

**Д. В. Коцупал**аспірант кафедри публічного управління та економіки  
Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

## МЕХАНІЗМИ РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУТУ ЛОБІЗМУ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ ТА ПОТРЕБИ ЇХ РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

*В статті узагальнено основні механізми регулювання інституту лобізму в зарубіжних країнах й на цій основі визначено потреби їх розвитку в Україні. Відповідний зарубіжний досвід узагальнено за наступними основними напрямками: реєстрація суб'єктів лобізму та їх звітність; етичні правила поведінки лобістів, а також взаємодії з ними публічних посадових осіб; обмеження лобістської діяльності для колишніх посадовців; державні установи, що здійснюють контроль за діяльністю суб'єктів лобізму; відповідальність цих суб'єктів за порушення законодавства.*

*Констатовано, що Закон України «Про лобіювання» значною мірою базується на міжнародних стандартах та належній практиці в сфері регулювання лобістської діяльності. В той же час, з урахуванням зарубіжного досвіду визначено потреби розвитку законодавчо встановлених механізмів регулювання в Україні у таких аспектах:*

- зуження кола колишніх посадових осіб, на яких має поширюватися однорічна заборона на лобістську діяльність, включення відомостей про таких осіб до переліку обов'язкової реєстраційної інформації суб'єктів лобізму;*
- в межах періодичної звітності суб'єктів лобізму деталізація вимог щодо опису конкретних предметів лобіювання та їх зв'язку з інтересами клієнтів, а також відомостей про зацікавлених суб'єктів, в тому числі іноземних, які повністю або переважно контролюють діяльність клієнтів та бенефіціарів;*
- запровадження етичних правил взаємодії публічних посадових осіб з лобістами, насамперед, парламентарів, членів уряду, державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування вищих категорій, депутатів місцевих рад;*
- чітка регламентація контрольно-наглядової діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції в сфері лобізму та встановлення його щорічної звітності перед Верховною Радою України з відповідних питань;*
- запровадження диференційованої кримінальної й адміністративної відповідальності за порушення вимог лобістського законодавства у вигляді штрафів, тимчасових заборон лобіювання та, в певних випадках, тюремного ув'язнення.*

**Ключові слова:** інститут лобізму, механізми регулювання, зарубіжний досвід, реєстрація суб'єктів лобізму, звітність лобістів, лобістська етика, відповідальність лобістів.

**Постановка проблеми.** На виконання вимог, що встановлені для вступу України в Європейський Союз, в нашій державі офіційно легалізовано інститут лобізму шляхом прийняття Закону України «Про лобіювання» (далі – Закон про лобіювання). Враховуючи зовнішньополітичну ситуацію, відповідний законопроект розглядався парламентом у дуже стислі строки. Це зумовило неможливість докладного і всебічного обговорення законодавчих положень експертним середовищем, зацікавленою бізнесовою спільнотою й широкою громадськістю. В підсумку Закон про лобіювання значною мірою базується на міжнародних стандартах та належній

практиці в сфері регулювання лобістської діяльності, що відзначити експерти Апарату Верховної Ради України [1]. Проте, загалом механізми регулювання інституту лобізму в Україні перебувають на етапі становлення, наразі не відзначаються цілісністю й детальністю, що зумовлює потреби їх розвитку в низці аспектів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Всі законопроекти, що розроблялися в Україні з питань лобізму, постійно перебували в полі зору наукової спільноти. Зокрема, Д. Базілевич, Т. Богиня, Н. Гнатенко, В. Головка, О. Длугопольський, О. Дягілев, Р. Мацкевич, М. Недюха, В. Нестерович, О. Самойленко, А. Стель-

мах, А. Трофименко, В. Федоренко, М. Федорін, Т. Яровой та інші детально аналізували переваги та недоліки запропонованих різними законопроектами механізмів регулювання інституту лобізму, розробляли ґрунтовні рекомендації щодо їх удосконалення. При цьому науковці широко використовували багатий зарубіжний досвід, проте він потребує деякого переосмислення з погляду застосування для потреб розвитку моделі регулювання, запровадженої Законом про лобіювання, що через швидкі темпи її прийняття не стала предметом докладного аналізу.

**Метою статті** є узагальнення основних механізмів регулювання інституту лобізму в зарубіжних країнах та визначення на цій основі потреб їх розвитку в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Цивілізоване функціонування інституту лобізму відбувається в зарубіжних країнах згідно із законодавчо встановленими механізмами регулювання, які доцільно поділити за кількома основними напрямками.

Першим з них є **реєстрація суб'єктів лобізму**, моделі якої в низці моментів є подібними, але в кожній країні мають значну специфіку. Зокрема, в США кожен індивідуальний лобіст або організація, в якій він працює, протягом 45 днів після започаткування в будь-якому вигляді лобістської діяльності має зареєструватися у Секретаря Сенату та у Клерка Палати представників [4, с. 122]. Виняток становлять суб'єкти лобізму, в яких протягом кварталу загальний прибуток від лобістської діяльності на користь одного клієнта не перевищує 5 тис. доларів або витрати на таку діяльність (для організацій, які займаються самолобіюванням) становлять не більше 20 тис. доларів. При цьому окремо реєструється лобістська діяльність на користь кожного клієнта шляхом надання низки даних про суб'єкта лобізму, клієнта, інші зацікавлені сторони [12]. Зокрема, необхідно вказувати відомості про будь-яку організацію, що заплатила більше 10 тис. доларів за лобістську діяльність на користь клієнта протягом 6 місяців та повністю або переважно планує або контролює дану діяльність, а також про будь-якого безпосередньо зацікавленого іноземного суб'єкта, який має не менше 20% власності клієнта або зазначеної вище організації. Інформація про працівників лобістських організацій, які є колишніми посадовцями, має містити дані про їх посади, якщо вони залишили ці посади пізніше, ніж за 2 роки до початку лобістської діяльності. Секретар

Сенату та Клерк Палати представників забезпечують оприлюднення реєстраційних даних і періодичних звітів суб'єктів лобізму для безкоштовного доступу в мережі Інтернет, а також зберігання цієї інформації протягом 6 років [10].

Ведення Реєстру лобістів у Канаді покладене на Офіс Комісара з лобіювання, що забезпечує його оприлюднення у вільному доступі, включення до нього реєстраційних даних про суб'єктів лобізму та всієї їх звітної інформації. Всі ці суб'єкти мають бути зареєстровані незбаром після того, як вперше приступлять до лобістської роботи. Законодавство встановлює низку обов'язкових реєстраційних даних про: лобістів, організації-роботодавців, клієнтів; сфери та конкретні предмети лобіювання (законопроекти, підзаконні акти, політики, програми, виділення бюджетних коштів тощо); органи державної влади та посадових осіб як об'єкти лобіювання; використання лобістських технологій; інші визначені аспекти лобіювання. Для лобістів, які є колишніми публічними посадовими особами, необхідно вказати займані посади і дати припинення повноважень [11].

В Австрії всі суб'єкти лобістської діяльності мають право займатися нею лише за умови їх включення до Реєстр лобістів і представників інтересів. Тому тільки після такої реєстрації вони можуть офіційно вступати у відносини з органами публічної влади й впливати на їх рішення. Ведення реєстру, що перебуває в публічному доступі через мережу Інтернет, забезпечує Міністерство юстиції Австрії [4, с. 108; 18].

В Ірландії Комісія зі стандартів у публічному секторі веде Реєстр лобіювання, без включення до якого жодна особа чи організація не має права офіційно займатися лобізмом. Реєстр містить інформацію, яку суб'єкти лобізму подають при реєстрації й періодичній звітності, та перебуває у відкритому доступі на спеціальному веб-сайті. Первинна реєстраційна інформація від суб'єктів лобізму включає його найменування, робочу адресу, e-mail, номер телефону, веб-сайт (за наявності), основну сферу діяльності, номер в реєстрі суб'єктів підприємницької діяльності, офіційне місцезнаходження офісу (для компанії). Якщо суб'єкт лобізму остаточно припинив лобістську діяльність, Комісія зі стандартів у публічному секторі, за поданням даного суб'єкта, робить про це спеціальну позначку в реєстрі [15].

Наступним напрямом є **звітність офіційно зареєстрованих суб'єктів лобістської**

**діяльності**, що є обов'язковим елементом відповідного законодавства. Наприклад, у США передбачене щоквартальне надання окремого звіту про просування інтересів кожного клієнта, що має включати: дані про суб'єкта лобізму та його клієнта; деталізований перелік предметів лобіювання, в тому числі, реквізити законопроектів та рішень органів виконавчої влади; відомості про владні структури, з якими відбувалися лобістські контакти; для лобістських організацій – список працівників, які діяли в інтересах клієнта, й оцінку загальної суми доходів, отриманих за лобістські послуги; опис інтересів іноземних суб'єктів, які лобіювалися (за наявності); у випадку просування суб'єктом лобізму суто власних інтересів, добросовісна оцінка загальних витрат на лобістську діяльність [12].

В Канаді всі зареєстровані суб'єкти лобізму повинні щомісячно подавати звіт, що має відображати: дані про публічних посадових осіб, які були об'єктом лобіювання; дати лобістських контактів; відомості про предмети лобіювання; іншу передбачену звітом інформацію. В разі відсутності лобістської діяльності кожні 6 місяців, починаючи з дати останнього місячного звіту, необхідно подавати звіт, в якому зазначається про таку відсутність [11].

У Великобританії закон зобов'язує всіх суб'єктів лобізму кожен квартал надавати Реєстратору лобістів-консультантів звіт. Квартальна інформація про лобістську діяльність включає, зокрема, або дані про клієнтів, інтереси яких лобіювалися чи оплата від яких була одержана, або повідомлення про відсутність такої діяльності та отримання оплати за неї [19].

Австрійський закон про лобіювання передбачає, що суб'єкту лобізму дозволяється виконувати лобістський контракт тільки в разі внесення даних про цей контракт в Реєстр лобістів і представників інтересів. Отже, одразу після укладання контракту і до початку його виконання лобістська компанія зобов'язана зареєструвати передбачені законом дані про клієнта, вартість контракту та завдання лобіювання [18]. За результатами діяльності лобісти повинні оприлюднювати інформацію щодо конкретних предметів лобізму на користь тих чи інших клієнтів, контактів з публічними посадовими особами [4, с. 108].

Окремий напрям законодавчого регулювання в низці країн стосується **етичних правил поведінки лобістів**. Характерним є досвід Канади, де за Комісаром з лобіювання закрі-

плені функції розробки й затвердження Кодексу поведінки лобістів. В останній редакції, що оприлюднена в 2023 р., кодекс встановлює низку правил для лобістів в чотирьох аспектах: розкриття інформації; порядність; подарунки й знаки гостинності; особисті стосунки [13].

У Франції в 2009 р. прийнято Кодекси поведінки представників інтересів у Національних Зборах і Сенаті, що встановили наступні етичні правила діяльності суб'єктів лобізму: надання точної й об'єктивної інформації посадовим особам парламенту; її відкритість для всіх посадових осіб незалежно від їх політичної приналежності; утримання від спроб отримання будь-якої парламентської інформації шахрайським шляхом; відсутність дій, що порушують режим роботи Національних Зборів і Сенату. Лобістам також заборонено використовувати бланки або логотип Національних Зборів і Сенату, займатися будь-якою рекламою у парламентських приміщеннях [2].

Зареєстровані суб'єкти лобізму в Австрії законодавчо зобов'язані запроваджувати та оприлюднювати на своїх веб-сайтах кодекси поведінки, яких вони мають дотримуватися в своїй діяльності. Закон не містить жодних вимог до змісту таких кодексів, тому кожна лобістська компанія може скласти їх на власний розсуд [18].

У частині провідних країн світу основна увага приділяється не регулюванню поведінки суб'єктів лобізму, а **етичним правилам взаємодії публічних посадових осіб з лобістами**. Так, у США для конгресменів, інших посадових осіб Сенату або Палати представників встановлена низка етичних заборон, в тому числі: приймати подарунки від суб'єкта лобізму або організації, що наймає таких суб'єктів; приймати в будь-якій формі відшкодування витрат, пов'язаних з поїздкою, якщо вона організована, будь-якою мірою фінансується суб'єктом лобізму або організацією, що наймає таких суб'єктів, або під час такої поїздки посадову особу на будь-якій ділянці супроводжує зареєстрований лобіст. Більш того, зазначені посадовці Конгресу перед наданням згоди на поїздку на рахунок будь-якої особи повинні представити в етичний комітет відповідної палати документальне підтвердження про відсутність під час цієї поїздки перерахованих вище заборонених обставин. Всім особам, які працюють під керівництвом конгресмена, іншої посадової особи Сенату або Палати представників, забороняються

будь-які лобістські контакти з його подружжям або близькими родичами, які є лобістами або найняті суб'єктом лобізму [16; 17].

Етичні правила для посадових осіб федеральних органів виконавчої влади США містять заборони щодо: прийняття подарунків від суб'єктів лобізму, будь-яких грошових виплат або негрошових винагород від колишніх роботодавців (постійно); участі в прийнятті рішень, пов'язаних з інтересами колишніх роботодавців або клієнтів (протягом 2 років) [8].

У Палаті громад та Палаті лордів Великобританії діють кодекси поведінки для відповідних палат (House of Commons Code of Conduct, House of Lords Code of Conduct). Ці документи визначають, серед іншого, правила взаємодії парламентарів із представниками груп інтересів, що передбачають: можливість отримувати гонорари за консультування суб'єктів лобізму, але не за дії в процесі законотворення; заборону ініціювати обговорення питань, що пов'язані з інтересами парламентаря, але можливість брати участь в таких обговореннях, публічно задекларувавши особисту зацікавленість; орієнтацію на суспільні, а не особисті інтереси при їх конфлікті [5, с. 128]. Важливу роль у регулюванні етичної поведінки британських парламентів відіграє реєстр їх фінансових інтересів, що функціонує в обох палатах парламенту та містить докладні відомості про всі угоди, укладені парламентарями з суб'єктами лобістської діяльності [4, с. 102].

Для британських державних службовців розроблене спеціальне керівництво щодо контактів з лобістами, в якому викладені наступні базові правила [9]:

- не надавати лобістам пільговий або передчасний доступ до службової інформації;
- при зустрічах надавати рівні можливості різним групам лобістів;
- не приймати від лобістів подарунки або інші переваги, що можуть поставити посадову особу в залежність від дарувальників;
- не створювати у лобістів враження, що їх рекомендації мають вирішальне значення при прийнятті управлінських рішень;
- не розголошувати будь-яку внутрішню інформацію з владних структур;
- не використовувати посаду для допомоги лобістам у отриманні неправомірних переваг;
- не надавати та не обіцяти переважний доступ певним лобістам до міністрів або інших вищих посадових осіб;

– завжди декларувати будь-які приватні інтереси, що можуть викликати конфлікт інтересів, та виконувати встановлені приписи для його усунення;

– бути обережним у прийнятті знаків гостинності від лобістів.

Важливе місце в регулюванні інституту лобізму посідають **обмеження лобістської діяльності для колишніх посадових осіб**. Детально ці питання викладені в американському законодавстві, де для колишніх сенаторів встановлена заборона протягом 2 років після припинення повноважень мати будь-які відносини з депутатами та іншими посадовими особами Конгресу з метою спонукати їх до певних дій в межах посадових повноважень на користь будь-яких осіб. Для колишніх депутатів або виборних апаратних працівників Палати представників аналогічна заборона передбачена терміном на 1 рік, а надалі для них скасовується привілей вільного входу до всіх відповідних парламентських приміщень [10; 16].

Для колишніх державних службовців встановлені обмеження протягом 2 років після залишення посади щодо офіційних контактів як зі своїми колишніми федеральними органами влади США, так і посадовими особами вищого рівня Білого Дому. Для посадових осіб вищої державної служби встановлена додаткова заборона протягом 1 року після залишення посади будь-яким чином допомагати або брати участь у лобістській діяльності інших осіб [8].

В Канаді колишні уповноважені публічні посадові особи, перелік яких встановлений Законом про лобіювання, не мають права протягом 5 років після залишення посади працювати ні як лобісти-консультанти, ні як «вбудовані» лобісти. Комісар з лобіювання, за клопотанням посадової особи, може звільнити її від п'ятирічної заборони за певних законодавчо визначених умов [11].

У Великобританії загальним правилом є заборона колишнім міністрам і вищим державним службовцям протягом 2 років після залишення посади займатися лобістською діяльністю. Консультативний комітет з бізнесу призначень може зменшити період заборони лобіювання, враховуючи конкретні обставини. Для державних службовців середньої ланки протягом 2 років після залишення посади (для нижчої ланки – протягом 1 року) потрібен дозвіл на роботу, що включає лобіювання або представництво певних інтересів. Рішення про

надання дозволу приймається органом державної влади, в якому працювала відповідна особа [7; 14].

В Ірландії особі, яка була призначеною публічною посадовою особою відповідно до законодавчо встановленого переліку, забороняється займатися лобістською діяльністю або надавати послуги лобістам протягом 1 року після залишення посади, якщо така лобістська діяльність охоплює орган публічної влади, з яким колишній посадовець був пов'язаний в останній рік перебування на посаді, або спрямована на іншу колишню призначену публічну посадову особу, пов'язану із зазначеним органом протягом того ж року. Описана заборона може бути відмінена частково або повністю Комісією зі стандартів у публічному секторі за клопотанням колишнього посадовця [15].

Наявність комплексу описаних правил та обмежень зумовлює наявність **державних установ, що здійснюють контроль за діяльністю суб'єктів лобізму**. В США контроль-наглядові повноваження у галузі лобіювання розподілені між кількома структурами. Зокрема, Секретар Сенату та Клерк Палати представників стежать за дотриманням законодавчих вимог при лобіюванні у відповідних структурах Конгресу, в тому числі, роблять письмові попередження суб'єктам лобізму в разі необхідності усунення порушень законодавства. Якщо порушення не усунуті протягом 60 днів після попередження, зазначені посадові особи Конгресу надсилають офіційні повідомлення про них Прокурору США за Округом Колумбія [12]. В межах виконавчої влади Офіс урядової етики США здійснює контроль за поведінкою посадових осіб виконавчої влади у галузі лобіювання, зокрема, затверджує необхідні регуляторні правила та процедури, стежить за їх дотриманням, щорічно звітує з відповідних питань [8]. Крім того, Рахункова палата США щорічно проводить загальний аудит ступеню дотримання зареєстрованими суб'єктами лобізму вимог законодавства за допомогою випадкової вибірки їх опублікованих реєстраційних даних і періодичних звітів за поточний рік [10].

У Канаді запроваджена спеціальна посада Комісара з лобіювання, який призначається Генерал-губернатором в Раді після консультацій і за згодою обох палат парламенту строком на 7 років [4, с. 99]. Дана посадова особа має допоміжний апарат (Офіс Комісара з лобіюван-

ня) й виконує широке коло контрольних функцій у галузі лобістської діяльності, уповноважений проводити розслідування порушень лобістського законодавства. Комісар з лобіювання щорічно звітує перед обома палатами парламенту про практику виконання законодавства про лобіювання [11].

В Ірландії контроль виконання Закону про регулювання лобізму покладений на Комісію зі стандартів у публічному секторі. До її функцій належать, в тому числі, запровадження та періодичний перегляд кодексу поведінки суб'єктів лобізму, розслідування щодо суб'єктів лобізму, які підозрюються в порушеннях законодавства тощо. Комісія щорічно подає звіт про стан дотримання лобістського законодавства на розгляд обох палат парламенту [15].

В Австрії Міністерство юстиції стежить за дотриманням суб'єктами лобізму законодавчих вимог щодо їх реєстрації та діяльності, в тому числі, має повноваження виключати певного суб'єкта з реєстру лобістів за серйозні та регулярні порушення законодавства [18].

Невід'ємною складовою регулювання інституту лобізму є **встановлення відповідальності його суб'єктів за порушення законодавства**. Наприклад, у Канаді відсутність у суб'єктів лобістської діяльності офіційної реєстрації, ненадання ними встановленої звітності, свідоме подання Комісару з лобіювання фальшивих документів або неправдивої інформації розглядаються, в залежності від тяжкості порушення, або як злочини, за які встановлена відповідальність у вигляді позбавлення волі строком до 2 років та/або штрафу в розмірі до 200 тис. доларів, або як серйозні кримінальні проступки, що тягнуть за собою позбавлення волі строком до 6 місяців та/або штраф у розмірі до 50 тис. доларів. Інші порушення законодавства вважаються проступками, за які встановлений штраф у розмірі до 50 тис. доларів [11].

У США за свідоме порушення вимог Закону про відкритість лобіювання, зокрема, щодо надсилання необхідної інформації уповноваженим державним структурам, передбачений штраф у розмірі до 200 тис. доларів. Більш того, за вказані порушення, пов'язані з корупційними діями, може застосовуватися, крім штрафів, позбавлення волі строком до 5 років [10]. Окрема відповідальність встановлена за порушення обмежень для колишніх виборних і призначених посадових осіб законодавчої й виконавчої гілок влади: тюремне ув'язнення строком до 1 року

(при умисному порушенні – до 5 років) та/або штраф у розмірі до 50 тис. доларів [6].

В Австрії передбачено три види відповідальності за порушення вимог закону про лобіювання. Так, за провадження лобістської діяльності без реєстрації початково накладається штраф у розмірі до 20 тис. євро, а при повторних порушеннях – до 60 тис. євро. За серйозні й регулярні порушення правил реєстрації та вимог щодо діяльності суб'єкт лобізму може бути виключений з Реєстру лобістів і представників інтересів на строк до 3 років. За продовження лобістської діяльності, незважаючи на виключення із зазначеного реєстру, передбачений штраф у розмірі до 20 тис. євро. Крім того, в разі порушень вимог щодо лобістської діяльності відповідний контракт визнається недійсним, а оплата за таким контрактом, якщо при її здійсненні клієнт знав про порушення лобістом законодавчих вимог, конфіскується на користь держави [18].

В Ірландії зареєстрований суб'єкт лобістської діяльності, який із запізненням подав встановлений законодавством періодичний звіт, повинен сплатити штраф у розмірі 200 євро. За інші види порушень, перелік яких наведений в Законі про регулювання лобізму, можливими видами відповідальності є штрафи різного розміру та, в певних випадках, тюремне ув'язнення строком до 2 років [15].

В Україні регулювання інституту лобізму передбачає запровадження Реєстру прозорості, що призначений забезпечувати збирання, накопичення, захист, облік, відображення, оброблення та надання реєстраційної інформації про суб'єктів лобіювання та їх періодичних звітів. Будь-яка фізична або юридична особа зобов'язана попередньо зареєструватися для здійснення лобістської діяльності. При цьому введена заборона для всіх колишніх посадових осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, займатися лобізмом протягом 1 року після звільнення з посади або припинення повноважень на посаді. Законодавство також обумовлює процедуру припинення або зупинення статусу суб'єкта лобізму. Дані Реєстру прозорості мають бути загальнодоступними, крім законодавчо визначеної інформації з обмеженим доступом, та розміщуватися на офіційному веб-сайті Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) як держателя та адміністратора відповідної інформаційної системи. Механізм функціонування цієї

системи та перелік вимог до реєстраційної інформації передбачається визначити Положенням про Реєстр прозорості [3].

В Україні встановлена піврічна звітність суб'єктів лобізму перед НАЗК шляхом подання відомостей, що описують: суб'єкта лобізму, його клієнта, іншого бенефіціара; сферу та предмет лобіювання; дату укладення, строк дії та ціну кожного договору лобіювання; оплати, отриману за лобістську діяльність; витрати на лобіювання при просуванні власних інтересів або при діяльності без укладення договору лобіювання; лобістські контакти з посадовими особами, які займають відповідальне або особливо відповідальне становище; внески суб'єкта лобізму до виборчих фондів, на підтримку політичних партій.

Законодавство закріплює за Кабінетом Міністрів України повноваження затверджувати Правила етичної поведінки суб'єктів лобіювання після проведення публічних консультацій із заінтересованими особами та передбачає оприлюднення цих правил у Реєстрі прозорості.

Функції контролю за діяльністю суб'єктів лобізму в Україні покладені на НАЗК. Цей орган уповноважений забезпечувати ведення Реєстру прозорості, включати до нього й виключати з нього суб'єктів лобізму, контролювати їх відповідність встановленим вимогам, перевіряти надану ними інформацію, здійснювати моніторинг дотримання вимог законодавства з питань лобіювання. При виявленні порушень цих вимог НАЗК має вживати заходів щодо притягнення лобістів до відповідальності. Зокрема, законодавство передбачає можливість застосування до суб'єктів лобізму адміністративних стягнень у вигляді заборони здійснення лобіювання [3].

Видається, що описане вітчизняне регулювання інституту лобізму потребує розвитку в низці аспектів з урахуванням відповідного зарубіжного досвіду. Так, потребує коригування однорічна заборона на лобістську діяльність, що наразі поширюється на всіх колишніх посадових осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. У їх переліку є категорії осіб, які займають суто виконавські посади низьких категорій, тому не мають, фактично, жодних можливостей використати свої колишні зв'язки та службову інформацію в разі лобістської діяльності. Отже, можна запропонувати звузити коло колишніх посадових осіб, на яких поширюється заборона на лобістську діяльність, скориставшись,

наприклад, досвідом Великобританії або Ірландії. Можливим варіантом є встановлення цієї заборони для осіб, які займали відповідальне або особливо відповідальне становище згідно з переліком, встановленим Законом України «Про запобігання корупції». При цьому, за прикладами США і Канади, до переліку обов'язкової інформації, яку мають подавати суб'єкти лобізму для реєстрації, доцільно додати відомості про лобістів, які підпадають під дію однорічної заборони для колишніх посадових осіб. Це дозволить ефективно контролювати дотримання обмежень лобістської діяльності, встановлених для таких колишніх посадовців.

Запроваджений Законом про лобіювання перелік відомостей, яку мають подавати суб'єкти лобізму в межах періодичної звітності, загалом відповідає зарубіжним аналогам. Разом з тим, суттєвою прогалиною можна вважати відсутність детальних вимог щодо опису конкретних предметів лобіювання (законопроекти, підзаконні акти, державні програми, розподіл бюджетних коштів тощо, реквізити відповідних документів) та їх зв'язку з інтересами клієнтів, як це реалізовано, наприклад, у Канаді або Австрії. Подібно до США, доцільно також передбачити вимоги розкриття відомостей не лише про клієнтів та бенефіціарів, але й про інших зацікавлених суб'єктів, в тому числі іноземних, які повністю або переважно контролюють діяльність клієнтів та бенефіціарів.

Цивілізована лобістська взаємодія потребує дотримання обома її сторонами засад доброчесності, що виключає конфлікт інтересів. Тому в Україні на додаток до Правил етичної поведінки суб'єктів лобіювання важливо запровадити етичні правила взаємодії публічних посадових осіб з лобістами, скориставшись, наприклад, досвідом США та Великобританії. Особливо це стосується депутатів Верховної Ради України та місцевих рад, членів Кабінету Міністрів України, державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування вищих категорій.

Виконання НАЗК контрольно-наглядових функцій в сфері лобізму цілком узгоджується із зарубіжними підходами з урахуванням вітчизняної специфіки. Проте, необхідно чітко регламентувати відповідну діяльність НАЗК, в тому числі, порядок здійснення моніторингу дотримання вимог законодавства з питань лобіювання; процедури припинення, зупинення та поновлення статусу суб'єкта лобіювання; порядок вжиття заходів щодо притягнення лобістів до

відповідальності, зокрема, внесення приписів про порушення вимог законодавства з питань лобіювання. Відсутність такої регламентації може провокувати корупційні ризики в роботі НАЗК. У цьому зв'язку ще одним важливим аспектом є встановлення щорічної звітності НАЗК перед Верховною Радою України про виконання лобістського законодавства та власну контрольну діяльність у даній сфері (досвід США, Канади, Ірландії та ін.).

Закон про лобіювання, фактично, лише декларує притягнення винних суб'єкта лобізму до відповідальності, встановленої законом. Кримінальне та адміністративне законодавство не містить жодних статей щодо відповідальності за порушення вимог лобістського законодавства. Навіть застосування адміністративного стягнення у вигляді заборони здійснення лобіювання, про яке йдеться в Законі про лобіювання, не передбачене в Кодексі України про адміністративні правопорушення. При усуненні цієї прогалини доречно врахувати досвід низки країн (США, Канада, Австрія, Ірландія та ін.) щодо різного роду штрафів, тимчасових заборон лобіювання та, у випадку певних порушень, тюремного ув'язнення.

**Висновки і пропозиції.** Механізми регулювання інституту лобізму в зарубіжних країнах можна узагальнити за наступними основними напрямками: реєстрація суб'єктів лобізму та їх звітність; етичні правила поведінки лобістів, а також взаємодії з ними публічних посадових осіб; обмеження лобістської діяльності для колишніх посадовців; державні установи, що здійснюють контроль за діяльністю суб'єктів лобізму; відповідальність цих суб'єктів за порушення законодавства.

Прийнятий в Україні Закон про лобіювання значною мірою базується на міжнародних стандартах та належній практиці в сфері регулювання лобістської діяльності. Проте, законодавчо встановлені механізми регулювання потребують розвитку з урахуванням відповідного зарубіжного досвіду в таких аспектах:

- звуження кола колишніх посадових осіб, на яких має поширюватися однорічна заборона на лобістську діяльність, включення відомостей про таких осіб до переліку обов'язкової реєстраційної інформації суб'єктів лобізму;

- в межах періодичної звітності суб'єктів лобізму деталізація вимог щодо опису конкретних предметів лобіювання та їх зв'язку з інтересами клієнтів, а також відомостей про

зацікавлених суб'єктів, в тому числі іноземних, які повністю або переважно контролюють діяльність клієнтів та бенефіціарів;

– запровадження етичних правил взаємодії публічних посадових осіб з лобістами, насамперед, парламентарів, членів уряду, публічних службовців вищих категорій, депутатів місцевих рад;

– чітка регламентація контрольно-наглядової діяльності НАЗК в сфері лобізму та встановлення його щорічної звітності перед Верховною Радою України з відповідних питань;

– запровадження диференційованої кримінальної й адміністративної відповідальності за порушення вимог лобістського законодавства.

### Список використаної літератури:

1. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про добросовісне лобіювання» від 5 січня 2024 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43386> (дата звернення: 1.02.2024).
2. Паршикова А. Законодавче регулювання лобістської діяльності (досвід країн Європейського Союзу та Сполучених Штатів Америки): інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит народного депутата України. URL: <https://infocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28920.pdf> (дата звернення: 12.04.2024).
3. Про лобіювання: Закон України від 23 лютого 2024 р. № 3606-IX / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3606-IX#Text> (дата звернення: 5.02.2024).
4. Стельмах А.В. Розвиток інституту лобізму як основи забезпечення державної безпеки України: дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.05. Харків, 2021. 213 с.
5. Яровой Т.С. Державне управління системою лобізму в Україні в інтересах громадянина, суспільства, безпеки держави: дис. ... д-ра наук з держ. упр.: спец. 25.00.01, 25.00.05. Київ, 2020. 588 с.
6. 18 U.S. Code Chapter 11 – Bribery, Graft, and Conflicts of Interest, § 216. Penalties and injunctions. URL: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title18-section216&num=0&edition=prelim> (дата звернення: 8.04.2024).
7. Civil Service Management Code United Kingdom, updated 9 November 2016. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/civil-servants-terms-and-conditions> (дата звернення: 6.04.2024).
8. Ethics Commitments by Executive Branch Personnel: Executive Order of the President of the USA, 20 January 2021, № 13989. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/20/executive-order-ethics-commitments-by-executive-branch-personnel/> (дата звернення: 20.03.2024).
9. Guidance for civil servants United Kingdom: contact with lobbyists, 27 July 1998. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/guidance-for-civil-servants-contact-with-lobbyists> (дата звернення: 4.04.2024).
10. Honest Leadership and Open Government Act USA, 4 January 2007, 2 U.S.C. ch. 26 § 1601. URL: <https://www.congress.gov/bill/110th-congress/house-bill/2316> (дата звернення: 2.04.2024).
11. Lobbying Act Canada, current to 6 March 2024, R.S.C. 1985, с. 44. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/l-12.4/> (дата звернення: 13.04.2024).
12. Lobbying Disclosure Act of 1995 USA, 19 December 1995, № 104-65. URL: <https://www.congress.gov/bill/104th-congress/senate-bill/1060/text> (дата звернення: 10.04.2024).
13. Lobbyists' Code of Conduct Canada (2023). Standards for transparent and ethical lobbying. URL: <https://lobbycanada.gc.ca/en/rules/the-lobbyists-code-of-conduct/lobbyists-code-of-conduct-2023/> (дата звернення: 23.03.2024).
14. Ministerial Code United Kingdom, updated 22 December 2022. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/ministerial-code> (дата звернення: 15.04.2024).
15. Regulation of Lobbying Act 2015 Ireland, 11 March 2015, № 5. URL: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/act/5/enacted/en/html> (дата звернення: 12.04.2024).
16. Rules of the House of Representatives USA, 2 February 2021. URL: <https://rules.house.gov/rules-house-representatives> (дата звернення: 11.04.2024).
17. Standing Rules of the Senate USA, 24 January 2013. URL: <https://www.rules.senate.gov/rules-of-the-senate> (дата звернення: 11.04.2024).
18. The Austrian Transparency Act 2013 for Lobbying and Interest Representation. URL: [https://www.bmj.gv.at/dam/jcr:99f2bda7-4e79-4e7d-8b10-975c64cf0374/report\\_on\\_the\\_austrian\\_transparency\\_act2013.pdf](https://www.bmj.gv.at/dam/jcr:99f2bda7-4e79-4e7d-8b10-975c64cf0374/report_on_the_austrian_transparency_act2013.pdf) (дата звернення: 3.04.2024).
19. Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014 United Kingdom, 30 January 2014. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/4> (дата звернення: 16.04.2024).



**Kotsupal D. V. Mechanisms for regulation of lobbying institute in foreign countries and needs for their development in Ukraine**

*In this article the main mechanisms for regulation of lobbying institute in foreign countries are generalized, and the needs for development of these mechanisms in Ukraine are determined. Appropriate foreign experience is generalized under following main directions: registration of lobbying subjects and their reporting; rules for ethics in conduct of lobbyists and in interactions between public officials and lobbyists; restrictions in lobbying activity of former public officials; state bodies supervising over activity of lobbying subjects; liability of lobbyists for offences.*

*It is claimed that the Law of Ukraine «On Lobbying» is based substantially on international standards and good practice in regulation of lobbying activity. At the same time, taking into account the foreign experience the needs for development of legislative mechanisms of regulation in Ukraine are determined in following aspects:*

- decreasing the range of former public officials falling into 1-year prohibition in lobbying activity, inclusion data on such persons in the list of mandatory registration information for lobbying subjects;*
- under regular reporting of lobbying subjects, establishment of detailed demands on description of specific lobbying items and their connection with interests of clients, and on description of interested subjects, including foreign, controlling activity of clients and beneficiaries fully or in main part;*
- implementation of ethical rules for interactions between public officials and lobbyists, firstly regarding parliamentarians, members of government, senior civil servants, high local self-government officials, and deputies of local councils;*
- clear regulation of supervising activity of the National Agency on Corruption Prevention in lobbying sphere and establishment its annually reporting to the Verkhovna Rada of Ukraine in appropriate matters;*
- introduction of differentiated criminal and administrative liability for offences against lobbying legislation in forms of fines, temporary prohibitions in lobbying, and imprisonment in some cases.*

**Key words:** *lobbying institute, mechanisms for regulation, foreign experience, registration of lobbying subjects, reporting of lobbyists, lobbying ethics, liability of lobbyists.*