

DOI 10.34132/mspc2025.02.13.32

Олександр Шевчук
Михайло Синиця

РЕЄСТР ПРОЗОРОСТІ ЛОБІЮВАННЯ В УКРАЇНІ: АНАЛІЗ ОЧІКУВАНЬ, РИЗИКІВ ТА ІНСТИТУЦІЙНИХ ВИКЛИКІВ ДЛЯ НАЗК

Тези присвячені дослідженню інституційних викликів та операційних ризиків, що виникають у процесі імплементації Реєстру прозорості лобіювання згідно з Законом України № 3620-ІХ. Центральний аналіз фокусується на протиставленні між очікуваннями щодо системної легалізації впливу та загрозами, що походять від обходу реєстрації та недостовірності фінансової звітності, які формують «сіру зону». Ключовим інституційним викликом для НАЗК є необхідність забезпечення проактивного моніторингу та цифрової інтеграції для верифікації даних, а також підвищення етичної стійкості публічних службовців. Ефективність Реєстру визначається його здатністю стати аналітичним інструментом протидії корупції, що є критичним показником зрілості української системи публічного управління.

Ключові слова: лобіювання, Реєстр прозорості, НАЗК, інституційний виклик, антикорупційний ефект, публічне управління.

Запровадження Реєстру прозорості як ключового інструменту імплементації Закону України «Про лобіювання» № 3620-ІХ від 23.02.2024 року є знаковою подією, що сигналізує про завершення тривалого етапу законодавчих ініціатив і початок практичної реалізації європейських стандартів у сфері публічного управління [1]. Історично лобіювання в Україні функціонувало у «сірій зоні» неформальних домовленостей, що постійно генерувало корупційні ризики та підірвало інституційну довіру. Основним очікуванням від нового регулювання є системна легалізація та формалізація процесу впливу, що має замінити непрозорі кулуарні практики публічно підзвітним механізмом [2]. Це передбачає передусім:

- 1) отримання вичерпної інформації про суб'єктів лобіювання та їхніх бенефіціарів (замовників);
- 2) фіксацію фінансових витрат, пов'язаних із лобістською діяльністю;
- 3) ідентифікацію об'єктів впливу (конкретні законопроекти чи регуляторні акти).

Впровадження цього закону є не лише виконанням зобов'язань перед Європейським Союзом, але й спробою перетворити приватний інтерес із джерела корупції на регульований фактор демократичного процесу.

Незважаючи на реформаторську цінність нового правового механізму, його імплементація вимагає ґрунтовної оцінки системних операційних ризиків, що потенційно можуть деформувати або мінімізувати прогнозований антикорупційний ефект функціонування Реєстру. Зазначені виклики мають переважно інституційно-правовий характер та пов'язані з якістю правозастосування. Насамперед, це стосується обходу реєстрації через використання юридичних лазівок та маскування лобіювання. Як показує світовий досвід, ключові ризики часто концентруються навколо недостатньо чіткого розмежування лобіювання від законної адвокації, експертної діяльності чи громадської участі. Така невизначеність створює правову «сіру зону», якою можуть скористатися впливові групи, щоб продовжувати діяти анонімно. Крім того, існує ризик недостовірності фінансової звітності, коли суб'єкти свідомо занижують або фальсифікують витрати, перекладаючи основне фінансування на «консалтингові» чи «аналітичні» послуги, що формально не підпадають під регулювання [3].

Для забезпечення системного підходу до мінімізації ризиків та підвищення ефективності Реєстру необхідно чітко систематизувати ключові загрози та відповідні проактивні заходи, які має реалізувати НАЗК, як адміністратор Реєстру. Ця систематизація представлена у Таблиці 1, де сфокусовано увагу на корені проблеми та потенційному адміністративному механізмі її вирішення.

Таблиця 1.

Систематизація інституційних ризиків Реєстру прозорості лобіювання та інституційних викликів для НАЗК

Сфера ризику	Сутність загрози для прозорості (Ризик)	Інституційний виклик для НАЗК (Проблема адміністрування)
I. Обхід Закону	Маскування лобістської діяльності під громадську участь або експертний консалтинг для уникнення реєстрації.	Відсутність вичерпних, практико-орієнтованих методологічних гайдів для однозначного розмежування лобізму та адвокації.
II. Якість звітності	Свідоме заниження або фальсифікація фінансових витрат; подання неповних даних про бенефіціарів.	Обмежена інтеграція Реєстру з іншими державними реєстрами (податкові дані, декларації) для автоматизованого крос-чекінгу інформації.
III. Адміністративна спроможність	Недостатнє кадрове та фінансове забезпечення підрозділів НАЗК для здійснення глибокого аудиту (санкції за порушення не забезпечуються).	Потреба у значному посиленні аналітичної спроможності та впровадженні Data-Driven Oversight (аналізу великих даних та мережних зв'язків).
IV. Етична стійкість публічної служби	Використання публічними службовцями неформальних зв'язків для просування інтересів (колізії інтересів) незалежно від факту реєстрації лобіста.	Необхідність забезпечення синхронізації контролю за Реєстром із превентивним контролем за конфліктом інтересів та етичною поведінкою публічних службовців.

Джерело: сформовано авторами

Інституційний виклик для НАЗК, як адміністратора Реєстру, є комплексним і виходить далеко за межі технічного забезпечення функціонування онлайн-платформи. Агентство має вирішити триєдину проблему: посилення аналітики, забезпечення достовірності та надання роз'яснень. З точки зору аналітики, необхідно впровадити засоби виявлення мережних зв'язків та проактивної ідентифікації лобістських кампаній, які не відображені у Реєстрі. Це вимагає використання сучасних Big Data інструментів. Для забезпечення достовірності критично важливим є встановлення механізму порівняльного аналізу інформації, поданої лобістами, з даними фінансової звітності їхніх бенефіціарів, що, однак, може бути ускладнено законодавчими обмеженнями щодо доступу до банківської таємниці [4].

Особливого значення набуває методологічний виклик. НАЗК має уникнути двох крайнощів:

- *по-перше*, формалізації процесу, що уможливить легалізацію прихованого впливу;
- *по-друге*, надмірної бюрократизації, що створить штучні бар'єри для законної участі громадянського суспільства у формуванні політики.

Вирішення цієї дилеми вимагає детального аналізу європейського досвіду, зокрема функціонування Реєстру прозорості Європейського Союзу, де подібні проблеми вже вирішувалися. Зокрема, важливим є застосування чітких кількісних критеріїв для оцінки лобістської діяльності, які можуть бути інтегровані в аналітичну функцію Реєстру (табл. 2) [5].

Таблиця 2.

Порівняння критеріїв оцінки впливу лобістської діяльності

Критерій оцінки	Фокус аналізу	Значущість для НАЗК
Кількість контактів/зустрічей	Частота та інтенсивність взаємодії лобістів із публічними службовцями.	Індикатор потенційного надмірного впливу та ризику конфлікту інтересів публічних осіб.
Фінансовий обсяг витрат	Декларовані витрати на лобіювання за звітний період.	Прямий індикатор фінансової зацікавленості бенефіціара. Потреба у співставленні з доходами.
Співвідношення «Затрати/Результат»	Аналіз, чи був досягнутий бажаний лобістом результат (прийняття/відхилення акту) порівняно з витратами.	Індикатор ефективності/неефективності лобістської кампанії та можливість виявлення прихованих форм впливу.
Вплив на «Порядок денний»	Ініціювання лобістом включення чи виключення певного питання до/з публічного обговорення (за теорією Баумгартнера).	Оцінка системного впливу на формування політики, а не лише на окреме рішення.

Джерело: сформовано авторами на основі [5]

Ефективність Реєстру прозорості не може обмежуватися лише формальним обліком суб'єктів – вона має включати аналітичну оцінку впливу на політичний процес. Зокрема, необхідно запровадити механізми оцінки, які аналізують теорію порядку денного та фреймінгу (способу подачі проблеми) у формуванні публічної

політики. Це дозволить НАЗК ідентифікувати, чи дійсно лобістська діяльність призводить до спотворення публічного інтересу, а також, які інтереси залишаються непередставленими. Таким чином, Реєстр має стати джерелом емпіричних даних для науковців і аналітиків, що дозволить кількісно вимірювати та контролювати якість взаємодії між державою та приватним сектором.

Водночас, успіх Реєстру напряму залежить від етичної стійкості самої публічної служби. Недостатньо лише контролювати лобістів, якщо публічний службовець не має високого рівня самоконтролю та усвідомлення конфлікту інтересів. У цьому контексті набуває критичного значення не лише правове регулювання, а й інституціоналізація етичних норм. Це передбачає посилення ролі етичних комісій, розробку внутрішніх кодексів поведінки, які чітко регламентують не лише явний, а й потенційний конфлікт інтересів, а також механізми повідомлення про подарунки, неформальні зустрічі та інші форми впливу, що не підпадають під пряме лобіювання. Створення культури доброчесності серед чиновників є превентивним бар'єром проти деструктивного впливу нелегальних лобістських практик [3].

Ключовим стратегічним викликом є забезпечення повної синхронізації Закону «Про лобіювання» з чинним антикорупційним законодавством, насамперед із Законом «Про запобігання корупції». Нові норми щодо лобіювання не повинні створювати правових колізій або лазівок для уникнення відповідальності за порушення, пов'язані з конфліктом інтересів. Наприклад, незареєстрований лобіст, який впливає на публічного службовця, формально може підпадати під визначення неправомірного впливу, що має бути жорстко врегульовано. Також необхідно чітко встановити, як саме інформація з Реєстру може і має використовуватися НАЗК для проведення перевірок декларацій та виявлення прихованого конфлікту інтересів [6].

Реєстр, хоча й має на меті підвищення прозорості, може поглибити інституційну нерівність між великим бізнесом та інтересами громадянського суспільства. Великі корпорації мають достатньо ресурсів для офіційної реєстрації, найму дорогих консультантів та ведення прозорої звітності, тоді як невеликі громадські організації чи соціально незахищені групи, які займаються адвокацією своїх прав, можуть зіткнутися з бюрократичними труднощами чи фінансовим тягарем реєстрації. Ризик полягає в тому, що закон, намагаючись контролювати лобіювання, мимоволі може обмежити доступ до процесу прийняття рішень для менш ресурсних, але соціально важливих груп, тим самим спотворюючи демократичний діалог.

Враховуючи, що Реєстр прозорості є централізованою базою даних, яка містить чутливу фінансову та політичну інформацію про суб'єктів, він є об'єктом високого кіберризиків. Успішна його робота вимагає забезпечення найвищих стандартів технічної стійкості, безпеки даних та захисту від несанкціонованого доступу. Будь-яка скомпрометована інформація або збій у роботі системи може підірвати довіру до всього антикорупційного інституту, а тому інвестиції у цифрову безпеку та стійкість Реєстру є не менш критичними, ніж інвестиції у його методологічне забезпечення.

Аналіз показує, що Реєстр прозорості лобіювання, запроваджений Законом України № 3620-IX, відкриває безпрецедентні очікування щодо легалізації впливу, але одночасно генерує значні інституційні ризики, пов'язані з якістю та повнотою поданої інформації. Інституційний виклик для НАЗК є подвійним: по-перше, необхідно технічно та методологічно унеможливити обхід реєстрації та приховування фінансових витрат; по-друге, слід забезпечити аналітичну функцію Реєстру, що дозволить оцінювати не лише факт, а й якісний вплив лобістів на порядок денний. Без потужної цифрової інтеграції, проактивного моніторингу та посилення етичної стійкості публічних службовців, Реєстр ризикує перетворитися на формальний атрибут, не досягнувши мети викорінювання корупційних ризиків. Його ефективність є прямим показником зрілості української системи публічного управління та рішучості у впровадженні європейських демократичних стандартів.

References

1. Zakon Ukrainy Pro vnesennia zmin do Kodeksu Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia shchodo vstanovlennia vidpovidalnosti za porushennia zakonodavstva u sferi lobiiuvannia vid 21.03.2024 No. 3620-I [Law of Ukraine On Amendments to the Code of Ukraine on Administrative Offenses Regarding the Establishment of Liability for Violations of Legislation in the Sphere of Lobbying dated 21.03.2024 No. 3620-I]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3620-20/> [in Ukrainian].
2. Reiestr prozorosti [Transparency Register]. *transparency.nazk.gov.ua*. Retrieved from: <https://transparency.nazk.gov.ua/home> [in Ukrainian].
3. Mokhonchuk, B., & Mokrousova, O. (2024). Oznaky lobiiuvannia v Ukraini: nevyznachenist na mezhi svavilnosti [Signs of Lobbying in Ukraine: Uncertainty on the Verge of Arbitrariness]. *Ukrainskyi chasopys konstytutsiinoho prava – Ukrainian Journal of Constitutional Law*, (pp. 66-75). Retrieved from: <https://surl.li/wxohib> [in Ukrainian].
4. Lehalizatsiia lobizmu v Ukraini. Analiz zakonoproiektiv «Pro derzhavnu reiestratsiiu subiektiv lobiiuvannia ta zdiisnennia lobiiuvannia v Ukraini» ta «Pro dobrochesne lobiiuvannia v Ukraini» [Legalization of Lobbying in Ukraine. Analysis of the draft laws «On state registration of lobbying entities and lobbying in Ukraine» and «On honest lobbying in Ukraine»]. (n.d.). *parlament.org.ua*. Retrieved from: <https://surl.li/aeuyhv> [in Ukrainian].

5. Zaiets, D. (2024). Lehitymizatsiia komunikatsii lobiiuvannia v Ukraini: ohliad trendiv YeS, pidkhodiv chynnoho zakonodavstva ta perspektyvy informatsiino-pravovoi polityky [Legitimization of lobbying communication in Ukraine: a review of EU trends, approaches to current legislation and prospects for information and legal policy]. *Informatsiia parvo – Information Law*, 4(51), (pp. 20-32). Retrieved from: <https://surl.luh.gov.ua/ytkngh> [in Ukrainian].
6. Zakon Ukrainy Pro lobiiuvannia vid 23.12.24 r. No. 3606-IX [Law of Ukraine On lobbying of 23.12.24 No. 3606-IX]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from: <https://surl.luh.gov.ua/obuiyy> [in Ukrainian].

DOI 10.34132/mspc2025.02.13.32

Oleksandr Shevchuk
Mykhailo Synytsia

LOBBYING TRANSPARENCY REGISTER IN UKRAINE: ANALYSIS OF EXPECTATIONS, RISKS, AND INSTITUTIONAL CHALLENGES FOR THE NACP

The thesis is devoted to the study of institutional challenges and operational risks arising in the process of implementing the Lobbying Transparency Register in accordance with the Law of Ukraine No. 3620-IX. The central analysis focuses on the contrast between expectations regarding the systemic legalization of influence and threats arising from circumvention of registration and unreliability of financial reporting, which form a «gray zone». The key institutional challenge for the NACP is the need to ensure proactive monitoring and digital integration for data verification, as well as increasing the ethical sustainability of public servants. The effectiveness of the Register is determined by its ability to become an analytical tool for combating corruption, which is a critical indicator of the maturity of the Ukrainian public administration system.

Keywords: lobbying, Transparency Register, NACP, institutional challenge, anti-corruption effect, public administration.

Відомості про авторів / Information about the authors

Олександр Шевчук, доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри міжнародних відносин та зовнішньої політики, Факультету політичних наук, Чорноморського національного університету імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна. E-mail: shevchukov07@gmail.com, orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0335-6873>.

Oleksandr Shevchuk, Doctor of Political Sciences, Professor, Head of the Department of International Relations and Foreign Policy, Faculty of Political Sciences, Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolaiv, Ukraine. E-mail: shevchukov07@gmail.com, orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0335-6873>.

Михайло Синиця, магістр кафедри публічного управління та адміністрування, Юридичного факультету, Чорноморського національного університету імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна. E-mail: mns77788@gmail.com.

Mykhailo Synytsia, Master's student of the Department of Public Management and Administration, Faculty of Law, Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolaiv, Ukraine. E-mail: mns77788@gmail.com.

© О. Шевчук, М. Синиця

Стаття отримана редакцією 03.10.2025.