



**МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ
УКРАЇНИ**
Мін'юст

вул. Архітектора Городецького, 13, м. Київ, 01001
тел.: (044) 364-23-93, факс: (044) 271-17-83
E-mail: callcentre@minjust.gov.ua,
themis@minjust.gov.ua,
Web: <http://www.minjust.gov.ua>,
код згідно з ЄДРПОУ 00015622

**Національне агентство з
питань запобігання корупції**

Міністерство юстиції України на виконання доручення Прем'єр-міністра України Дениса Шмигала від 26 червня 2025 року № 20038/1/1-25 (до звернення Комітету Верховної Ради України з питань правової політики від 24 червня 2025 року № 04-26/03-2025/145842) опрацювало проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про лобіювання» щодо уточнення окремих положень» (реєстр. № 13339 від 03 червня 2025 року, внесений на розгляд Верховної Ради України народним депутатом України Павлішем П. В.) (далі – проєкт Закону) і в межах компетенції повідомляє.

1. Пунктом 6 розділу I проєкту Закону пропонується внести зміни до пункту 6, а також підпункту «д» пункту 7 частини четвертої статті 10 Закону України «Про лобіювання», зокрема звужити заборону щодо підсанкційних осіб, які можуть бути суб'єктами лобіювання.

Наразі фактично всі особи, до яких застосовано санкції у порядку, встановленому Законом України «Про санкції», обмежені у можливості набути правового статусу суб'єкта лобіювання, який на підставі відповідного договору та в комерційних інтересах бенефіціара може, зокрема розповсюджувати реклами, організовувати проведення публічних заходів, інформаційних кампаній, застосовувати інші методи впливу на суб'єкта правотворчої діяльності та/або ініціативи з метою прийняття нормативно-правового акта, який є предметом лобіювання.

Ініціатори законопроєкту у пояснювальній записці зауважують, що обмеження усіх підсанкційних осіб у праві набути такого статусу, а також бути бенефіціаром або клієнтом є непропорційним (нібито застосування окремих санкцій безпосередньо не впливає на законність діяльності на території України в цілому). Вони вважають, що варто встановити обмеження лише щодо осіб, до яких застосовано спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи (санкції) у виді заборони діяльності на території України.

До цього слід зазначити, що будь-який вид санкцій не застосовується безпідставно.

Насамперед формування пропозицій щодо застосування та внесення змін до санкцій, передбачає узагальнення фактів та викладення дій державним



СЕД АСКОД
Міністерство юстиції України
№ 94961/8820-4-25/7.1.3 від 04.07.2025
Підписувач Кучерявенко Микола Петрович
Сертифікат 382367105294AF9704000000E66C380146811103
Дійсний з 07.11.2024 10:34:11 по 07.11.2026 10:34:11

органом-ініціатором санкцій, що підтверджують наявність підстав для застосування санкцій, зазначених у статті 3 Закону України «Про санкції».

Зокрема, під такими діями вбачаються ті, які створюють реальні та/або потенційні загрози національним інтересам, національній безпеці, суверенітету і територіальній цілісності України або значним чином сприяють у їх створенні, призводять до окупації території, експропріації чи обмеження права власності.

До того ж, наприклад, у межах застосування санкції у виді позбавлення державних нагород України, інших форм відзначення йдеться про дії, які популяризують або пропагують державу-агресора та її органи влади, створюють позитивний образ держави-агресора, виправдовують чи визнають правомірною окупацію території України.

У цьому контексті видається не досить обміркованим, як такі особи можуть бути внесені до Реєстру прозорості як суб'єкти лобіювання й одночасно перебувати в Державному реєстрі санкцій.

І, найголовніше, викладені в проєкті Закону положення створюють ризик здійснювати лобіювання нормативно-правових актів (покликаних регулювати суспільні відносини в Україні в межах їх неодноразового застосування неозначеним колом осіб) в комерційних інтересах іноземної держави, яка може бути у тому числі сателітом РФ, підсанкційної особи, до якої застосовано санкції, зокрема, у виді блокування активів, зупинення виконання економічних та фінансових зобов'язань. Це аж ніяк не корелюється зі змістом санкції та метою їх застосування.

2. Пунктом 8 розділу I проєкту Закону пропонується внести зміни до статті 13 Закону України «Про лобіювання», а саме:

в абзаці першому частини п'ятої слова «ухвалює рішення про внесення» замінити словом «вносить»; внаслідок реалізації такої зміни передбачатиметься, що не пізніше п'яти днів з дня завершення перевірки, у разі підтвердження інформації про наявність підстав, передбачених пунктами 2-5 частини другої цієї статті, Національне агентство вносить до Реєстру прозорості запис про припинення статусу суб'єкта лобіювання;

доповнити новою частиною десятою, відповідно до якої у разі надходження судового рішення, яке набрало законної сили, про застосування до суб'єкта лобіювання адміністративного стягнення у вигляді заборони здійснення лобіювання, передбаченого пунктом 2 частини восьмої цієї статті, статус суб'єкта лобіювання вважається зупиненим з моменту внесення Національним агентством запису про зупинення статусу суб'єкта лобіювання до Реєстру прозорості.

Національне агентство вносить відповідний запис до Реєстру прозорості протягом п'яти днів з дня надходження такого судового рішення».

Наведені положення проєкту Закону в частині внесення Національним агентством вказаної інформації до Реєстру прозорості не враховують вимог Закону України «Про публічні електронні реєстри» з огляду на таке.

Частиною першою статті 15 цього Закону встановлено, що публічними реєстраторами можуть бути громадяни України, які відповідають кваліфікаційним вимогам, визначеним нормативно-правовим актом, згідно з яким створено відповідний реєстр, та перебувають у трудових відносинах з держателем,

адміністратором або є фізичними особами – підприємцями чи суб'єктами незалежної професійної діяльності, а також інші особи, які відповідно до законодавства наділені повноваженнями на здійснення реєстраційних дій.

Згідно з абзацом другим частини першої статті 28 зазначеного Закону інформація про об'єкти реєстрів вноситься до реєстрів публічними реєстраторами на підставі створених створювачами електронних документів або здійснюючи свої повноваження, передбачені цим Законом або законом, згідно з яким створено відповідний реєстр, а у випадку, зазначеному в абзаці другому частини першої статті 20 цього Закону, також відповідно до інших встановлених законами, згідно з якими створено відповідні реєстри, форм та способів створення реєстрової інформації.

Враховуючи наведені норми вказаного Закону, внесення інформації про об'єкт реєстрів здійснює публічний реєстратор, яким, як правило, є посадова особа центрального органу виконавчої влади, а не сам центральний орган виконавчої влади.

Разом з тим звертаємо увагу, що Законом України «Про лобіювання» встановлено, що публічними реєстраторами Реєстру прозорості є уповноважені працівники Національного агентства (частина дев'ята статті 5).

3. Запропонованою проектом Закону редакцією статті 14¹ Закону України «Про лобіювання» (пункт 10 розділу I проекту Закону) передбачається таке:

«2. Лобістський запит – письмове звернення суб'єкта лобіювання до об'єкта лобіювання з проханням надати необхідну інформацію щодо сфери та/або предмета лобіювання, дати офіційне роз'яснення чи викласти позицію з питань, пов'язаних із сферою та/або предметом лобіювання.

3. У відповідь на лобістський запит суб'єкт лобіювання має право отримувати службову інформацію об'єкта лобіювання, передбачену пунктом 1 частини першої статті 9 Закону України “Про доступ до публічної інформації”, якщо вона створена об'єктом лобіювання у процесі правотворчої діяльності і стосується предмету лобіювання....

7. У разі якщо лобістський запит потребує пошуку інформації серед значної кількості даних або створення таких даних чи інформації, або стосується надання офіційного роз'яснення чи викладення позиції об'єкта лобіювання щодо сфери та/або предмету лобіювання, строк розгляду лобістського запиту може бути продовжено до 20 робочих днів з обґрунтуванням причин такого продовження, про що суб'єкт лобіювання письмово повідомляється не пізніше 5 робочих днів з дня отримання запиту....

10. Відмова в наданні відповіді на лобістський запит, незаконна відмова у прийнятті та розгляді лобістського запиту тягнуть за собою відповідальність, встановлену законом.».

Таким чином проектом Закону пропонується надати суб'єктам лобіювання право на отримання службової інформації об'єкта лобіювання, передбаченої пунктом 1 частини першої статті 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації», згідно з яким до службової інформації може належати інформація, *«що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішню*

службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряду діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень».

Слід зазначити, що відповідно до законодавства службова інформація є інформацією з обмеженим доступом (стаття 21 Закону України «Про інформацію», стаття 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації»).

Згідно з вимогами частини першої статті 29 Закону України «Про інформацію» інформація з обмеженим доступом може бути поширена, якщо вона є суспільно необхідною, тобто є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення.

Згідно з частиною другою статті 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації», документам, що містять інформацію, яка становить службову інформацію, присвоюється гриф «для службового користування». Доступ до таких документів надається відповідно до частини другої статті 6 цього Закону (зокрема однією з умов, за яких інформацію з обмеженим доступом може бути поширено, є переваження суспільного інтересу в її отриманні над шкодою від оприлюднення такої інформації)

Одночасно стаття 27 Закону України «Про інформацію» передбачає, що порушення законодавства України про інформацію тягне за собою дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із законами України.

Слід звернути увагу, що відповідно до визначення, яке містить Закон України «Про лобіювання», лобіюванням є *«діяльність, що здійснюється з метою впливу (спроби впливу) на об'єкт лобіювання в комерційних інтересах бенефіціара (за винагороду, що отримується прямо або опосередковано, та/або з оплатою фактичних витрат, необхідних для її здійснення) або у власних комерційних інтересах особи та стосується предмета лобіювання»* (пункт 6 частини першої статті 1 цього Закону).

Згідно з усталеною практикою Європейського суду з прав людини (далі – Європейський суд), будь-яке втручання у права, гарантовані Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) повинно здійснюватися на умовах, передбачених законом. Однак сам закон (нормативний акт) має відповідати принципу юридичної визначеності, особливо значущими елементами якого є ясність, чіткість, доступність, недвозначність правових норм. Термін «закон» несе якісні вимоги, включно із тими, що стосуються доступності та передбачуваності. Ці якісні вимоги повинні бути дотримані як у розрізі визначення правопорушення, так і покарання, яке це правопорушення тягне за собою. Особа повинна знати із тексту відповідного положення та, у разі необхідності, за допомогою його тлумачення судами, які дії та бездіяльність призводять до кримінальної відповідальності та яке покарання буде призначено за дію та/або бездіяльність, про яку йдеться. Більш того, закон відповідатиме вимозі «передбачуваності», навіть якщо особа має звернутися за відповідною юридичною консультацією для того, щоб оцінити, у тій мірі, що є

розумною за цих обставин, наслідки, до яких може призвести ця дія (див. пункт 64 рішення у справі «Веренцов проти України» від 11.04.2013 року, заява № 20372/11).

Незважаючи на те, що законодавством допускається поширення інформації з обмеженим доступом виключно у зв'язку із суспільною необхідністю, проектом Закону передбачається надати суб'єктам лобіювання право на отримання службової інформації об'єкта лобіювання, передбаченої пунктом 1 частини першої статті 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації», у відповідь на лобістський запит, тобто на запит, який здійснюється виключно у приватних комерційних інтересах.

Крім того, проектом Закону передбачається право суб'єкта лобіювання звернутися з лобістським запитом з метою отримання інформації/позиції/роз'яснення з питань пов'язаних із сферою та/або предметом лобіювання, що передбачає подальше створення даних та інформації об'єктом лобіювання.

Згідно з частиною другою статті 19 Конституції України, 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.

Разом із тим, до завдань та функцій об'єктів лобіювання, а саме суб'єктів правотворчої діяльності (у тому числі органів державної влади і органів місцевого самоврядування) або суб'єктів правотворчої ініціативи, не належить створення даних або будь-якої інформації на запити приватних суб'єктів.

Велика Палата Верховного Суду в постанові від 11 липня 2024 року у справі № 990/11/24, вказала, що доступ до інформації не повинен використовуватися як спосіб (механізм) для створення (змістовно нової) інформації (за винятком ситуацій, коли певна інформація мала б бути у володінні розпорядника), а так само для з'ясування/встановлення певних обставин (даних, відомостей).

Таким чином, реалізація положень проекту Закону може призвести до порушення прав, гарантованих Конвенцією, а також неконтрольованого втручання приватних суб'єктів у діяльність органів державної влади і органів місцевого самоврядування.

4. Звертаємо увагу, що Законом України «Про лобіювання» врегульовано, зокрема, порядок набуття та припинення статусу суб'єкта лобіювання.

В свою чергу, повідомляємо, що базовим законом, який регулює відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ шляхом прийняття та виконання адміністративних актів є Закон України «Про адміністративну процедуру» (далі - ЗАП) (частина перша статті 1 ЗАП).

Вважаємо, що процедурні відносини, які визначені в Законі, охоплюються сферою застосування ЗАП та мають йому відповідати.

Враховуючи наведене пропонуємо доповнити проект Закону положенням такого змісту:

«Відносини щодо прийняття, набрання чинності, оскарження в адміністративному порядку, виконання, припинення дії адміністративних актів у

сфері набуття та припинення статусу суб'єкта лобіювання регулюються Законом України «Про адміністративну процедуру» з урахуванням особливостей, визначених цим Законом».

5. Пунктом 10 розділу I проекту Закону пропонується Закон України «Про лобіювання» доповнити новою статтею 14¹, відповідно до абзацу першого частини четвертої якої лобістський запит надсилається у письмовій або електронній формі.

Наведене положення проекту Закону в частині використання слів «у письмовій або електронній формі» не враховує, що відповідно до частини першої статті 207 Цивільного кодексу України правочин вважається таким, що вчинений у письмовій формі, якщо його зміст зафіксований в одному або кількох документах (у тому числі електронних), у листах, телеграмах, якими обмінялися сторони, або надсилалися ними до інформаційно-комунікаційної системи, що використовується сторонами.

Правочин вважається таким, що вчинений у письмовій формі, якщо воля сторін виражена за допомогою телетайпного, електронного або іншого технічного засобу зв'язку.

Таким чином, письмова форма документа охоплює як документ в електронній формі, так і в паперовій формі.

6. Пунктом 10 розділу I проекту Закону передбачається Закон України «Про лобіювання» доповнити новою статтею 14¹, відповідно до пункту 7 частини п'ятої якої у лобістському запиті зазначається контактні номери засобів зв'язку та адреси електронної пошти.

Застосування слів «номери засобів зв'язку» у пропонованому проектом Закону формулюванні «контактні номери засобів зв'язку та адреси електронної пошти», на нашу думку, є некоректним з огляду на термінологію Закону України «Про електронні комунікації», відповідно до якого контактними даними є, зокрема, номери телефону, факсу, електронна адреса (пункт 5 частини третьої статті 16).

7. До проекту Закону в частині застосування формулювання «іноземні юридичні особи» зазначаємо, що враховуючи усталену практику для означення іноземних юридичних осіб варто застосовувати поняття «юридична особа, утворена відповідно до законодавства іноземної держави».

8. До проекту Закону в частині застосування формулювань «їх представництв чи відокремлених підрозділів», «своє представництво або відокремлений підрозділ», «представництво або відокремлений підрозділ».

Статтею 95 Цивільного кодексу України встановлено, що представництвом є відокремлений підрозділ юридичної особи, що розташований поза її місцезнаходженням та здійснює представництво і захист інтересів юридичної особи.

Філією є відокремлений підрозділ юридичної особи, що розташований поза її місцезнаходженням та здійснює всі або частину її функцій.

Філії та представництва юридичної особи, у тому числі юридичної особи, утвореної відповідно до законодавства іноземної держави, підлягають державній реєстрації у порядку, встановленому законом.

З аналізу зазначеного випливає, що термін «відокремлений підрозділ юридичної особи» є узагальнюючим поняттям, а філія та представництво є різновидами відокремленого підрозділу юридичної особи.

Так, коректним є вживання формулювання «представництва або інші відокремлені підрозділи», «відокремлені підрозділи юридичної особи, утвореної відповідно до законодавства іноземної держави».

9. В цілому до проекту Закону та до чинної редакції Закону України «Про лобіювання» щодо застосування до суб'єктів, на регулювання відносин яких, спрямований запропонований проект акта, формулювання «підприємства, установи, організації» слід зауважити таке.

Вказане формулювання є застарілим та базувалося на положеннях Господарського кодексу України. Разом з тим, 09 січня 2025 року Верховною Радою України прийнято Закон України «Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб» *(набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування, та вводиться в дію через шість місяців з дня набрання ним чинності)*, який має на меті вилучення з правового поля України низки застарілих організаційно-правових форм юридичних осіб, у тому числі таких як «підприємство» та «організації». При цьому реформування полягає у запровадженні перехідного періоду на три роки для поступового припинення «підприємств» та «організацій» і їх перетворення у товариства.

Крім того, елементом реформи є внесення змін вищевказаним Законом до низки законодавчих актів щодо вилучення з них застарілої термінології «підприємства, установи, організації».

З огляду на що більш сучасним підходом для позначення відповідних суб'єктів є застосування формулювання «юридичні особи, незалежно від організаційно-правової форми».

10. Проект Закону в частині вживання словосполучень *«спрощена процедура», «офіційне роз'яснення», «викласти позицію з питань»* не забезпечує дотримання принципу юридичної визначеності.

Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 20 червня 2019 року № 6-р зазначив, що юридичну визначеність необхідно розуміти через такі її складові: чіткість, зрозумілість, однозначність норм права; право особи у своїх діях розраховувати на розумну та передбачувану стабільність існуючого законодавства та можливість передбачати наслідки застосування норм права (законні очікування) (абзац п'ятий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення).

Перший заступник Міністра

Микола КУЧЕРЯВЕНКО