

Вих. № 91 від 01 лютого 2024 року

Голові Комітету Верховної Ради
з питань правової політики
Маслову Д.В.

Позиція
GR Комітету Асоціації правників України
щодо проєкту Закону України «Про добросчесне лобіювання» (реєстр. № 10337)
та шляхів його доопрацювання

Беручи до уваги роль Асоціації правників України як всеукраїнської громадської організації, що об'єднує більше 7 000 правників з метою сприяння втіленню в життя принципу верховенства права в державному, суспільному та громадському житті, розбудови правової держави, та активну участь Асоціації в реформах із питань правової політики,

виражаючи свою фахову та громадянську позицію в питаннях законодавчих ініціатив, зокрема, в контексті інтеграції України до європейської спільноти, у межах сфери компетенції GR Комітету Асоціації правників України,

ураховуючи, що 14 грудня 2023 року Радою Європейського Союзу схвалено рішення про початок переговорів щодо вступу України до Європейського Союзу після виконання вимог, з огляду на те, що у Звіті Європейської Комісії щодо України 2023 від 8 листопада 2023 року приділяється значна увага розробленню комплексного закону з питань лобіювання у співпраці з міжнародними експертами, а також необхідності широкого обговорення положень зазначеного закону із залученням усіх учасників процесу як шлях до досягнення взаємної довіри стейкхолдерів та знаходження консенсусу щодо найкращого підходу до регулювання питання лобіювання в Україні,

зважаючи на рекомендації європейських експертів, надані до проєкту Закону України «Про добросчесне лобіювання» (реєстр. № 10337), внесеного Кабінетом Міністрів України 13 грудня 2023 року та прийнятого в першому читанні 10 січня 2024 року, а також дискусії стосовно окремих положень законопроєкту в рамках робочої групи Комітету Верховної Ради України з питань правової політики,

GR Комітет Асоціації правників України висловлює таку Позицію щодо зазначеного законопроєкту та шляхів його доопрацювання до другого читання.

Концептуальні підходи

Відсутність у законодавстві ЄС обов'язкових стандартів для держав-членів щодо лобіювання, наявність лише низки рекомендацій ОЕСР, Ради Європи та інших інституцій із цього питання, різні правові підходи до такого регулювання (й навіть їх відсутність) у державах – членах ЄС значно ускладнюють як знаходження консенсусних рішень, так і запровадження регулювання в цій сфері в Україні. Натомість варто звернути увагу на фактичний початок участі національних стейкхолдерів у прозорих процесах впливу на політичні рішення ЄС шляхом їх реєстрації в Transparency Register (далі – Реєстр прозорості ЄС). За таких умов підходи, що поступово упроваджувалися із запуском Реєстру прозорості ЄС, а також деякі підходи проєкту Директиви Європейського Союзу щодо встановлення гармонізованих вимог на внутрішньому ринку до представництва інтересів третіх країн та внесення змін до Директиви ЄС 2019/1937 могли б бути частково взяті за концептуальну основу для створення національного Реєстру прозорості.

Така концепція має також ураховувати очікування європейських інституцій у започаткуванні в Україні прозорості прийняття рішень у контексті антиолігархічних заходів (відповідно до

рекомендації Європейської Комісії «За демократію через право» від червня 2023 року) та національні особливості взаємодії суспільства, бізнесу та держави, серед яких – недостатній рівень довіри між суспільством, зокрема бізнесом, та державними інституціями.

Визначення поняття «лобіювання»

У рамках робочої групи при Комітеті Верховної Ради України з питань правової політики із громадськістю попередньо обговорювався підхід щодо визначення лобіювання як діяльності, що здійснюється суб'єктом лобіювання (впливу) за сукупності ознак. Такий підхід може бути підтримано.

Вважаємо, що діяльність може визнаватися лобіюванням (впливом), що підлягає регулюванню, у разі, якщо вона: спрямована на законний вплив або спробу впливу на об'єкт лобіювання; стосується предмета лобіювання; впливає на комерційні інтереси будь-якого суб'єкта господарювання; здійснюється за винагороду, що отримується прямо або опосередковано, та (або) з оплатою фактичних витрат, необхідних для її здійснення; здійснюється з використанням методів лобіювання. При цьому під комерційним інтересом пропонуємо розуміти інтерес, що прямо або опосередковано полягає в отриманні прибутку, іншої матеріальної чи нематеріальної вигоди будь-яким суб'єктом господарювання або впливі на такий прибуток чи вигоду.

У разі ж, якщо під час доопрацювання проєкту буде прийнято рішення стосовно збереження в ньому терміна «адвокація» щодо діяльності всіх громадських організацій, інших юридичних осіб, що мають статус неприбуткової організації, пропонуємо застосувати факт «впливу на комерційний інтерес будь-якого суб'єкта господарювання» як основну ознаку для визначення кола суб'єктів, що мають на даному етапі бути включені до національного Реєстру прозорості. Це відповідатиме рекомендаціям експертів Європейської Комісії, які у своєму висновку відзначили, щодо необхідності *«уникнути того, щоб лобіювання інтересів із метою отримання прибутку не ховалося за «адвокацією»*. За будь-яких умов досягнення прозорості впливів на прийняття політичних рішень, принаймні в частині зміни регулювання правовідносин, що впливають на комерційні інтереси бізнесу, не має бути втрачено в дискусіях щодо співвідношень понять «лобіювання» та «адвокація».

При цьому пропонуємо виключити зі сфери дії закону (не вважати лобіюванням) випадки реалізації прав, передбачених Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», участі в публічних консультаціях (крім осіб, які здійснюють лобіювання за договором про надання послуг із лобістської діяльності), а також надання експертних висновків чи фактичних даних на запит органу державної влади.

Важливим також є надання можливості брати участь у взаємодії з державними органами від компаній реального сектору економіки не лише особам, яких попередньо було включено в національний Реєстр прозорості, а й іншим працівникам, за умови, що вони не здійснюють таку діяльність на постійній основі. Це сприятиме залученню до фахових дискусій експертів, основна діяльність яких безпосередньо стосується здійснення господарської діяльності підприємства, а не взаємодії з органами державної влади.

Предмет та об'єкт лобіювання

Не маємо заперечень стосовно збереження до другого читання підходу щодо визначення предмета лобіювання як саме нормативно-правового акта, із внесенням до такого визначення деяких уточнень, зокрема, які стосуються впливу або спроби впливу на об'єкт лобіювання з метою утримання його від дій, спрямованих на планування розроблення, розроблення та/або прийняття (видання), внесення змін, втрати чинності (скасування).

Щодо об'єкта лобіювання важливо уточнити, що об'єктом лобіювання не є Український народ на всеукраїнському референдумі або територіальні громади на місцевому референдумі. До того ж пропонуємо виключити положення частини другої статті 9 законопроекту, з метою запобігання двозначному розумінню та некоректному застосуванню цього положення у контексті комунікацій із суб'єктами забезпечення правотворчої діяльності в рамках робочих груп та інших обговорень проєктів нормативно-правових актів, у тому числі як із суб'єктами опосередкованого впливу на об'єкт лобіювання.

Коло суб'єктів для включення до національного Реєстру прозорості

До суб'єктів лобіювання (впливу), що мають бути зареєстровані в Реєстрі прозорості, потрібно віднести всю тріаду суб'єктів впливу на комерційні інтереси суб'єктів господарювання, а саме: фізичних або юридичних осіб, що надають послуги за договорами про надання лобістських послуг в інтересах третіх осіб; фізичних або юридичних осіб, що здійснюють лобіювання у власних комерційних інтересах; громадські об'єднання, інших юридичних осіб,

що мають статус неприбуткової організації, діяльність яких впливає на комерційний інтерес будь-яких суб'єктів господарювання.

За відсутності готовності усіх громадських об'єднань, інших непідприємницьких товариств, які відповідно до закону є неприбутковими організаціями, до включення до національного Реєстру прозорості такий підхід є достатнім для встановлення однакових вимог прозорості та представлення в національному Реєстрі прозорості усіх суб'єктів, що впливатимуть на зміну правового регулювання, вплив яких щодо предмету лобіювання стосується комерційних інтересів суб'єктів господарювання. Такий підхід також всебічно враховуватиме на практиці рекомендації європейських експертів стосовно можливих непрозорих впливів у цій частині.

Дані, що подаються для реєстрації, поточне інформування та звітність у національному Реєстрі прозорості

Виступаємо за доопрацювання положень щодо реєстрації суб'єктів лобіювання, що передбачає такі підходи:

- перелік інформації, що подається при реєстрації, не має передбачати подання даних, що вже містяться в державних реєстрах, а також повинен враховувати особливості діяльності кожної з груп суб'єктів лобіювання (впливу);
- під час реєстрації суб'єкт лобіювання (впливу) має зазначити сфери інтересів суб'єктів лобіювання, а в разі бажання отримати спеціального спрощеного доступу до відповідних державних органів чи органів місцевого самоврядування може також зазначити перелік об'єктів лобіювання, стосовно яких планується вплив;
- для осіб, які надають послуги в інтересах третіх осіб за договорами про надання лобістських послуг, – також інформацію про клієнтів або інших бенефіціарів впливу (якщо лобіювання здійснюється не в інтересах клієнта);
- пропонуємо передбачити лише річну звітність, а також можливість оновлення інформації, що подається при реєстрації, в поточному режимі;
- звітність має подаватися в формі діапазонів доходів витрат, як це застосовується у Реєстрі прозорості ЄС (крім неприбуткових організацій, які за пропонованою концепцією надають інформацію лише про свій річний бюджет);
- звітування відбувається за сферами інтересів (а для осіб, що здійснюють лобіювання за договором про надання лобістських послуг, – клієнтами та сферами інтересів) та із зазначенням у звіті предметів лобіювання;
- для осіб, які здійснюють лобіювання у власних інтересах, достатньо подання інформації про загальні витрати такої юридичної особи на представлення власних інтересів (без специфікації таких витрат), а подання інформації стосовно договорів про надання лобістських послуг пропонується покласти на осіб, які надаватимуть такі послуги;
- інформація, що подається до національного Реєстру прозорості із боку осіб, які здійснюють лобіювання у власних інтересах, має забезпечувати достатню прозорості для встановлення особи як суб'єкта впливу, не перешкоджаючи залученню таким суб'єктом до лобіювання, крім осіб, безпосередньо відповідальних за взаємодію з органами державної влади, інших представників, інформація щодо яких може не подаватися до Реєстру прозорості (у разі, якщо вони витрачають на таку діяльність менше 20% часу);
 - надання інформації щодо проведених комунікацій з об'єктами лобіювання на цьому етапі встановлення регулювання пропонується покласти лише на суб'єктів лобіювання.

Запобіжники від зловживань шляхом виключення з національного Реєстру прозорості

Вважаємо за необхідне передбачити чітку процедуру реагування на скарги та/або виявлення фактів, які є підставами для виключення з Реєстру прозорості, зокрема, надати суб'єкту лобіювання право давати пояснення протягом перевірки даних щодо наявності підстав для припинення статусу суб'єкта лобіювання. Додатково просимо обговорити та передбачити запобіжник від виключення або спроби виключення суб'єкта лобіювання в процесі роботи над певним актом як механізм конкурентної боротьби з боку опонентів або адміністративного тиску на суб'єкт лобіювання (впливу).

Розмежування функцій органів державної влади

Пропонуємо розділити функції в частині функціонування національного Реєстру прозорості та надати повноваження щодо затвердження Положення про Реєстр прозорості Кабінету Міністрів України. Слід також зазначити, що з огляду на проведені обговорення адміністрування

Реєстру прозорості Міністерством юстиції України могло би значно спростити досягнення консенсусу щодо цього законопроекту. Контроль же за дотриманням законодавства в цій сфері має залишатися за НАЗК як спеціальним органом виконавчої влади, що користується довірою у міжнародних партнерів. При цьому важливим є невтручання органу контролю в договірні відносини між сторонами, зокрема, в частині комерційної інформації або вирішення питань конфлікту інтересів.

Щодо Правил етичної поведінки суб'єктів лобіювання, то такі правила мали б бути затверджені законом; у разі ж залишення в законопроекті підзаконного регулювання цього питання, важливим є підхід щодо затвердження таких Правил Кабінетом Міністрів України. При цьому процес розроблення та затвердження зазначених Правил має відбуватися із залученням до їх розроблення усіх заінтересованих осіб та в рамках широких публічних обговорень.

Особливі права та обов'язки суб'єктів лобіювання

Вважаємо, що для стимулювання реєстрації в національному Реєстрі прозорості та набуття статусу суб'єкта лобіювання необхідно передбачити не лише додаткові обов'язки, але й особливі права, яких набувають такі особи, зокрема, в частині спеціального спрощеного доступу до приміщень державних органів та органів місцевого самоврядування відповідно до заявлених сфер інтересів суб'єктів лобіювання (впливу), а також певне поточне інформування відповідними органами таких суб'єктів про предмети лобіювання в межах відповідних сфер інтересів.

Обмеження в отриманні success fee за договором про надання лобістських послуг

Пропонуємо врахувати пропозицію європейських експертів щодо заборони встановлення винагороди за договором із надання послуг із лобіювання залежно від успішності лобіювання як важливий та невід'ємний крок до запровадження в Україні етичної філософії лобіювання.

Щодо введення Закону в дію та належний перехідний період

Звертаємо увагу на те, що введення зазначеного закону в дію в системній єдності з іншим законодавством у сфері процесів правотворчості (а саме: через рік після закінчення дії правового режиму воєнного стану) значно б сприяло його належній імплементації. Додатково закликаємо зважити на ризики для відновлення економіки держави в умовах поінформованості держави-агресора, щодо відомостей, яка буде міститися в національному Реєстрі прозорості, та співвідношення суспільної необхідності в запровадженні обов'язковості надання такого широкого спектра відкритої інформації в умовах воєнного стану порівняно з наявним ризиком використання її державою-агресором.

Разом із тим за наявності вимог європейських інституцій щодо впровадження такого закону найближчим часом вважаємо за важливе передбачити повноцінне введення його в дію саме з початку календарного року (який також вважати першим звітним періодом) та виключно в разі початку роботи національного Реєстру прозорості, передбачивши при цьому достатній час для реєстрації суб'єктів лобіювання (впливу).

Удосконалення наведених аспектів законопроекту в рамках його доопрацювання до другого читання уможливить урахування найкращих практик, що на сьогодні існують на рівні Європейського Союзу, а саме: досвіду роботи Реєстру прозорості ЄС, низки положень Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи Rec (2017)2, а також рекомендацій європейських експертів щодо законопроекту про лобіювання. До того ж запропонована концепція надає можливість запуску інструментів прозорості впливу на політичні рішення в сферах, що мають вплив на функціонування бізнесу.

Схвалена Радою GR Комітету АПУ 1 лютого 2024 року в місті Києві