобіювання» щодо уточнення окремих положень», вважаючи, що він враховує практичні потреби бізнесу та держави і водночас зберігає прозорість як основоположний принцип¹.

II. Основна частина

Законопроекти «Про внесення змін до Закону України «Про лобіювання» щодо уточнення окремих положень» (реєстр. № 13339 від 03.06.2025 р.) та «Про внесення змін до Закону України «Про лобіювання» щодо уточнення окремих положень» (реєстр. № 13339-1 від 10.06.2025 р.) мають на меті удосконалення

¹ Куликова В. Прозоре лобіювання в Україні: чому чинний закон потребує доопрацювання. 13.06.2025. URL: <https://eba.com.ua/prozore-lobiyuvannya-v-ukrayini-chomu-chynnyj-zakon-potrebuye-dopratsyuvannya/>

чинної редакції Закону для забезпечення створення та функціонування Реєстру, а також можливості повноцінної реалізації положень Закону після введення його в дію.

У зв'язку із відстроченням терміну початку функціонування Реєстру (не пізніше 1 вересня 2025 року) відповідного корегування потребують терміни щодо обов'язку щорічного звітування суб'єкта лобіювання, визначені у пункті 3 Розділу III «Прикінцеві положення» Закону. З огляду на внесені законодавчі пропозиції подання першого звіту щодо лобіювання пропонується перенести відповідно «за друге півріччя 2025 року – до 31 січня 2026 року».

За результатами аналізу положень законопроектів вважаємо за доцільне висловити такі міркування.

1. Пропозиція про виведення з-під дії Закону здійснення впливу (спроби впливу) щодо планування нормативно-правового акта, на нашу думку, не відповідає стандартам ЄС. Так, в асquis ЄС використовується широкий підхід до визначення лобіювання. У Зеленій книзі Європейської Комісії «Європейська ініціатива з прозорості» від 3 травня 2006 року зазначено, що «лобіювання» означає всі дії, які здійснюються з метою впливу на процеси формування політики та прийняття рішень європейськими інституціями²; у Міжінституційній угоді між Європейським Парламентом, Радою Європейського Союзу та Європейською Комісією про обов'язковий реєстр прозорості від 20 травня 2021 року лобіювання визначено як діяльність представників інтересів із метою впливу на формування або реалізацію політики чи законодавства, або на процеси прийняття рішень установами ЄС (стаття 3)³. Пропозиція про віднесення до винятків, передбачених статтею 3 Закону України «Про лобіювання», таких дій як «надання заінтересованою особою суб'єкту правотворчої діяльності чи правотворчої ініціативи на запит такого суб'єкта власних висновків щодо нормативно-правового акта чи його проекту, крім випадків, коли це здійснюється суб'єктом лобіювання відповідно до договору лобіювання», може сприяти збереженню практик «тіньового лобіювання». Так, згідно з положеннями статті 9 Закону України «Про лобіювання» до істотних умов договору про лобіювання не включено перелік дій, які зобов'язується здійснювати суб'єкт лобіювання.

2. Запропоновані доповнення пункту 8 частини другої статті 3 Закону стосовно представництв чи відокремлених підрозділів громадських об'єднань, інших неприбуткових підприємств, установ та організацій, на наш погляд, виглядають сумнівними, оскільки представництва і відокремлені підрозділи юридичних осіб не є самостійними суб'єктами та їхня діяльність розглядається як діяльність юридичної особи, яку вони представляють.

3. Частина друга статті 3 Закону визначає певні види діяльності, що не містять всіх ознак лобіювання, проте не містить переліку всіх видів діяльності, які не підпадають під визначення лобіювання. Натомість уточнююче слово

² Green Paper - European transparency initiative COM/2006/0194. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52006DC0194>

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, 11.06.2021. P. 1–17. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32021Q0611%2801%29>

«зокрема», вжите у частині другій статті 3 цього Закону, свідчить саме про неповний перелік. Отже, пункти 19, 20, 21 законопроекту, якими пропонується доповнити частину другу статті 3 Закону, не завершують можливий перелік і не містять окремих видів діяльності, які б важко було відрізнити від лобіювання. Очевидно, що комерційного інтересу ці види діяльності не мають, а їх суб'єкти не відповідають ознакам суб'єктів лобіювання.

4. Дискусійними вбачаються доповнення абзацу другого частини першої статті 9 Закону, якими пропонується надати право неприбутковим іноземним юридичним особам через їх представництва і відокремлені підрозділи в Україні здійснювати лобіювання в комерційних інтересах бенефіціара без укладення договору лобіювання. В Україні відсутня практика лобіювання юридичними особами, створеними за національним законодавством, а тому, на нашу думку, надто ризиковано допустити лобіювання без укладення договору для іноземних елементів в інтересах їхніх бенефіціарів. Вважаємо, що цей підхід краще залишити на майбутнє, коли складеться власна національна практика лобіювання.

5. Зміни до пункту 3 частини першої статті 10 Закону спрямовані на розширення сфери лобіювання за рахунок залучення до цієї діяльності також і *відокремлених підрозділів* некомерційних іноземних юридичних осіб. Проте відповідно до Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» представництва і філії іноземних юридичних осіб є самостійними суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності. Такого статусу не мають представництва і філії юридичних осіб за Цивільним кодексом України. Представництва і філії іноземних юридичних осіб здійснюють зовнішньоекономічну господарську діяльність різних видів і проводять самостійні розрахунки, зокрема у валюті. Тому саме вони можуть мати такий комерційний інтерес, як іноземна юридична особа, що здійснює комерційну діяльність. З огляду на це зазначені пропозиції можуть створити додаткові ризики та внести дисбаланс у діяльність із лобіювання комерційних інтересів, оскільки непросто виявити, чий інтерес реально стоїть за діяльністю іноземної некомерційної організації, якій, зокрема, пропонується діяти без договору лобіювання. Крім того, аналогічні ризики містять пропозиції змін до частини третьої статті 10 Закону стосовно виокремлення «інших фізичних осіб» з-під закріпленої вимоги щодо наявності у них повної цивільної дієздатності, що суперечить принципу прозорості. У контексті цих пропозицій їхній статус незрозумілий, а тому виникають слушні запитання: якщо не трудові та не цивільно-правові відносини у цих інших фізичних осіб з юридичною особою, то тоді які вони? Внутрішні документи юридичної особи поширюються на саму організацію і осіб, які в ній працюють. Тому такі документи не можуть діяти на осіб, які не перебувають у зв'язку із зазначеною організацією.

6. Пропозиція до пункту 5 частини першої статті 14 Закону України «Про лобіювання» передбачає запровадження спрощеної процедури входу суб'єкта лобіювання до адміністративних будівель органів державної влади, інших державних органів та органів місцевого самоврядування під час здійснення лобіювання. У чинній редакції Закону йдеться про вхід до зазначених

адміністративних будівель у встановленому законодавством порядку. Запропонований термін «спрощена процедура» змістовно не визначається, вимога спрощення не передбачає критеріїв чи умов, необхідних для виконання, а тому потребує конкретизації з метою дотримання принципу правової визначеності.

7. У законопроекті № 13339-1 (альтернативному) єдиною відмінною від основного є пропозиція відтермінувати введення в дію положень пункту 8 частини третьої статті 17 Закону щодо «зустрічі та спілкування з об'єктами лобіювання, які займають відповідальне або особливо відповідальне становище в розумінні Закону України «Про запобігання корупції», під час яких здійснювалося лобіювання».

Порівняльна таблиця відмінних пропозицій законопроектів
реєстр. № 13390 та № 13390-1

законопроект № 13390	законопроект № 13390-1
Розділ III. Прикінцеві положення 1. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування, та вводиться в дію через два місяці з дня початку функціонування Реєстру прозорості, але не пізніше 1 вересня 2025 року, крім: ... 3) пункту 2 частини четвертої статті 10, пункту 2 частини восьмої, абзацу другого частини дев'ятої, частини десятої статті 13 щодо застосування адміністративного стягнення у вигляді заборони здійснення лобіювання, які вводяться в дію через чотирнадцять місяців з дня початку функціонування Реєстру прозорості. Відсутні	Розділ III. Прикінцеві положення 1. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування, та вводиться в дію через два місяці з дня початку функціонування Реєстру прозорості, але не пізніше 1 вересня 2025 року, крім: ... 3) пункту 2 частини четвертої статті 10, пункту 2 частини восьмої, абзацу другого частини дев'ятої, частини десятої статті 13 щодо застосування адміністративного стягнення у вигляді заборони здійснення лобіювання, які вводяться в дію через чотирнадцять місяців з дня початку функціонування Реєстру прозорості; 4) пункту 8 частини третьої статті 17 щодо зазначення у звіті щодо лобіювання відомостей про зустрічі з об'єктами лобіювання, які займають відповідальне або особливо відповідальне становище в розумінні Закону України «Про запобігання корупції», під час яких здійснювалося лобіювання, який вводиться в дію через шість місяців з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, введеного Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 64/2022, затвердженням Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 2102-ІХ.

Отже, пропонується чинні приписи пункту 8 частини третьої статті 17 Закону запровадити в дію через шість місяців з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, введеного Указом Президента України «Про введення

воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 64/2022, затвердженим Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 2102-ІХ. Необхідність такого уточнення з перенесенням строків з окремих питань звіту про лобіювання у пояснювальній записці до законопроекту № 13339-1 мотивована ризиком завдання шкоди реєстрації суб'єктів лобіювання у Реєстрі прозорості на початковому етапі розвитку інституту лобіювання. Авторами законопроекту зазначається також, що відкрита публікація інформації про зустрічі з особами, які займають відповідальне або особливо відповідальне становище в розумінні Закону України «Про запобігання корупції», в умовах воєнного стану в Україні може нести потенційні ризики для сфери національної безпеки.

Незалежно від окреслених додаткових пропозицій в альтернативному законопроекті, до нього залишаються слушними всі висловлені нами зауваження до основного законопроекту.

ІІІ. Висновки

Пропоновані законодавчі ініціативи заслуговують на увагу, однак, на нашу думку, потребують доопрацювання з урахуванням висловлених зауважень, що сприятиме повноцінній реалізації положень Закону України «Про лобіювання» в частині створення та функціонування Реєстру прозорості.

*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.*