



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань інтеграції України з Європейським Союзом

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-34-42, факс: 255-33-13, e-mail: comeuroint@v.rada.gov.ua

ВИСНОВОК¹

щодо 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)»

(реєстр. 5599 від 02.06.2021, Президент України)²

1. Загальна характеристика законопроєкту.

Метою 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) 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.

На думку ініціатора законопроєкту, його реалізація вплине на осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів), та пов'язаних з ними осіб, а також на публічних службовців.

2. Належність законопроєкту за предметом правового регулювання до сфери дії законодавства ЄС, зобов'язань України в рамках Ради Європи, норм та принципів системи ГАТТ/СОТ.

За своєю метою проєкт акта корелюється із процесом виконання положень Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їх державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода), що передбачає зміцнення поваги до демократичних принципів, верховенства права та належного врядування, забезпечення того, щоб внутрішня політика Сторін ґрунтувалася на спільних для Сторін принципах, зокрема таких, як стабільність і дієвість демократичних інституцій (стаття 6 Розділу II "Політичний діалог та реформи, політична асоціація, співробітництво та конвергенція у сфері зовнішньої та безпекової політики" Угоди).

¹ Підготовлено з використанням аналітичних матеріалів, наданих Фондом Східна Європа

² Комітет розглянув проєкт Закону на своєму засіданні 16 червня 2021 року (протокол № 77) відповідно до статті 93 Регламенту Верховної Ради України.

3. Відповідність законопроекту праву ЄС, зобов'язанням України в рамках Ради Європи, нормам та принципам системи ГАТТ/СОТ.

Сама декларована ціль законопроекту є позитивною і заслуговує на підтримку. Проте є обґрунтовані сумніви щодо того, чи містить законопроект ефективні та правові інструменти для досягнення цих цілей. Досить показовим є і той факт, що пояснювальна записка до законопроекту не має жодних посилань на міжнародний чи європейський досвід.

Посилення антитрастового законодавства могло б розглядатися складовою імплементації Угоди про асоціацію, яка визначає, що «антиконкурентні господарські дії та операції потенційно можуть спотворити належне функціонування ринків та загалом зменшити позитивні наслідки лібералізації торгівлі».³ Проте, на жаль, законопроект не містить таких положень.

В Європейському Союзі відсутня консолідована політика, підкріплена основними та вторинними законодавчими актами, яка б спрямовувалася на боротьбу з олігархами. Водночас, правова система Співтовариства базується на забезпеченні більшої прозорості та доброчесності у державному секторі, що створює менше можливостей для корупції. Це означає більшу конкурентоспроможність, ефективніший збір податків та державні витрати, а також дотримання принципу верховенства права. Як результат, конкуренція на ринку товарів і послуг ЄС покращується, оскільки бар'єри для торгівлі та інвестицій зменшуються.

Проте, вплив фінансово-промислових груп та олігархів, особливо у фінансовому секторі, залишається потенційною загрозою як для ЄС, так і для інших економік. Однією з тактик, що застосовується тими, хто хоче накопичити фінансові, медійні та інші ресурси, є приховування за непрозорими структурами власності та штучний розподіл величезних корпорацій на менші підприємства, щоб максимізувати суму субсидій, які надходять із ЄС. Насамперед, це стосується агропромислового сектору, корупційні ризики в якому надзвичайно високі.

На думку євродепутатів від Європейської народної партії антиолігархічні заходи повинні супроводжуватися реєстром кінцевих бенефіціарів та їх реальних власників, щоб створити прозорість щодо того, хто отримує кошти ЄС. На їхню думку, стандарт звітування про те, хто є фізичними особами, які стоять за кінцевими бенефіціарами коштів ЄС, має бути запровадженом у всіх державах-членах. Якщо одна особа є власником материнської компанії, має прослідковуватися, що кошти, отримані дочірніми компаніями, потрапляють до того ж самого власника⁴.

Таку ж думку поділяють і представники фракції Зелених у ЄП, зазначаючи, що правова система має забезпечити механізми, щоб олігархи та політики не мали можливості зловживати коштами платників податків ЄС з метою накопичення влади, багатства та землі за рахунок громадян по всьому

³ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

⁴ <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/epp-propose-law-to-protect-small-farmers-against-oligarchs/>

континенту.⁵ Вони закликають Європейську Комісію розробити законодавство, яке забезпечить публічний доступ до реєстрів, зокрема земельних, в усьому ЄС. А також для вжиття заходів щодо зв'язування національних баз даних про власність компаній із базами даних про власність на землю, а також із даними про субсидії фермерських господарств ЄС.

Крім того, законопроект містить занадто широкі критерії створюють загрозу навіть для громадян ЄС. Якщо особа матиме великі статки, контролюватиме медіа в Україні та профінансує політичні мітинги із закликом до депутатів, наприклад, посилити законодавство, спрямоване на гуманне ставлення до тварин, така особа може бути визнана олігархом. Сама назва законопроекту необґрунтовано ставить знак тотожності між олігархом (термін має негативну конотацію, а відповідні особи справді загрожують демократії) та особою, яка має значну економічну або політичну вагу в суспільному житті (поняття, яке не повинно бути поганим *per se*).

Занадто багато положень законопроекту пов'язані із засобами масової інформації. Загальновизнаним в ЄС є такий підхід: «Значення свободи преси для демократичного функціонування суспільства, що робить її фундаментальною конституційною цінністю, призводить до дуже високих вимог перед тим, як будь-які обмеження щодо свободи преси можуть бути введені державними органами».

Відповідно до положення статті 20 Угоди про асоціацію, Сторони поглиблюють співробітництво з метою запобігання та боротьби з легалізацією (відмиванням) коштів та фінансуванням тероризму. Із цією метою Сторони посилюють двостороннє та міжнародне співробітництво у цій сфері, зокрема співробітництво на оперативному рівні. Сторони забезпечують імплементацію відповідних міжнародних стандартів, зокрема стандартів Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей та фінансуванням тероризму (FATF) та стандартів, рівнозначних тим, які були прийняті Союзом.

Запропоновані в частині першій статті 10 законопроекту умови щодо наявності бездоганної ділової репутації частково узгоджуються із визначенням поняття «бездоганна ділова репутація», наведеним в пункті 5 частини першої статті 1 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», що був розроблений з метою виконання пункту 26 плану заходів на 2017–2019 роки з реалізації Стратегії розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення на період до 2020 року, затвердженого розпорядженням Уряду від 30.08.2017 № 601-р; пунктів 35 та 586 плану заходів з виконання Угоди про асоціацію, затвердженого постановою Уряду від 25.10.2017 № 1106; пункту 36 Меморандуму про співпрацю між Україною та МВФ та з метою імплементації норм четвертої Директиви (ЄС) 2015/849 «Про запобігання використанню фінансової системи для відмивання грошей та фінансування тероризму» та норм Регламенту (ЄС) 2015/847 «Про інформацію, що супроводжує грошові перекази».

⁵ <https://www.greens-efa.eu/en/article/news/the-eu-is-not-a-cash-machine-for-oligarchs-and-politicians>

В українському законодавстві відсутнє поняття політичної відповідальності, яка передбачена абзацом другим частини шостої статті 8 проекту Закону. Політична відповідальність є значно суб'єктивізована й відносна, оскільки немає абсолютних і формалізованих критеріїв оцінки стану державного управління на тому чи іншому етапі розвитку суспільства і в тих чи інших умовах.

Також, у проекті Закону зазначено, що таких посадових осіб як голову Служби безпеки України, його заступників, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, голову Національного банку, його заступників, членів Центральної виборчої комісії, членів Кабінету Міністрів України, директора Національного бюро, генерального прокурора та його заступників, директора Державного бюро розслідувань та його заступників може бути звільнено з посад, у разі порушення вимог Закону України "Про запобігання надмірному впливу осіб, які мають значну економічну або політичну вагу в суспільному житті (олігархів)" в частині подання та дотримання строків подання декларації про контакти. Водночас, варто зазначити, що задля належного застосування такої новели, необхідне запровадження відповідних правових запобіжників задля уникнення можливих зловживань.

З огляду на зазначене та на підставі положень статті 282 Угоди про асоціацію щодо врахування належним чином вимоги правової визначеності, який є основоположним принципом як для Європейського Союзу, так і для Ради Європи, існує потреба в узгодженні вищезазначеної термінології.

З метою підвищення прозорості фінансування політичних партій, держави-члени Ради Європи прийняли правила, що регулюють фінансування партій та виборчих кампаній. Загальні принципи, на яких ці правила ґрунтуються, сформульовані у Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1516 (2001 р.): обґрунтований баланс між державним і приватним фінансуванням; справедливі критерії розподілу державної допомоги партіям; суворі правила щодо приватних пожертв; встановлення межі для партійних видатків, пов'язаних із виборчими кампаніями; повна прозорість звітності; створення незалежного органу аудиту та встановлення адекватних санкцій для порушників правил.

Водночас, проект Закону ніяким чином не вирішує проблеми фінансування зацікавленими особами політичних партій та акцій поза прозорими процедурами.

Проект Закону містить дуже розмите визначення терміну «олігарх», що може тлумачитися по-різному. Наприклад, відповідно до статті 3 особа вважається такою, яка відповідає ознаці участі у політичному житті, якщо вона «фінансувала діяльність політичної партії, політичну агітацію або проведення мітингів чи демонстрацій з політичними вимогами». Тобто, якщо особа фінансувала мітинг із політичними гаслами за посилення захисту навколишнього середовища чи проти дискримінації і порушень прав людини, така особа відповідатиме встановленим критеріям. Це порушує основоположні засади Європейської конвенції з прав людини.

Багато положень законопроекту сформульовано нечітко. Наприклад, відповідно до статті 8 декларація про контакти не подається, якщо йдеться про участь в «1) офіційних заходах, хід яких відображається в режимі прямої трансляції по радіо, телебаченню або через мережу Інтернет у режимі,

доступному для масового приймання; 2) судових засіданнях; 3) офіційних заходах (нарадах), ініційованих органами державної влади, інформація про які (із зазначенням повного переліку учасників та предмета обговорення) розміщена на офіційному вебсайті відповідного органу державної влади». Якщо припустити, що зустріч відбувається безпосередньо до або безпосередньо після офіційного заходу чи судового засідання (чи протягом перерви), незрозумілими є правові наслідки такої зустрічі. Так само, в умовах наявності різних технічних (онлайн) засобів для ведення комунікації, подібний інструмент не є оптимальним.

Стаття 6 Угоди про асоціацію з ЄС передбачає, що «Сторони співробітничать з метою забезпечення того, щоб їхня внутрішня політика ґрунтувалася на спільних для Сторін принципах, зокрема таких, як стабільність і дієвість демократичних інституцій, верховенство права та повага до прав людини і основоположних свобод». Законопроект 5599 має протилежні підходи та містить передумови для порушення прав людини.

Стаття 2 Угоди декларує: «Повага до демократичних принципів, прав людини та основоположних свобод, як визначено, зокрема, в Гельсінському заключному акті Ради з безпеки та співробітництва в Європі 1975 року та Паризькій хартії для нової Європи 1990 року, а також в інших відповідних документах щодо захисту прав людини, серед них Загальна декларація прав людини ООН 1948 року і Конвенція Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, а також повага до принципу верховенства права повинні формувати основу внутрішньої та зовнішньої політики Сторін і є основними елементами цієї Угоди». У цьому контексті важливими є положення ЄКПЛ. Так, Конвенція передбачає, що «користування правами та свободами, визнаними в цій Конвенції, має бути забезпечене без дискримінації за будь-якою ознакою». Обмеження прав осіб, визнаних олігархами у позасудовому порядку, може стосуватися і тих, хто не становив загрози демократії (достатньо мати великі статки, вплив на медіа і, наприклад, фінансувати мітинги з політичними вимогами щодо захисту прав людини). Отже, ознаки є дискримінаційними, ніяк не відповідають європейським підходам. Важливо, що заборона особі, визнаній олігархом, фінансувати політичні партії, може вважатися необґрунтованим порушенням права «брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників» (стаття 21 Загальної декларації прав людини) та свободи асоціацій (стаття 20 Декларації).

Водночас, у ст. 6 проекту Закону запропоновано створення реєстру осіб, які мають значну економічну або політичну вагу в суспільному житті (олігархів). З огляду на зазначену пропозицію, така діяльність стосуватиметься, зокрема, й обробки персональних даних. Обробка персональних даних включає в себе такі дії, як збирання, реєстрацію, накопичення, зберігання, адаптування, зміну, поновлення, використання і поширення (розповсюдження, реалізацію, передачу), знеособлення, знищення персональних даних.

Проект Закону **не суперечить** цілям Угоди про асоціацію, водночас, потребує **суттєвого доопрацювання** з метою врахування положень статті 282 Угоди про асоціацію щодо належного дотримання принципу правової визначеності, повного врахування положень Регламенту Європейського

Парламенту і Ради (ЄС) 2016/679 від 27 квітня 2016 року (Загальний регламент про захист даних), врахування Європейської конвенції з прав людини, Гельсінського Заключного Акту, Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1516 (2001 р.) та потребує висновку Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.



ЄАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ГАЛАЙЧУК ВАДИМ СЕРГІЙОВИЧ
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000C3B34D00BD273C02
Дійсний до: 28.04.2022 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 04-20/10-2021/215674 від 01.07.2021



554255