

АНАЛІЗ ПРИЙНЯТОГО В 1-му ЧИТАННІ ЗАКОНОПРОЕКТУ ПРО ДОБРОЧЕСНЕ ЛОБІЮВАННЯ №10337

10.01.2024 Верховною Радою України 309-ма голосами «За» був проголосований у першому читанні Проект Закону про доброчесне лобіювання №10337 від 13.12.2023.

У Висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради вказано: «На момент підготовки висновку проект не включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2023 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 07.02.2023 № 2910–ІХ. Водночас, у п. 87 Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2022 рік передбачалось прийняття проекту Закону «Про лобістську діяльність в Україні»¹.

У проміжному звіті щодо виконання рекомендацій, наданих у рамках четвертого раунду оцінювання GRECO² «Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів» від 24.03.2023, GRECO нагадала українській стороні, що рекомендація запровадити правила взаємодії членів парламенту з лобістами та іншими третіми сторонами, які намагаються впливати на законодавчий процес, не була виконана у Другому звіті про виконання рекомендацій (жодна із законодавчих ініціатив щодо лобіювання не була реалізована), та пропонувала рік часу для надання звіту про імплементацію вжитих для втілення невиконаних рекомендацій заходів (до 31.03.2024).

І лише підготовка до звіту Єврокомісії щодо відкриття з Україною переговорів про членство в ЄС у листопаді 2023 року змусила владу пришвидшити процес розробки і прийняття законопроекту про лобіювання, яке розпочалося у липні 2023 р.

Таким чином, зовнішні політичні зобов'язання держави і вузькі часові рамки їх реалізації вплинули на процес законодавчої ініціативи щодо законопроекту про лобізм та його зміст. Громадське та експертне середовище отримали підстави обгрунтовано критикувати владу за численні недоліки у проведенні законодавчої ініціативи, її закритість та непублічність. З іншого боку, влада виконала формальні процедури законодавчої ініціативи, а її представники спростовували критику і запевняли, що абсолютна більшість зауважень була врахована ще до подання законопроекту до Верховної Ради України.

1 <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43386>

2 <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680aaa790>

Даний аналіз прийнятого за основу у першому читанні Проекту Закону про добросовісне лобіювання №10337 покликаний прояснити ситуацію зі станом прийнятого законодавчого акту.

Обґрунтування необхідності прийняття законопроекту

Комітет Верховної Ради України з питань правової політики у висновку до законопроекту, зокрема, зазначив:

«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)».³

Прийняття законопроекту про лобіювання передбачене низкою нормативно-правових актів з метою запровадження дієвого регулювання діяльності суб'єктів впливу (лобіювання) на прийняття рішень парламентом, а зокрема:

- Законом України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки»;⁴
- Антикорупційною стратегією на 2021–2025 роки;⁵
- Законом України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)»;⁶
- Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.11.2021 № 1582-р про план заходів щодо запобігання зловживанню надмірним впливом особами, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархами);⁷
- Державною антикорупційною програмою на 2023–2025 роки.⁸

Метою прийняття проекту Закону України «Про добросовісне лобіювання» задекларовано: 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;

3 <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43386>

4 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text>

5 Там же

6 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1780-20#Text>

7 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1582-2021-%D1%80#Text>

8 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#Text>

механізмів контролю за лобістською діяльністю.⁹

В преамбулі проекту закону йдеться, що «цей Закон визначає правові засади добросовісного лобіювання в Україні». **Водночас концептуальним недоліком проекту є відсутність у проекті навіть дефініції поняття «добросовісне лобіювання».**

Відтак, незрозумілими є логіка і зміст наступного формулювання у Пояснювальній записці: **«Правове регулювання добросовісного лобіювання забезпечить можливість побудувати виховання культури добросовісної влади та справедливого суспільства».**

9 <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43386>

Відповідність законопроекту міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву ЄС

Прийняття законопроекту про лобіювання також є частиною міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції та сфері дії права Європейського Союзу.

Предмет правового регулювання законопроекту охоплюється положеннями ст. 444 Угоди про асоціацію, у тому числі, висновками Європейської Комісії щодо України, викладеними у Звіті від 08 листопада 2023 року, в якому серед іншого рекомендує Верховній Раді ухвалити **рамки переговорів, в яких, серед іншого, Україна має ще прийняти закон про лобіювання відповідно до європейських стандартів як частину плану заходів з деолігархізації. В рамках Угоди про асоціацію Україна має зобов'язання забезпечити існування прозорого діалогу між державними органами і представниками громадянського суспільства та бізнесу, проте спосіб та форми такого правового регулювання держава встановлює на власний розсуд**.¹⁰

Разом з тим, однією із семи рекомендацій, які Європейська Комісія надала Україні у своєму Висновку щодо заявки на членство в Європейському Союзі, є **«впровадження анти-олігархічного законодавства з метою обмеження надмірного впливу олігархів на економічне, політичне та суспільне життя; це має бути зроблено в юридично грамотний спосіб та має враховувати майбутній висновок Венеційської комісії стосовно відповідного законодавства»** (крок 5)¹¹. А ще до цього, Венеційська комісія у своєму Висновку від 12 червня 2023 року (п. 33) звернула увагу на необхідність посилення заходів щодо запобігання та боротьби з корупцією, **включаючи боротьбу з корупцією на високому рівні, які у свою чергу мають включати подальші заходи у сфері лобіювання та прозорості прийняття державних рішень**.

Положення проекту 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)»¹². Насамперед, йдеться про запровадження відкритого реєстру суб'єктів лобістської діяльності – Реєстру прозорості; встановлення вимог щодо розкриття відомостей про лобістську діяльність, обмежень cooling-off та інше. Разом з тим, частина положень проекту викликає зауваження.

Крім того, правила взаємодії членів парламенту з лобістами та іншими третіми сторонами, які намагаються впливати на законодавчий процес, Україні рекомендовано запровадити у проміжному звіті щодо виконання рекомендацій, **наданих у рамках четвертого раунду оцінювання GRECO «Запобігання корупції серед народних депута-**

10 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023 Communication on EU Enlargement policy {COM(2023) 690 final} URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf

11 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_23_5631

12 PACE. Lobbying in a democratic society (European code of good conduct on lobbying). Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Recommendation 1908 (2010). 26 April 2010 (11th Sitting). URL: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17832&lang=en#>

тів, суггів та прокурорів» від 24.03.2023.¹³

Офіс підтримки адаптації законодавства України до положень права Європейського Союзу (acquis ЄС) 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 їхніми державами-членами, з іншої сторони, і не суперечить рекомендаціям Ради Європи і Організації економічного співробітництва та розвитку, проте висловив деякі зауваження до нього.

Комітет Верховної Ради України з питань інтеграції України до Європейського Союзу у своєму висновку (експертиза щодо європейської інтеграції), підсумував, що Законопроект № 10337 за своєю метою не суперечить Угоді про асоціацію, сприятиме виконанню Україною однієї із 7 рекомендацій Європейської Комісії, а також рекомендаціям GRECO, але потребує доопрацювання з метою дотримання принципу правової визначеності та повного врахування європейських стандартів.

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

13 <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680aaa790>

Загальна характеристика, основні положення та ключові зауваження до законопроекту

Проектом Закону України «Про добросовісне лобіювання» пропонується визначити:

- термінологію у сфері лобіювання;
- права та обов'язки суб'єктів лобіювання;
- методи впливу;
- Правила етичної поведінки суб'єктів лобіювання;
- створення Реєстру прозорості держателем та адміністратором якого є Національне агентство з питань запобігання корупції;
- порядок реєстрації у Реєстрі прозорості та винятки з нього;
- доступ до Реєстру прозорості (відкритий і безкоштовний);
- звітність суб'єкта лобіювання, що вноситься до Реєстру прозорості;
- механізми контролю за діяльністю суб'єктів лобіювання шляхом моніторингу дотримання законодавства з питань лобіювання.¹⁴

Пропоноване у законопроекті **визначення терміну «лобіювання», а також методів його здійснення**, на думку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної ради України, **не повною мірою враховують рекомендації Ради Європи, ОЕСР та застосований підхід на рівні установ ЄС.**

Комітет Верховної Ради України з питань інтеграції України до Європейського Союзу також застерігає, що запропоноване проектом Закону визначення терміну «лобіювання», що означає «вплив суб'єкта лобіювання на об'єкт лобіювання, що здійснюється з використанням методів, визначених статтею 8 цього Закону» **не вказує про мету, задля якої здійснюється такий вплив, що не повністю враховує європейські стандарти. Іншими словами, визначальною ознакою є намір вплинути, а не сам факт впливу.**

Крім того, Комітет Верховної Ради України з питань інтеграції України до Європейського Союзу **окремо звертає увагу на положення проекту Закону в частині запропонованих визначень термінів «адвокація», дії якої спрямовані на відстоювання суспільних інтересів та здійснюються без мети отримання прибутку, і «суб'єкти адвокації», а також не поширення інституту лобіювання на адвокацію.**¹⁵ Однак залишається незрозумілим, відповідно до якого порядку та під регулювання якого саме закону підпадатиме діяльність з адвокації, що не забезпечує дотримання принципу правової визначеності, який вимагає, щоб правове регулювання суспільних відносин було передбачуваним для зацікавлених осіб.

У законопроекті **застосовується звужений регуляторний підхід до питань лобізму.** У визначенні лобізму йдеться лише про форми комунікації між суб'єктом та об'єктом лобі-

¹⁴ <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43386>

¹⁵ При цьому стаття 444 Угоди про асоціацію в англійській мовній версії містить термін «advocacy», що в українській мовній версії перекладений як «лобістська діяльність».

ювання, але у ньому не знайшли відображення відповідні ключові позиції міжнародних актів стосовно мети лобіювання.

У проекті **не достатньо чітко розмежується здійснення лобістської діяльності від інших видів діяльності**, спрямованої на обговорення, визначення чи розробку державної політики чи законодавства, які притаманні демократичній державі.

Два попередні зауваження стосовно звуженого підходу і відмежування від інших видів діяльності детально розкриті у Висновку Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини:

- **законопроектом пропонується звужене розуміння об'єкту та предмету лобіювання.** Предмет лобіювання повинен бути розширеним й до сфери інших публічних рішень, наприклад, отримання грантів, укладання контрактів органами виконавчої влади.
- **під лобіюванням доцільно визначати не лише як фактичний вплив суб'єкта лобіювання на об'єкт лобіювання, а й сам намір здійснення такого впливу.** На це було наголошено і в рекомендаціях Ради Європи за результатами проведеного аналізу проекту закону «Про добросовісне лобіювання та адвокацію в Україні» у липні 2023 на етапі його розробки Національним агентством з питань запобігання корупції.
- **чітке розмежування вказаних суб'єктів все ж відсутнє, що не забезпечує дотримання принципу правової визначеності законодавства.**
- **об'єднання громадян, громадські організації є важливими суб'єктами демократичного процесу.** Вони мають бути вільні у здійсненні досліджень, покращення обізнаності і адвокації з питань, які становлять громадський інтерес, а також представляти свою позицію і захищати права і інтереси перед органами державної влади.
- **об'єднання мають право брати участь у суспільних і політичних дискусіях, незалежно від того, узгоджується займана ними позиція з політикою уряду, чи така позиція потребує внесення змін до законодавства.**
- **необхідно розглянути можливість визначення чіткого кола суб'єктів, яким може бути надано право на здійснення окремо адвокації, та окремо лобістської діяльності, в межах правовідносин, що регулюються законопроектом.¹⁶**

Нова редакція відносить до правопорушень, пов'язаних з корупцією, «порушення вимог, заборон та обмежень, встановлених Законом України «Про добросовісне лобіювання». **Тим самим, до категорії правопорушень, пов'язаних з корупцією, можна буде віднести будь-які порушення вимог, заборон та обмежень, встановлених Законом України «Про добросовісне лобіювання».**

Така ознака лобістської діяльності як **отримання прибутку (діяльність лобістів на професійній основі) не знайшла свого чіткого відображення у дефініції цього поняття.** Але саме ця ознака лобістської діяльності артикулюється у Висновках Венеціанської комі-

16 <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43386>

сії та Рекомендаціях Парламентської асамблеї Ради Європи. **Важливо, щоб нормативні акти про лобіювання не перешкождали законній діяльності громадянського суспільства й не покладали на такі організації непропорційний адміністративний тягар.**

Більшість фактичних прав, які надаються лобістам законопроектом, в тому чи іншому обсязі вже передбачені нормами чинного законодавства і можуть бути реалізовані фізичними та/або юридичними особами без набуття ними статусу лобіста. **За таких умов існує вірогідність, що суб'єкти лобістської діяльності не будуть достатньо зацікавлені у реєстрації в якості лобістів та відмові від тінювих (корупційних) впливів.**

Водночас, у законопроекті **не приділена достатня увага вирішенню питання нерівності у доступі до процесу прийняття владних рішень лобістів та інших суб'єктів суспільних відносин.**

На думку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної ради України, **запропонований підхід, за яким на об'єкти лобіювання законом покладається обов'язок контактувати із суб'єктами лобіювання на їх будь-яку вимогу, потребує доопрацювання, адже, фактично, може призводити до виникнення певних складнощів в організації роботи суб'єктів владних повноважень.** Висновок Комітету Верховної Ради України з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи підтверджує позицію Управління і вказує, що це ж саме стосується і права виступу суб'єктів лобіювання на засіданні комітету «стосовно законопроектів, до яких вони подали аналітичні матеріали, у порядку, встановленому головуєчим на засіданні комітету», у тому числі у режимі відеоконференції. **Отже, запропоновані зміни до статті 48 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» є недоцільними і поглинаються чинними нормами Закону.**

У законопроекті недостатньо чітко окреслені вимоги до суб'єктів лобіювання, зокрема фізичних осіб. У проекті передбачені лише негативні вимоги до фізичних осіб, натомість зовсім відсутні позитивні вимоги.

Можливість покладання на Голову Верховної Ради України повноважень щодо встановлення процедурних правил, пов'язаних із законодавчим процесом, не впливає зі змісту ст. 88 Конституції України і тому обґрунтованість запропонованих новел викликає сумніви. Йдеться про пропозицію затвердження вимог до аналітичних матеріалів до законопроекту, поданих від суб'єктів лобіювання, Розпорядженням Голови Верховної Ради України. Це спільне зауваження як Головного науково-експертного управління, так і Комітету Верховної Ради України з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи.

Для того, щоб визначити вимоги до документа, зокрема до аналітичних матеріалів, поданих суб'єктами лобіювання, має бути зрозуміло правову природу і зміст таких матеріалів. **Водночас, у поданому проекті Закону України «Про добросовісне лобіювання» не визначено поняття «аналітичні матеріали», і відповідно не визначено, яку саме інформацію вони представляють.**

Комітет Верховної Ради України з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи зауважив, що оскільки законопроектом передбачається, **що аналітичні матеріали можуть бути подані до головного комітету на стадії попереднього розгляду законопроектів, проектів інших актів, то немає сенсу виокремлювати їх в окрему ка-**

тегорію, оскільки вони поглинаються поняттями, передбаченими частиною першою статті 97 Регламенту Верховної Ради України.

У новій редакції припис про форми (електронну та паперову), в яких ведеться справа законопроекту, виключено. Тим самим у результаті внесення запропонованих змін ведення та зберігання справи законопроекту в паперовій формі не буде обов'язковим. Позиція Головного науково-експертного управління Апарату Верховної ради України полягає у тому, що носії правової інформації повинні існувати тривалий час або взагалі безстроково у паперовому (матеріальному, а не віртуальному) вигляді. Саме така інформація (принаймні її значна частина) і міститься у справі законопроекту і тому повинна мати не лише електронну, але й паперову форму.

У законопроекті, по суті, передбачається покладання на один і той же орган (Національне агентство з питань запобігання корупції) і затвердження Положення про Реєстр прозорості, і застосування до правопорушників певних заходів відповідальності, **що не узгоджується з одним із основоположних принципів контрольної діяльності, за яким контролюючий орган не може визначати правила своєї діяльності, тобто власні права і обов'язки.**

З положень проекту не зрозуміло, за якими саме правилами пропонується проведення публічних консультацій з суб'єктами лобіювання. Крім того, не є чітко зрозумілою юридична мета впровадження в законодавство такого підзаконного правового акту, як «Правила етичної поведінки суб'єктів лобіювання» (відповідальним за підготовку якого також є НАЗК) та в яких юридичних механізмах він має бути задіяний.

Загалом, існують істотні ризики службових зловживань з боку уповноважених осіб Національного агентства з питань запобігання корупції, яке законопроект наділяє занадто широкими дискреційними повноваженнями.

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 Рада в Україні. Зміст цього аналітичного матеріалу є винятковою відповідальністю Рада та його партнерів і не обов'язково відображає погляди USAID або уряду США.