



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань правової політики

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-35-84

В И С Н О В О К

щодо проекту Закону про правове та прозоре
регулювання діяльності з лобіювання
(реєстр. № 3059-2 від 02 березня 2020 року)

За дорученням Голови Верховної Ради України від 06 березня 2020 року Комітет Верховної Ради України з питань правової політики розглянув на своєму засіданні 03 березня 2021 року (протокол № 49) проект Закону про правове та прозоре регулювання діяльності з лобіювання (реєстр. № 3059-2 від 02 березня 2020 року), поданий народними депутатами України Качурою О.А. та іншими (далі – Законопроект), і встановив таке.

Згідно з пояснювальною запискою до Законопроекту його метою є встановлення правових засад організації діяльності суб'єктів лобіювання та врегулювання здійснення лобіювання в Україні.

Для досягнення зазначеної мети авторами пропонується прийняти новий Закон про правове та прозоре регулювання діяльності з лобіювання, який визначатиме правові засади організації і діяльності суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні. Крім того, пропонується внести відповідні зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України, законів України «Про громадські об'єднання» та «Про комітети Верховної Ради України», Регламенту Верховної Ради України.

Розглядаючи Законопроект, Комітет з питань правової політики виходить з такого.

Законопроектом пропонується передбачити, що замовником послуг з лобіювання не можуть бути юридичні особи, кінцевими бенефіціарами яких є близькі особи (відповідно до Закону України «Про запобігання корупції») державних службовців, посадових та службових осіб місцевого самоврядування, депутатів Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад, працівників патронатної служби (пункт 2 частини першої статті 15 Законопроекту). Члени Комітету звертають увагу на те, що прийняття цієї норми призведе до звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод громадян, що прямо суперечить частині третій статті 22 Конституції України, відповідно до якої

при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. Також згідно з частиною першою статті 64 Основного Закону України конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 (справа про постійне користування земельними ділянками) вказав, що звуження змісту та обсягу прав і свобод є їх обмеженням. У традиційному розумінні діяльності визначальними поняття змісту прав людини є умови і засоби, які становлять можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування та розвитку. Обсяг прав людини – це їх сутнісна властивість, виражена кількісними показниками можливостей людини, які відображені відповідними правами, що не є однорідними і загальними. Загальновизнаним є правило, згідно з яким сутність змісту основного права в жодному разі не може бути порушена (абзац четвертий підпункту 5.2 пункту 5 мотивувальної частини Рішення).

Також Законопроектом пропонується норма про те, що «забороняється здійснювати лобіювання щодо: 1) внесення змін до Конституції України; ... 4) прийняття нормативно-правового акту, що суперечить ... законам України; ... 6) діяльності у сфері національної безпеки і оборони; ... 8) внесення змін до законодавства з питань виборів та референдумів; 9) питань мови та релігії; 10) прийняття актів індивідуальної дії (частина друга статті 15 Законопроекту). Така норма суперечить самому поняттю «лобіювання», яке у статті 2 Законопроекту визначено як професійну діяльність суб'єкта лобіювання, спрямовану саме на підтримку розробки проектів, прийняття, зміни або скасування законів, рішень, інших нормативно-правових актів; а предметом лобіювання є закони та інші нормативно-правові акти Верховної Ради України, акти органів державної влади України, органів місцевого самоврядування України, інших суб'єктів владних повноважень України, в тому числі рішення щодо утримання від їх розробки та прийняття. Такі положення Законопроекту, на думку членів Комітету, порушують принцип правової визначеності, який є складовою верховенства права та відповідно до частини першої статті 8 Основного Закону України визнається і діє в Україні. Крім того, такі положення суперечать частинам другій, третій статті 5 Конституції України, якими передбачено право народу визначати і змінювати конституційний лад в Україні, тим більше, що народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні, а також пунктам 1, 4, 17, 20 частини першої статті 92 Основного Закону України, відповідно до яких права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод, основні обов'язки громадянина, порядок застосування мов, основи національної безпеки і забезпечення громадського порядку, організація і порядок проведення виборів і референдумів визначаються законами України.

Розділом V «Прикінцеві та перехідні положення» Законопроекту пропонується внести зміни до статті 213 Кодексу України про адміністративні правопорушення, якими включити до органів, уповноважених розглядати

справи про адміністративні правопорушення, Міністерство юстиції України. Члени Комітету висловлюють застереження щодо доцільності прийняття такої норми, враховуючи повноваження Кабінету Міністрів України, визначені статтею 116 Конституції України.

Також члени Комітету висловлюють застереження щодо доповнення Кримінального кодексу України статтею 203-3 (Розділ V «Прикінцеві та перехідні положення» Законопроекту), в диспозиції якої міститься посилання на правопорушення, передбачене Кодексом України про адміністративні правопорушення.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України у своєму висновку висловило низку зауважень до змісту Законопроекту, зокрема, щодо неконституційності окремих запропонованих норм, а також щодо недоліків техніко-юридичного, стилістичного та лексичного характеру. Додатково Управління зазначило, що Законопроект всупереч вимогам частини першої статті 27 Бюджетного кодексу України та частини третьої статті 91 Регламенту Верховної Ради України не містить розрахунку розміру відповідних витрат. З огляду на вищевказане, Управління дійшло висновку про те, що Законопроект потребує доопрацювання.

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету у своєму висновку від 03 червня 2020 року зазначив, що Законопроект має вплив на показники державного бюджету (призведе до збільшення видатків на створення та забезпечення функціонування єдиного реєстру, а також може зумовити збільшення доходів та видатків залежно від санкцій за виявлені правопорушення), проте суб'єктом права законодавчої ініціативи не надано належного фінансово-економічного обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки) та пропозицій змін до законодавчих актів України щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджету.

Міністерство юстиції України висловило низку зауважень до Законопроекту та вважає, що він потребує доопрацювання.

Інститут законодавства Верховної Ради України, Національна академія правових наук України, Організація з безпеки та співробітництва в Європі висловили низку зауважень і рекомендацій до Законопроекту.

Зважаючи на те, що Конституція України має найвищу юридичну силу, а закони та інші нормативно-правові акти приймаються на її основі і повинні відповідати їй (частина друга статті 8 Основного Закону України), члени Комітету дійшли висновку, що прийняття вказаного Законопроекту призведе до порушення численних норм Конституції України.

На підставі викладеного, Комітет з питань правової політики вирішив:

1. Визнати проект Закону про правове та прозоре регулювання діяльності з лобіювання (реєстр. № 3059-2 від 02 березня 2020 року), поданий народними депутатами України Качурою О.А. та іншими, таким, що суперечить положенням Конституції України.

2. Рекомендувати Голові Верховної Ради України повернути Законопроект суб'єкту права законодавчої ініціативи без його включення до

порядку денного п'ятої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання та розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України.

Голова Комітету

А.Є. КОСТІН



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Костін Андрій Євгенович
Сертифікат: 58E2D9E7F900307B0400000053E22E001E348F00
Дійсний до: 27.01.2023 0:00:00

Апарат Верховної Ради України
№ 04-26/03-2021/79511 від 04.03.2021



422811