



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

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 лобізм та лобістську діяльність в Україні», внесеного народним депутатом України Буймістер Л.А. (реєстр. № 10337-1 від 26.12.2023)

Комітет на засіданні 8 січня 2024 року (протокол № 181), згідно з електронною резолюцією Голови Верховної Ради України Стефанчука Р.О. від 26 грудня 2023 року (електронна картка документа (1419336), розглянув на відповідність оформлення та реєстрації вимогам закону, Регламенту Верховної Ради України та прийнятим відповідно до них нормативно-правовим актам проекту Закону України «Про лобізм та лобістську діяльність в Україні», внесеного народним депутатом України Буймістер Л.А. (реєстр. № 10337-1 від 26.12.2023).

Метою законопроекту (реєстр. № 10337-1), як зазначено в пояснювальній записці до нього, 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 законопроектом пропонується законодавчо унормувати процес легалізації професійної діяльності з лобіювання, чітко визначити перелік допустимих методів лобіювання з одночасним встановленням гарантій безперешкодного застосування професіональними лобістами таких методів, встановити обов'язкову підзвітність суспільству всіх суб'єктів лобіювання шляхом оприлюднення інформації про свою діяльність у спеціальному Реєстрі прозорості».

Проект Закону України (реєстр. № 10337-1) зареєстрований як альтернативний до проекту Закону України «Про добросесне лобіювання», внесений Кабінетом Міністрів України (реєстр. № 10337 від 13.12.2023).

На відміну від основного законопроекту (реєстр. № 10337), яким пропонується в пункті 3 розділу III «Прикінцеві положення» внести зміни, зокрема, до статті 48 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» та до статей 91, 92, 93, 97 Регламенту Верховної Ради України, автор

альтернативного законопроекту (реєстр. № 10337-1) пропонує в пункті 3 «Прикінцеві положення», внести зміни до статей 3, 91, 92, 93, 97 Регламенту Верховної Ради України, до статей 16, 29, 48 Закону України «Про комітети Верховної Ради України».

Згідно з положеннями частин першої та другої статті 100 Регламенту Верховної Ради України альтернативними вважаються законопроекти, які містять положення, що регулюють однакове коло питань та повторюють за суттю положення щодо регулювання одних і тих же суспільних відносин. Альтернативний законопроект може бути внесений не пізніш як у 14-денний строк після дня надання народним депутатам України першого законопроекту з відповідного питання.

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. № 10337-1) 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: автором законопроекту 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).

Крім того, в пункті а) пункту 3 «Прикінцеві та перехідні положення» є посилання на частину 3 статті 3 Регламенту Верховної Ради України. Зазначаємо, що, згідно з Правилами оформлення проектів законів та додержання основних вимог законодавчої техніки (Методичні рекомендації), «у разі посилань у тексті закону на статті, частини статей, пункти, абзаци тощо слід пам'ятати, що номери статей, пунктів пишуться цифрами, а частин статей, абзаци – словами».

При цьому автором законопроекту не зазначено порядковий номер структурної одиниці проекту, зокрема, розділу «Прикінцеві та перехідні положення».

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 СМ/Rec(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 розмежовує 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 «Прикінцеві та перехідні положення», зокрема, до статей 3, 91, 92, 93, 97 Регламенту Верховної Ради України, до статей 16, 29, 48 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», Комітет зазначив, що актуальними залишились зауваження, які викладені у висновку Комітету до основного законопроекту (реєстр. № 10337), до статей 91, 92, 93, 97 Регламенту Верховної Ради України та до статті 48 Закону України «Про комітети Верховної Ради України».

Крім цього, Комітет звернув увагу на зміни, запропоновані до частини третьої статті 3 Регламенту Верховної Ради України та до пункту 11 частини першої статті 16, частини десятої статті 29 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», зокрема на таке.

У змінах до статті 3 Регламенту Верховної Ради України автор законопроекту пропонує доповнити частину третю новими абзацами такого змісту:

«Суб'єкти лобіювання акредитуються при Верховній Раді на певний строк або на весь строк поточного скликання Верховної Ради в порядку, визначеному відповідним положенням, що затверджується постановою Верховної Ради України.

Акредитація проводиться відповідним структурним підрозділом Апарату Верховної Ради. Апарат Верховної Ради зобов'язаний надавати акредитованим суб'єктам лобіювання за їх письмовим запитом матеріали, які надаються народним депутатам, крім інформації з обмеженим доступом».

У той же час, відповідно до статей 8 і 9 законопроекту (реєстр. № 10337-1) при реєстрації суб'єкта лобіювання відповідні відомості заносяться до Реєстру прозорості, держателем та адміністратором якого є Національне агентство з питань запобігання корупції, яке затверджує Положення про Реєстр прозорості, встановлює порядок його ведення та отримання з нього інформації з урахуванням особливостей, встановлених законом «Про лобізм та лобістську діяльність в Україні» та Законом України «Про публічні електронні реєстри».

При цьому, у законопроекті йдеться про акредитацію і надання матеріалів акредитованим суб'єктам лобіювання за їх письмовим запитом матеріали. Але у Верховній Раді України на сьогодні діє Положення про акредитацію журналістів і технічних працівників засобів масової інформації при Верховній Раді України, затверджене Постановою Верховної Ради України від 1 липня 2014 року № 1549-VII, акредитація яких, відповідно до Положення, проводиться Прес-службою Апарату Верховної Ради України, згідно з функціями, які передбачені Положенням про Апарат Верховної Ради України, затвердженим Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 25 серпня 2011 р. № 769 (в редакції розпорядження Голови Верховної Ради України № 734 від 20 листопада 2014 р.).

Проте, в запропонованих змінах до частини третьої статті 3 Регламенту Верховної Ради України незрозуміло про який «відповідний структурний підрозділ» йдеться, адже у жодного структурного підрозділу Апарату Верховної Ради України не передбачено повноважень супроводження суб'єктів лобіювання.

До того ж, незрозуміло в який спосіб здійснюватиметься надання матеріалів акредитованим суб'єктам лобіювання, адже у Верховній Раді України, згідно з положеннями статті 7¹ Регламенту Верховної Ради України документообіг здійснюється в електронній та паперовій формах. Електронна форма документообігу є основною.

Крім цього, навіть якщо припустити, що матеріали можуть бути надані акредитованим суб'єктам лобіювання, має бути відповідне обмеження, оскільки можуть бути надані матеріали тільки до законопроекту, який лобіюється.

Щодо запропонованих змін до статті 91 Регламенту Верховної Ради України, а саме: частину першу доповнити пунктом 2-1 такого змісту:

«2-1) позиція заінтересованих осіб отримана в результаті проведених публічних консультацій, залучення фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань та суб'єктів лобіювання до розробки законопроекту;».

Комітет зазначив, що у Верховній Раді України наразі не визначено порядку проведення публічних консультацій.

На сьогодні на розгляді Верховної Ради України знаходиться проект Закону України «Про публічні консультації», внесений Кабінетом Міністрів України (реєстр. № 4254 від 23.10.2020 р.), який 5 березня 2021 року прийнято в першому читанні, і Комітетом з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, який визначено головним з підготовки і попереднього розгляду цього законопроекту, подано на розгляд Верховної Ради України порівняльну таблицю до другого читання

законопроекту (реєстр. № 4254) 23 березня 2023 року, яку Верховною Радою України ще не розглянуто.

Відтак, вносити зміни до статті 91 Регламенту Верховної Ради України про те, що у пояснювальній записці до законопроекту має міститися, зокрема, «позиція заінтересованих осіб отримана в результаті проведених публічних консультацій, залучення фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань та суб'єктів лобіювання до розробки законопроекту» недоцільно.

Щодо змін до Закону України «Про комітети Верховної Ради України».

Крім змін до статті 48 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», автор законопроекту пропонує також внести зміни до пункту 11 частини першої статті 16 Закону, в яких передбачити, що комітети при здійсненні законопроектної функції зобов'язані, зокрема, вивчати будь-які пропозиції, у тому числі від суб'єктів лобіювання.

Комітет зазначив, що 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).

Крім того, враховуючи запропоновані зміни до статей 92, 93 Регламенту Верховної Ради України, пунктом 2 частини першої статті 16 Закону вже передбачено, що комітети при здійсненні законопроектної роботи зобов'язані розглядати в порядку і строки, встановлені Регламентом Верховної Ради України, проекти актів Верховної Ради України та подавати їх на розгляд Верховної Ради України.

Відтак, новела до пункту 11 частини першої статті 16 Закону України «Про комітети Верховної Ради країни», вже поглинається пунктами 2 та 11 частини першої цієї статті, а тому виокремлювати суб'єктів лобіювання є недоцільним.

Також автор законопроекту пропонує внести зміни і до частини десятої статті 29 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», доповнити реченням наступного змісту: «Участь у слуханнях мають право суб'єкти лобіювання відповідно до законодавства».

Водночас Комітет звернув увагу на те, що у запропонованих змінах є редакційна неточність у формулюванні зазначеного речення, а саме є незрозумілим, яким саме правом пропонує автор законопроекту наділити суб'єктів лобіювання на слуханнях.

Крім того, Комітет зауважив, що згідно з положеннями статті 29 Закону, якими передбачено порядок проведення слухань у комітетах, зокрема, частиною сьомою визначено, що комітети, що проводять слухання, визначають приміщення для їх проведення, список запрошених осіб, регламент та черговість виступів учасників слухань, а у разі необхідності, запрошує Першого віце-

прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, міністрів України, керівників державних органів, органів місцевого самоврядування, представників об'єднань громадян, а також окремих громадян (частина десята).

Разом з цим, на письмове попереднє запрошення комітету особи, зазначені в частині десятій статті 29 Закону, інші посадові особи зобов'язані прибути на слухання та дати роз'яснення щодо питань, які розглядаються комітетом.

Відтак, враховуючи положення статті 29 Закону, йдеться не про визначення осіб, які мають право брати участь у слуханнях, а про право комітету визначати осіб, які запрошуються на слухання, та які зобов'язані прибути на слухання та дати роз'яснення щодо питань, які розглядаються комітетом.

Враховуючи вищевикладене, Комітет вважає, що зміни до статей 3, 91, 92, 93, 97 Регламенту Верховної Ради України, до статей 16, 29, 48 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», запропоновані у поданому законопроекті також є недоцільними та необґунтованими.

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 лобізм та лобістську діяльність в Україні», внесеного народним депутатом України Буймістер Л.А. (реєстр. № 10337-1 від 26.12.2023), та прийняв рішення направити його Комітету з питань правової політики, який визначено головним з підготовки і попереднього розгляду даного законопроекту.

Голова Комітету

С.В.КАЛЬЧЕНКО

