



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

До реєстр. № 6163 від 11.10.2021
Народні депутати України
Р. Лозинський та інші

ВИСНОВОК на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо заходу із запобігання загрозам національній безпеці – позбавлення осіб державних нагород»

Метою законопроекту, як це зазначається у пояснювальній записці до нього, є вдосконалення українського законодавства щодо позбавлення державних нагород України осіб, які вчинили дії, спрямовані на популяризацію або пропаганду органів держави-агресора та її посадових осіб, виправдання, визнання правомірності або публічне заперечення збройної агресії проти України, анексії території України державою-агресором, порушення територіальної цілісності, суверенітету України.

Для досягнення вказаної мети у законопроекті пропонується шляхом внесення змін до законів України «Про Раду національної безпеки і оборони України» та «Про державні нагороди України» встановити, що, якщо нагороджені особи вчинили дії, які можна трактувати як відверту зневагу до територіальної цілісності, суверенітету України, вони можуть бути позбавлені державних нагород за обґрунтованим поданням Верховної Ради України або Ради національної безпеки і оборони України до Президента України. Рішення про позбавлення нагороди має ухвалювати Президент України.

Законопроект 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-IX.

Головне управління, проаналізувавши законопроект, вважає за необхідне щодо його положень зауважити наступне.

1. Насамперед, слід зазначити про те, що позбавлення особи державних нагород не може вважатися заходом із «запобігання загрозам національній безпеці». Зокрема, згідно з п. 6 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України» «загрози національній безпеці України – *явища, тенденції і чинники, що унеможливають чи ускладнюють або можуть унеможливити чи ускладнити реалізацію національних інтересів та збереження національних цінностей України*». Таким чином, наявність державних нагород у осіб, які їх недостойні, не є одним з тих явищ, про які йдеться у цьому визначенні, а відтак

позбавлення певної особи нагороди не впливає на стан національної безпеки і не може усунути будь-яких загроз національній безпеці чи запобігти їм.

Крім того, про позбавлення державних нагород не йдеться також і у розділі II «Поточні та прогнозовані загрози національній безпеці та національним інтересам України з урахуванням зовнішньополітичних та внутрішніх умов» Стратегії національної безпеки України, затвердженій Указом Президента України від 14.09.2020 № 392/2020.

2. Законопроектом пропонується ч. 1 ст. 4 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» доповнити новим пунктом 9, яким до компетенції Ради національної безпеки і оборони України (далі – РНБО) додається «внесення на розгляд Президенту України *обґрунтованого подання* про визнання особи, відзначеної державною нагородою, такою, що вчинила дії, спрямовані на популяризацію або пропаганду органів держави-агресора та її посадових осіб, або дії, спрямовані на виправдання, визнання правомірності або публічне заперечення збройної агресії Російської Федерації проти України, анексії території України державою-агресором, порушення територіальної цілісності, суверенітету України, або у випадках, коли правоохоронними органами України встановлені участь нагородженого у здійсненні збройної агресії проти України або окупаційних силах та/або окупаційних органах держави-агресора». З цього приводу слід зазначити наступне.

РНБО є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Персональний склад РНБО формує Президент України. До її складу за посадою входять: Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України.

Головою Ради національної безпеки і оборони України є *Президент України*.

Рішення Ради національної безпеки і оборони України приймаються не менш як двома третинами голосів її членів. Прийняті рішення *вводяться в дію указами Президента України* (див. ст. 107 Конституції України, ст. 10 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України»).

Крім того, відповідно до ст. 3 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» функціями РНБО є:

- 1) внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони;
- 2) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час;
- 3) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

Враховуючи наведене, вище запропоноване у проекті повноваження РНБО виходить за межі її функцій (основних напрямів її діяльності).

Принагідно звертаємо увагу, що при Президентові України наразі діє Комісія державних нагород та геральдики (далі – Комісія), яка є дорадчим

органом, що утворюється при Президенті України для попереднього розгляду питань, пов'язаних із нагородженням державними нагородами України, та забезпечення єдиного підходу до розвитку нагородної та геральдичної справи. До основних завдань Комісії, зокрема, віднесено підготовку *«висновків щодо порушених перед Президентом України клопотань про нагородження державними нагородами України, позбавлення державних нагород України, поновлення у правах на державні нагороди України»* (див. п. п. 1, 3 Положення про Комісію державних нагород та геральдики, затвердженого Указом Президента України від 31 грудня 2011 року № 1211/2011). З огляду на зазначене, було б цілком логічним, якби попередня підготовка питань про позбавлення особи державної нагороди (в разі, якщо законом передбачено таке позбавлення) покладалась би саме на цю Комісію.

3. Проектом передбачається, що позбавлення державних нагород може бути здійснено Президентом України, зокрема, за *обґрунтованим поданням Верховної Ради України* чи РНБО, якщо:

1) нагороджений вчинив дії, спрямовані на популяризацію або пропаганду органів держави-агресора та її посадових осіб;

2) нагороджений вчинив дії, спрямовані на виправдання, визнання правомірності або публічне заперечення збройної агресії Російської Федерації проти України, анексії території України державою-агресором, порушення територіальної цілісності, суверенітету України;

3) правоохоронні органи України встановили участь нагородженого у здійсненні збройної агресії проти України або окупаційних силах та/або окупаційних адміністраціях держави-агресора» (ст. 16 Закону України «Про державні нагороди України» в редакції проекту).

Такі законодавчі пропозиції викликають низку зауважень.

3.1. Законопроект наділяє Верховну Раду України повноваженнями, які виходять за межі її компетенції, що передбачена Конституцією України (див. ст. ст. 85, 87, 89 Конституції України).

Відповідно до положень Конституції України Верховна Рада України є вищим органом держави, повноваження якого визначаються виключно Основним Законом України (ч. 2 ст. 85). Це означає, що Верховна Рада України не може брати на себе вирішення питань, які не віднесені до її повноважень Конституцією України. Крім того, такий характер діяльності Верховної Ради України впливає зі змісту ч. 2 ст. 6 та ч. 2 ст. 19 Конституції України, згідно з якими органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Повноваження Верховної Ради України встановлюються виключно Конституцією України, на що в своїх рішеннях неодноразово звертав увагу Конституційний Суд України. Зокрема, у Рішенні від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2004 (у справі про Координаційний комітет) Конституційний Суд України вказав, що «повноваження Верховної Ради України, як і повноваження Президента України, визначаються Конституцією України (ст. ст. 85, 106)» (абз. 2 пп. 4.2 п. 4 мотивувальної частини Рішення).

Таким чином, оскільки в Основному Законі України не міститься приписів, що уповноважують Верховну Раду України звертатись з поданням до Президента України щодо позбавлення державних нагород, розширення повноважень парламенту у запропонований законопроектom спосіб вбачається неконституційним.

3.2. Законодавча новела, за якою нагороджений може бути позбавлений державних нагород, якщо «вчинив дії, спрямовані на популяризацію або пропаганду органів держави-агресора та її посадових осіб» (п. 1 ст. 16 Закону України «Про державні нагороди України» в редакції проекту), на нашу думку, потребує конкретизації і законодавчого визначення. Адже із пропонованої норми незрозуміло, про які саме органи та посадових осіб держави-агресора йдеться (це може бути, наприклад, Олімпійський комітет та його посадові особи, будь-які інші державні або громадські організації та їх посадові особи); які дії можуть вважатися популяризацією тощо?

3.3. Положення законопроекту про те, що позбавлення державних нагород може бути здійснено у разі, «якщо нагороджений вчинив дії, спрямовані на виправдання, визнання правомірності або публічне заперечення збройної агресії Російської Федерації проти України, анексії території України державою-агресором, порушення територіальної цілісності, суверенітету України» (п. 2 ст. 16 Закону України «Про державні нагороди України» в редакції проекту) також викликає зауваження.

З цього приводу слід зазначити, що відповідні «дії» можуть або бути, або не бути кримінальним правопорушенням з точки зору положень Кримінального кодексу України (далі – КК). Якщо вони є кримінальним правопорушенням (наприклад, у тих випадках, коли доведено, що ці дії спрямовані на досягнення наслідків, про які йдеться у ст. ст. 109 та 110 КК), то особа має нести за них кримінальну відповідальність, внаслідок чого має вирішуватись і питання про позбавлення її державних нагород. Якщо ж зазначені вище дії не є кримінальним правопорушенням і не можуть бути підставою для притягнення особи до кримінальної відповідальності, то доцільність застосування за них певних санкцій (а позбавлення державної нагороди є такою санкцією) слід оцінювати з урахуванням конституційних положень про свободу слова і свободу думки.

Так, згідно з приписами ч. 1 ст. 34 Конституції України кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір. Така конституційна гарантія узгоджується із Міжнародним пактом про громадянські і політичні права 1966 року (ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19.10.1973 № 2148-VIII), яким визначено, що «кожна людина має право на вільне вираження свого погляду; це право включає свободу шукати, одержувати і поширювати будь-яку інформацію та ідеї, незалежно від державних кордонів, усно, письмово чи за допомогою друку або художніх форм вираження чи іншими способами на свій вибір» (п. 2 ст. 19 вказаного Пакту), а також зі ст. 10 Конвенції Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі – Конвенція), якою передбачено, зокрема, що кожен має

право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів.

Крім того, слід враховувати, що оскільки чітка процедура встановлення, доведення і юридичної оцінки відповідних дій у законопроекті не передбачена, ініціювання питання про позбавлення державної нагороди іноді може бути результатом доволі суб'єктивної оцінки певних висловлювань.

3.4. Також викликає зауваження п. 3 ст. 16 Закону України «Про державні нагороди України» (в редакції проекту), згідно з яким пропонується позбавляти державних нагород у разі, якщо «правоохоронні органи України *встановили участь* нагородженого у здійсненні збройної агресії проти України або окупаційних силах та/або окупаційних адміністраціях держави-агресора».

Зазначимо, що «участь у збройній агресії» або «окупаційних силах» та/або «окупаційних адміністраціях держави-агресора» містить ознаки тяжких та особливо тяжких злочинів, передбачених, наприклад, ст. ст. 437 «Планування, підготовка, розв'язування та ведення агресивної війни», 260 «Створення не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань», 110 «Посягання на територіальну цілісність і недоторканність України» Кримінального кодексу України. Отже, у даному випадку має йтися *не про встановлення правоохоронними органами України участі нагороджених осіб у певних діях, а про визнання особи винною у вчиненні відповідного злочину на підставі обвинувального вироку суду, який набрав законної сили*. Адже відповідно до презумпції невинуватості (ст. 62 Конституції України) особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду.

Проте у разі засудження нагороджених осіб за вищенаведені діяння позбавлення їх державних нагород має відбуватись відповідно до абз. 2 ст. 16 України «Про державні нагороди України» (в редакції проекту) (тобто, за поданням суду – у разі засудження нагородженого за *тяжкий чи особливо тяжкий злочин*).

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: В. Попович, О. Петриченко



ЄАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЙВНА
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B4200C444CE01
Дійсний до: 12.11.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 16/03-2021/341317 від 04.11.2021



698393