

## РИЗИКИ ТА ЗАГРОЗИ ДЛЯ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ВІД НАСЛІДКІВ ПРИЙНЯТТЯ ЗАКОНУ ПРО ЛОБІЮВАННЯ.

### Процес підготовки законодавчої ініціативи і критика з боку громадських організацій та експертного середовища.

**23.02.2024** Верховною Радою України 236-ма голосами «За» був прийнятий у 2-му читанні **Проект Закону про доброчесне лобіювання** №10337. Порівняно з голосуванням у 1-му читанні (309 голосів «За»), підтримка законопроекту суттєво знизилася. Закон «Про лобіювання» набрав чинності 14.03.2024 за № 3606-IX з відкладеною датою введення в дію не пізніше 01.01.2025 (або через два місяці з дня початку функціонування Реєстру прозорості). Процес ініціювання і завершення законодавчої ініціативи щодо законопроекту про лобізм був дуже стислим (7 місяців) і суперечливим. Зовнішні політичні зобов'язання держави і вузькі часові рамки їх реалізації суттєво вплинули на процес підготовки закону та його зміст (законопроект розроблявся і вносився у ВРУ у липні-листопаді 2023 р. у межах підготовки до звіту Єврокомісії щодо відкриття з Україною переговорів про членство в ЄС). Як наслідок, громадське та експертне середовище мали обґрунтовані підстави критикувати владу за численні недоліки у проведенні законодавчої ініціативи, її закритість та неpubлічність.

### Проект закону фактично був написаний одноосібно НАЗК,

який має стати головним контролюючим органом у питаннях лобізму. Така ідея викликала застереження і критику з боку українського громадянського суспільства, яке висунуло до законопроектів НАЗК критичні застереження стосовно вибіркового дотримання принципів Рекомендацій Ради Європи щодо уникнення конфлікту інтересів та запровадження стандартів етичної поведінки лобістів. Також законопроект не розмежував лобізм та громадську адвокацію, а отже не враховував важливий принцип Рекомендацій Ради Європи щодо залученості громадянського суспільства до політичного життя.



Так, на думку Громадянської мережі «Опора», оприлюднений НАЗК проєкт Закону України «Про добросчесне лобювання та адвокацію в Україні» та супровідний до нього проєкт змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення стали проблемними через «неінклюзивний процес розробки» та «невідповідність міжнародним стандартам». Обидва законопроєкти НАЗК підготувало без залучення громадських організацій, а під час подальшого доопрацювання не врахувало зауваження Ради Європи. Фактично, підготовлені НАЗК законопроєкти трактували адвокацію як одну з форм лобізму. Під час консультацій з НАЗК громадськість наполягала вивести з-під дії закону громадські організації, які здійснюють адвокацію для досягнення суспільних змін.

Також громадські організації зазначали, що законопроєкти за своїм змістом та процесом їхнього обговорення не відповідають жодній з трьох рекомендацій Європейської комісії, наданих 8 листопада 2023 року.

### **Дані рекомендації передбачають, що закон про регулювання лобістської діяльності повинен:**



**01**

відповідати європейським стандартам;



**02**

бути результатом відкритої та інклюзивної дискусії із широким спектром зацікавлених сторін (зокрема, організацій громадянського суспільства), широких публічних консультацій;



**03**

не передбачати обмеження законної діяльності організацій громадянського суспільства та не створювати для таких організацій непропорційне адміністративне навантаження.

У підсумку, до прийняття закону в цілому абсолютна більшість правок громадського та експертного середовища були враховані під їх тривалим тиском, однак узгодження правових норм відбулося здебільшого на рівні форми, але за змістом він зберіг багато недоліків. Показовою стала заява колишнього Голови НАЗК О. Новікова після проведення громадських слухань щодо відповідного законопроєкту, що нібито з пропозицій ГО було враховано всі, крім пункту про повне виключення адвокації з регулювання, що не відповідало дійсності. Також цікавими були його слова про те, що у ЄС близько 35% суб'єктів, які зареєстровані згідно з аналогічними законами – громадські організації і це міжнародна практика.

## Ризики Закону України «Про лобіювання» з точки зору міжнародних правових стандартів.

Відповідно до Рекомендацій ОЕСР та Ради Європи, Розробка законів про лобізм має ґрунтуватися на конституції та законах країни-члена. Так, у п. 6 Рекомендацій ОЕСР С(2016)16 зазначено, що «країни не повинні безпосередньо копіювати правила та рекомендації з однієї юрисдикції в іншу. Натомість вони повинні оцінити потенціал і обмеження різних варіантів політики та регулювання та застосувати наслідки та висновки, отримані в інших системах, до свого власного контексту».

В рамках Угоди про асоціацію Україна має зобов'язання забезпечити існування прозорого діалогу між державними органами і представниками громадянського суспільства та бізнесу, проте спосіб та форми такого правового регулювання держава встановлює на власний розсуд.

Однією із семи рекомендацій, які Європейська Комісія надала Україні у своєму Висновку щодо заявки на членство в Європейському Союзі, є:

***впровадження антиолігархічного законодавства з метою обмеження надмірного впливу олігархів на економічне, політичне та суспільне життя; це має бути зроблено в юридично грамотний спосіб та має враховувати майбутній висновок Венеційської комісії стосовно відповідного законодавства (крок 5).***

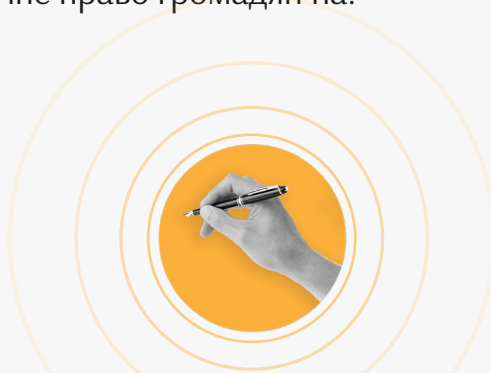
А ще до цього, Венеційська комісія у своєму Висновку від 12 червня 2023 року (п. 33) звернула увагу на необхідність посилення заходів щодо запобігання та боротьби з корупцією, включаючи боротьбу з корупцією на високому рівні, які у свою чергу мають включати подальші заходи у сфері лобіювання та прозорості прийняття державних рішень.

Якщо порівнювати Закон України «Про лобіювання» на відповідність Рекомендаціям СМ/Rec(2017)2 Комітету міністрів Ради Європи, то він відповідає більшості з них, однак стосовно громадських організацій та громадської адвокатури, він лише частково відповідає стандартам етичної поведінки лобістів і не відповідає щодо залученості громадянського суспільства до прийняття політичних рішень.

Відсутність розмежування лобізму та громадянської адвокації не відповідає принципу 4 Рекомендацій РЄ щодо залученості громадянського суспільства до політичного життя, який передбачає, що правове регулювання лобістської діяльності не має порушувати демократичне право громадян на:



**висловлення  
своїх думок;**



**звернення з петиціями  
до державних службовців,  
органів та установ;**



**кампанії за політичні  
зміни та зміни  
до законодавства.**

На порушенні цього принципу найбільше наголошують представники громадянського суспільства в Україні. Вони стверджують, що створення інституту лобізму може призвести до утворення «касти» лобістів і обмеження адвокації інтересів різних верств суспільства.

Закон може мати негативний вплив на свободу вираження, демократичний процес адвокації та діяльність громадянського суспільства. Адвокація стає зарегульованою, спричиняючи те, що в конституційному праві називається chilling effect – ефекти стримування, самообмеження, не кажучи вже про рекомендацію Єврокомісії, за якою регулювання лобізму не повинно перешкоджати чи обмежувати легітимну діяльність громадянського суспільства.

Отже, **головна невідповідність Закону міжнародним практикам – нерозуміння відмінності між лобіюванням як правомірною діяльністю і адвокацією як необхідною діяльністю в демократичному суспільстві.**

Але Закон також має суттєві недоліки способу регулювання Кодексу етичної поведінки лобістів.

Враховуючи міжнародну практику, кодекс поведінки (етичний кодекс) є внутрішнім документом певного об'єднання людей за професійною ознакою, наприклад, лобістів, які домовилися дотримуватися певних правил у своїй діяльності. Натомість Закон передбачає, що Кодекс етичної поведінки затверджуватиметься НАЗК, який є стороннім по відношенню до лобістів суб'єктом.

Закон також не встановлює, що саме має міститися в Кодексі етичної поведінки, а тому він може і не мати необхідних вимог підпункту d) п. 14 Рекомендацій РЄ щодо уникнення конфлікту інтересів та вимоги підпункту b) п. 17 Рекомендацій РЄ щодо наявності керівництва (правил) для державних службовців щодо їхніх відносин з лобістами.

Тобто, **Закон має суттєві вади щодо регулювання Кодексу етичної поведінки з точки зору міжнародної практики:**

- 01** Кодекс планується прийняти зовнішнім органом (НАЗК), хоча подібні документи зазвичай належать саме до внутрішніх актів;
- 02** Кодекс буде спільний для всіх учасників здійснення лобіювання, що знову ж суперечить стандартній логіці прийняття цього документу;
- 03** визначення «учасників здійснення лобіювання» відсутнє і не дозволяє однозначно його інтерпретувати;
- 04** визначення статусу народного депутата (як учасника здійснення лобіювання) через підзаконний акт, що приймається НАЗК, не відповідає Конституції України;
- 05** навіть у разі прийняття Кодексу етичної поведінки згідно з нормами закону, немає жодних гарантій того, що він буде враховувати міжнародні рекомендації.

Дуже важливим і повчальним для України є досвід впровадження законодавчого регулювання лобізму, особливо негативний досвід пост-соціалістичних країн, зокрема – Угорщини.

Там процес впровадження регулювання розтягнувся від 1994 (запровадження добровільного реєстру лобістів) аж до 2006 року (набрав чинності Закон про лобіювання). Угорські законодавці не врахували зауважень громадських організацій щодо розмежування між лобістами та громадським сектором. Громадськість та групи інтересів мали низький рівень підтримки закону. Представники громадськості стверджували, що легалізація лобізму таким чином пішла на користь лише великим комерційним організаціям, які були пов'язані з існуючими фінансово-політичними групами, натомість послабився громадський контроль за діями влади.

Самі лобісти також у підсумку критикували дію закону щодо прозорості лобіювання, оскільки він не сприяв доброзесній конкуренції серед лобістів, але водночас накладав значні обов'язки на зареєстрованих лобістів. Більшість учасників прийняття політичних рішень вважала, що закон не враховує політичний та культурний контекст Угорщини і це негативно впливало на виконання ними закону. Зрештою, у 2011 році закон про лобіювання був скасований через його повну неефективність.

Досвід Угорщини продемонстрував невдалий досвід перенесення законодавчих норм інших країн без врахування правового та політичного контексту, широкої підтримки всіх зацікавлених сторін, незалежного громадського та міжнародного контролю. Фактично, непродуманий закон про лобізм став одним із факторів послаблення громадянського суспільства, посилення авторитарної влади правлячої партії, обмеження прав доступу опозиції до медіа, до виборів тощо.

## Потенційні ризики та загрози для ГО з боку окремих норм Закону.

Пропоноване у законі визначення терміну «лобіювання», а також методів його здійснення, на думку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної ради України, не повною мірою враховують рекомендації Ради Європи, ОЕСР та застосований підхід на рівні установ ЄС.

Комітет Верховної Ради України з питань інтеграції України до Європейського Союзу також застерігає, що запропоноване проєктом Закону визначення терміну «лобіювання» не вказує на мету, задля якої здійснюється такий вплив, що не повністю враховує європейські стандарти. Іншими словами, визначальною ознакою є намір вплинути, а не сам факт впливу.

Крім того, Комітет Верховної Ради України з питань інтеграції України до Європейського Союзу окремо звертає увагу на положення проєкту Закону в частині не поширення інституту лобіювання на адвокацію (при цьому стаття 444 Угоди про асоціацію в англomовній версії містить термін «advocacy», що в українськомовній версії перекладений як «лобістська діяльність»). Однак залишається незрозумілим, відповідно до якого порядку та під регулювання якого саме закону підпадатиме діяльність з адвокації, що не забезпечує дотримання принципу правової визначеності, який вимагає, щоб правове регулювання суспільних відносин було передбачуваним для зацікавлених осіб.



Необхідність чіткого розмежування лобіювання та адвокації, зокрема, вказана у **Рекомендаціях Парламентської асамблеї Ради Європи**, де прямо наголошено, що **важливо, щоб нормативні акти про лобіювання не перешкождали законній діяльності громадянського суспільства й не покладали на такі організації непропорційний адміністративний тягар.**

У законі не достатньо чітко розмежовується здійснення лобістської діяльності від інших видів діяльності, спрямованої на обговорення, визначення чи розробку державної політики чи законодавства, які притаманні демократичній державі.

Зауваження стосовно відмежування від інших видів діяльності та розмежування лобізму й адвокації детально розкриті у **Висновку Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини:**

**01 Під лобіюванням доцільно визначати не лише як фактичний вплив суб'єкта лобіювання на об'єкт лобіювання, а й сам намір здійснення такого впливу.**

На це було наголошено і в рекомендаціях Ради Європи за результатами проведеного аналізу проєкту закону «Про добросовісне лобіювання та адвокацію в Україні» у липні 2023 на етапі його розробки Національним агентством з питань запобігання корупції;

**02 Чітке розмежування вказаних суб'єктів все ж відсутнє,**

що не забезпечує дотримання принципу правової визначеності законодавства;

**03 Об'єднання громадян, громадські організації є важливими суб'єктами демократичного процесу.**

Вони мають бути вільні у здійсненні досліджень, покращення обізнаності і адвокації з питань, які становлять громадський інтерес, а також представляти свою позицію і захищати права і інтереси перед органами державної влади;

**04 Об'єднання мають право брати участь у суспільних і політичних дискусіях,**

незалежно від того, узгоджується займана ними позиція з політикою уряду, чи така позиція потребує внесення змін до законодавства;

**05 Необхідно розглянути можливість визначення чіткого кола суб'єктів,**

яким може бути надано право на здійснення окремо адвокації, та окремо лобістської діяльності, в межах правовідносин, що регулюються законопроєктом.



Водночас, у законопроекті не приділена достатня увага вирішенню питання нерівності у доступі до процесу прийняття владних рішень лобістів та інших суб'єктів суспільних відносин.

У законопроекті, по суті, передбачається покладання на один і той же орган (Національне агентство з питань запобігання корупції) і затвердження Положення про Реєстр прозорості, і застосування до правопорушників певних заходів відповідальності, що не узгоджується з одним із основоположних принципів контрольної діяльності, за яким контролюючий орган не може визначати правила своєї діяльності, тобто власні права і обов'язки.

З положень проекту не зрозуміло, за якими саме правилами пропонується проведення публічних консультацій з суб'єктами лобіювання. Крім того, не є чітко зрозумілою юридична мета впровадження в законодавство такого підзаконного правового акту, як «Правила етичної поведінки суб'єктів лобіювання» (відповідальним за підготовку якого також є НАЗК) та в яких юридичних механізмах він має бути задіяний.

Загалом, існують істотні ризики службових зловживань з боку уповноважених осіб Національного агентства з питань запобігання корупції, яке законопроект наділяє занадто широкими дискреційними повноваженнями.

## Форми відповідальності за порушення норм Закону «Про лобіювання».

За порушення норм здійснення лобістської діяльності Законом про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо порушення законодавства у сфері лобіювання (№ 10373) передбачена виключно адміністративна відповідальність, що узгоджується з п. 15 Рекомендацій РЄ.



Адміністративна відповідальність за невиконання умов здійснення лобізму є поширеною міжнародною практикою, проте є й країни, де передбачена і кримінальна відповідальність у вигляді позбавлення волі. В інших країнах види санкцій за порушення лобістської діяльності можна умовно розділити на матеріальні (штрафні санкції) та фізичні (позбавлення або обмеження волі). Крім того, розмір матеріальних санкцій (з огляду на середньомісячний дохід громадян цих країн) є великим, що забезпечує превенцію правопорушень у цій галузі.



Законом 10373 доповнено КУпАП новими статтями 188-46-1 та 188-46-2, які передбачатимуть встановлення адміністративної відповідальності за незаконне здійснення лобіювання та за порушення законодавства у сфері лобіювання. Крім того, стаття 24 КУпАП доповнюється новим видом адміністративного стягнення у вигляді заборони здійснення лобіювання.

Також положеннями закону запропоновано розширити повноваження працівників Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) шляхом надання їм повноважень щодо складання протоколів вчинення адміністративних правопорушень, передбачених статтями 188-46-1 та 188-46-2 КУпАП.

**Закон доповнює Кодекс про адміністративні правопорушення новими нормами, якими встановлено адміністративну відповідальність у вигляді штрафу:**

від **50** до **1000**

неоподатковуваних мінімумів  
доходів громадян (НДМГ)

(що дорівнює 850-1700 грн)

**ЗА ЗДІЙСНЕННЯ  
ЛОБІЮВАННЯ БЕЗ  
РЕЄСТРАЦІЇ В РЕЄСТРІ  
ПРОЗОРОСТІ**

від **50** до **2000**<sup>НДМГ</sup>

(що дорівнює 850-34000 грн)

із заборотою здійснення лобіювання  
строком на один рік залежно від виду  
порушення;

**ЗА ПОРУШЕННЯ  
ЗАКОНОДАВСТВА В СФЕРІ  
ЛОБІЮВАННЯ СУБ'ЄКТОМ  
ЛОБІЮВАННЯ**

від **300** до **1000**<sup>НДМГ</sup>

(що дорівнює 5100-17000 грн)

із заборотою здійснення лобіювання  
строком на один рік

**ЗА ВЧИНЕННЯ ДІЙ ЧИ  
ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ В  
УМОВАХ КОНФЛІКТУ  
ІНТЕРЕСІВ ПІД ЧАС  
ЛОБІЮВАННЯ**

## Вплив правового регулювання лобізму на рівень політичної корупції.

Прийняття Закону навряд чи суттєво вплине на зменшення рівня корупції. У пояснювальних записках до обох альтернативних законопроектів вказувалося, що основною метою легалізації лобістської діяльності є боротьба з корупцією. Проте, на думку українських експертів, проста легалізація лобізму в Україні суттєво не вплине на зменшення корупції. Такі явища, як підкуп політиків, оплата за голосування, не будуть припинені, адже тут йдеться не про регулювання лобізму, а про звичайну корупційну діяльність.

Більшість фактичних прав, які надаються лобістам законом, в тому чи іншому обсязі вже передбачені нормами чинного законодавства і можуть бути реалізовані фізичними та/або юридичними особами без набуття ними статусу лобіста. За таких умов існує вірогідність, що суб'єкти лобістської діяльності не будуть достатньо зацікавлені у реєстрації в якості лобістів та відмові від тіньових (корупційних) впливів.



Легалізація інституту лобізму навряд чи вплине на припинення політичної корупції. Вона може сприяти створенню окремого закритого корпусу лобістів, у результаті чого законослухняним громадянам, бізнесу та громадським організаціям доведеться платити лобістам для захисту своїх прав та висування своїх пропозицій. Експерти-правники наголошують, що це негативно вплине на доступ до прийняття політичних рішень і обґрунтовують таку позицію п. а) статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, який встановлює право кожного громадянина «брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників». Водночас цей Закон ніяк не зможе вплинути на припинення підкупу політиків за просування певних законопроектів та голосування за їх прийняття. І незважаючи на те, що сьогодні підкуп депутатів є незаконним, це ніяк не змінює реальну ситуацію в країні.

## Перелік використаних джерел

Картка Проекту Закону про доброчесне лобіювання.

<https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/CardByRn?regNum=10337&conv=9>

Картка Закону України «Про лобіювання».

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/3606-20>

Картка Проекту Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо порушення законодавства в сфері здійснення лобіювання.

<https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43450>

Звіт за результатами аналітичного дослідження НАЗК.

<https://dap.nazk.gov.ua/cardproblem/11/>

Звіт за результатами громадського обговорення проекту Закону України "Про доброчесне лобіювання та адвокацію в Україні".

<https://nazk.gov.ua/uk/zvit-za-rezultatamy-gromadskogo-obgovorennya-proektu-zakonu-ukrayini-pro-dobrochesne-lobiyuvannya-ta-advokatsiyu-v-ukrayini/>

Лобізм у законі чи закон про лобізм: українські реалії.

<https://parlament.org.ua/2023/10/17/strong-lobizm-u-zakoni-chi-zakon-pro-lobizm-ukrayinski-realiyi-strong/>

Легалізація лобізму в Україні. Аналіз законопроектів «Про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні» та «Про доброчесне лобіювання в Україні».

<https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2023/10/lobbying.pdf>

Омарова кадриль або про лобізм і адвокацію.

[https://lb.ua/blog/oleksandr\\_vodennikov/585142\\_omarova\\_kadriil\\_abo\\_pro\\_lobizm\\_i.html](https://lb.ua/blog/oleksandr_vodennikov/585142_omarova_kadriil_abo_pro_lobizm_i.html)

Громадські організації закликали владу доопрацювати законопроекти про лобізм, – заява.

<https://cs.detector.media/reforms/texts/185746/2023-11-30-gromadski-organizatsii-zaklykaly-vladu-doopratsyuvaty-zakonoproiekty-pro-lobizm-zayava/>

У КУПАП запровадять відповідальність за порушення правил доброчесного лобіювання.

<https://www.sud.ua/uk/news/publication/295392-v-kuoap-vvedut-otvetstvennost-za-narushenie-pravil-dobroporyadochnogo-lobbirovaniya>