

ВИСНОВОК

щодо проектів законів про добросчесне лобіювання, про лобізм та лобістську діяльність в Україні, про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні

(реєстр. № 10337 від 13 грудня 2023 року)

(реєстр. № 10337-1 від 26 грудня 2023 року)

(реєстр. № 10337-2 від 28 грудня 2023 року)

За дорученнями Голови Верховної Ради України від 13 грудня 2023 року, від 27 та 29 грудня 2023 року Комітет з питань правової політики розглянув на своєму засіданні 08 січня 2024 року (протокол № 151) проект Закону про добросчесне лобіювання (реєстр. № 10337 від 13 грудня 2023 року), поданий Кабінетом Міністрів України (далі – Законопроект за реєстр. № 10337), проект Закону про лобізм та лобістську діяльність в Україні (реєстр. № 10337-1 від 26 грудня 2023 року), поданий народним депутатом України Буймістер Л.А. (далі – Законопроект за реєстр. № 10337-1), проект Закону про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні (реєстр. № 10337-2 від 28 грудня 2023 року), поданий народним депутатом України Власенком С.В. (далі – Законопроект за реєстр. № 10337-2).

Згідно з пояснювальною запискою до Законопроекту за реєстр. № 10337 його метою є забезпечення правових засад лобіювання в Україні відповідно до міжнародних практик та стандартів, нормативно-правового регулювання взаємодії посадових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування із заінтересованими сторонами та суб'єктами лобіювання, встановлення прозорих механізмів забезпечення діяльності суб'єктів лобіювання та посадових осіб державних органів та органів місцевого самоврядування; механізмів контролю за лобістською діяльністю.

Для досягнення зазначеної мети Урядом пропонується прийняти новий закон, який визначатиме правові засади добросчесного лобіювання в Україні. Так, вказаним Законопроектом пропонується визначити термінологію у сфері лобіювання, права та обов'язки суб'єктів лобіювання, методи впливу; правила етичної поведінки суб'єктів лобіювання, створення Реєстру прозорості, звітність суб'єкта лобіювання, механізми контролю за діяльністю суб'єктів лобіювання тощо. Крім того, пропонується внести відповідні зміни до законів України «Про комітети Верховної Ради України» та «Про запобігання корупції», а також до Регламенту Верховної Ради України.

Згідно з пояснювальною запискою до Законопроекту за реєстр. № 10337-1 його метою є забезпечення правових засад лобіювання в Україні у відповідності

до міжнародних практик та стандартів, зокрема відповідно до рекомендацій ОЕСР та Transparency International щодо відкритості доступу про діяльність з лобіювання та прозорості відповідних процесів.

Для досягнення зазначеної мети автором Законопроекту за реєстр. № 10337-1 пропонується прийняти новий закон, який визначатиме правові засади забезпечення прозорості та відкритості для суспільства інформації про здійснення лобіювання у процесі правотворчої діяльності в Україні. Так, вказаним Законом пропонується законодавчо визначити термінологію у сфері лобіювання, встановити вимоги до професійної діяльності у сфері лобіювання та визначити процес отримання відповідного статусу суб'єктами лобіювання, закріпити права та обов'язки суб'єктів лобіювання та суб'єктів правотворчої діяльності у процесі їх взаємодії, встановити гарантії діяльності суб'єктів лобіювання, визначити допустимі методи лобіювання, створення Реєстру прозорості, визначити перелік органів, які здійснюють контроль та нагляд у сфері лобіювання, як професійної діяльності. Крім того, пропонується внести відповідні зміни до Регламенту Верховної Ради України, законів України «Про комітети Верховної Ради України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про запобігання корупції».

Згідно з пояснювальною запискою до Законопроекту за реєстр. № 10337-2 його метою є легалізація лобістської діяльності в Україні, виведення з тіні діяльності лобістів, знищення корупційних ризиків на всіх щаблях взаємодії представників органів державної влади з представниками різних соціальних груп та інтересів, створення реєстру лобістських фірм та лобістів з можливістю отримання інформації про їх діяльність безоплатно будь-ким.

Для досягнення зазначеної мети автором Законопроекту за реєстр. № 10337-2 пропонується прийняти новий закон, який визначатиме хто має право бути суб'єктом лобіювання, права та обов'язки суб'єктів лобіювання, механізми та інструменти їх діяльності. Передбачається запровадження Електронного реєстру суб'єктів лобіювання, визначається чіткий об'єм інформації, який має надати особа, яка бажає бути зареєстрована як суб'єкт лобістської діяльності. Також передбачається розкриття інформації про діяльність лобістів і лобістських фірм шляхом внесення інформації до реєстру про договори про надання лобістських послуг, зацікавлених осіб, шляхи фінансування. Доступ до реєстру – відкритий (доступний кожному) та безкоштовний. Передбачено механізми контролю за діяльністю суб'єктів лобіювання, обмеження у взаємодії суб'єктів лобіювання і охоплених осіб.

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

Відповідно до Робочого документа Європейської комісії «Звіт про Україну 2023» від 08 листопада 2023 року Україні рекомендовано прийняти закон, який регулює лобіювання відповідно до європейських стандартів, як частину антиолігархічного плану дій.

Запровадження правового регулювання лобіювання є актуальним, зокрема, у контексті виконання рекомендацій Європейської комісії щодо статусу України на членство в ЄС, що передбачає подальший розвиток антикорупційного правового механізму та сприяння реалізації антиолігархічної реформи. Крім цього, прийняття закону, який регулював би відносини народних депутатів України із лобістами й іншими третіми сторонами, які бажають вплинути на законодавчий процес, є однією з рекомендацій GRECO – органу Ради Європи з антикорупційного моніторингу.

Необхідність законодавчого регулювання лобістської діяльності передбачена положеннями Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року № 3354-IX. Цей Закон передбачає подання Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України законопроекту щодо лобізму та лобістської діяльності. Нормативно-правове регулювання діяльності суб'єктів впливу (лобіювання) також закріплене як очікуваний результат реалізації Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки, затвердженої Законом України від 20 червня 2022 року № 2322-IX. Відповідно до пункту 3 Плану заходів щодо запобігання зловживанню надмірним впливом особами, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархами), затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 листопада 2021 року № 1582-р, передбачено розроблення та супроводження у Верховній Раді України законопроекту про лобіювання з метою забезпечення прозорості діяльності осіб, які намагаються впливати на зміст розроблюваних правових актів або управлінських рішень (лобістської діяльності), та обмеження пов'язаних із такою діяльністю корупційних ризиків.

Враховуючи євроінтеграційні прагнення України та рекомендації GRECO необхідно запровадити законодавче регулювання діяльності суб'єктів, які здійснюють вплив (лобіювання) на прийняття нормативно-правових актів парламентом, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

У Конституції України зазначається, що Україна є правовою державою (стаття 1), органи законодавчої влади, виконавчої влади та судової влади здійснюють свої повноваження у встановленими Конституцією межах і відповідно до законів України (частина друга статті 6), закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина друга статті 8). За приписом частини другої статті 19 Основного Закону України органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та Законами України.

Правові засади запровадження інституту лобіювання встановлені в Конституції України. Зокрема, основу лобістської діяльності складають такі конституційні положення: верховенство права (стаття 8); політична, економічна та ідеологічна багатоманітність суспільного життя (стаття 15); рівність конституційних прав і свобод громадян та їх рівність перед законом (стаття 24); право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань

(стаття 34); право на свободу об'єднання (стаття 36); право громадян брати участь в управлінні державними справами (стаття 38); право на звернення (стаття 40); право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом (стаття 42).

Прийняття законів належить до повноважень Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в Україні (стаття 75, пункт 3 частини першої статті 85 Основного Закону України).

За висновками Комітету Верховної Ради України з питань інтеграції України до Європейського Союзу законопроекти за реєстр. № № 10337, 10337-1, 10337-2 не суперечать міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції, але потребують доопрацювання з метою повного врахування європейських стандартів.

Комітет Верховної Ради України з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України висловив зауваження до Законопроектів за реєстр. № № 10337, 10337-1, 10337-2. Комітет вважає, що запропоновані Законопроектом за реєстр. № 10337 зміни до статті 48 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», до статей 91, 92, 93, 97 Регламенту Верховної Ради України та запропоновані Законопроектом за реєстр. № 10337-1 зміни до статей 16, 29, 48 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», до статей 3, 91, 92, 93, 97 Регламенту Верховної Ради України, є недоцільними та необґрунтованими. Щодо Законопроекту за реєстр. № 10337-2 Комітет зазначив про доцільність внесення відповідних змін до Закону України «Про Кабінет Міністрів України», проте у цьому Законопроекті такі пропозиції щодо змін не передбачені.

Дослідницька служба Верховної Ради України висловила зауваження до Законопроекту за реєстр. № 10337 та вважає, що він потребує доопрацювання.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини підтримує законопроекти за реєстр. № № 10337, 10337-1, 10337-2 за умови врахування висловлених ним зауважень та пропозицій.

Офіс підтримки адаптації законодавства України до положень права Європейського Союзу (acquis EC) у своєму висновку зазначив, що Законопроект за реєстр. № 10337 відповідає Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Співтовариством з атомної енергії і її членами, з іншої сторони, і не суперечить рекомендаціям Ради Європи і Організації економічного співробітництва та розвитку, проте висловив деякі зауваження до нього.

Представництво Міжнародної фундації виборчих систем (IFES) в Україні підтримує прийняття Законопроекту за реєстр. № 10337 та висловило деякі пропозиції та зауваження до нього.

Всеукраїнська громадська організація «Асоціація платників податків України» підтримує прийняття Законопроекту за реєстр. № 10337 та висловила деякі пропозиції до нього.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України

(далі - ГНЕУ), опрацювавши Законопроект за реєстр. № 10337, зазначає, що предмет правового регулювання охоплюється положеннями статті 444 Угоди про асоціацію, у тому числі, висновками Європейської Комісії щодо України, викладеними у Звіті від 08 листопада 2023 року. З огляду на те, що прийняття законодавства про добросчесне лобіювання відповідно до європейських стандартів, як частина антиолігархічного плану дій, є одним із зобов'язань України на шляху до повноправного членства нашої держави в ЄС, пропозиція прийняття такого законодавчого акту заслуговує на підтримку.

Положення Законопроекту за реєстр. № 10337, на думку ГНЕУ, у значній мірі базуються на міжнародних стандартах та належній практиці в сфері регулювання лобістської діяльності, зокрема Рекомендації Парламентської асамблеї Ради Європи 1908 (2010) про «Лобіювання в демократичному суспільстві (Європейський кодекс доброї практики з лобіювання)». Насамперед, йдеться про запровадження відкритого реєстру суб'єктів лобістської діяльності – Реєстру прозорості (ст. ст. 4, 6 проекту та ін.); встановлення вимог щодо розкриття відомостей про лобістську діяльність (ст. 6 проекту), обмежень cooling-off (тобто обмежень стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які звільнились або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, займатися лобістською діяльністю протягом певного часу після припинення повноважень /звільнення) (п. 2 ч. 2 ст. 10 проекту) та інше. Разом з тим, частина положень Законопроекту за реєстр. № 10337 викликає також зауваження.

Аналізуючи Законопроект за реєстр. № 10337-1 ГНЕУ зазначило, що значна частина положень даного проекту збігається за змістом з відповідними положеннями Законопроекту за реєстр. № 10337, а відтак зауваження та пропозиції висловлені до основного проекту залишаються актуальними і для положень альтернативного законопроекту.

Щодо Законопроекту за реєстр. № 10337-2 ГНЕУ звернуло увагу, що його приписи повторюють положення проекту Закону України «Про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні» (реєстр. № 3059), окрім припису щодо дати набрання чинності, та значною мірою мають ті самі недоліки. Зокрема це стосується недостатньо чітко окресленої сфери його дії, недостатньо чітко окреслених вимог до суб'єктів лобіювання (лобістів) – фізичних та юридичних осіб, не повною мірою врахування специфіки законотворчого процесу, низки недоліків запропонованого у проекті механізму контролю лобістської діяльності, які не дозволяють оцінити його позитивно.

Члени Комітету вважають що висловлені до законопроектів зауваження і пропозиції можуть бути враховані під час підготовки Законопроекту за реєстр. № 10337 до другого читання із застосуванням частини першої статті 116 Регламенту Верховної Ради України.

Обговоривши законопроекти, відповідно до статей 93, 110, 111, 114 Регламенту Верховної Ради України Комітет з питань правової політики

вирішив:

1. Рекомендувати Верховній Раді України включити до порядку денного десятої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання проекти законів про добросчесне лобіювання (реєстр. № 10337 від 13 грудня 2023 року), поданий Кабінетом Міністрів України, про лобізм та лобістську діяльність в Україні (реєстр. № 10337-1 від 26 грудня 2023 року), поданий народним депутатом України Буймістер Л.А., про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні (реєстр. № 10337-2 від 28 грудня 2023 року), поданий народним депутатом України Власенком С.В.

2. Рекомендувати Верховній Раді України за результатами розгляду в першому читанні прийняти за основу Законопроект за реєстр. № 10337, у зв'язку з чим законопроекти за реєстр. № № 10337-1, 10337-2 відхилити.

3. Звернутись до Голови Верховної Ради України з пропозицією відповідно до частини першої статті 116 Регламенту Верховної Ради України під час розгляду на пленарному засіданні проекту Закону про добросчесне лобіювання (реєстр. № 10337 від 13 грудня 2023 року), поданого Кабінетом Міністрів України, оголосити про необхідність внесення пропозицій і поправок щодо виправлень, уточнень, усунення помилок та/або суперечностей у тексті зазначеного законопроекту, інших структурних частин законопроекту та/або інших законодавчих актів, що не були предметом розгляду в першому читанні та відповідають предмету правового регулювання законопроекту.

4. Доповідачем від Комітету з цього питання під час розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України визначити Голову підкомітету з питань адаптації законодавства України до положень права Європейського Союзу (acquis ЄС), виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції Стефанчука М.О.

Голова Комітету

Д.В. МАСЛОВ

