

ЛЕГАЛІЗАЦІЯ ЛОБІЗМУ В УКРАЇНІ

Аналіз законопроектів «Про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні» та «Про добросчесне лобіювання в Україні»



Цей матеріал підготовлено у рамках проєкту «Громадянське суспільство для післявоєнного відновлення України та готовності до ЄС», який реалізується за фінансової підтримки Європейського Союзу.

РЕЗЮМЕ

Явище лобіювання поширене у світовій практиці вже декілька століть. Вплив різних груп інтересів на політичний процес є закономірною діяльністю. Тож для того, щоб воно не суперечило державним інтересам та слугувало на користь суспільства, процес лобіювання має бути врегульованим законодавчо.

Тому Рада Європи та Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) розробили та прийняли ряд документів щодо регулювання лобістської діяльності. До них можна віднести:

- Рекомендацію Парламентської асамблеї РЄ 1908 (2010) «Лобіювання в демократичному суспільстві (Європейський кодекс належної поведінки щодо лобізму)», яка підтверджена Резолюцією 1744 (2010 р.) «Позаінституційні актори в демократичній системі»¹;
- Рекомендацію ОЕСР «Лобіювання в демократичному суспільстві (Європейський кодекс належної поведінки щодо лобізму)»(С(2016)16)²;
- Рекомендацію СМ/Rec(2017)2 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо правового регулювання лобістської діяльності в контексті прийняття публічних рішень³.

Усі ці документи наголошують на необхідності правового врегулювання лобістської діяльності в країнах-членах для більшої прозорості прийняття політичних рішень. Водночас, частина норм зазначених нижче законопроектів не відповідає Рекомендаціям РЄ та ОЕСР.

Законопроект № 3059 «Про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні» народних депутатів України Тимошенко Ю.В. та Власенко С.В. містить такі невідповідності міжнародному досвіду: відсутнє розмежування лобізму та громадянської адвокації, нечіткий санкційний механізм, який може бути використаний у свавільний спосіб та нечіткі норми щодо надання інформації. Крім цього, він не враховує внесення додаткових змін у законодавство України внаслідок запровадження інституту лобізму.

Законопроект «Про добросовісне лобіювання в Україні», розроблений Національним агентством з питань запобігання корупції (НАЗК), містить такі невідповідності міжнародному досвіду: відсутнє розмежування лобізму та громадянської адвокації, короткий «охолоджувальний» період, недоліки способу регулювання Кодексу етичної поведінки.

¹ <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17832&lang=en>

² <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0379>

³ <https://rm.coe.int/legal-regulation-of-lobbyingactivities/168073ed69>

Найбільшою проблемою для обох законопроектів є **нерозмежування лобізму та громадянської адвокації**. Тобто це не відповідає принципу 4 Рекомендацій РЄ щодо залученості громадянського суспільства до політичного життя, який передбачає, що правове регулювання лобістської діяльності не має порушувати демократичне право громадян на:

- висловлення своєї думки;
- звернення з петиціями до державних службовців, органів та установ;
- кампанії за політичні зміни та зміни до законодавства.

Саме на порушенні цього принципу найбільше наголошують представники громадянського суспільства в Україні. На їхню думку, **лобізм може завадити процесу адвокації інтересів різних верств суспільства**. Створення інституту лобізму може призвести до створення «касти» лобістів, і звичайні громадяни чи громадські організації більше не зможуть впливати на депутатів та державних службовців щодо впровадження певних змін. Треба зазначити, що проблема співвідношення адвокації та лобізму існує не тільки в Україні.

У США лобізмом вважається будь-який вплив, спрямований на представників законодавчої та виконавчої гілки влади. Існує лише декілька юридичних механізмів, які дозволяють громадським організаціям хоч якось впливати на суб'єктів прийняття рішень, не порушуючи закони про лобізм. Водночас в Австралії, згідно з **Кодексом поведінки в сфері лобістської діяльності**, визначено категорії осіб та організацій, які не відносяться до лобістів. До них, зокрема, належать: релігійні організації; некомерційні організації та асоціації; особи, які виступають від імені родичів або друзів; члени зовнішньоторговельних делегацій та інші⁴. Схожим чином прописано ст. 7 **литовського закону** «Про лобістську діяльність», де зазначено, що діяльність суспільно корисних неурядових організацій не відноситься до лобізму⁵.

Проте такого чіткого розмежування немає в обох законопроектах. Неврахування цього чиннику може призвести в майбутньому до негативних наслідків. Для прикладу, в Угорщині відсутність такого розмежування призвела до погіршення контролю з боку громадськості за діями влади⁶. Зрештою закон про лобіювання в Угорщині скасували через його повну неефективність.

⁴ <https://www.ag.gov.au/integrity/publications/lobbying-code-conduct#definitions>

⁵ <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.104674/asr>

⁶ див. Додаток

Законопроект НАЗК має недоліки, пов'язані з періодом «охолодження» — часом, коли колишні чиновники не можуть працювати лобістами. Він хоч і передбачає період «охолодження», проте цей **строк встановлений лише на 1 рік. Світова практика, як правило, передбачає довші строки для «охолодження».** Наприклад, в Канаді такий період для державних службовців передбачений на 5 років. Тому для законопроекту НАЗК доцільним видається доповнити цю норму і збільшити термін «охолодження» з одного року хоча би до двох. Чим більший є такий строк, тим меншою є вірогідність виникнення конфлікту інтересів та корупції.

Законопроект № 3059 може надати **юридичний інструмент для усунення окремих лобістів чи громадських активістів**, які будуть «незручні» для певних фінансово-політичних груп. Цей інструмент полягає у нечіткому формулюванні «будь-які інші порушення закону», за які може настати кримінальна відповідальність.

Законопроект НАЗК має **суттєві вади щодо регулювання Кодексу етичної поведінки**: цей Кодекс планується прийняти зовнішнім органом (НАЗК), хоча подібні документи зазвичай належать саме до внутрішніх актів; такий Кодекс буде спільний для всіх учасників здійснення лобіювання, що знову ж суперечить стандартній логіці прийняття цього документу; визначення «учасників здійснення лобіювання» відсутнє і не дозволяє однозначно його інтерпретувати; визначення статусу народного депутата (як учасника здійснення лобіювання) через підзаконний акт, що приймається НАЗК, не відповідає Конституції України; нарешті — навіть у разі прийняття Кодексу етичної поведінки згідно з нормами законопроекту, немає жодних гарантій того, що він буде враховувати міжнародні рекомендації.

Прийняття законопроектів у чинних редакціях навряд чи суттєво вплине на зменшення рівня корупції. У пояснювальних записках до обох законопроектів вказувалося, що основною метою легалізації лобістської діяльності є боротьба з корупцією. Проте, на думку українських експертів, проста легалізація лобізму в Україні суттєво не вплине на зменшення корупції. Такі явища, як підкуп політиків, оплата за голосування, не будуть припинені, адже тут йдеться не про регулювання лобізму, а про звичайну корупційну діяльність. **У договорах про надання послуг з лобіювання навряд чи будуть прямо передбачатися норми, що безпосередньо вказуватимуть на здійснення протиправної діяльності.** А в разі кримінального переслідування кінцеві бенефіціари зможуть перевести звинувачення на лобістів та уникнути покарання^{7, 8}.

⁷ <https://cs.detector.media/infospace/texts/177116/2020-05-13-regulyuvannya-lobizmu-chy-vdastsya-vyvesty-lobistiv-z-tini-opytuvannya-ekspertiv/>

⁸ <https://pravo.org.ua/blogs/vysnovok-shhodo-proyektu-zakonu-ukrayiny-pro-derzhavnu-reyestratsiyu-sub-yektiv-lobiyuvannya-ta-zdijsnennya-lobiyuvannya-v-ukrayini/>

Інститут лобізму навіть в США часто підпадає під публічну критику. Це пов'язано із низкою корупційних скандалів, в яких були замішані лобісти. Проте у Сполучених Штатах Америки втілений принцип верховенства права, який забезпечують, зокрема, розвинена система юстиції та дієва правоохоронна система. В Україні, на жаль, політична корупція має дуже великі масштаби, корумпованими є і правоохоронна, і судова системи. Це підтверджується даними рейтингу Індексу сприйняття корупції, складеним організацією Transparency International за 2022 рік, де Україна займає 116 місце, а в 2021 році, для прикладу, була на 122 місці⁹. США натомість займає 24 місце в рейтингу.

Тому легалізація інституту лобізму навряд чи вплине на припинення політичної корупції. Вона може сприяти створенню окремого закритого корпусу лобістів, про що **застерігало** Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України у зауваженнях до першого варіанту законопроекту № 3059. У результаті законотворчим громадянам, бізнесу та громадським організаціям доведеться платити лобістам для захисту своїх прав та висування своїх пропозицій. Це **негативно вплине на доступ до прийняття політичних рішень**. На цьому наголошують експерти, приводячи ст. 25 ратифікованого Україною Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, який гарантує кожному громадянину право і можливість брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників¹⁰. Водночас ці законопроекти ніяк не зможуть вплинути на припинення підкупу політиків за просування певних законопроектів та голосування за їх прийняття. І незважаючи на те, що сьогодні підкуп депутатів є незаконним, це ніяк не змінює реальну ситуацію в країні.

⁹ <https://www.transparency.org/en/cpi/2022/index/ukr>

¹⁰ <http://www.ucipr.org.ua/ua/novyny/zakonoproekti-pro-lobizm-porushuyut-konstitutsiyu-ukrajini>

ДЖЕРЕЛЬНА БАЗА АНАЛІЗУ

Розробка законів про лобізм відповідно до Рекомендацій ОЕСР та Ради Європи має ґрунтуватися на конституції та законах країни-члена. Так, у п. 6 Рекомендацій ОЕСР С(2016)16 зазначено, що *«країни не повинні безпосередньо копіювати правила та рекомендації з однієї юрисдикції в іншу. Натомість вони повинні оцінити потенціал і обмеження різних варіантів політики та регулювання та застосувати наслідки та висновки, отримані в інших системах, до свого власного контексту»*¹¹, а положеннями п. 15 уточнюється: *«Уряди та законодавці несуть основну відповідальність за встановлення чітких стандартів поведінки для державних посадових осіб, які підлягають лобіюванню»*. Тож суб'єкти законодавчої ініціативи мають врахувати це при розробці власних законопроектів. Міжнародні документи дають лише загальні рекомендації, а кінцеву відповідальність за ефективну або неефективну дію певних норм будуть нести ініціатори законопроектів.

Для аналізу законопроектів за основу була взята Рекомендація СМ/Rec(2017)2 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо правового регулювання лобістської діяльності в контексті прийняття публічних рішень. Адже вона враховує низку документів щодо лобіювання, прийнятих як самою Радою Європи, так і організаціями ОЕСР. Вона також бере до уваги:

- Європейську конвенцію з прав людини (ETS № 5);
- Конвенцію про кримінальну відповідальність за корупцію (ETS № 173),
- Рекомендацію Rec(2000)10 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо кодексів поведінки державних службовців;
- Рекомендації Групи держав проти корупції (GRECO);
- Конвенцію про захист осіб щодо автоматизованої обробки персональних даних (ETS № 108).

Проаналізовані законопроекти:

1. Доопрацьований проєкт Закону реєстр. № 3059 **«Про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні»;**
2. Проєкту Закону України **«Про добросовісне лобіювання в Україні».**

¹¹ <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0379>

АНАЛІЗ ЗАКОНОПРОЄКТУ № 1

«Про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні»

Доопрацьований проєкт Закону України реєстр. № 3059, внесений народними депутатами Тимошенко Ю.В. та Власенко С.В., **відповідає** таким Рекомендаціям СМ/Рес(2017)2 Комітету міністрів Ради Європи щодо:

1. Наявності визначень основних понять, що стосується процесу лобіювання.
2. Прозорості — інформація про лобістську діяльність є відкритою та публічною.
3. Наявності реєстру лобістів та вимоги щодо мінімальної інформації, яка має міститися в них.

Частково відповідають принципам Рекомендацій такі пункти:

1. Визначено перелік осіб, щодо яких здійснюється лобістський вплив.
2. Стандарти етичної поведінки лобістів.
3. Санкції та відповідальність в разі порушення встановлених норм лобіювання.
4. Норми щодо уникнення конфлікту інтересів.
5. Норми щодо деяких осіб, які є об'єктами впливу.

Не відповідають Рекомендаціям принципи щодо:

1. Залученості громадянського суспільства до прийняття політичних рішень.
2. Правил для державних службовців щодо їхніх відносин з лобістами.

ОБҐРУНТУВАННЯ

Визначення основних понять та переліку осіб, щодо яких здійснюється лобістський вплив

Доопрацьований проєкт Закону України реєстр. № 3059, внесений народними депутатами Тимошенко Ю.В. та Власенко С.В., в ст. 1 містить необхідні визначення основних термінів, що відповідає проаналізованим рекомендаціям¹². У ст. 3 надано вичерпний перелік охоплених осіб, щодо яких здійснюється лобіювання. Ст. 3 не суперечить Рекомендаціям CM/Rec(2017)2 Комітету міністрів Ради Європи, де зазначається, що «державна посадова особа» означає будь-яку особу, яка виконує державну функцію, незалежно від того, чи є вона обраною чи призначеною, у законодавчій чи виконавчій гілці влади».

У п. 3 Рекомендації ОЕСР C(2016)16 зазначено, що лобіювання — це «усна чи письмова комунікація з державним службовцем з метою впливу на законодавство, політику чи адміністративні рішення, часто зосереджується на законодавчій гілці влади на національному та місцевому рівнях. Але воно має місце і в органах виконавчої влади, наприклад, щоб впливати на прийняття нормативних актів чи розробку проєктів і контрактів. Отже, термін державні посадові особи включає державних службовців, осіб, які займають державні посади в органах виконавчої та законодавчої влади, незалежно від того, чи вони обрані чи призначені»¹³.

Однак, в переліку охоплених осіб вказаний Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та його представники, працівники їх апарату. Правові засади діяльності Уповноваженого закладені в ст. 101 **Конституції України**, яка передбачає: «Парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини», а також ч. 3 ст. 55: «Кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини». У ст. 4 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»¹⁴ зазначено, що «Уповноважений здійснює свою діяльність незалежно від інших державних органів та посадових осіб», в чому і полягає суть діяльності із захисту прав людини. Крім того, ст. 21 вказаного Закону визначено, що «при зверненні до Уповноваженого не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, **майнового стану**, місця проживання, за мовними та іншими ознаками». Тож включення Уповноваженого як об'єкта лобіювання може вступати в суперечність з діючим законодавством, адже виникає правова колізія, коли Уповноважений, ймовірно, буде надавати пріоритет зверненням лобістів. Це суперечить світовій практиці щодо рівноправності.

¹² <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/637109>

¹³ <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0379>

¹⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-вр#n189>

Також у ст. 4 Закону зазначено, що *«діяльність Уповноваженого доповнює існуючі засоби захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, не відміння їх і не тягне перегляду компетенції державних органів, які забезпечують захист і поновлення порушених прав і свобод»*¹⁵. У світовій практиці омбудсмани, як правило, не мають владних повноважень. Через це його ефективність часто залежить від ступеня правової культури в державі та поваги органів влади до закону і громадянина. Тому в розвинутих демократичних країнах для вирішення питань у сфері прав людини буває достатньо звертання Уповноваженого з прав людини до органів влади та громадськості зі своїми рекомендаціями. В Україні Уповноважений з прав людини, як і в більшості інших країн, виконує скоріше контрольну та інформаційну функцію, а не захисну чи законодавчу.

Отже, включення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та його апарату до переліку осіб, щодо яких здійснюється лобіювання, є недоречним, адже цей інститут повинен керуватися виключно захистом прав людини і не може залежати від конкретних організацій чи осіб. Саме в цьому і є суть створення інституту омбудсмана. Крім того, Уповноважений не впливає на передбачені законом компетенції державних органів, тож намагання лобіювати діяльність омбудсмана є недоцільним. Саме тому в інших країнах омбудсман окремо не вказується як об'єкт лобіювання.

Доступ до інформації

Ч. 2 ст. 3 законопроекту № 3059 передбачає, що *«охоплені особи, які є розпорядниками інформації, зобов'язані на офіційне письмове звернення суб'єкта лобіювання надати запитувану інформацію протягом п'яти робочих днів»*. Фактично це дублює положення законів України **«Про доступ до публічної інформації»** та **«Про інформацію»**. Проте у цій нормі поняття «інформація» не має уточнення, а тому під час реалізації цих норм на практиці може трапитися ситуація, коли виникне питання — чи має надавати охоплена особа будь-яку інформацію суб'єкту лобіювання, включаючи й обмежену службовим доступом (**державна таємниця**). Тобто недоброчесні посадовці можуть використати таку невизначеність. Тим паче, ст. 1 законопроекту № 3059 передбачено, що замовниками послуг з лобіювання можуть бути *«іноземець, іноземна юридична особа (їх об'єднання), іноземна держава (їх об'єднання), яка наймає за грошову винагороду іншу юридичну чи фізичну особу, яка, відповідно до умов укладеного договору про надання послуг з лобіювання та від її імені, буде займатися лобістською діяльністю»*. Це призводить до дублювання норм наведених вище законів про інформацію і небажаних наслідків для безпеки держави. Тож ця норма статті потребує суттєвого доопрацювання або взагалі вилучення з тексту законопроекту. У світовій практиці строків щодо обов'язкового надання посадовими особами інформації для лобістів, як правило, не зазначаються.

¹⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-вр#n15>

Реєстр

Принцип 5 Рекомендації CM/Rec(2017)2 Комітету міністрів Ради Європи передбачає, що *«необхідно оприлюднювати інформацію про лобістську діяльність у контексті процесів прийняття державних рішень»*. В п. 9 зазначено: *«Реєстр має бути легкодоступним і зручним для користувача. Він має бути доступним в Інтернеті і простим у використанні для пошукових засобів, відкритим для громадськості, а консультації мають бути безкоштовними»*.

Ч. 4 ст. 7 законопроекту № 3059 передбачено створення Реєстру суб'єктів лобіювання: *«Електронний реєстр суб'єктів лобіювання є відкритим для ознайомлення з інформацією, внесеного до нього для будь-кого як щодо інформації про суб'єктів лобіювання, так і щодо договорів про надання послуг з лобіювання. Витяг з Електронного реєстру суб'єктів лобіювання є безкоштовним»*.

Принцип 7 Рекомендацій РЄ передбачає ведення реєстру органами державної влади або іншими уповноваженими органами. У ч. 2 ст. 7 законопроекту № 3059 вказано, що держателем Електронного реєстру суб'єктів лобіювання є Міністерство юстиції України, яке вживає організаційних заходів, пов'язаних із забезпеченням безперервного функціонування реєстру. Принцип 10 Рекомендацій РЄ зазначає, що *«обробка персональних даних з реєстру повинна відповідати чинним стандартам захисту персональних даних»*. Зазначена вимога врахована у ч. 3 ст. 7 законопроекту № 3059. Крім того, принцип 11 Рекомендацій РЄ визначає мінімальні вимоги щодо інформації, яка має міститися в реєстрі. До них відносяться: ім'я та контактні дані лобіста; предмет лобістської діяльності; особу клієнта або роботодавця, якщо це можливо. Відповідні положення також знайшли своє відображення у ст.ст 8 та 9 законопроекту № 3059.

Санкції та відповідальність

Відповідно до принципів 15 і 16 Рекомендацій РЄ закони про лобіювання повинні мати чітко прописані санкції за недотримання правових вимог щодо лобіювання та передбачати норми, які допоможуть уникнути корупційних ризиків. В інших країнах встановлюється вид покарання залежно від порушення конкретної норми лобіювання. Для прикладу, в **литовському Законі «Про лобістську діяльність»** наявний розділ IV, що містить статті, присвячені відповідальності за порушення різних норм щодо здійснення лобіювання¹⁶.

Ст. 10 законопроекту № 3059 передбачений механізм контролю в частині дотримання порядку реєстрації суб'єкта лобіювання та дій уповноважених осіб у випадку виявлення порушень, пов'язаних з такою реєстрацією. Водночас, слід зазначити, що положення ч. 4 ст. 10 вказаного законопроекту щодо притягнення винної особи до відповідальності за вчинення правопорушення, пов'язаного з її реєстрацією як лобіста, мо-

¹⁶ <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.104674/asr>

жуть спричинити ще більшу неврегульованість суспільних відносин у цій сфері. Так, формулювання **«будь-яких інших положень закону»** є розмитим та може призвести до корупційних ризиків внаслідок призначення кримінальної відповідальності за незначні порушення¹⁷. Це може надавати юридичний інструмент для усунення окремих лобістів чи громадських активістів, які будуть «незручні» для певних фінансово-політичних груп.

Корупційні ризики та конфлікт інтересів

Ст. 6 законопроекту № 3059 передбачені норми, які врегульовують питання уникнення корупційних ризиків та конфлікту інтересів. Відповідно до ч. 4 ст. 6 суб'єктом лобіювання не може бути народний депутат діючого скликання, а ч. 7 передбачено, що *«не може бути суб'єктом лобіювання особа, яка займала посаду, що належить до посад державної служби категорії «А» і «Б», протягом двох років після звільнення з такої посади»*. Водночас у ч. 8 ст. 6 вказано, що особи, визначені ст. 3 Закону України **«Про запобігання корупції»**, протягом двох років після звільнення з такої посади також не можуть ставати суб'єктами лобізму. Ці норми повністю відповідають п. 17 Рекомендацій РЄ. Заборона займатися лобіюванням упродовж 2 років після закінчення перебування на державній посаді застосовується в багатьох країнах, наприклад, в Іспанії та Нідерландах¹⁸.

Водночас у п. 17 Рекомендацій РЄ вказано про необхідність наявності керівництва (правил) для державних службовців щодо їхніх відносин з лобістами. Зокрема щодо:

- відмови або розголошення фактів отримання подарунків і гостинності, запропонованих лобістом;
- як реагувати на повідомлення лобістів;
- повідомлення про порушення положень чи правил поведінки щодо здійснення лобістської діяльності;
- розкриття конфлікту інтересів;
- збереження конфіденційності даних.

У наявному законопроекті № 3059 таких норм чи інструкцій не передбачено і вказано лише про заборону суб'єкту лобіювання вручати подарунки та організувати поїздки на користь охоплених осіб (ст. 15). Для прикладу, в ст. 5 **литовського Закону «Про лобістську діяльність»** зазначено обов'язки державних і муніципальних установ, установ і осіб, на яких спрямована лобістська діяльність¹⁹.

¹⁷ <https://pravo.org.ua/blogs/vysnovok-shhodo-proyektu-zakonu-ukrayiny-pro-derzhavnu-reyestratsiyu-sub-yektiv-lobiyuvannya-ta-zdijsnennya-lobiyuvannya-v-ukrayini/>

¹⁸ https://www.oecd-ilibrary.org/sites/c6d8eff8-en/1/3/3/index.html?itemId=/content/publication/c6d8eff8-en&_csp_=381daa981c42f6b279b070444f653f78&itemIGO=oecd&itemContentType=book

¹⁹ <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.104674/asr>

Залученість громадянського суспільства до прийняття політичних рішень

У законопроекті № 3059 не розмежовано діяльність щодо адвокації інтересів громадянського суспільства та лобізму. Тож це може призвести до зменшення контролю та впливу громадянського суспільства щодо прийняття політичних рішень. Крім того, Головне науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України за результатами опрацювання першого варіанту законопроекту № 3059 **наголошувало** на необхідності комплексного оновлення законодавства про правовий статус органів та посадових осіб публічної влади. Це оновлення має передбачати:

- встановлення якісно нових стандартів етики та поведінки публічних службовців;
- регулювання дієвого механізму запобігання виникненню конфлікту інтересів;
- розширення законодавчих гарантій участі громадськості у прийнятті рішень органами публічної влади (яку слід законодавчо розмежовувати із професійною лобістською діяльністю);
- встановлення процесуальних механізмів здійснення лобіювання у відповідних органах, збільшення відкритості органів публічної влади та їх посадових осіб (у тому числі з метою більш ефективного громадського контролю за лобістською діяльністю у цих органах);
- встановлення належної відповідальності за порушення законодавства у сфері регулювання лобістської діяльності²⁰.

У доопрацьованому законопроекті № 3059 цих змін не передбачено. Отже, можна стверджувати, що у цьому вигляді запропонований законопроект **не враховує** принципи 5 та 6 Рекомендацій ОЕСР С(2016)16 щодо відповідності закону про лобізм національному законодавству, суспільно-політичному контексту та щодо уникнення простого копіювання норм законів інших країн.

²⁰ <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/99788>

АНАЛІЗ ЗАКОНОПРОЄКТУ № 2

«Про доброчесне лобювання в Україні»

Цей проєкт Закону України **відповідає** Рекомендаціям CM/Rec(2017)2 Комітету міністрів Ради Європи щодо:

1. Визначення переліку осіб, щодо яких здійснюється лобістський вплив.
2. Прозорості — інформація про лобістську діяльність є відкритою та публічною.
3. Наявності реєстру лобістів та вимоги щодо мінімальної інформації, яка має міститися в них.
4. Санкцій та відповідальності в разі порушення встановлених норм лобювання.

Частково відповідають принципам Рекомендацій:

1. Наявність визначень основних понять, що стосується процесу лобювання.
2. Норми щодо уникнення конфлікту інтересів.
3. Норми щодо правил для державних службовців щодо їхніх відносин з лобістами.
4. Стандартів етичної поведінки лобістів.

Не відповідають Рекомендаціям принципи щодо:

1. Залученості громадянського суспільства до прийняття політичних рішень.

ОБҐРУНТУВАННЯ

Визначень основних понять та перелік осіб, щодо яких здійснюється лобістський вплив

Проект Закону України «Про добросовісне лобіювання в Україні» містить необхідні визначення основних термінів, що відповідає рекомендаціям Ради Європи та ОЕСР. Законопроект відповідає п. 3 Рекомендацій РЄ щодо визначення та обґрунтування винятків з правових положень щодо лобіювання.

Реєстр

Законопроект відповідає п. 7 Рекомендацій РЄ. Ст. 8 покладає на НАЗК створення, функціонування та ведення Реєстру прозорості, що містить інформацію про лобістську діяльність. Законопроект відповідає п. 18 та п. 19 Рекомендацій РЄ у сфері здійснення державними органами контролю за дотриманням нормативно-правових актів щодо лобістської діяльності. Ст. 15 законопроекту передбачено, що такий моніторинг здійснює НАЗК. Ст. 8 та 9 законопроекту відповідають вимогам Рекомендації РЄ щодо створення реєстру та його відкритості для всіх громадян, а також мінімальним вимогам, які мають міститися в реєстрі щодо здійснення лобістської діяльності.

Корупційні ризики та конфлікт інтересів

Так званий період «охолодження», який передбачає заборону займатися лобізом особі після звільнення з посади — займає лише 1 рік, що може бути замалим для уникнення конфлікту інтересів. Натомість у світі поширеною є практика такої заборони строком на 2 роки. Законопроект також відповідає вимогам п. 16 та 17 Рекомендацій РЄ, які знайшли своє втілення у п. 2 ч. 1 ст. 7. Перевагою цього законопроекту є визначення широкого кола осіб, які не можуть бути суб'єктами лобіювання, зокрема і депутатів представницьких виборних органів.

Кодекс етичної поведінки

Ст. 6 законопроекту НАЗК передбачає прийняття Кодексу етичної поведінки для учасників здійснення лобіювання (далі — Кодекс етичної поведінки), що загалом узгоджується з п. 14 Рекомендацій РЄ. Водночас норми, що мають регулювати це питання, містять концептуальні недоліки.

Враховуючи міжнародну практику, кодекс поведінки (етичний кодекс) є внутрішнім документом певного об'єднання людей за професійною ознакою, наприклад, лобіс-

тів, які домовилися дотримуватися певних правил у своїй діяльності. Натомість законопроект передбачає, що Кодекс етичної поведінки затверджуватиметься НАЗК, який є стороннім по відношенню до лобістів суб'єктом.

Ст. 6 також передбачає, що Кодекс етичної поведінки застосовуватиметься до всіх учасників здійснення лобіювання. Законопроект не дає чіткої відповіді, хто саме є учасниками здійснення лобіювання (таке визначення відсутнє), однак судячи з того, що суб'єкти лобіювання здійснюють вплив на суб'єктів правотворчої діяльності, можна зробити висновок, що суб'єкти правотворчої діяльності теж є учасниками здійснення лобіювання. Виходячи з того, що Кодекс етичної поведінки є документом, що регулює діяльність певної професії, логічно, щоб різні професії (судді, народні депутати, державні службовці) мали свої Кодекси етичної поведінки, в яких і будуть визначатися правила взаємодії з лобістами під час здійснення лобіювання. До речі, відсутність визначення «учасників здійснення лобіювання» та неможливість однозначно проінтерпретувати, хто є цими суб'єктами, порушує принцип правової визначеності і також характеризує законопроект з негативного боку.

Норми законопроекту щодо Кодексу етичної поведінки мають ознаки неконституційності. Справа в тому, що «обов'язкові правила поведінки» для певної категорії осіб є частиною статусу такої категорії осіб. Зважаючи на те, що законопроект пропонує визначати у Кодексі етичної поведінки «обов'язкові правила поведінки» учасників здійснення лобіювання, до яких входять і народні депутати, то Кодекс етичної поведінки таким чином визначає статус народного депутата. Натомість відповідно до ст. 92 Конституції України статус народного депутата має визначатися виключно законами України, а не підзаконними актами, прийнятими НАЗК.

Законопроект також не встановлює, що саме має міститися в Кодексі етичної поведінки, а тому він може і не мати необхідних вимог підпункту d) п. 14 Рекомендацій РЄ щодо уникнення конфлікту інтересів та вимоги підпункту b) п. 17 Рекомендацій РЄ щодо наявності керівництва (правил) для державних службовців щодо їхніх відносин з лобістами.

Санкції та відповідальність

У ст. 15 законопроекту вказано, що НАЗК вживає заходи щодо притягнення винних осіб до відповідальності в межах повноважень, визначених законом. Так, окремим законопроектом «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо порушення законодавства в сфері здійснення лобіювання», розробленим НАЗК, передбачено внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення. За порушення норм здійснення лобістської діяльності передбачена виключно адміністративна відповідальність, що узгоджується з п. 15 Рекомендацій РЄ. Адміністративна відповідальність за невиконання умов здійснення лобізму є поширеною міжнародною практикою, проте є країни, де передбачена і кримінальна відповідальність у вигляді

позбавлення волі. В Ірландії це може бути позбавлення волі до 2 років, в Канаді — від 6 місяців до 2 років. У США основним видом покарання за вчинення таких правопорушень є штраф. Проте за свідоме та навмисне приховування інформації до лобіста може застосоване покарання у вигляді позбавлення волі до 5 років.

Залученість громадянського суспільства до прийняття політичних рішень

У законопроекті не передбачено чіткого розмежування між лобістами та представниками громадських організацій. Ч. 2 ст. 3 законопроекту вказує, що дія закону не поширюється на:

1. представництво зовнішньополітичних інтересів дипломатичними установами;
2. професійну діяльність журналістів;
3. діяльність політичних партій;
4. діяльність релігійних організацій.

Проте тут немає згадки про громадські неурядові організації. Ч. 4 цієї статті зазначає, що *«суб'єкти забезпечення правотворчої діяльності, основною функцією яких є наукове та експертне забезпечення правотворчого процесу, не вважаються суб'єктами лобіювання в розумінні цього Закону»*. Водночас незрозуміло, які особи, організації та установи підпадають під терміни **«наукове»** та **«експертне»** забезпечення правотворчого процесу. Формулювання статті є розмитим, і для усунення загроз щодо участі громадського сектору в правотворчій діяльності необхідне ґрунтовне доопрацювання цієї статті.

Також потрібно зазначити, що законопроект передбачає внесення низки змін до законодавства України для легалізації лобізму. Врахування цього позитивно вплине на його застосування та реалізацію в майбутньому.

ДОДАТОК.

Опис особливостей регулювання лобізму в деяких країнах-членах ЄС

На сьогодні з 27 держав-членів Європейського Союзу більшість країн мають ухвалені правила та норми щодо лобіювання. У 6 країнах прийнято окремі закони щодо регулювання лобістської діяльності, а саме в Ірландії, Франції, Австрії, Литві, Польщі, Словенії. У 9 країнах діє саморегуляція лобістів, що пояснюється м'яким механізмом контролю. До таких країн відносять Німеччину, Італію, Іспанію, Нідерланди, Фінляндію, Чехію, Хорватію, Латвію, Румунію.

Водночас інші країни поступово приймають закони стосовно легалізації лобістської діяльності. У 2018 році Палата представників Бельгії проголосувала за введення реєстру лобістів у свій Регламент і процедурний кодекс²¹. На сьогодні не підпадає під жодну форму правового регулювання лобістська діяльність лише в 7 з 27 країн ЄС, а саме в Естонії, Греції, Угорщині, Люксембурзі, Португалії, Словаччині та на Мальті. Потрібно звернути увагу, що Угорщина приймала окремий закон щодо лобізму, який передбачав також створення реєстру. Проте в 2011 році це законодавство було скасовано через свою неефективність.

Серед постсоціалістичних країн **Литва** стала першою, яка ухвалила закон про лобіювання. Закон **«Про лобістську діяльність»** був прийнятий в 2000 році після низки корупційних скандалів. Закон ввів в правове поле Литви такі поняття: «лобістська діяльність», «лобіст», «клієнт лобістських послуг», «звіт лобіста», «витрати лобіста». Також було встановлено обов'язкову систему реєстрації лобістів, ведення якої покладене на Центральний Комітет з етики. Відповідно до ст. 2 Закону лобістська діяльність визначається як *«дії фізичної особи, юридичної особи чи іншої організації чи їх підрозділу, спрямовані на вплив на осіб, зазначених у частині першій цієї статті, з метою прийняття або неприйняття правових актів в інтересах замовника лобістської діяльності або бенефіціаром лобістської діяльності»*.

До осіб, на яких здійснюється вплив, відповідно до ст. 1 Закону належать «Президент Республіки, члени Сейму Литовської Республіки, члени Уряду Литовської Республіки, віце-міністри, канцлери Уряду, голови парламентських політичних партій, міські голови, члени міських рад, керівники міських адміністрацій та їх заступники, інші державні службовці, державні службовці та інші особи, які в установленому правовими актами порядку беруть участь у підготовці, розгляді та прийнятті проектів правових актів».

Система реєстрації в Литві включає лише лобістів за контрактом, які намагаються впливати на законодавчу гілку влади. Закон не регулює діяльність внутрішніх лобістів, що входять до складу постійного персоналу корпорації, та некомерційні лобістські організації. Лобісти в Литві зобов'язані подавати річний звіт про їхню лобістську діяльність

²¹ <https://www.political-intelligence.com/belgian-lobby-register-welcome-progress-towards-transparency/>

до реєстру. Окрім імені, адреси, номера телефону та номера сертифікату, зареєстрований лобіст повинен також вказати свої доходи та витрати на лобістську діяльність, а також назви (цілі) впливу. Відповідно до Закону інформація про лобістську діяльність є гласною, і дані про список лобістів раз на три місяці публікуються у фаховому виданні «Відомості держави». Ці ж дані публікуються на Інтернет-сторінці Центральної комісії з етики.

Згідно зі ст. 3 Закону до осіб, які не мають права бути лобістами, належать:

- 1) фізична особа, яка молодша 18 років; на кого спрямована лобістська діяльність; яка в установленому законом порядку визнана винною у вчиненні злочину корупційного характеру і має непогашену або не зняту судимість, яку піддано адміністративному стягненню за порушення цього закону і з дня виконання цього стягнення не минуло трьох місяців;
- 2) юридична особа, або інша організація, або їх підрозділ, що є державною, або комунальною установою, або установою, державним або комунальним підприємством, громадською установою, власником або акціонером яких є держава або муніципалітет, а також Литовський банк; юридична особа, яка визнана винною у вчиненні злочину корупційного характеру і має непогашену або незняту судимість або яка визнана винною у вчиненні тяжкого чи особливо тяжкого злочину.

На 2021 рік у Литві було зареєстровано 252 лобісти²². Однак, перші роки дії Закону були не дуже вдалі для розвитку лобізму. Складна система реєстрації та великий грошовий внесок для реєстрації, відсутність розуміння цінності професійних лобістів для розвитку демократії серед громадськості, ефективність непрозорих засобів впливу на посадовців, адже литовські групи інтересів не використовували складні практики лобювання, а доступ та вплив переважно базувався на особистих зв'язках та корупційній практиці — всі ці фактори призводили до неефективності дії реєстру²³. На 2017 рік нараховувалося лише 40 лобістів. Однак, у результаті внесених змін до Закону в 2017 та 2021 роках вдалося значно покращити роботу цього інституту.

Потребує особливої уваги невдалий досвід легалізації лобізму в **Угорщині**. Добровільний реєстр лобістів був запроваджений там ще в 1994 році. В 2006 році набрав чинності **Закон про лобювання**, який включав обов'язкову реєстрацію для лобістів, загальний кодекс поведінки та вимоги до звітування для лобістів та органів виконавчої влади. Ведення реєстру було покладено на Міністерство юстиції. Закон передбачав широкі права лобістських організацій.

²² <https://www.lrt.lt/naujienos/lietuvoje/2/1545680/vtek-agata-tapo-itakdare-teisekurai-pasipilde-ir-lobistu-sarasas>

²³ <http://www.aalep.eu/lobbying-landscape-lithuania>

Вони могли:

- ініціювати слухання в парламентських комітетах, у комітетах місцевого самоврядування та у представників Уряду, водночас останні мали проводити такі зустрічі, наскільки це можливо;
- ініціювати слухання у народних депутатів, членів органів місцевого самоврядування та міністерських чиновників;
- мати перепустки на вхід до парламенту, урядових будівель та органів місцевого самоврядування;
- зробити доступними результати своїх досліджень для цих органів, а також надіслати їм свої публікації.

Проте громадські організації, у разі відсутності реєстрації як лобістів, відповідно до закону могли бути піддані штрафу в розмірі 40 000 євро. Проти прийняття цього закону виступали 22 громадські організації. Вони пропонували внести зміни в законопроект для визначення різниці між лобістами та громадським сектором. Однак, угорські законодавці не врахували їх зауважень і прийняли законопроект без змін²⁴. Представники громадськості стверджували, що легалізація лобізму таким чином пішла на користь лише великим комерційним організаціям, які були пов'язані з існуючими фінансово-політичними групами.

На кінець 2010 року в Угорщині було зареєстровано близько 600 лобістів. Проте, дію законодавства критикували також самі лобісти. Вони зазначали, що закон не сприяє прозорості лобіювання. Для прикладу, було легко обійти регулювання щодо лобізму, адже Міністерство юстиції не розробило жодних вказівок щодо застосування закону. Крім того, порушення вимог щодо реєстрації та ведення лобістської діяльності не розглядалися і не передавалися до суду. Водночас закон накладав значні обов'язки на зареєстрованих лобістів²⁵.

Громадськість та групи інтересів мали низький рівень підтримки до закону. Більшість вважала, що закон не враховує політичний та культурний контекст Угорщини. Тож це негативно впливало на виконання закону всіма учасниками прийняття політичних рішень. Це і призвело врешті до скасування закону про лобіювання в 2011 році. Замість цього закону залишилися лише непрямі правові засади для проведення лобіювання та контролю за неправовим впливом на посадовців. Досвід Угорщини продемонстрував, що просте перенесення законодавчих норм інших країн без врахування правового та політичного контексту, як правило, не має успіху. Крім того, для ефективної розробки майбутніх положень закону та його виконання, необхідна широка підтримка та участь усіх зацікавлених сторін. Має бути контроль з боку громадськості, незалежних національних та міжнародних організацій.

²⁴ <https://hclu.hu/en/articles/new-act-on-lobbying>

²⁵ <http://www.aalep.eu/lobbying-landscape-hungary>