



# ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

## Комітет з питань правової політики

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-35-84

---

### В И С Н О В О К

щодо проекту Закону про лобізм  
(реєстр. № 3059-1 від 28 лютого 2020 року)

За дорученням Голови Верховної Ради України від 02 березня 2020 року Комітет Верховної Ради України з питань правової політики розглянув на своєму засіданні 03 березня 2021 року (протокол № 49) проект Закону про лобізм (реєстр. № 3059-1 від 28 лютого 2020 року), поданий народними депутатами України Дубінським О.А., Василевською-Смаглюк О.М. (далі – Законопроект), та встановив таке.

Згідно з пояснювальною запискою до Законопроекту його метою є визначення загальних правових та організаційних засад лобістської діяльності для забезпечення прозорості та на законних підставах комунікації з суб'єктами владних повноважень, а також законодавчого забезпечення належного державного та громадського контролю при здійсненні лобістської діяльності.

Для досягнення зазначеної мети авторами пропонується прийняти новий Закон про лобізм, який визначатиме загальні правові та організаційні засади лобістської діяльності для забезпечення прозорості комунікації з суб'єктами владних повноважень в Україні. Крім того, пропонується внести відповідні зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України, законів України «Про комітети Верховної Ради України», «Про місцеве самоврядування в Україні», Регламенту Верховної Ради України.

Розглядаючи Законопроект, Комітет з питань правової політики виходить з такого.

Пунктом д) частини другої статті 7 Законопроекту пропонується норма про те, що «не може бути лобістом та здійснювати лобістську діяльність, зокрема, близькі особи посадових осіб суб'єктів владних повноважень, зазначені у пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції», судді, народного депутата України». Члени Комітету звертають увагу на те, що прийняття цієї норми призведе до звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод громадян, що прямо суперечить частині третій статті 22 Конституції України, відповідно до якої при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не

допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. Крім того, згідно з частиною першою статті 64 Основного Закону України конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 (справа про постійне користування земельними ділянками) вказав, що звуження змісту та обсягу прав і свобод є їх обмеженням. У традиційному розумінні діяльності визначальними поняття змісту прав людини є умови і засоби, які становлять можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування та розвитку. Обсяг прав людини – це їх сутнісна властивість, виражена кількісними показниками можливостей людини, які відображені відповідними правами, що не є однорідними і загальними. Загальновизнаним є правило, згідно з яким сутність змісту основного права в жодному разі не може бути порушена (абзац четвертий підпункту 5.2 пункту 5 мотивувальної частини Рішення).

Члени Комітету також звертають увагу на те, що частиною третьою статті 9 Законопроекту пропонується заборонити здійснення лобістської діяльності з питань, зокрема, конституційного ладу, територіальної цілісності, національної безпеки, воєнної безпеки, громадської безпеки і порядку, державної безпеки, зовнішньої політики. Такі положення, на думку членів Комітету, суперечать частинам другій, третій статті 5 Основного Закону України, якими передбачено право народу визначати і змінювати конституційний лад в Україні, тим більше, що народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні. Більш того, статтею 73 Конституції України передбачено, що питання про зміну території України вирішуються виключно всеукраїнським референдумом. Також такі положення суперечать пунктам 9 та 17 частини першої статті 92 Основного Закону України, відповідно до яких засади зовнішніх зносин, а також основи національної безпеки і забезпечення громадського порядку визначаються законами України.

Також Законопроектом пропонується передбачити, що «не може бути замовником лобіювання та групою інтересів ... фізичні ... особи ... зареєстровані на тимчасово окупованих територіях України» (пункт третій частини першої статті 11 Законопроекту). Члени Комітету зазначають, що запропоновані положення суперечать положенням частини другої статті 24 Конституції України, згідно з якими не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Більш того, відповідно до частини першої статті 64 Основного Закону України конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. Ці самі зауваження стосуються положень, якими передбачається, що не можуть бути «засновниками, учасниками чи акціонерами, а також кінцевими бенефіціарними власниками юридичної особи професійного суб'єкта лобізму, зокрема, фізичні ... особи,

які ... зареєстровані на тимчасово окупованих територіях України» (пункт 5 частини другої статті 6 Законопроекту).

Стаття 20 Законопроекту присвячена «органу, що здійснює державне регулювання лобістської діяльності». В ній вказано, що «державне регулювання та контроль за діяльністю з лобіювання здійснює державний уповноважений орган та інші органи державної влади у межах своїх повноважень». При цьому, у абзаці вісімнадцятому частини першої статті 1 Законопроекту зазначається, що уповноваженим державним органом, що здійснює державне регулювання та нагляд за діяльністю з лобізму є Національне агентство з питань запобігання корупції. Члени Комітету звертають увагу на неясність вказаних норм, незрозумілим залишається, чи Національне агентство з питань запобігання корупції є єдиним уповноваженим державним органом, що здійснює державне регулювання та нагляд за діяльністю з лобізму, чи одним із таких органів. В даному випадку вбачається порушення принципу верховенства права, закріпленого статтею 8 Основного Закону України, одним з елементів якого є принцип правової визначеності, який вимагає чіткості, зрозумілості й однозначності правових норм.

Частиною четвертою статті 20 Законопроекту передбачається право державного уповноваженого органу «у межах, визначених цим Законом, делегувати частину своїх повноважень саморегульним організаціям». На думку членів Комітету, такі положення суперечать частині другій статті 19 Конституції України, відповідно до якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. При цьому Основним Законом України не передбачається можливості делегування функцій та повноважень державного органу саморегульним організаціям.

Щодо запропонованої норми про те, що «Лобіст стає членом Асоціації лобістів України з дня внесення інформації про нього до державного реєстру суб'єктів лобізму. Кожна особа, що зареєстрована у державному реєстрі суб'єктів лобізму як лобіст, зобов'язана сплачувати членські внески Асоціації лобістів України» (частини сьома та восьма статті 23 Законопроекту), члени Комітету звертають увагу на те, що хоча частиною першою статті 36 Конституції України передбачено право громадян України на свободу об'єднання у громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, запропоновані положення суперечать частині четвертій цієї ж статті, відповідно до якої ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян чи обмежений у правах за належність чи неналежність до громадських організацій.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України у своєму висновку висловило низку зауважень до змісту Законопроекту, зокрема, щодо неконституційності окремих запропонованих норм. Додатково Управління зазначило, що Законопроект всупереч вимогам

частини першої статті 27 Бюджетного кодексу України та частини третьої статті 91 Регламенту Верховної Ради України не містить розрахунку розміру відповідних витрат. З огляду на вищевказане, Управління дійшло висновку про те, що Законопроект потребує істотного доопрацювання.

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету у своєму висновку від 03 червня 2020 року зазначив, що Законопроект має вплив на показники державного бюджету (призведе до збільшення видатків, а також може зумовити збільшення доходів залежно від виявлених правопорушень), проте суб'єктом права законодавчої ініціативи не надано належного фінансово-економічного обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки) та пропозицій змін до законодавчих актів України щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджету.

Міністерство юстиції України висловило низку зауважень до Законопроекту та вважає, що він потребує доопрацювання.

Інститут законодавства Верховної Ради України, Національна академія правових наук України, Організація з безпеки та співробітництва в Європі висловили низку зауважень і рекомендацій до Законопроекту.

Зважаючи на те, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права, Конституція України має найвищу юридичну силу, а закони та інші нормативно-правові акти приймаються на її основі і повинні відповідати їй (частини перша, друга статті 8 Основного Закону України), члени Комітету дійшли висновку, що прийняття вказаного Законопроекту призведе до порушення численних норм Конституції України.

На підставі викладеного, Комітет з питань правової політики вирішив:

1. Визнати проект Закону про лобізм (реєстр. № 3059-1 від 28 лютого 2020 року), поданий народними депутатами України Дубінським О.А. та Василевською-Смаглюк О.М., таким, що суперечить положенням Конституції України.

2. Рекомендувати Голові Верховної Ради України повернути Законопроект суб'єкту права законодавчої ініціативи без його включення до порядку денного п'ятої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання та розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України.

Голова Комітету

А.Є. КОСТІН



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Костін Андрій Євгенович  
Сертифікат: 58E2D9E7F900307B0400000053E22E001E348F00  
Дійсний до: 27.01.2023 0:00:00

Апарат Верховної Ради України  
№ 04-26/03-2021/79515 від 04.03.2021

