



## КОМІТЕТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України

вул. М. Грушевського, 5, м. Київ, 01008, [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)

### Комітет з питань правової політики

#### ВИСНОВОК

**на відповідність оформлення та реєстрації вимогам закону, Регламенту Верховної Ради України та прийнятим відповідно до них нормативно-правовим актам проекту Закону України «Про доброчесне лобіювання», внесеного Кабінетом Міністрів України (реєстр. № 10337 від 13.12.2023)**

Комітет на засіданні 8 січня 2024 року (протокол № 181), згідно з електронною резолюцією Голови Верховної Ради України Стефанчука Р.О. від 13 грудня 2023 року (електронна картка документа (1410047)), розглянув на відповідність оформлення та реєстрації вимогам закону, Регламенту Верховної Ради України та прийнятим відповідно до них нормативно-правовим актам проекту Закону України «Про доброчесне лобіювання», внесеного Кабінетом Міністрів України (реєстр. № 10337 від 13.12.2023).

Метою законопроекту (реєстр. № 10337), як зазначено в пояснювальній записці до нього, 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».

Відповідно до частини четвертої статті 93 Регламенту Верховної Ради України та предмета відання Комітету, визначеного Постановою Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання» від 29 серпня 2019 року № 19-ІХ, проект Закону України (реєстр. № 10337) внесено на реєстрацію згідно з частиною першою статті 89, частиною другою статті 90 та частинами першою, другою і шостою статті 91 Регламенту Верховної Ради України, за підписом особи, яка має право законодавчої ініціативи, з пропозицією щодо кандидатури доповідача на пленарному засіданні, пояснювальною запискою, порівняльною таблицею та електронним файлом.

Водночас, при оформленні законопроекту допущено деякі неточності техніко-юридичного характеру, а саме: суб'єктом права законодавчої ініціативи пропонується внести зміни до Закону України «Про комітети Верховної Ради України» (Відомості Верховної Ради України 1995 року № 19, ст.134), проте,

чинний Закон України діє в редакції Закону № 3277-IV від 22.12.2005 (Відомості Верховної Ради України, 2006, № 17, ст.146).

Щодо змісту запропонованого законопроекту Комітет привернув увагу до того, що Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія) на своєму 94-му пленарному засіданні 8-9 березня 2013 року затвердила Доповідь «Про роль позаінституційних суб'єктів в демократичній системі (лобіювання)», в якій зазначено, зокрема, що «надзвичайно складно провести чітке аналітичне розмежування між «неурядовими організаціями» та «лобістами». Рекомендація CM/Res(2007)14 Комітету Міністрів Ради Європи визначає неурядові організації як добровільні, самоврядні, неприбуткові організації. Це визначення виключає таких суб'єктів, як комерційні корпорації, що безпосередньо лобіюють свої інтереси, і включає, наприклад, благодійні організації, волонтерські групи тощо. Але воно також включає організації, метою яких є просування інтересів (у тому числі економічних) своїх членів, наприклад, професійні асоціації. Загалом, не існує жодного критерію для точного розмежування позитивно конотованих «неурядових організацій» та негативно конотованих «лобістів», як би вони не визначалися: і ті, й інші перебувають під захистом однакових гарантій прав людини, хоча, як зазначалося, ступінь захисту може варіюватися залежно від виду «мовлення», яким вони займаються; обидва займаються однією і тією ж діяльністю, тобто «лобіюванням»; обидва піднімають в принципі однакові питання – як позаінституційні суб'єкти, що намагаються впливати на політичні рішення, – однакові структурні занепокоєння щодо функціонування демократії.

Деякі занепокоєння висловила, зокрема, Парламентська Асамблея Ради Європи. Так, Асамблея ретельно розмежує участь позаінституційних суб'єктів, незалежно від їх користі для демократії, від того, що вона вважає «ядром» демократичного процесу: парламентська демократія, підкріплена вільними та чесними виборами, що забезпечують репрезентативність, (політичний) плюралізм та рівність громадян... Незважаючи на те, що вона послідовно заохочує партії та політичні інституції до відкритості для громадських організацій, вона підкреслює, що не повинно бути плутанини ролей та що залучення позаінституційних суб'єктів не повинно підривати прозорість і підзвітність, спотворювати волю людей або ставити під загрозу демократичну рівність громадян» (п.п. 39-40 Доповіді).

По суті запропонованих змін, передбачених в пункті 3 розділу III «Прикінцеві положення», зокрема, до статті 48 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» та до статей 91, 92, 93, 97 Регламенту Верховної Ради України, Комітет зазначив таке.

Суб'єкт права законодавчої ініціативи пропонує доповнити статтю 48 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» новою частиною шостою такого змісту:

«6. У засіданнях комітету, визначеного головним з підготовки і попереднього розгляду законопроекту, мають право брати участь особи, які є авторами законопроекту, що розглядається, та суб'єкти лобіювання, які подали аналітичні матеріали до такого законопроекту відповідно до частини восьмої статті 93 Регламенту Верховної Ради України.

Комітет, визначений головним з підготовки і попереднього розгляду законопроекту, повідомляє суб'єктів лобіювання, які подали аналітичні матеріали до законопроекту відповідно до частини восьмої статті 93 Регламенту Верховної Ради України, про час і місце засідання та питання, з яких вони запрошуються.

Суб'єкти лобіювання, що беруть участь у засіданні комітету, мають право виступу стосовно законопроектів, до яких вони подали аналітичні матеріали, у порядку, встановленому головою на засіданні комітету».

У зв'язку з цими змінами, Комітет зазначив, що, згідно з положеннями частини першої статті 89 Конституції України, Верховна Рада України для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень, виконання контрольних функцій відповідно до Конституції України створює з числа народних депутатів України комітети Верховної Ради України та обирає голів, перших заступників, заступників голів та секретарів цих комітетів.

Організація, повноваження та порядок діяльності комітетів Верховної Ради України визначаються Конституцією України, законами України «Про комітети Верховної Ради України», «Про статус народного депутата України», Регламентом Верховної Ради України, іншими законами України та постановами Верховної Ради України.

У частині другій статті 1 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» (далі – Закон), передбачено, що «комітет Верховної Ради України – це орган Верховної Ради України, який утворюється з числа народних депутатів України для здійснення за окремими напрямками законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання контрольних функцій. Комітет відповідальний перед Верховною Радою України і підзвітний їй».

Відповідно до статті 11 Закону комітети здійснюють законопроектну, організаційну та контрольну функції. Права і обов'язки комітетів при здійсненні цих функцій визначені у статтях 12 – 33 цього Закону.

За положеннями пункту 2 частини першої статті 12 Закону комітети попередньо розглядають та готують висновки і пропозиції щодо законопроектів, внесених суб'єктами законодавчої ініціативи на розгляд Верховної Ради України.

При здійсненні законопроектної функції комітети мають право звертатися до державних органів, органів місцевого самоврядування, наукових установ і організацій, об'єднань громадян з проханням висловити пропозиції щодо проектів законів (пункт 9 частини першої статті 15 Закону), а також зобов'язані вивчати громадську думку, розглядати звернення громадян, об'єднань громадян, результати всеукраїнського референдуму, будь-які пропозиції, що свідчать про потребу в прийнятті нових законодавчих актів або у внесенні змін до законодавчих актів, і, в разі необхідності, готувати відповідні проекти актів та вносити їх на розгляд Верховної Ради України (пункт 11 частини першої статті 16 Закону).

У статті 42 Закону передбачені форми роботи комітетів, зокрема, засідання, які можуть бути відкритими або закритими.

Статтею 46 Закону визначені особливості проведення закритого засідання комітетів, а саме: на закритому засіданні, крім членів комітету, за рішенням комітету можуть бути присутніми запрошені особи та працівники секретаріату комітету, при цьому присутні на закритому засіданні комітету попереджаються про нерозповсюдження інформації з обмеженим доступом, отриманої на ньому, та про відповідальність згідно із законом.

Положеннями статті 48 Закону передбачено участь у засіданнях комітетів запрошених осіб, зокрема, комітети мають право запрошувати на своє засідання Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, міністрів, керівників інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, а також їх посадових і службових осіб, отримувати від них необхідні для розгляду питань порядку денного роз'яснення. Для розгляду на засіданнях комітетів питань, віднесених до предметів їх відання, можуть бути запрошені автори та ініціатори внесених законопроектів, науковці, консультанти і експерти, фахівці-практики та інші особи.

Комітети зобов'язані не пізніше як за три дні до дня проведення засідання повідомити в письмовій формі керівників державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян, присутність представників яких на засіданні визнана необхідною, а також авторів законопроектів про час і місце засідання та перелік питань, що розглядатимуться на ньому.

Крім цього, Комітет звернув увагу на те, що частинами п'ятою та шостою статті 93 Регламенту Верховної Ради України передбачено, що до попереднього розгляду законопроекту, проекту іншого акта головний комітет на своєму засіданні може запропонувати Кабінету Міністрів України, міністерствам, іншим державним органам, об'єднанням громадян висловити свою думку щодо доцільності його прийняття, а також запросити ініціатора внесення законопроекту чи представника суб'єкта права законодавчої ініціативи, а в разі необхідності - представника Кабінету Міністрів України, міністерств, інших державних органів, об'єднань громадян, експертів, фахівців та інших осіб.

При цьому, комітети проводять свої засідання відкрито і прозоро, зокрема, згідно з положеннями статті 9 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», комітети інформують громадськість про свою діяльність, зокрема, шляхом оприлюднення плану роботи, розкладу засідань комітетів, прийнятих комітетами актів, протоколів та стенограм засідань комітетів та слухань у комітетах. Засідання та інші заходи комітетів, які проводяться відкрито, мають право відвідувати журналісти, працівники медіа, представники громадських організацій. Інформація про поточну діяльність комітетів та прийняті ними рішення розміщуються на офіційному веб-сайті Верховної Ради України в глобальній інформаційній мережі Інтернет, у газеті "Голос України", інших медіа. Комітети мають право поширювати у встановленому порядку інформацію про свою діяльність через свої веб-сторінки на офіційному веб-сайті Верховної Ради України у глобальній інформаційній мережі Інтернет, парламентському телеканалі "Рада" та через інші медіа.

Комітет привернув також увагу до того, що у Доповіді Венеціанської комісії розкрито основну мету нормативного регулювання лобіювання.

«... Двома основними цілями регулювання лобіювання є забезпечення прозорості політичної системи та підзвітності політичних суб'єктів. У контексті права та врядування, прозорість передбачає наявність механізмів, які забезпечують, щоб політичні заходи були «відкритими для громадського контролю». Прозорість включає в себе чітке розуміння того, хто приймає рішення, якими є заходи, хто отримує від них вигоду і хто за них платить...

Прозорість, що забезпечується регулюванням лобіювання, підвищує підзвітність політичних суб'єктів. Підзвітність – це «відносини між суб'єктом і форумом, в яких суб'єкт зобов'язаний пояснити і обґрунтувати свою поведінку, форум може ставити питання і виносити рішення, а суб'єкт може зіткнутися з наслідками». Існуючі механізми підзвітності не лише дозволяють громадськості здійснювати подальший контроль (ex post) за законотворчим процесом, але й мають попередній ефект (ex ante), запобігаючи неправомірній поведінці правотворців та інших посадових осіб, оскільки вони усвідомлюють, що будуть притягнуті до відповідальності...

У Німеччині, в принципі, лобісти не можуть бути заслухані парламентським комітетом або отримати перепустку до будівлі парламенту, якщо вони не внесені до реєстру. Однак Бундестаг також може запрошувати організації, які не внесені до реєстру, представити інформацію, фактично надаючи їм особливе ставлення. Це, по суті, означає, що відсутність у реєстрі не є реальною перешкодою для контактів з парламентськими комітетами чи депутатами Бундестагу» (п.п. 60, 61, 72 Доповіді).

Враховуючи зазначене, сумнівною видається можливість реалізації новел, запропонованих до статті 48 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», адже виходячи із технічних можливостей головного комітету, проблематичним може бути розміщення всіх учасників засідання, зокрема «суб'єктів лобіювання» і «авторів законопроекту», кількість яких у поданому законопроекті (реєстр. № 10337) не зазначено, а відтак необмежено. Це ж саме стосується і права виступу суб'єктів лобіювання на засіданні комітету «стосовно законопроектів, до яких вони подали аналітичні матеріали, у порядку, встановленому головуючим на засіданні комітету», у тому числі у режимі відеоконференції.

Відтак, головний комітет самостійно визначає необхідну кількість запрошених осіб для участі у засіданні комітету, порядок їх запрошення, та визначає можливість і час їх виступу під час розгляду відповідного законопроекту на засіданні комітету.

Зазначене не стосується суб'єктів права законодавчої ініціативи – ініціаторів законопроектів, які запрошуються на засідання відповідного комітету, як це передбачено частиною шостою статті 93 Регламенту Верховної Ради України.

Отже, запропоновані зміни до статті 48 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» є недоцільними і поглинаються чинними нормами Закону.

Щодо запропонованих змін до Регламенту Верховної Ради України Комітет зазначив таке.

У поданому законопроекті пропонується статтю 91 Регламенту Верховної Ради України доповнити новою частиною восьмою, якою передбачити: «Якщо законопроект розроблено за участі осіб, які відповідно до положень Конституції України не є суб'єктами законодавчої ініціативи, до законопроекту подається список авторів, що містить імена авторів та учасників розробки законопроекту, а також (за наявності) посади та назви організацій, які вони представляють».

Водночас, частиною першою цієї статті вже передбачено, що законопроект, проект іншого акта вноситься на реєстрацію разом з проектом постанови, яку пропонується Верховній Раді України прийняти за результатами його розгляду, списком авторів законопроекту, пропозицією щодо кандидатури доповідача на пленарному засіданні та пояснювальною запискою.

У свою чергу Комітет звернув увагу на те, що Регламент Верховної Ради України не містить поняття «учасники розробки законопроекту». При цьому у законопроекті (реєстр. № 10337) також немає визначення хто такі «учасники розробки законопроекту» і чим вони відрізняються від авторів законопроекту, що у свою чергу спричиняє правову невизначеність.

З огляду на різне розуміння понять «суб'єкт права законодавчої ініціативи» та «автор законопроекту», Комітетом минулого скликання на засіданні 8 лютого 2017 року (протокол № 71) було ухвалено Роз'яснення про застосування положень частини другої статті 90, частин першої та другої статті 91, частин першої та другої статті 99 Регламенту Верховної Ради України щодо включення до суб'єктів права законодавчої ініціативи – ініціаторів внесення відповідних законопроектів, проектів інших актів інших народних депутатів України.

Відтак, список авторів законопроекту як вид супровідного документа до законопроекту вже передбачено в частині першій статті 91 Регламенту Верховної Ради України, а тому не варто дублювати положення щодо нього в окремій частині статті.

Що стосується змін, запропонованих до частини четвертої статті 92 Регламенту Верховної Ради України, якими передбачено, що «Усі зареєстровані законопроекти, проекти інших актів та супровідні документи, а також аналітичні матеріали, передбачені частиною восьмою статті 93 цього Регламенту, вводяться Апаратом Верховної Ради до бази даних законопроектів електронної комп'ютерної мережі веб-сайту Верховної Ради» та статті 93 шляхом доповнення її новою частиною восьмою: «Суб'єкти лобіювання мають право подати до головного комітету аналітичні матеріали до законопроекту. Вимоги щодо таких аналітичних матеріалів визначаються розпорядженням Голови Верховної Ради України» зазначаємо таке.

Новою частиною восьмою статті 93 Регламенту Верховної Ради України передбачено, що суб'єкти лобіювання мають право подати до головного комітету аналітичні матеріали, які відповідно до частини четвертої статті 92 Регламенту Верховної Ради України, Апарат Верховної Ради України має ввести ці аналітичні матеріали до бази даних законопроектів електронної комп'ютерної мережі веб-сайту Верховної Ради України.

Комітет зазначив, що положеннями статті 92 Регламенту Верховної Ради України врегульовано порядок реєстрації законопроектів, а саме, що, законопроект, проект іншого акта, внесений до Верховної Ради України, реєструється в Апараті Верховної Ради України. Усі зареєстровані законопроекти, проекти інших актів та супровідні документи вносяться до єдиної автоматизованої системи та розміщуються на веб-сайті Верховної Ради України.

Тому для того щоб аналітичні матеріали суб'єктів лобіювання, про які йдеться в законопроекті, були внесені до єдиної автоматизованої системи та розміщені на веб-сайті Верховної Ради України, вони мають бути подані як обґрунтування необхідності прийняття законопроекту, тобто як один з супровідних документів до законопроекту на стадії його реєстрації в Апараті Верховної Ради України. У такому випадку зміни мали б бути запропоновані як один із пунктів або частина до статті 91 Регламенту Верховної Ради України, на зразок пояснювальної записки. У разі, якщо аналітичні матеріали подаються після реєстрації законопроекту, вони мають бути подані до Верховної Ради України, і такі матеріали направляються головному комітету та Апарату Верховної Ради України для доповнення картки відповідного законопроекту на веб-сайті Верховної Ради України.

Крім того, пропозиція про те, що вимоги до аналітичних матеріалів визначатимуться розпорядженням Голови Верховної Ради України, не узгоджується ані з Конституцією України (стаття 88), ані з Регламентом Верховної Ради України (стаття 78), якими визначені повноваження Голови Верховної Ради України, що не передбачають видання Головою Верховної Ради України таких розпоряджень, і зміни до статі 78 Регламенту Верховної Ради України у цьому законопроекті не пропонуються.

Своєю чергою Комітет зазначив, що єдині правила документування управлінської інформації та організації роботи з документами, створеними в електронній та паперовій формах у Верховній Раді України, Апараті Верховної Ради України та в органах Верховної Ради України, діяльність яких забезпечується Апаратом Верховної Ради України, визначені Положенням про порядок роботи з документами у Верховній Раді України, затвердженим Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 8 лютого 2021 року № 19.

Разом з цим, 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 доброчесне лобіювання» (реєстр. № 10337) не визначено поняття «аналітичні матеріали», і відповідно не визначено, яку саме інформацію вони представляють.

Пропозиція щодо внесення змін до статті 97 Регламенту Верховної Ради України, а саме викладення в новій редакції частини першої та доповнення частини другої цієї статті новим пунктом – положеннями щодо аналітичних матеріалів, також є сумнівною з точки зору юридичної техніки. Оскільки у чинній редакції частини першої цієї статті визначено, що до кожного законопроекту, включеного до порядку денного сесії Верховної Ради України, Апарат Верховної Ради України та головний комітет ведуть справу законопроекту в електронній та паперовій формах. Справа законопроекту

містить документи, внесені в порядку законодавчої ініціативи, документи, підготовлені в процесі розробки, розгляду, доопрацювання, прийняття відповідного законопроекту Верховною Радою України, а також документи, які підготовлені органами Верховної Ради України, державними органами, установами і організаціями за зверненням Верховної Ради України. Враховуючи, що законопроектом передбачається, що аналітичні матеріали можуть бути подані до головного комітету на стадії попереднього розгляду законопроектів, проектів інших актів (стаття 93 Регламенту Верховної Ради України), відтак їх правовий статус – це документи, підготовлені в процесі розробки, розгляду, доопрацювання, прийняття відповідного законопроекту Верховною Радою України, а отже немає сенсу виокремлювати їх в окрему категорію, оскільки вони поглинаються поняттями, передбаченими частиною першою статті 97 Регламенту Верховної Ради України.

Враховуючи вищевикладене, Комітет вважає, що зміни до статті 48 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», до статей 91, 92, 93, 97 Регламенту Верховної Ради України, запропоновані у поданому законопроекті, є недоцільними та необґунтованими.

Разом з цим, аналітичні матеріали суб'єктів лобіювання та вимоги щодо них можуть бути передбачені у статті 91 Регламенту Верховної Ради України, як один із видів супровідних документів до законопроекту та вимоги до нього, які подаються на стадії оформлення законопроекту та подання його на реєстрацію до Верховної Ради України, а також після реєстрації.

Керуючись частиною четвертою статті 93 Регламенту Верховної Ради України, Комітет ухвалив експертний висновок на відповідність оформлення та реєстрації вимогам закону, Регламенту Верховної Ради України та прийнятим відповідно до них нормативно-правовим актам проекту Закону України «Про добровільне лобіювання», внесеного Кабінетом Міністрів України (реєстр. № 10337 від 13.12.2023), і прийняв рішення направити його Комітету з питань правової політики, який визначено головним з підготовки і попереднього розгляду даного законопроекту.

Голова Комітету

**С.В.КАЛЬЧЕНКО**

