

**УПОВНОВАЖЕНИЙ
ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ
З ПРАВ ЛЮДИНИ**



**UKRAINIAN
PARLIAMENT COMMISSIONER
FOR HUMAN RIGHTS**

вул. Інститутська, 21/8,
01008, м. Київ, Україна

Tel.: (+380 44) 298 7033
E-mail: hotline@ombudsman.gov.ua
<http://www.ombudsman.gov.ua>

21/8, Instytutska str
Kyiv, 01008, Ukraine

_____. 20 ____ № _____
На № _____ від _____. 20 _____. _____

**Голові Верховної Ради України
РАЗУМКОВУ Д.О.**

Шановний Дмитре Олександровичу!

Висловлюю Вам свою високу повагу та звертаюся з таким.

У Верховній Раді України зареєстровано проєкт Закону України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов’язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну або політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» (реєстр. № 5599 від 02.06.2021), внесений Президентом України. Законопроєкт було прийнято у першому читанні 01.07.2021.

Вважаю за необхідне висловити застереження щодо ухвалення його у другому читанні. Результати проведеного нами аналізу положень законопроєкту викликають занепокоєння, оскільки дають змогу дійти висновку, що його норми не відповідають Конституції України, а їх реалізація призведе до порушень прав і свобод людини і громадянина.

У разі прийняття цього законопроєкту у редакції, схваленій у першому читанні, я буду змушенна в порядку статті 15 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» внести до Конституційного Суду України конституційне подання щодо вирішення питання про відповідність Конституції України (конституційності) такого закону.

На мій погляд, з метою забезпечення додержання прав і свобод громадян та недопущення їх порушень при прийнятті даної законодавчої ініціативи необхідним є перед розглядом законопроєкту у другому читанні направити його для одержання висновку до Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії).

Прошу Вас розглянути мою пропозицію та зауваження до законопроєкту, що додаються, та врахувати їх при прийнятті подальших рішень щодо законопроєкту № 5599.

**З повагою
Уповноважений**



UB
Секретаріат Уповноваженого
Верховної Ради України з прав
людини
№10234.2/21/01 від 01.09.2021



арк.1

Людмила ДЕНІСОВА

Апарат Верховної Ради України
274969 від 02.09.2021



629101

ЗАУВАЖЕННЯ
до проєкту Закону України
«Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із
надмірним впливом осіб, які мають значну економічну або політичну
вагу в суспільному житті (олігархів)»
№ 5599 від 02.06.2021

1. Відповідно до частини другої статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Згідно з частиною другою статті 8 Конституції України Конституція має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

Таким чином, Президент України під час видання ним указів (зокрема, й про введення в дію рішень Ради національної безпеки і оборони України (далі – РНБО)) має діяти у межах своїх повноважень, визначених Конституцією.

Повноваження Президента України визначаються виключно Конституцією України (пункт 31 частини першої статті 106 Конституції України), на чому неодноразово наголошував Конституційний Суд України.

У Рішенні Конституційного Суду України від 16 травня 2007 року № 1-рп вказано, що відповідно до пункту 31 частини першої статті 106 Конституції України повноваження Президента України визначаються лише Основним Законом України (пункт 6 мотивувальної частини).

Аналіз положень Конституції України свідчить про те, що ані статтею 106, ані інші її приписи не уповноважують Президента України приймати, затверджувати чи «вводити в дію» своїми указами рішення, якими певні громадяни України відноситимуться до категорії тих, для кого передбачені спеціальні правові обмеження і додаткові (порівняно з іншими громадянами України) обов'язки.

Що ж стосується РНБО, то відповідно до частини восьмої статті 107 Конституції України компетенція та функції РНБО визначаються законом. Зазначені положення мають застосовуватися з урахуванням частини другої статті 107, відповідно до якої РНБО координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони». Таким чином, відповідні повноваження, які надаються РНБО законом, повинні стосуватись саме координації та контролю діяльності органів виконавчої влади і стосуватись лише сфери національної безпеки і оборони.

Відповідно до частини першої статті 107 Конституції України РНБО є координаційним органом «при Президентові України», а його рішення, відповідно до частини сьомої статті 107 Конституції України вводяться в дію відповідними указами Президента України, із чого вбачається, що цей орган не може наділятись повноваженнями, якими сам Президент України не наділений.

Варто визнати, що положення законопроекту в цій частині в цілому є сумнівними з позиції їх відповідності статтям 8, 19, 106 та 107 Конституції України.

2. Відповідно до статей 5 та 6 законопроєкту рішення про визнання особи «олігархом» та її внесення до Реєстру олігархів приймається РНБО на підставі подання Кабінету Міністрів України, члена Ради національної безпеки і оборони України, Національного банку України, Служби безпеки України або Антимонопольного комітету України.

Більш детально процедура розгляду питання і прийняття рішення у законопроекті не регулюється, що закладає можливості для зловживань. Адже на стадії вивчення відповідного питання, внесення пропозиції до РНБО, розгляд цієї пропозиції і прийняття рішення відповідна особа не ставиться до відома про розгляд питання щодо неї і її, попри те, що фактично вирішується питання про запровадження щодо неї заборон і обмежень, не надається можливість взяти участь у відповідній процедурі, надати усні чи письмові пояснення тощо, що зазвичай є елементом будь-якої процедури, яка має наслідком обмеження прав особи.

3. Коло осіб, які потенційно можуть бути визнані «олігархами» (стаття 2 проєкту), є невизначенім, а отже, дія положень проєкту потенційно може бути поширена на велику кількість осіб. Це в свою чергу не узгоджується з одним із ключових елементів верховенства права – юридичною визначеністю, на чому наголошено у Доповіді «Верховенство права», схваленій Європейською комісією «За демократію через право» на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25-26 березня 2011 року) (CDL-AD (2001)003rev)/

Тобто, закон, який визначає дискреційні повноваження органу влади, повинен вказати чітко і зрозуміло на обсяг такої дискреції та на спосіб її здійснення, аби особа мала змогу відповідним чином захистити себе.

Аналогічну позицію висловлено і у рішенні Конституційного суду України № 7-р/2018 від 11.10.2018.

4. Включення осіб до реєстру має відбуватися при наявності певних обставин, як то володіння статутним капіталом природної монополії або контроль за нею, наявністю грошових активів, які перевищують певну вартість тощо. Тобто, фактично, включеню до реєстру підлягатимуть особи залежно від їхнього майнового стану.

В той же час, статтею 24 Конституції України та статтею 14 Конвенції ООН про захист прав людини і основоположних свобод не може бути привілеїв чи обмежень у правах та свободах за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану.

5. Також, неузгоджене питання, кого слід вважати представником «олігарха». Актуальність вказаного питання підтверджується й тим, що, з одного боку, законопроєкт передбачає обов'язок представника особи, включеної до Реєстру олігархів, перед початком зустрічі (розмови) повідомляти публічних службовців про факт включення відомостей про особу, яку він представляє, до Реєстру олігархів (частина друга статті 8 проєкту), а з іншого, неповідомлення таким представником про відповідний факт з огляду

на буквальне тлумачення частини шостої статті 8 проєкту не звільняє публічного службовця від відповідальності.

Правове регулювання представництва передбачено Главою 17 Цивільного кодексу України. Разом із тим у проєкті закону відсутнє посилання на те, що поняття «представник» використовується у значенні, встановленому у цьому Кодексі.

Крім того, згідно зі статтею 61 Конституції України юридична відповідальність особи має індивідуальний характер. Ураховуючи зазначене, встановлення можливості притягнення до дисциплінарної відповідальності публічного службовця у зв'язку з неповідомленням олігархом або його представником про включення до Реєстру суперечить статті 61 Конституції України.

6. Залишається невстановленим, чому не віднесено до категорії контактів спілкування за допомогою телефону чи засобів електронного зв'язку, адже нині це найбільш поширені способи спілкування. Крім того, в нормах проєкту не роз'яснюється, що необхідно вважати контактам з представником «олігарха».

7. У статті 8 проєкту закону пропонується передбачити обов'язок публічного службовця подавати декларацію про контакти у випадку його зустрічі та розмови (у тому числі онлайн) будь-якого змісту, крім заходів, зазначених у частині третьій цієї статті (офіційні заходи, судові засідання) з особою, включеною до Реєстру олігархів, або її представником.

У частині сьомій цієї статті також пропонується встановити, що декларація про контакти повинна містити відомості про:

- 1) особу, яка її подала;
- 2) особу, яка включена до Реєстру, її представника, з якою (яким) відбувся контакт;
- 3) дату і місце зустрічі (розмови), її стислий зміст.

Ураховуючи те, що такі зустрічі та розмови можуть мати особистий характер, зазначена норма проєкту закону суперечить статті 32 Конституції України, відповідно до положень якої ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України.

8. У частині третьій статті 8 проєкту закону пропонується визначити випадки, коли не подається декларація про контакти з олігархом.

Зокрема, такими випадками, відповідно до законопроєкту є: офіційні заходи, хід яких відображається в режимі прямої трансляції по радіо, телебаченню або через мережу Інтернет у режимі, доступному для масового приймання; судові засідання; офіційні заходи (наради), ініційовані органами державної влади, інформація про які (із зазначенням повного переліку учасників та предмета обговорення) розміщена на офіційному веб-сайті відповідного органу державної влади.

Такий перелік сформульований недостатньо чітко, що не відповідає принципу правової визначеності законодавства, а отже – верховенству права, визначеного у статті 8 Конституції України (рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005, від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010, від 22 грудня 2010 року № 23-рп/2010, від 11 жовтня 2011 року № 10-рп/2011 тощо).

Якщо припустити, що зустріч відбувається безпосередньо до або безпосередньо після офіційного заходу чи судового засідання (чи протягом перерви), незрозумілими є правові наслідки такої зустрічі.

9. У частині п'ятій статті 8 проєкту закону визначено перелік публічних службовців, на яких поширюється обов'язок подання декларації про контакти. Водночас у частині шостій статті 8 проєкту закону міститься положення про те, що порушення обов'язку подання декларації про контакти публічного службовця з особою, включеною в Реєстр олігархів, або її представником, є підставою для притягнення особи до політичної та (або) дисциплінарної відповідальності.

Зауважую, що для реалізації вказаного положення проєктом закону у Прикінцевих положеннях пропонується внести зміни до низки законів, однак такі зміни не є послідовними та всеохоплюючими.

Наприклад, за неподання декларації про контакти з олігархами підлягають звільненню Голова Служби безпеки України та його заступники, Голова Національного банку України та його заступники, Директор Національного антикорупційного бюро України та його заступники та інші посадові особи (зміни до статті 13 Закону України «Про Службу безпеки України», статті 18, 20 Закону України «Про Національний банк України», статті 6, 28 Закону «Про Національне антикорупційне бюро України»).

Водночас проєктом не передбачено будь-яких заходів впливу за неподання декларації про контакти для голів місцевих державних адміністрацій, суддів, голови та членів Антимонопольного комітету України.

Більше того, зауважую, що в чинному законодавстві України та в запропонованому законопроєкті відсутнє поняття «політична відповідальність», суб'єктів, підстав та дієвого механізму притягнення до неї.

10. У підпункті 13 пункту 3 Прикінцевих положень законопроєкту пропонується внести зміни до Закону України «Про прокуратуру», якими визначити, що Генеральний прокурор та його заступники несуть відповідальність за порушення вимог Закону України «Про запобігання надмірному впливу осіб, які мають значну економічну або політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» в частині подання, дотримання строків подання декларації про контакти (частина третя статті 20 Закону у редакції проєкту).

Зазначу, що вказане положення не надає відповіді, до якої саме форми відповідальності притягається Генеральний прокурор та його заступники у разі неподання, недотримання строків подання декларації про контакти.

11. Проектом закону пропонується у пункті 7 частини десятої статті 6 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» в редакції законопроекту (підпункт 17 пункту 3 Прикінцевих положень законопроекту) визначити, що не можуть бути членами Вищої ради правосуддя особи, які порушили вимоги Закону України «Про запобігання надмірному впливу осіб, які мають значну економічну або політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» в частині подання, дотримання строків подання декларації про контакти.

Тобто у разі одноразового порушення вимоги щодо своєчасності подання декларації про контакти особа на строк дії цього закону (10 років) позбавляється можливості бути членом Вищої ради правосуддя.

Навіть Кримінальний кодекс України визначає строки погашення судимості у випадку вчинення кримінального правопорушення та фактичного відсуття призначеного судом покарання.

12. Статтею 7 проекту закону встановлюються правові наслідки включення до реєстру осіб, які мають значну економічну або політичну вагу в суспільному житті (олігархів), однак проектом закону жодним чином не визначено механізму інформування особи про включення її до такого реєстру.

13. Окрім того, статтею 8 законопроекту встановлюється обов'язок осіб, включених до Реєстру, та їх представників перед початком зустрічі (розмови) повідомляти публічних службовців про факт включення відомостей про себе (або осіб, яких вони представляють) до Реєстру. Натомість ані порядку, ані форми такого законопроектом не пропонується.

Ураховуючи наведене, з метою дотримання принципу правової визначеності законодавства у проекті закону доцільно детально прописати механізм інформування особи про включення її до реєстру, а також механізм інформування такою особою або її представниками публічних службовців про факт включення відомостей про себе (або осіб, яких вони представляють) до Реєстру.

14. Зі змісту законопроекту не зрозуміло, хто і як буде перевіряти, фіксувати й доводити випадки контактування публічних службовців із «олігархами». Без запровадження відповідного механізму фіксування та доведення контактів публічних службовців з «олігархами» вказаний припис матиме декларативний характер.

15. Загальний аналіз норм законопроекту дозволяє зробити припущення, що наслідком його ухвалення у запропонованій редакції може стати опосередковане впровадження цензури, тобто контролю з боку інститутів публічної влади за змістом та розповсюдженням інформації у засобах масової інформації. Що в свою чергу протирічитиме вимогам статті 15 Конституції України.

16. Пунктом другим Прикінцевих положень пропонується обмежити термін дії законопроекту у разі прийняття його як закону строком у 10 років.

Між тим у пояснівальній записці відсутні будь-які аргументи щодо встановлення строку саме у 10 років.

З огляду на викладене законопроект не може бути підтриманим.