

ПЕРЕВАГИ ТА РИЗИКИ ЧИННИХ ЗАКОНОПРОЕКТІВ ЩОДО ЛОБІЗМУ

У грудні 2023 р. у Верховній Раді України зареєстровано два нових законопроекти про лобізм. Основний законопроект Національного агентства з питань запобігання корупції «Про доброчесне лобіювання» (10337 від 13.12.2023, поданий Кабінетом Міністрів України) із супровідним до нього проектом Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо порушення законодавства в сфері здійснення лобіювання (10373 від 25.12.2023, поданий Кабінетом Міністрів України). Та альтернативний законопроект «Про лобізм та лобістську діяльність в Україні» (10337-1 від 26.12.2023, поданий Народним депутатом України Буймістер Людмилою Анатоліївною) із супровідним до нього проектом Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо протидії порушенням у сфері лобіювання (10373-1 від 27.12.2023, поданий Народним депутатом України Буймістер Людмилою Анатоліївною).

Основними завданнями законопроектів є:

- визначити основні поняття та учасників процесу лобіювання;
- запровадити в Україні реєстр лобістів з відкритим доступом;
- встановити мінімальні вимоги до інформації, що міститиметься в реєстрі;
- передбачити обов'язок звітування лобістів про свою діяльність;
- встановити відповідальність за порушення.

Згідно із законопроектом, для здійснення адвокації громадські організації мають добровільно зареєструватися в Реєстрі прозорості, а також щорічно оприлюднювати «загальну інформацію щодо кожного предмета адвокації та про джерела фінансування на здійснення адвокації в довільній формі».¹

Законопроектом пропонується внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, які передбачають:²

- доповнення адміністративних стягнень заборонаю здійснення лобіювання;
- настання відповідальності за здійснення лобіювання без реєстрації;
- відповідальність за неподання або несвоєчасне подання звіту суб'єктом лобіювання, подання завідомо недостовірних відомостей суб'єктом лобіювання до Реєстру прозорості, неподання або несвоєчасне подання до Національного агентства з питань запобігання корупції заяви про припинення здійснення лобіювання, здійснення лобіювання в інтересах особи, яка не може бути бенефіціаром відповідно до вимог Закону України «Про доброчесне лобіювання та адвокацію

1 <https://www.oporua.org/en/viyana/statement-on-the-need-to-ensure-transparent-meaningful-and-inclusive-public-consultations-on-the-draft-laws-on-lobbying-25025>

2 <https://www.pravda.com.ua/news/2023/12/25/7434559/>

в Україні», або укладення суб'єктом лобіювання договору про надання послуг з лобіювання з особою, яка не може бути клієнтом відповідно до вимог Закону України «Про добросчесне лобіювання та адвокацію в Україні»;

- вчинення дій чи прийняття рішень в умовах конфлікту інтересів під час лобіювання;
- розширення повноважень працівників Національного агентства з питань запобігання корупції шляхом надання їм повноважень щодо складання протоколів за вищенаведеними статтями.

Однак, на офіційному веб-сайті ВРУ поки що немає текстів жодного із вказаних законопроектів, тому на даний момент проаналізовано лише законопроект авторства НАЗК³ із супровідним до нього⁴ без врахування редакційних змін що відбулися під час їх розгляду Кабінетом Міністрів України.

Необхідність прийняття закону про лобістську діяльність передбачена висновком Єврокомісії щодо України від 8 листопада 2023 року та заходами з виконання Державної антикорупційної програми.

Подальший шлях законопроекту передбачає створення у Верховній Раді України робочої групи для його напрацювання, яку може очолити голова Верховної Ради Руслан Стефанчук. Робоча група повинна доопрацювати як мінімум два ключових питання, що викликали критику з боку громадянського суспільства: розмежувати поняття адвокації та лобіювання, а також врегулювати питання громадських активістів.

Проект закону фактично написаний НАЗК, який має стати головним контролюючим органом у питаннях лобізму. Однак, така ідея викликає застереження і критику з боку українського громадянського суспільства, яке має до законопроектів НАЗК критичні застереження стосовно вибіркового дотримання принципів Рекомендацій Ради Європи щодо уникнення конфлікту інтересів та запровадження стандартів етичної поведінки лобістів. Також законопроекти, на жаль, не розмежували лобізм та громадську адвокацію, а отже не врахували важливий принцип Рекомендацій Ради Європи щодо залученості громадянського суспільства до політичного життя.⁵

Так, на думку Громадянської мережі «Опора», оприлюднений НАЗК проект Закону України «Про добросчесне лобіювання та адвокацію в Україні» та супровідний до нього проект змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення є проблемними. Зокрема, через «неінклюзивний процес розробки» та «невідповідність міжнародним стандартам».⁶

29 листопада 2023 року організації громадянського суспільства ініціювали публічний

3 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=77293

4 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=77361

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

6 <https://www.oporua.org/other/poziciya-opori-shhodo-proyektu-zakonu-ukrayini-pro-dobrochesne-lobiyuvannya-ta-advokaciyu-v-ukrayini-25019>

процес збору підписів під спільною заявою щодо необхідності забезпечення прозорих, змістовних та інклюзивних публічних консультацій щодо законопроектів про лобіювання. Станом на 27.12.2023 заяву підтримало вже 260 підписантів.⁷

У заяві йдеться, що обидва законопроекти НАЗК підготувало без залучення громадських організацій, а під час подальшого доопрацювання не врахувало зауваження Ради Європи. Фактично, підготовлені НАЗК законопроекти трактують адвокацію як одну з форм лобізму.⁸ Під час консультацій з НАЗК громадськість наполягала вивести з-під дії закону громадські організації, які здійснюють адвокацію для досягнення суспільних змін.

Також громадські організації зазначають, що законопроекти 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:

- відповідати європейським стандартам;
- бути результатом відкритої та інклюзивної дискусії із широким спектром зацікавлених сторін (зокрема, організацій громадянського суспільства), широких публічних консультацій;
- не передбачати обмеження законної діяльності організацій громадянського суспільства та не створювати для таких організацій непропорційне адміністративне навантаження.⁹

З боку влади, **Віцепрем'єр-міністерка з питань європейської та євроатлантичної інтеграції Ольга Стефанішина** заявила, що Кабінет Міністрів України схвалив законопроект про лобіювання з доопрацюваннями, які враховують пропозиції громадськості та коментарі Міністерства юстиції.¹⁰

Також **Постійний представник Кабінету міністрів у Верховній Раді України Тарас Мельничук** зазначає, що проект закону №10337 про добросовісне лобіювання спрямований на реалізацію рекомендацій Європейської Комісії, що зафіксовані у Пакеті розширення та є частиною урядового антиолігархічного плану дій.¹¹

А за словами **Голови Національного агентства з питань запобігання корупції Олександра Новікова** у фінальній версії проекту закону, яка подана до Кабміну, враховано майже 90% зауважень від ГО. Для них реєстрація у Реєстрі прозорості буде добровіль-

7 <https://www.oporaua.org/viyana/zayava-shhodo-neobhidnosti-zabezpechennya-prozorih-zmistovnih-ta-inklyuzivnih-publichnih-konsul-tacij-shhodo-zakonoprojektiv-pro-lobiyuvannya-25025>

8 https://cs.detector.media/reforms/texts/18_5746/2023-11-30-gromadski-organizatsii-zaklykaly-vladu-doopratsyuvaty-zakonoproiekt-y-pro-lobizm-zayava/

9 <https://imi.org.ua/news/gromadski-organizatsiyi-zaklykayut-vladu-doopratsyuvaty-zakonoproiekt-y-pro-lobizm-i57301>

10 <https://zmina.info/news/uryad-shvalyv-yevrointegracijnyj-zakonoproiekt-pro-lobiyuvannya-stefanishyna/>

11 <https://www.rfi.fr/uk/україна/20231220-легалізації-ринку-лобізму-в-україні-що-відомо-про-новий-законопроект-назк>

ною, також не потрібно подавати окремої звітності. Крім того, на ГО не розповсюджується адміністративна відповідальність. З пропозицій ГО не було враховано лише пункт про повне виключення адвокатури з регулювання. О. Новіков вказав, що: «... у ЄС близько 35% суб'єктів, які зареєстровані згідно з аналогічними законами – громадські організації. Це міжнародна практика».¹²

Підготовка та прийняття законопроекту про лобізм є частиною Антикорупційної стратегії до 2025 року та Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки, а також передбачена у Звіті Єврокомісії від 08.11.2023 щодо відкриття з Україною переговорів про членство в ЄС як частина антиолігархічного плану дій. Таким чином, низка внутрішніх та зовнішніх політичних зобов'язань держави і вузькі часові рамки їх реалізації вплинули на процес законодавчої ініціативи щодо законопроекту про лобізм. Громадське та експертне середовище отримали підстави обґрунтовано критикувати владу за численні недоліки у проведенні законодавчої ініціативи, її закритість та неpubлічність. З іншого боку, влада виконала формальні процедури законодавчої ініціативи, а її представники спростовують критику і запевняють, що абсолютна більшість зауважень була врахована ще до подання законопроекту до Верховної Ради України. Однак, наразі законопроект лише зареєстрований у ВРУ і його текст ще не опублікований. Тому підтвердити чи спростувати жодну з позицій неможливо до початку його розгляду і оприлюднення.

Цей аналітичний матеріал був представлений Мережею захисту національних інтересів «АНТС» в рамках Програми сприяння громадській активності «Долучайся!», що фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) та здійснюється Pact в Україні. Зміст цього аналітичного матеріалу є винятковою відповідальністю Pact та його партнерів і не обов'язково відображає погляди USAID або уряду США.

12 <https://forbes.ua/money/ukraina-gotuetsya-do-legalizatsii-rinok-lobistiv-blitsintervyu-z-golovoyu-nazk-novikovim-pro-noviy-zakonoproekt-ta-klyuchovi-zmini-dlya-biznesu-04122023-17653>