



# АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

## Головне юридичне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-20-76

---

### **ЗАУВАЖЕННЯ**

#### **до проекту закону України про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективного функціонування експортно-кредитного агентства**

У Головному юридичному управлінні розглянуто підготовлений до другого читання Комітетом з питань фінансів, податкової та митної політики проект закону України про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективного функціонування експортно-кредитного агентства (далі – законопроект). За результатами опрацювання законопроекту зауважуємо, що частина його положень не узгоджується із нормами Конституції та законів України, а також не враховують правової позиції Конституційного Суду України, висловленої у відповідних рішеннях.

1. Проектом передбачається внесення змін до порядку функціонування Експортно-кредитного агентства (далі – ЕКА), яке було створене Кабінетом Міністрів України на виконання Закону України «Про забезпечення масштабної експансії експорту товарів (робіт, послуг) українського походження шляхом страхування, гарантування та здешевлення кредитування експорту» (далі – Закон про підтримку експорту). Такий порядок створення юридичної особи, в тому числі з контрольним пакетом акцій у державній власності, суперечить закладеному у статті 6 Конституції України принципу розподілу влади, а також визначеним у статтях 85 та 116 Конституції України повноваженням Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України. Поклавши на Кабінет Міністрів України обов'язок щодо створення ЕКА Верховна Рада України фактично втрутилася в управління об'єктами державної власності, привласнивши собі функції Кабінету Міністрів України щодо управління об'єктами державної власності відповідно до закону (пункт 5 статті 116 Конституції України), здійснюючи яку Кабінет Міністрів України приймає рішення про створення, реорганізацію та ліквідацію господарських структур і визначає уповноважені органи управління, які здійснюють контроль за їх діяльністю (пункт 5 частини

другої статті 5 Закону України «Про управління об'єктами державної власності», частина перша статті 24 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»).

Даний законопроект не лише виправляє припущені помилки щодо порядку створення юридичної особи, частка у якій належить державі, але й посилює їх, доповнюючи Закон про підтримку експорту новими положеннями.

2. Законопроект закріплює особливий статус ЕКА, визначаючи особливості організації його управління, державного нагляду за ним та провадження ним страхової діяльності.

Так, відповідно до статей 5 та 9 Закону про підтримку експорту (в редакції законопроекту) ЕКА є страховиком із спеціальним статусом, що здійснює діяльність на підставі ліцензії на здійснення діяльності ЕКА. Положення законів України «Про управління об'єктами державної власності» та «Про акціонерні товариства» поширюються на органи управління ЕКА та систему внутрішнього контролю ЕКА з урахуванням особливостей, визначених цим Законом.

Державне регулювання та нагляд за діяльністю ЕКА здійснює Національний банк України згідно з цим Законом, законами України «Про Національний банк України», «Про страхування», «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», а також нормативно-правовими актами, прийнятими відповідно до зазначених законів. На ЕКА не поширюються вимоги Закону України «Про управління об'єктами державної власності» щодо обов'язкової виплати дивідендів.

Створення спеціальних умов діяльності для окремого надавача страхових послуг та окремої юридичної особи, частка у якій належить державі, суперечить вимогам статей 13 та 42 Конституції України, згідно з якими держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, а усі суб'єкти права власності рівні перед законом. Держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності. Не допускаються зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція.

Крім того, зазначені положення створюють правову невизначеність відносно співвідношення правових норм, що містяться в різних законодавчих актах, та застосування їх до діяльності ЕКА, що є неприпустимим. Недотримання вимог щодо правової визначеності при формулюванні правових норм є порушенням конституційних приписів щодо верховенства права та визначенню України правовою державою (статті 1 та 8 Конституції України), однією з основних умов реалізації яких є правова визначеність. Правова визначеність означає вимогу чіткості підстав, цілей та змісту нормативних приписів. Конституційний Суд України у своїх рішеннях неодноразово наголошував, що визначальними елементами верховенства права є принципи правової визначеності, ясності і недвозначності правової норми (абзац другий підпункту

5.4 пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22.09.2005 року №5, від 29.06.2010 року №17-рп, від 11.10.2011 року №10-рп.). Положення законодавства, які не відповідають цим вимогам, дають підстави для довільних тлумачень законодавчих норм, ускладнюють їх правильне застосування, а також створюють підґрунтя для порушення прав учасників відносин.

3. Суттєві заперечення викликають положення законопроекту щодо організації державного нагляду за діяльністю ЕКА.

Так, у частині шостій статті 9 Закону про підтримку експорту (в редакції законопроекту) Національному банку України надається право на власний розсуд регулювати діяльність ЕКА: визначати порядок ліцензування ЕКА та умови провадження його діяльності; визначати порядок здійснення державного нагляду за діяльністю ЕКА; визначати вимоги до корпоративного управління ЕКА та системи внутрішнього контролю; погоджувати або відмовляти у погодженні набуття та/або збільшення істотної участі в ЕКА інших акціонерів, крім держави, визначати порядок такого погодження, встановлювати вимоги щодо ділової репутації та фінансового стану таких акціонерів; встановлювати вимоги до структури власності ЕКА; встановлювати перелік ознак ризикової діяльності, а також «інші вимоги до діяльності ЕКА». При цьому, у законопроекті відсутні будь-які критерії чи обмеження для прийняття відповідних рішень.

Вбачається, що надання регулятору повноважень такого характеру та обсягу не узгоджується з вимогами статті 19 Конституції України щодо визначення меж та способу реалізації повноважень органів державної влади, їх посадових осіб виключно Конституцією та законами України, а також створює можливості для зловживань владою. Також, згідно зі статтею 3 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» засадами здійснення відповідного державного нагляду (контролю) є, зокрема, гарантування прав та законних інтересів кожного суб'єкта господарювання; здійснення державного нагляду (контролю) лише за наявності підстав та в порядку, визначених законом; відкритість, прозорість, плановість й системність державного нагляду (контролю); невтручання органу державного нагляду (контролю) у діяльність суб'єкта господарювання, якщо вона здійснюється в межах закону.

У Рішенні Конституційного Суду України від 8 червня 2016 року № 3-рп/2016, де за органом публічної влади визнається можливість мати певні дискреційні повноваження у прийнятті рішень, наголошується, що «цей механізм повинен забезпечувати, з одного боку, захист особи від свавільного втручання органів державної влади у її права і свободи, а з другого - наявність

можливості у особи передбачати дії цих органів» (абзац третій підпункту 2.4 пункту 2 мотивувальної частини Рішення).

Закон повинен вказувати на обсяг будь-якої дискреції та на спосіб її здійснення із достатньою чіткістю, аби особа мала змогу відповідним чином захистити себе від свавільних дій влади (пункт 45 Доповіді «Верховенство права», схваленої Європейською Комісією «За демократію через право» на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25-26 березня 2011 року) (CDL-AD(2011)003rev).

Також, відповідно до законопроекту при реалізації зазначених вище функцій Національний банк України має погоджувати низку своїх рішень з уповноваженим Кабінетом Міністрів України «органом управління». Слід зазначити, що відповідно до закону Національний банк України є незалежним від Кабінету Міністрів України. Закон України «Про Національний банк України» та Закон про підтримку експорту (з урахуванням запропонованих змін) також не визначають відповідного порядку погодження, що вказує на незавершеність правових механізмів.

Крім того, викладене у пункті 2 зауваження щодо правової невизначеності з приводу застосування норм різних законодавчих актів повною мірою стосується й аспекту організації державного регулювання та нагляду за ЕКА.

4. Відповідно до пунктів 2 та 3 частини восьмої цієї ж статті Національний банк України має право вимагати складання плану відновлення діяльності ЕКА та реалізації передбачених ним заходів. Проте, чинне законодавстві в цій сфері, зокрема, Закони України «Про страхування» та «Про державне регулювання ринків фінансових послуг» не містять визначення та посилань на відповідний «план відновлення діяльності».

З огляду на концептуальні вади законопроекту, Головне управління не підтримує його прийняття як закону.

**Заступник керівника**

**Головного управління**

**В. МІЛОВАНОВ**



ЕАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Мілованов Володимир Васильович  
Сертифікат: 58E2D9E7F900307B04000000445F29005CF69A00  
Дійсний до: 01.11.2023 0:00:00

Апарат Верховної Ради України  
№ 07/2-2022/37306 від 09.02.2022



830928