**ВИСНОВОК**

**на проект Закону України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із** **надмірним впливом осіб, які мають**

**значну економічну або політичну вагу в суспільному**

**житті (олігархів)»**

Метою законопроекту, як зазначено в пояснювальній записці до нього, є визначення правових та організаційних засад функціонування системи запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів), та пов'язаних із ними осіб, змісту та порядку застосування відповідних заходів реагування.

Поданий законопроект є альтернативним щодо проекту Закону України   
реєстр. № 5599 від 02.06.2021 з ідентичною назвою (далі - проект № 5599). При цьому, більшість положень альтернативного законопроекту за своїм змістом майже тотожні тим, що містяться у проекті № 5599.

До основних відмінностей законопроекту № 5599-2 можна віднести:   
1) визнання особи такою, яка має значну економічну або політичну вагу в суспільному житті (олігархом), здійснюватиметься *на підставі рішення суду,* яке є основою для прийняття Радою національної безпеки і оборони України (далі – РНБО) рішення про визнання особи такою, яка має значну економічну або політичну вагу в суспільному житті (олігархом), з включенням (виключенням) її до (з) відповідного Реєстру; 2) мінімальний поріг підтвердженої вартості активів особи (та осіб, бенефіціаром яких вона є), яку може бути віднесено до категорії «олігархів», повинен *перевищувати двісті тисяч прожиткових мінімумів*, встановлених для працездатних осіб на 1 січня відповідного року (у проекті № 5599 цей поріг становить більше *одного мільйона* прожиткових мінімумів); 3) особам, які включені до Реєстру осіб, які мають значну економічну або політичну вагу в суспільному житті (олігархів) (далі – Реєстр), забороняється: бути покупцем (бенефіціаром покупця) суб’єкту господарювання, який на день введення в дію цього Закону є суб'єктом природних монополій або займає монопольне (домінуюче) становище на загальнодержавному товарному ринку відповідно до Закону України «Про захист економічної конкуренції» та протягом одного року поспіль підтримує або посилює це становище; бути покупцем (бенефіціаром покупця), засновником засобів масової інформації; обіймати посади посадових і службових осіб органів державної влади, набувати представницький мандат (обіймати посаду) міського голови; 4) обов’язок подання декларації про контакти покладається також на міських голів.

Проект на момент підготовки висновку не включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 02.02.2021 № 1165-ІХ.

Оскільки переважна більшість положень альтернативного законопроекту за своїм змістом тотожні тим, що містяться у проекті № 5599, відповідні зауваження та висновки, висловлені Головним управлінням до нього (висновок Головного управління від 24.06.2021), актуальні і для цього законопроекту.

У даному висновку Головне управління вважає за необхідне зосередитися на тих проблемних положеннях, які притаманні лише даному законопроекту, і зазначити наступне.

**1.** У законопроекті пропонується визнавати певних осіб такими*,* *які мають значну економічну або політичну вагу в суспільному житті (олігархами)*, включати їх до Реєстру і встановлювати щодо таких осіб певні правові обмеження на підставі рішення РНБО, яке в свою чергу має прийматись *на підставі рішення суду про встановлення відповідності осіб* «ознакам олігарха», передбаченим ч. 1 ст. 2 законопроекту (див. ст. ст. 5 – 7 та ін.).

При аналізі цих положень Головне управління виходить з того, що відповідно до ст. 6 Конституції України «державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову». 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 (ч. 2 ст. 19 Конституції України).

Відповідно до ст. 55 Основного Закону України «права і свободи людини і громадянина захищаються судом». Правосуддя в Україні здійснюють виключно суди, причому «делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються»   
(ч. ч. 1 і 2 ст. 124 Конституції України).

Отже, наділення судів повноваженнями щодо визначення «ознак олігарха» у осіб, щодо яких з боку держави фактично немає будь-яких звинувачень і будь-якого судового спору, виходить за межі компетенції судової влади, визначеної Основним Законом України.

Крім того, у законопроекті не визначено, яким саме судом має прийматися відповідне рішення, за поданням яких осіб, в якому порядку, а також згідно з якими формами судочинства, що на нашу думку, порушує принцип правової визначеності, який є невід’ємною органічною складовою принципу верховенства права.

Конституційний Суд України вказує, що принцип правової визначеності вимагає чіткості, зрозумілості й однозначності правових норм, зокрема, їх передбачуваності (прогнозованості) та стабільності (п. 2.1. мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 20.12.2017 № 2-р/2017).

Міжнародне співтовариство також ставить доволі високі вимоги до якості законів, ясності їхнього формулювання, правильного тлумачення та коректного застосування. Згідно з усталеною практикою Європейського суду з прав людини поняття «якість закону» означає, що національне законодавство повинне бути доступним і передбачуваним, тобто визначати достатньо чіткі положення, аби дати людям адекватну вказівку щодо обставин і умов, за яких державні органи мають право вживати заходів, що вплинуть на права осіб (рішення у справах «Олександр Волков проти України»[[1]](#footnote-1), «C.G. та інші проти Болгарії»[[2]](#footnote-2) та ін).

**2.** У випадку прийняття поданого проекту коло осіб, які потенційно можуть бути визнані «олігархами» (див. ст. 2 проекту), буде суттєво збільшено навіть у порівнянні з проектом № 5599. Адже величина активів, про які йде мова у п. 4 ч. 1 ст. 2 проекту, на сьогодні складатиме 475 мільйонів 800 тис. грн або близько 17 мільйонів доларів США (у проекті № 5599 йдеться про 2 мільярди 270 мільйонів грн. або близько 84 мільйонів доларів США). Крім того, за змістом ч. 1 ст. 2 проекту, в якій йдеться про розрахунок вартості активів відповідної особи, ця особа може бути навіть не власником чи контролером, а бенефіціаром у відповідних особах (очевидно, йдеться про юридичні особи).

При цьому, згідно визначення, яке міститься у ст. 1 проекту, під бенефіціаром розуміється, зокрема, «*будь-яка фізична особа*, *яка* самостійно чи *спільно з іншими особами* прямо або опосередковано *володіє статутним капіталом або правом голосу в юридичній особі*, або здійснює вплив на керівництво чи діяльність юридичної особи через пов'язаних фізичних чи юридичних осіб, *чи здійснення* вирішального впливу шляхом реалізації права контролю, *володіння, користування або розпорядження* всіма активами чи *їх часткою,* *права отримання доходів від діяльності юридичної особи* …». Відтак особа може реально володіти лише часткою згаданих у проекті активів (можливо, і незначною), але при цьому потраплятиме під ознаки «олігарха». До того ж, ознака, викладена у п. 2 ч. 1 ст. 2 проекту (значний вплив на засоби масової інформації), відповідно до ст. 4 проекту також вважається наявною,   
коли особа «є бенефіціаром засобу/засобів масової інформації». Тому створюється можливість для визнання «олігархами» ще більш широкого кола осіб, ніж це передбачено у законопроекті № 5599, що, на нашу думку, як зазначено і у висновку до основного проекту, не відповідає задекларованій меті законопроекту

**3.** Відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 7 проекту особам, які включені до Реєстру, забороняється обіймати низку посад у державних органах, зокрема, посади: Прем’єр-міністра України, Першого віце-прем’єр-міністра України,   
віце-прем’єр-міністра України, а також міністра, керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, Голови Національного банку України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України, їх перших заступників, заступників; Генерального прокурора, Голови Служби безпеки України, Голови Служби зовнішньої розвідки України, начальника Управління державної охорони України, керівника центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову та/або митну політику, керівника податкової міліції, керівника центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, їх перших заступників, заступників; членів Вищої ради правосуддя, членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, суддів, Голови Державної судової адміністрації України, його першого заступника, заступника; Глави Адміністрації Президента України (слід зауважити, що зазначена в проекті назва даної посади не актуальна), Керівника Державного управління справами, Керівника Секретаріату Кабінету Міністрів України, Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики, їх перших заступників, заступників; інших посадових та службових осіб органів державної влади та багато інших посад.

Водночас, відповідно до п. 6 ч. 1 ст. 7 проекту особам, які включені до Реєстру, забороняється «набувати представницький мандат (обіймати посаду) міського голови». У зв’язку з цією забороною також вносяться зміни до ст. 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та до ст. 283 Виборчого кодексу України.

Можна зрозуміти міркування, якими у даному разі керувались ініціатори законопроекту. Адже якщо особа є власником (контролером) великого бізнесу, то, у разі зайняття нею «високої» посади у державному органі, ця обставина завжди справлятиме вплив на її дії та рішення і цей вплив нерідко може не збігатись з державними інтересами. Тим не менш, обсяг та характер зазначених вище обмежень викликають зауваження з огляду на наступне.

Перш за все, слід відзначити, що з огляду на обставини, про які йде мова у висновку на законопроект № 5599, а також у п. 2 цього висновку, під дію описаних вище обмежень може потрапити широке коло осіб, переважна більшість яких не є ані власниками, ані контролерами великих бізнесів і тому поширення на них відповідних обмежень не виглядає виправданим.

Крім того, необхідно враховувати, що *у разі зайняття посад на державній службі та у ряді державних органів*, про які згадується у ч. 1 ст. 7 проекту, *відповідні особи підпадають під обмеження, встановлені Законом України «Про запобігання корупції*», зокрема, під заборону займатись підприємницькою діяльністю (ст. 25 згаданого Закону). З огляду на це постає питання: чи не слід замість нових заборон, які передбачаються у законопроекті, опрацювати питання удосконалення (в разі необхідності) відповідних норм антикорупційного законодавства? Адже запровадження заборон, передбачених даним законопроектом, може бути виправдано саме інтересами протидії корупції.

Стосовно пропозиції законопроекту щодо обмеження виборчого права відповідних осіб, слід звернути увагу на те, що відповідно до Конституції України виборче право є загальним (ст. 71). Встановлення виборчих цензів для пасивного виборчого права іноді зустрічається у сучасному конституційному законодавстві, як правило, для громадян, які вчиняли правопорушення. У даному ж випадку йдеться про встановлення заборон для громадян не у зв’язку із вчиненням правопорушень. Зазначене може розглядатись як порушення гарантованого конституцією права громадян бути обраними до представницьких органів. Крім того, незрозуміла логіка, за якою пропонується встановлення відповідної заборони для обрання на посаду саме міського голови, а не на інші виборні посади.

Керівник Головного управління С. Тихонюк

Вик.: В. Попович, О. Петриченко, О. Мельник

1. Справа «Олександр Волков проти України» Європейський Суд з прав людини. Колишня п'ята секція

   (Заява № 21722/11). URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\_947#Text [↑](#footnote-ref-1)
2. Рішення від 24 квітня 2008 року у справі «С.G. та інші проти Болгарії» (С.G. and Others v. Bulgaria), заява № 1365/07, п. 39). Посібник з прецедентного права Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. URL: https://unba.org.ua/assets/uploads/files/Posybnyk%20ESPL\_Immigratsiya%2024022020.pdf [↑](#footnote-ref-2)