**ВИСНОВОК**

**на проект Закону України «Про лобізм»**

Законопроект є альтернативним до [проекту Закону України
«Про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні» (реєстр. № 3059 від 11.02.2020)](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JI00711I.html). Метою альтернативного законопроекту, як і основного, є «визначення загальних правових та організаційних засад лобістської діяльності для забезпечення прозорої та на законних підставах комунікації з суб’єктами владних повноважень, а також законодавчого забезпечення належного державного та громадського контролю при здійсненні лобістської діяльності» (п. 2 пояснювальної записки).

Основними відмінностями та перевагами даного проекту є те, що у ньому пропонується більш комплексний, порівняно із законопроектом реєстр. № 3059, підхід до правової регламентації лобістської діяльності в Україні, зокрема, через більш вдале регламентування правового статусу суб’єктів лобістської діяльності та вимог до них, визначення більш чітких організаційних засад та умов здійснення лобістської діяльності тощо. Водночас частина положень даного законопроекту повторює відповідні положення законопроекту
реєстр. № 3059, а тому до  них можуть бути висловлені ті ж зауваження, які викладені у висновку Головного управління до проекту реєстр. №3059 (висновок від 12.05.2020). Окрім цього, вважаємо за необхідне висловити деякі зауваження до положень, що містяться лише у поданому проекті і зазначити наступне.

**1.** Правове регулювання лобістської діяльності наразі є актуальною проблемою держави і суспільства. Регулювання цієї сфери правовідносин на території України знаходиться на стадії зародження, однак має важливе значення для формування сучасної правової держави, оскільки, по-перше, державне регулювання даної сфери є важливим елементом у системі заходів протидії корупції; по-друге, лобіювання, так само як і просування інтересів приватних осіб, у разі його легітимізації, є невід’ємною і легальною частиною демократичних процесів, що дозволяє суспільству впливати на прийняті в державі рішення, посилювати демократичні інститути, підвищити легітимність влади, довіру до неї і встановити діалог «народ – влада – народ».

Разом з тим, зважаючи на те, що феномен ототожнення інституту лобіювання з корупцією за останні роки не лише не зник, а й закріпився в українському суспільстві, враховуючи зовнішні та внутрішні обставини, в яких наразі перебуває Україна (триваючий збройний конфлікт в окремих районах Донецької та Луганської областей, окупація РФ АРК та м. Севастополь, вжиття соціальних та економічних заходів щодо запобігання поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19), продовження масштабних реформ, в тому числі, в сфері боротьби з корупцією, державному секторі, міжнародні зобов’язання України в даній сфері та ін.), слід надзвичайно обережно та виважено підходити до правового регулювання лобіювання в Україні, зважаючи на всі позитивні та негативні сторони цього політико-правового явища.

Запропонований проект передбачає правове регулювання досить вузького кола суспільних відносин без врахування більш широкого контексту та належного узгодження із законодавчими актами у суміжних сферах. Законопроект потребує суттєвого доопрацювання в частині внесення змін до законодавства про статус осіб, які займають виборні посади, статус органів публічної влади щодо обов’язків відповідних органів та посадових осіб у відносинах із лобістами, процесуальних механізмів здійснення лобіювання у відповідних органах, збільшення відкритості органів публічної влади та їх посадових осіб, у тому числі, з метою більш ефективного громадського контролю за лобістською діяльністю у цих органах, встановлення чіткого механізму відповідальності за порушення законодавства у сфері регулювання лобістської діяльності та ін. Крім того, запровадження законодавчого регулювання лобістської діяльності має бути пов’язане із відповідним удосконаленням антикорупційного законодавства.

**2.** У ст. 2 проекту, на наш погляд, недостатньо чітко окреслена сфера його дії. Зокрема, згідно з цією статтею законопроекту не вважаються лобістською діяльністю: *індивідуальні та колективні звернення фізичних осіб* до суб’єктів владних повноважень в порядку, встановленому Законом України
«Про звернення громадян» у власних інтересах та/або суспільних інтересах; *індивідуальні та колективні звернення юридичних осіб* до суб’єктів владних повноважень за умови, що такі звернення здійснюються в письмовій, в тому числі електронній формі, на офіційні адреси таких суб’єктів владних повноважень або *під час офіційних публічних заходів і при цьому не відбувається безпосереднього непублічного контакту із об’єктами лобізму;* надання експертних висновків, якщо їх надання здійснюється експертом з ініціативи суб’єкта владних повноважень офіційними засобами комунікацій без наміру впливу на прийняття суб’єктом владних повноважень відповідних рішень; діяльність професійних спілок у відповідності до Закону України
«Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності»; діяльність представників засобів масової інформації у відповідності до законів, що регулюють діяльність засобів масової інформації.

У цьому зв’язку видається доцільним зазначити наступне: по-перше, зі змісту цієї статті чітко не випливає, що регулювання впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів та участь громадськості в управлінні державними справами не відноситься до сфери регулювання цього проекту, адже, виходячи з аналізу змісту поданого законопроекту, в ньому фактично регламентуються відносини з органами державної влади не всієї «громадськості», а лише вузького кола осіб – зареєстрованих у установленому порядку лобістів (ч. 1 ст. 6; ч. 1 ст. 7 проекту). Тому, на нашу думку, в законопроекті слід чітко визначити мету та специфічні ознаки лобізму, які й повинні визначати зміст загальних та спеціальних положень законопроекту і на основі яких проводитиметься розмежування між пропагандою певних рішень представниками громадськості та професійним лобіюванням.

По-друге, потребує уточнення термінологія, що використовується в тексті цієї статті, зокрема, «*індивідуальні та колективні звернення фізичних осіб», «індивідуальні та колективні звернення юридичних осіб».* Адже відповідно до
ч. 2 ст. 5 Закону України «Про звернення громадян» звернення може бути подано окремою особою (індивідуальне) або групою осіб (колективне). До того ж, порядок звернення громадян до органів державної влади та місцевого самоврядування регулюється не лише Законом України «Про звернення громадян», але й Конституцією України, законами України «Про інформацію», «Про статус народного депутата України», та іншими законодавчими та підзаконними нормативно-правовими актами.

**3.** У проекті зустрічаються нечіткі, декларативні або недостатньо обґрунтовані за змістом положення, мають місце прогалини у запропонованому механізмі правового регулювання відносин лобізму.

3.1. Положення ч. 1 ст. 1 законопроекту не дає чіткої відповіді на запитання про те, яким чином такі поняття, як: «лобіювання», «лобізм», «лобістська діяльність», «послуги з лобізму, лобіювання» співвідносяться між собою. Очевидно, що лобістська діяльність складає зміст лобіювання, відповідно виникає потреба в уточненні дефініції поняття «лобіювання», зокрема, шляхом її розширення та конкретизації. Аналогічне зауваження стосується й таких понять, як: «суб’єкт лобізму», «професійні суб’єкти лобізму», «лобісти»; «об’єкти лобізму, об’єкти лобіювання», «основні об’єкти лобізму», «спеціальні об’єкти лобізму». Видається, що такий широкий підхід до визначення ключових термінів, що застосовуються в законопроекті, не сприяє уніфікації термінології, та може призвести до плутанини стосовно наявності чи відсутності відмінностей між зазначеними вище термінами.

Вважаємо, що запропонований розподіл об’єктів лобіювання, суб’єктів лобіювання, а також, власне, самого явища лобіювання на види є надмірно складним та невиправданим з практичної точки зору. Найбільшою мірою не відповідає вимозі юридичної визначеності (за якою право має бути сформульованим з належною чіткістю) виокремлення і визначення терміну «лобістський контакт», під яким пропонується розуміти «будь-яку взаємодію між об’єктом лобізму та суб’єктом лобізму/лобістом в межах лобістської діяльності останнього (зустрічі, офіційні та неофіційні переговори, листування тощо), *крім контактів, що здійснюються публічно, в межах офіційного публічного заходу і якщо при цьому не відбувається безпосереднього непублічного контакту*».

Бракує юридичної визначеності і таким поняттям, як: «замовник послуг з лобізму, замовник послуг з лобіювання» та «групи інтересів». Виходячи з визначень цих категорій осіб, що наводяться в ч. 1 ст. 1 проекту, не є зрозумілим, яка саме юридична особа може бути замовником послуг з лобіювання – юридична особа приватного та/або публічного права; в чому полягає істотна різниця між замовниками послуг з лобіювання та групами інтересів, адже і перші, і другі можуть бути стороною договору з надання послуг лобіювання.

Викликає також сумніви застосоване у проекті поняття «група інтересів» (ч. 1 ст. 1 проекту), оскільки, на нашу думку, цей термін є переважно політологічною науковою категорією і використання його як юридичного поняття є некоректним.

3.2. Слід звернути увагу на те, що запропоноване поняття «лобіювання» («лобізму», «лобістської діяльності») чітко не визначає, з якою саме метою здійснюватиметься *вплив* *відповідних суб’єктів лобіювання на діяльність суб’єктів владних повноважень*, воно містить лише вказівку на те, що такий вплив здійснюється «не забороненими законом методами». Тому вважаємо, що з метою усунення неоднозначності тлумачення відповідних визначень, у них варто відобразити мету лобістського впливу, а саме – «прийняття рішень під час процесу розробки, прийняття, скасування або зміни ними нормативно-правових актів, правових актів індивідуальної дії чи спонукання до прийняття нормативно-правових актів, розроблених замовником, та/або власних нормативно-правових актів», використавши, при цьому, закріплене у ч. 1 ст. 1 законопроекту визначення «предмету лобіювання, лобізму» та «послуги з лобізму, послуги з лобіювання», а самі ці терміни виключити з ч. 1 ст. 1 проекту.

3.3. У проекті зустрічаються терміни, дефініції яких не визначаються в
ч. 1 ст. 1 проекту, зокрема, «лобістський контракт» (п. 3 ч. 5 ст. 9 проекту), «візуальна ідентифікація лобіста» (ч. 3 ст. 16), «безпосередній непублічний контакт» (ч. 2 ст. 2), «персональний непублічний контакт» (ч. 1 ст. 14),«обмеження в використанні мови» (ч. 3 ст. 9), «замовні публічні акції»
(ч. 1 ст. 14) та ін.

3.4. У ст. 6 проекту пропонується встановити спеціальні вимоги до виконавців послуг з лобізму – професійних суб’єктів лобізму. На нашу думку, зазначені вимоги слід розповсюдити також на субпідрядників з надання лобістських послуг. Адже згідно з ч. 2 ст. 902 Цивільного кодексу України у випадках, встановлених договором, *виконавець має право покласти виконання договору про надання послуг на іншу особу*, залишаючись відповідальним в повному обсязі перед замовником за порушення договору.

3.5. В ч. 1 ст. 6 проекту визначається, що «професійними суб’єктами лобізму можуть бути громадяни України, які зареєстровані як фізичні особи - підприємці, та юридичні особи, що зареєстровані в Україні, як суб’єкти підприємницької діяльності, та інформація про таких суб’єктів лобізму внесена до державного реєстру суб’єктів лобізму. Виключним видом діяльності професійних суб’єктів лобізму є надання послуг з лобізму». Натомість у проекті відсутні вимоги до суб’єктів лобіювання щодо досягнення певного віку, наявності відповідної освіти, володіння практичними навичками взаємодії з різними державними структурами, наявності досвіду роботи в державних органах тощо. Між тим, у деяких державах ці вимоги чітко визначено[[1]](#footnote-1).

3.6. Положення проекту потребують конкретизації в контексті визначення деяких підстав, відповідно до яких особа не може бути лобістом та здійснювати лобістську діяльність (ч. 2 ст. 7 проекту), зокрема, про те, що не можуть бути лобістами та здійснювати лобістську діяльність іноземці та особи без громадянства (п. е ч. 2 ст. 7). Проте у проекті оминається питання можливості або неможливості бути лобістом особі з подвійним громадянством, одне з яких є українським.

3.7. Деякі з обмежень лобістської діяльності, передбачених ст. 9 проекту, є недостатньо зрозумілими і обґрунтованими. Йдеться, зокрема, про «зниження рівня свободи слова», «обмеження в використанні мови» (очевидно, державної) (ч. 3 ст. 9 проекту).

У проекті передбачається заборона здійснення лобістської діяльності іншими суб’єктами, що не мають статусу суб’єкта лобізму та/або лобіста (ч. 4 ст. 9). Таким особам забороняються, зокрема, будь-які прямі ділові контакти груп інтересів з посадовими та службовими особами суб’єктів владних повноважень поза межами публічних заходів (ч. 4 ст. 9). Проте положеннями проекту не регламентується, які саме юридичні наслідки наступатимуть для осіб, які не мають статусу суб’єкта лобістської діяльності, а також відповідної посадової чи службової особи у випадку порушення цього припису.

Викликає також сумніви доцільність заборони суб’єктам лобізму та лобістам займатися «будь-якими іншими видами підприємницької діяльності, окрім лобіювання» (п. 1 ч. 5 ст. 9), адже лобістська діяльність не завжди може здійснюватись на постійній основі. Крім того, розвиток і ускладнення суспільних відносин призводять до зростання кількості суб'єктів лобістської діяльності. Переважна більшість великих компаній, які надають консалтингові, юридичні та інші професійні послуги, крім своїх основних функцій активно залучаються до процесу лобіювання інтересів клієнтів у державних органах. Встановлення заборони суміщення такої діяльності з вчиненням лобістських операцій може призвести до витіснення їх «в тінь». Таким чином, великі компанії фактично можуть бути позбавлені можливості ведення законної, відкритої лобістської діяльності, що потенційно може призвести лише до численних зловживань і, таким чином, звести нанівець всі спроби правового регулювання лобізму.

3.8. Викликають певні сумніви такі приписи проекту, як заборона суб’єктам лобізму та лобістам «зловживати лобіюванням та правами, наданими ним в межах здійснення лобістської діяльності» (п. 6 ч. 5 ст. 9 проекту); «діяти таким чином, щоб поставити суб’єкта владних повноважень та/або безпосередньо об’єктів лобізму в будь-яку залежність від себе та/або замовника послуг з лобіювання та/або групи інтересів» (п. 8 ч. 5 ст. 9); заборона об’єктам лобізму «прямо або опосередковано отримувати будь-які обіцянки від суб’єкта лобізму, лобіста, замовника послуг з лобіювання або груп інтересів щодо працевлаштування об’єкта лобізму або його близьких осіб» (пп. 2 ч. 1 ст. 10), яке зберігатиме чинність протягом п’яти років з дати втрати особою статусу об’єкта лобіювання (ч. 2 ст. 10), а також «діяти таким чином, щоб поставити себе в будь-яку залежність від суб’єкта лобізму та/або лобіста та/або замовника послуг з лобіювання та/або групи інтересів, а також діяти таким чином, щоб поставити суб’єкт лобізму, замовника послуг з лобіювання або групу інтересів в будь-яку залежність від суб’єкта владних повноважень, об’єкта лобіювання або пов’язаних з ними осіб» (пп. 4 ч. 1 ст. 10).

На нашу думку, зазначені приписи містять оціночні судження, у зв’язку з чим механізм правильної кваліфікації такої забороненої поведінки та відповідальності за скоєння цих правопорушень виглядає незрозумілим.

3.9. У спеціальній юридичній літературі в якості форм лобістської діяльності виокремлюють прямий і непрямий лобізм. Прямий лобізм орієнтований на безпосередній вплив на об’єкт впливу (наприклад, переконання суб’єкта владних повноважень під час особистого спілкування; організація консультацій з питань, що становить предмет лобіювання; підготовка експертизи законопроектів; виступи на засіданнях комітетів і комісій законодавчого органу тощо). Своєю чергою, непрямий (опосередкований) лобізм ставить за мету формування певної громадської думки з питання через ЗМІ, проведення публічних акцій протесту, зборів, маніфестацій, страйків, організацію науково-практичних конференцій, семінарів, «круглих столів», підготовку прогнозів і надання результатів досліджень з метою здійснення впливу на прийняття рішень в уряді і комітетах парламенту. У цьому контексті, на думку Головного управління, деякі запропоновані у ст. 14 проекту методи лобіювання викликають обґрунтовані сумніви.

Йдеться про такі методи лобіювання, як: «організація публікацій та виступів у засобах масової інформації на підтримку конкретних проектів рішень суб’єктів владних повноважень» та «підготовка, організація, координація, проведення замовних публічних акцій, заохочення до участі в них» (ч. 1 ст. 14). По-перше, непряме лобіювання інтересів, як правило, пов'язане з впливом не тільки на відповідних посадових осіб і парламентарів, а й на інших осіб, які не займають будь-які посади в органах законодавчої та виконавчої гілки влади, і передбачає звернення до способів опосередкованого впливу, у зв’язку з чим довести намір особи лобіювати конкретний інтерес стає вкрай ускладненим. По-друге, нормативне регулювання питання непрямого лобіювання інтересів, на наш погляд, не є раціональним, адже практичне відокремлення лобістських операцій від вільного волевиявлення (наприклад, свободи думки, слова і т. д.) буде вкрай складним для реалізації. Тому в умовах правової регламентації непрямого лобіювання інтересів зазначені права можуть бути поставлені під загрозу.

3.10. У ч. 2 ст. 18 проекту пропонується закріпити положення про те, що «державне регулювання лобістської діяльності є елементом загальнодержавної системи запобігання та протидії корупції», проте зміст поняття «загальнодержавної системи запобігання та протидії корупції» чинним законодавством та поданим проектом не визначаються. Виходячи з аналізу змісту проекту, державне регулювання та контроль за діяльністю з лобіювання *здійснюватиме* уповноважений державний орган (а саме – *Національне агентство з питань запобігання корупції* (ч. 1 ст. 1 проекту)), який положеннями даного проекту наділятиметься низкою додаткових повноважень. Проте відповідних змін до Закону України «Про запобігання корупції» у проекті не пропонується, хоча їх необхідність є очевидною. Водночас звертаємо увагу на те, що питання покладання певних *управлінських* повноважень на конкретні *центральні органи виконавчої влади* не може вирішуватись на законодавчому рівні, оскільки відноситься до конституційних повноважень Уряду.

3.11. Викликає певні зауваження також запропонований механізм фінансової звітності суб’єкта лобіювання (ч. 4 ст. 17 проекту), згідно із яким лобіст «щомісячно надаватиме звіт до уповноваженого державного органу в порядку та строки, встановлені уповноваженим державним органом, про всі лобістські проекти, із зазначенням в такому звіті окремо по кожному лобістському проекту: інформації щодо кожного лобістського контакту за проектом, включаючи час, дату та місце його проведення, перелік його учасників, прийняті об’єктом лобізму та/або суб’єктом владних повноважень рішення, які стосуються лобістського проекту; інформацію про отримані протягом звітного місяця за кожним лобістським проектом кошти від замовника послуг лобізму за договором про надання послуг з лобіювання та здійснені витрати на лобіювання». Разом з тим, у проекті не передбачено, у якій формі подаватиметься такий звіт; у який спосіб уповноважений державний орган проводитиме перевірку достовірності відомостей, відображених у звітах лобістів про свою діяльність; які юридичні наслідки наставатимуть для суб’єкта лобіювання у випадку неподання звіту або подання недостовірної інформації тощо.

**4.** Деякі з запропонованих у проекті прав лобістів і форм лобістського впливу викликають сумніви з точки зору правомірності, а тому не можуть бути підтримані.

4.1. Не може бути позитивно оцінена ідея щодо надання права лобістам брати участь у засіданнях Погоджувальної ради депутатських фракцій (депутатських груп) у парламенті (запропонований новий п. г ст. 73 Регламенту Верховної Ради України). Адже Погоджувальна рада є дорадчим органом парламенту, засідання якого відповідно до ч. 1 ст. 73 Регламенту Верховної Ради України проводяться для попередньої підготовки і розгляду організаційних питань роботи парламенту та прямо не стосуються реалізації прав лобістів.

4.2. У законопроекті пропонується надати право особам, що зареєстровані у державному реєстрі суб’єктів лобізму відповідно до Закону України
«Про лобізм» та за наявності відповідної акредитації у Верховній Раді брати участь в комітетських слуханнях та засіданнях комітетів *з правом виступу без додаткового запрошення* (зміни до ч. 10 ст. 29 та запропонований новий абзац ч. 4 ст. 48 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»). Вважаємо, що наявність права лобістів на участь в роботі парламентських органів не повинна позбавляти останніх можливості самостійно організовувати свою роботу, включаючи визначення осіб, які можуть брати участь в їх засіданнях. Наразі закон не передбачає можливості участі яких-небудь осіб у засіданнях парламентських комітетів без їх запрошення. До того ж, реалізація пропонованих положень на практиці (у разі прийняття даного проекту) може викликати суттєві труднощі в роботі парламентських комітетів. Наприклад, поява на засіданні комітету двох-трьох десятків лобістів із правом виступу з кожного питання та правом внесення пропозицій і висловлення зауважень у кожного здатна паралізувати його роботу.

4.3. У ст. 11 проекту, на нашу думку, міститься доволі вузький перелік осіб, які не можуть бути замовниками лобіювання та групою інтересів. Виходячи з того, що замовником лобістських послуг може бути фізична або юридична особа (в ч. 1 ст. 1 проекту не зазначається юридична особа приватного або публічного права), на замовлення, в інтересах та за винагороду від якої суб’єкт лобістської діяльності здійснює лобіювання, постає запитання – чи можуть бути замовниками лобістських послуг (групами інтересів) або надавати доручення на здійснення лобіювання органи державної влади і місцевого самоврядування, їх службові і посадові особи; державні установи, організації та інші суб’єкти, діяльність яких фінансується з державного бюджету України або місцевих бюджетів; суб’єкти підприємницької діяльності, якщо корпоративні права держави в них перевищують певний відсоток; іноземні суб’єкти; суб’єкти господарської діяльності і неприбуткові організації, які прямо або опосередковано створені іноземними суб’єктами або в статутному фонді яких частка іноземних суб’єктів становить певний відсоток.

Принагідно зауважимо, що ефективне законодавче регулювання лобіювання у вітчизняних умовах може бути здійснено виключно як елемент комплексного оновлення законодавства про правовий статус органів і посадових осіб публічної влади, побудованого на принципово новій концепції відносин між особою і суб’єктом владних повноважень. Йдеться, насамперед, про реалізацію конституційного принципу несумісності посади особи, уповноваженої на виконання функцій держави або, яка перебуває на службі в органах місцевого самоврядування, з іншими видами діяльності, що можуть вплинути на її незалежність і неупередженість при виконанні своїх обов’язків[[2]](#footnote-2).

З огляду на зазначене вище вбачається, що перелік осіб, які не можуть бути замовником лобіювання та групою інтересів (ст. 11 проекту), має бути суттєво розширений, адже органи державної влади та місцевого самоврядування, а також їх посадові і службові особи, *a priori*, не можуть бути замовниками лобістських послуг або групою інтересів.

Аналогічний підхід використовується в практиці переважної більшості сучасних держав, в яких лобізм ефективно використовується для просування інтересів різних груп і організацій в парламенті і виконавчих органах державної влади, особливо беручи до уваги, що замовниками лобістських послуг, як правило, є особи, пов'язані з фінансовою та політичною елітою сучасного суспільства. Наприклад, в Законі Литовської Республіки «Про лобістську діяльність» чітко перераховуються категорії осіб, які не можуть бути клієнтами лобістів – це політичні діячі, державні службовці, судді, державні і муніципальні органи і інститути, державні і муніципальні підприємства[[3]](#footnote-3). Закон Республіки Македонія «Про лобіювання», 2008 року, так само передбачає, що обрані або призначені особи, які виконують професійні обов’язки, встановлені законом, в органах законодавчої, виконавчої та місцевої влади, не можуть здійснювати лобіювання під час перебування на посаді і не можуть бути замовниками лобістських послуг (ст. 8)[[4]](#footnote-4).

З урахуванням зазначеного викликають заперечення запропоновані у проекті новели щодо внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині віднесення до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад «затвердження договорів з надання послуг лобізму, укладених сільським, селищним, міським головою від імені ради, предмет лобіювання за якими відноситься до її виключної компетенції»; до повноважень сільського, селищного, міського голови повноваження щодо «укладання від імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету договори з надання послуг лобізму, предмет лобіювання за якими відноситься до її виключної компетенції, та подає їх на затвердження відповідної ради», а також вирішення виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради питання стосовно «прийняття рішень щодо укладання договорів з надання послуг лобізму предмет лобіювання за якими відноситься до її виключної компетенції» (пп. 5 п. 2 Розділу VIІ «Прикінцеві та Перехідні положення» проекту).

4.4. В ч. 2 ст. 29 проекту передбачаються види «заходів впливу» на суб’єкта лобізму та/або лобіста у разі невиконання (неналежного виконання) вимог законодавства з питань регулювання лобістської діяльності. Однак у тексті проекту не визначається, з якими конкретно правопорушеннями пов’язується застосування тієї чи іншої санкції. Згідно з ч. 3 ст. 29 «*порядок та умови застосування заходів впливу* до суб’єктів лобізму, лобістів, об’єктів лобізму та інших учасників лобістської діяльності у випадках, передбачених цим Законом та іншими законами, *встановлюється державним уповноваженим органом*», а у п. 3 ч. 2 ст. 20 проекту на державний уповноважений орган покладається «розробка та затвердження Порядку та умов застосування заходів впливу до суб’єктів лобізму, лобістів, об’єктів лобізму та інших учасників лобістської діяльності». З таким підходом неможливо погодитись, адже згідно з п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України  засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них *визначаються виключно законами*.

Крім того, згідно з п. 6 ч. 2 ст. 20 проекту уповноважений орган здійснює «прийняття розпоряджень про усунення порушень в діяльності суб’єктів лобізму, лобістів, об’єктів лобізму та суб’єктів владних повноважень в частині, що стосується лобіювання», а у п. 7 ч. 2 ст. 20 проекту *на державний уповноважений орган* покладається «*застосування заходів впливу та санкцій до суб’єктів* лобізму, лобістів, об’єктів лобізму та інших учасників лобістської діяльності у випадках, передбачених цим Законом, Законом України
«Про запобігання корупції» та іншими законами *відповідно до порядку, встановленому державним уповноваженим органом*». Тобто, по суті, у проекті передбачається покладення на один і той же орган, і встановлення підстав та правил юридичної відповідальності, і їх застосування до правопорушників, що само по собі є порушенням основоположних принципів контрольної діяльності.

Аналогічне зауваження стосується п. п. 1, 2, 4, 5 ч. 2 ст. 20, за якими до повноважень державного уповноваженого органу одночасно належать: «встановлення організаційних та правових засад діяльності професійних суб’єктів лобізму та лобістів в межах, встановлених цим Законом»; «розробка та затвердження Положення про державний реєстр суб’єктів лобізму»; «реєстрація суб’єктів лобізму та лобістів шляхом внесення інформації про них до державного реєстру суб’єктів лобізму»; та «здійснення контролю, в тому числі шляхом перевірок, за дотриманням суб’єктами лобізму та лобістами вимог цього Закону».

У цьому зв’язку варто також звернути увагу на те, що підходи до відповідальності суб’єктів лобістської діяльності, запропоновані у проекті, не повною мірою узгоджуються із заходами відповідальності, що застосовуються в деяких європейських країнах[[5]](#footnote-5).

Водночас у проекті оминається питання щодо підстав та порядку притягнення до відповідальності за порушення законодавства про регулювання лобістської діяльності інших учасників лобістських відносин, а саме об’єктів лобіювання, тобто, відповідних посадових осіб та замовників лобістських послуг (групи інтересів).

**5.** У проекті не зроблено спроб законодавчого обмеження діяльності «тіньових» (не зареєстрованих в установленому порядку) лобістів. Відповідне питання не вирішується ні в його тексті, ні в Розділі VII («Прикінцеві та Перехідні положення») шляхом внесення змін до інших законодавчих актів. Зауважимо, що у проекті пропонується внести зміни до Кримінального кодексу України, криміналізувавши лише вчинення дій з лобіювання без державної реєстрації в якості суб’єкта лобіювання та/або лобіста (пп. 2 п. 2 Розділу VII проекту).

Чинне законодавство наразі не встановлює механізмів запобігання здійсненню «тіньового» лобістського впливу, механізмів виявлення та притягнення до відповідальності незареєстрованих лобістів, які зменшували б привабливість та ефективність «тіньового» лобізму в порівнянні з легальним. Враховуючи те, що «тіньове» лобіювання в умовах вітчизняних реалій,
де-факто, є значно ефективнішим за передбачене у проекті легальне, а його здійснення не пов’язане з необхідністю виконання численних процедурних формальностей та проходження офіційних перевірок, прийняття проекту у запропонованому вигляді навряд чи суттєво сприятиме виведенню вітчизняних лобістів з «тіні».

**6.** У проекті пропонується самоврядне регулювання та контроль за лобістською діяльністю покласти також на «саморегулівні організації» (ч. 4
ст. 18). У цьому зв’язку пропонується створити низку органів, які, насамперед, представлятимуть лобістів у відносинах з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності, громадськими об’єднаннями та міжнародними організаціями (ч. 3 ст. 23; ч. 2
ст. 27 проекту). Йдеться про створення Асоціації лобістів України (ст. 23), Ради лобістів України (ст. 27), ревізійної комісії (ст. 25), з’їзду лобістів (ст. 26), інших об’єднань лобістів та суб’єктів лобізму (ст. 28). З моменту державної реєстрації Асоціації лобістів України її членами автоматично стають усі лобісти, інформація про яких внесена до державного реєстру суб’єктів лобізму (ч. 6 ст. 23). Кожна особа, що зареєстрована у державному реєстрі суб’єктів лобізму як лобіст, зобов'язана сплачувати членські внески Асоціації лобістів України (ч. 8 ст. 23).

Положення проекту чітко не визначають правову природу та правовий статус Асоціації лобістів України, однак із аналізу запропонованого порядку її створення, суспільного призначення та сфери діяльності вбачається, що йдеться про громадську організацію на кшталт профспілки. Адже відповідно до ст. 36 Конституції України професійні спілки є громадськими організаціями, що об'єднують громадян, пов’язаних спільними інтересами за родом їх професійної діяльності та створюються ними з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів. У зв’язку з цим запропоноване у проекті заснування та регламентація діяльності на законодавчому рівні конкретної громадської організації (Асоціації лобістів України) має ознаки невідповідності нормам Конституції України, адже професійні спілки *утворюються без попереднього дозволу на основі вільного вибору їх членів.* Усі професійні спілки мають рівні права (ст. 36 Конституції України). Є очевидним, що заснування і діяльність громадської організації не може санкціонуватись та регулюватись державою, причому на законодавчому рівні, з виокремленням її з-поміж інших громадських організацій. Крім того, положення проекту стосовно членства в Асоціації лобістів України усіх лобістів України та обов’язкової сплати ними членських внесків також порушує норму тієї ж ст. 36 Конституції України, відповідно до якої ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян.

Принагідно зауважимо, що створення саморегулівних організацій лобістів на підставі положень закону є нетиповим для зарубіжного підходу в частині регулювання лобізму. У багатьох країнах, в яких відсутні вимоги про обов’язкову реєстрацію лобістів, лобістські організації створюються самостійно, незалежно від положень закону, самостійно схвалюють кодекси поведінки і порядок вступу до них.

**7.** Не можна вважати прийнятним те, що у проекті не обмежується максимальна кількість лобістів, які можуть представляти інтереси одного і того ж замовника. Лобісту також не забороняється представляти одночасно інтереси двох і більше конкуруючих між собою замовників послуг з лобізму, якщо це може спричинити конфлікт інтересів. Натомість, наприклад, в Кодексі етики лобістів Литовської Республіки 2005 року, що являє собою лаконічне зведення етичних принципів і правил, якими повинні керуватися лобісти при здійсненні лобіювання, одним із принципів діяльності лобіста є запобігання конфлікту інтересів: лобіст не може представляти і захищати інтереси третіх осіб, інтереси яких конфліктують з клієнтами лобістських послуг, за винятком отримання на це їхньої згоди; якщо лобіст вважає, що здійснення лобіювання в інтересах одного клієнта може мати істотний вплив на іншого його клієнта, він повинен його поінформувати про всі можливі наслідки й одержати згоду на продовження лобіювання; лобіст повинен негайно повідомити своїх клієнтів про будь-який потенційний конфлікт інтересів і вказати можливі шляхи, щоб цього уникнути; лобіст повинен інформувати клієнта про будь-яку третю сторону, яку він залучає до представництва і захисту клієнта (Принцип 6)[[6]](#footnote-6).

Деякі положення такого характеру містяться в українському законодавстві та кодексах етики (поведінки) в галузі адвокатської діяльності, антикорупційному законодавстві, діяльності у сфері реклами, проте природа та цілі цих норм не стосуються лобіювання.

**8.** Реалізація положень проекту потребуватиме додаткових видатків з Державного бюджету України, зокрема, на створення і ведення державного реєстру суб’єктів лобіювання уповноваженим державним органом. Однак всупереч вимогам ч. 1 ст. 27 Бюджетного кодексу України та ч. 3 ст. 91 Регламенту Верховної Ради України фінансово-економічне обґрунтування і розрахунок розміру відповідних витрат до проекту не додані.

**9.** Зауваження Головного управління щодо змісту і форми викладення пропонованого проекту не вичерпуються вищенаведеними. Однак, з огляду на зміст та обсяг викладеного вище вважаємо недоцільним подальше розширення цього висновку.

Узагальнюючий висновок: законопроект потребує істотного доопрацювання.

Керівник Головного управління С. Тихонюк

Вик.: О. Мірошниченко, Е. Вальковський

1. Так, в Законі Республіки Македонія «Про лобіювання» зазначається, що лобіст повинен відповідати наступним умовам: мати вищу освіту в галузі лобіювання; бути правоздатним, не мати судової заборони займатися діяльністю в галузі лобіювання (ч. 2 ст. 7). Особа, яка не є громадянином Республіки Македонія, може здійснювати лобіювання в Республіці Македонія, якщо він/вона є зареєстрованим лобістом згідно з цим Законом (ч. 4 ст. 7) /Див.: Діалог суспільства і влади: європейські правові стандарти та досвід : зб. документів / [Верховна Рада України. Ін-т законодавства](http://catalog.odnb.odessa.ua/opac/index.php?url=/auteurs/view/8822/source:default), [НАН України. Секція суспільних і гуманітарних наук](http://catalog.odnb.odessa.ua/opac/index.php?url=/auteurs/view/153481/source:default); Упоряд. [В. О. Зайчук](http://catalog.odnb.odessa.ua/opac/index.php?url=/auteurs/view/85818/source:default), [О. С. Онищенко](http://catalog.odnb.odessa.ua/opac/index.php?url=/auteurs/view/33394/source:default), [О. Л. Копиленко](http://catalog.odnb.odessa.ua/opac/index.php?url=/auteurs/view/44113/source:default). К. : Парламентське вид-во, 2011.480 с. С. 370. [↑](#footnote-ref-1)
2. Газізов М. М. Адаптація досвіду лобістської діяльності країн розвиненої демократії в Україні. *Політичні та правові засади державного управління*. 1(49)/2016. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2016-1/doc/4/03.pdf> [↑](#footnote-ref-2)
3. Lithuania. Law on Lobbying Activities. No. VIII-1749 of 27 June 2000/Revised. Article 8. [↑](#footnote-ref-3)
4. Див.: Діалог суспільства і влади: європейські правові стандарти та досвід : зб. документів / [Верховна Рада України. Ін-т законодавства](http://catalog.odnb.odessa.ua/opac/index.php?url=/auteurs/view/8822/source:default), [НАН України. Секція суспільних і гуманітарних наук](http://catalog.odnb.odessa.ua/opac/index.php?url=/auteurs/view/153481/source:default); Упоряд. [В. О. Зайчук](http://catalog.odnb.odessa.ua/opac/index.php?url=/auteurs/view/85818/source:default), [О. С. Онищенко](http://catalog.odnb.odessa.ua/opac/index.php?url=/auteurs/view/33394/source:default), [О. Л. Копиленко](http://catalog.odnb.odessa.ua/opac/index.php?url=/auteurs/view/44113/source:default). К. : Парламентське вид-во, 2011.480 с. С. 370. [↑](#footnote-ref-4)
5. Наприклад, відповідальність за подання неправдивих даних чи порушення правил лобіювання в ЄС полягає в тому, що реєстрація може бути призупинена чи анульована. На національному рівні в деяких державах-членах ЄС діють суворіші норми. Наприклад, в Австрії адміністративні штрафи можуть сягати
60 тис. євро, а поновлення реєстрації після анулювання в результаті порушення може відбутись лише через
3 роки після такого анулювання; у Франції штрафи можуть сягати 30 тис. євро; в Ірландії в деяких випадках може дійти до ув’язнення /Див.: Барандій М. Brussels Insider: чи відповідає європейським стандартам законопроект 3059 про лобіювання в Україні? URL: [https://www.asterslaw.com/ua/press center/legal alerts/brussels insider chi vidpovidae evropeyskim standartam zakonoproekt 3059 pro lobiyuvannya v ukraini/](https://www.asterslaw.com/ua/press%20center/legal%20alerts/brussels%20insider%20chi%20vidpovidae%20evropeyskim%20standartam%20zakonoproekt%203059%20pro%20lobiyuvannya%20v%20ukraini/). У законодавстві Польщі передбачено, що на особу, яка здійснює лобістську діяльність без реєстрації, накладають штраф у розмірі від 3 до 50 тис. польських злотих. В США розмір штрафу за порушення лобістського законодавства становить від 50 тис. до 200 тис. доларів США, а окрім цього, передбачене й позбавлення волі строком до п’яти років; в якості додаткового покарання передбачено позбавлення права займатись протягом трьох років лобістською діяльністю /Див.: Шведа О.С.Міжнародно*-*правове регулювання*інституту*лобіювання. Дис. канд..юрид. наук. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2019. С. 119, 136. [↑](#footnote-ref-5)
6. Інститут лобіювання в Україні та за кордоном: походження, проблеми, перспективи розвитку. Науково-інформаційне видання / Д. Базілевич, В. Нестерович, В. Федоренко; Інститут професійного лобіювання та адвокасі. К.: ФОП Москаленко О.М., 2015. 111 с. С. 50. [↑](#footnote-ref-6)