

Експертний висновок
Міністерства фінансів України до законопроекту
згідно зі статтею 27 Бюджетного кодексу України

1. Назва законопроекту

Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» щодо вдосконалення інституту зазначення відомостей про кінцевого бенефіціарного власника та структуру власності юридичної особи» (реєстр. № 6131-2 від 19.10.2021), внесений народними депутатами України Фрісом І. П., Одарченком А. М. та іншими.

2. Завдання законопроекту

Законопроект передбачає виключення ряду юридичних осіб з переліку юридичних осіб, на яких поширюється зобов'язання подавати інформацію про кінцевих бенефіціарних власників (далі – КБВ) та структуру власності юридичної особи відповідно до пункту 9 частини другої статті 9 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» (далі – Закон № 755), а також врегулювання інших питань, пов'язаних із необхідністю зазначення відомостей про КБВ юридичної особи.

3. Оцінка впливу на показники бюджетів

Відповідно до пояснювальної записки до законопроекту прийняття та реалізація законопроекту не потребує додаткових витрат з державного та місцевих бюджетів.

Проте реалізація положень законопроекту може призвести до зменшення надходжень державного бюджету від міжнародних фінансових організацій та Європейського Союзу (далі – ЄС) залежно від практики застосування зазначеної законодавчої ініціативи.

4. Вартісна величина впливу на показники бюджетів

Оцінити вплив законопроекту на показники бюджету неможливо через відсутність розрахунків.

Крім того, прийняття законопроекту несе ризики для виділення Україні коштів у рамках макрофінансової допомоги ЄС та, відповідно, може негативно вплинути на подальші рішення міжнародних партнерів щодо виділення фінансової підтримки Україні.

5. Пропозиції щодо можливостей фінансового забезпечення у відповідному бюджетному періоді законопроекту у разі його прийняття

Пропозицій щодо можливостей фінансового забезпечення у цьому бюджетному періоді головним розробником не надано.

6. Пропозиції щодо відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини

Положення законопроекту не узгоджуються зі статтею 27 Бюджетного кодексу України у частині надання до законопроекту фінансово-економічних обґрунтувань.

7. Пропозиції щодо розгляду законопроекту

Пунктом 1 розділу I законопроекту передбачається внесення змін до пункту 9



ДОКУМЕНТ СЕД Мінфін АСКОД

Сертифікат [58E2D9E7F900307B04000000A2FE2E00D1248B00](#)

Підписувач [Улютін Денис Валерійович](#)

Дійсний з [10.11.2020 12:52:22](#) по [10.11.2022 12:52:22](#)

Міністерство фінансів України



26120-02-3/33433 від 02.11.2021

частини другої статті 9 Закону № 755, якими пропонується:

доповнити перелік юридичних осіб, на яких не поширюється зобов'язання подавати інформацію про КБВ юридичної особи: громадськими організаціями та їх структурними утвореннями (відокремленими підрозділами), молодіжними і дитячими громадськими організаціями та їх структурними утвореннями (відокремленими підрозділами), благодійними організаціями та їх структурними утвореннями (відокремленими підрозділами), адвокатськими бюро, асоціаціями об'єднань співвласників багатоквартирного будинку, органами самоорганізації населення, житлово-будівельними, дачними (дачно-будівельними), садівничими, городніми (садівничо-городніми) та гаражними (гаражно-будівельними) кооперативами (товариствами), сільськогосподарськими обслуговуючими кооперативами, споживчими товариствами, пенсійними фондами, недержавними організаціями професійного самоврядування (саморегулювання);

доповнити новим абзацом такого змісту: «інформація про кінцевого бенефіціарного власника та структуру власності не подається при державній реєстрації створення юридичної особи щодо юридичних осіб, засновниками (учасниками) яких є виключно фізичні особи, які вважаються її кінцевими бенефіціарними власниками, якщо вони не подали інформацію про те, що кінцевими бенефіціарними власниками такої юридичної особи є інші особи;».

При цьому порядок утворення, реєстрації, діяльності та припинення громадських об'єднань визначає Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI «Про громадські об'єднання» (далі – Закон № 4572).

Відповідно до частини третьої статті 1 Закону № 4572 громадська організація – громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи.

Згідно із пунктом 1 частини сьомої статті 23 Закону № 4572 громадські об'єднання зобов'язані зберігати і регулярно оновлювати інформацію, достатню для ідентифікації згідно з вимогами закону КБВ (контролерів), засновників, керівників, членів керівних органів та довірених осіб громадського об'єднання, а також надавати її державному реєстратору у випадках та в обсязі, передбачених законом. Ця інформація не може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом.

Тобто профільний закон, який регулює суспільні відносини у сфері утворення, реєстрації, діяльності та припинення громадських об'єднань в Україні, передбачає наявність у громадських об'єднань бенефіціарного власника.

Загальні засади благодійної діяльності в Україні, правове регулювання відносин у суспільстві, спрямованих на розвиток благодійної діяльності, сприятливі умови для утворення і діяльності благодійних організацій визначає Закон України від 05.07.2012 № 5073-VI «Про благодійну діяльність та благодійні організації» (далі – Закон № 5073).

Відповідно до пункту 3 частини першої статті 1 Закону № 5073 благодійна організація – юридична особа приватного права, установчі документи якої визначають благодійну діяльність в одній чи кількох сферах, визначених цим Законом, як основну мету її діяльності.

Згідно зі статтею 15 Закону № 5073 благодійні організації набувають прав та

обов'язків юридичної особи з моменту їх державної реєстрації. Державну реєстрацію благодійних організацій проводять державні реєстратори юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань за місцезнаходженням благодійних організацій відповідно до Закону № 755.

Водночас запропоновані пунктом 1 розділу I законопроекту положення щодо виключення громадських формувань з переліку юридичних осіб, на яких не поширюється зобов'язання подавати інформацію про КБВ юридичної особи, та положення, які дозволяють не подавати інформацію про КБВ юридичної особи у разі, якщо її засновниками є виключно фізичні особи, які є її КБВ, є ідентичними нормам Закону № 755, які було скасовано 28.04.2020 (дата набрання чинності Законом України від 06.12.2019 № 361-IX «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» (далі – Закон № 361)).

Закон № 361 містить норми, які удосконалюють механізм здійснення верифікації КБВ юридичних осіб, зазначених в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань (далі – ЄДР), у тому числі шляхом віднесення обов'язку встановлення КБВ до елементів фінансового моніторингу для більшості фінансових установ та представників регульованих професій.

Також Законом № 361 зобов'язано заявника під час проведення державної реєстрації створення юридичної особи, а також під час проведення державної реєстрації змін до відомостей про юридичну особу, що містяться в ЄДР, подавати структуру власності юридичної особи, підтримувати інформацію про КБВ і структуру власності в актуальному стані; регулярно їх оновлювати та повідомляти державного реєстратора про зміни протягом 30 робочих днів з дня їх виникнення, подавати державному реєстратору документи, що підтверджують ці зміни, або повідомляти державного реєстратора про відсутність таких змін при проведенні державної реєстрації будь-яких змін до відомостей про юридичну особу.

Зазначаємо, що Закон № 361 розроблено на виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції, визначених у статтях 20, 127, 133, 385 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та ЄС, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікованої Законом України від 16.09.2014 № 1678-VII (далі – Угода про асоціацію), та підрозділу G «Запобігання відмиванню грошей» доповнення XVII-2 до додатка XVII до розділу IV Угоди про асоціацію, згідно з якими Україна має забезпечити імплементацію положень Директиви (ЄС) 2015/849 Європейського Парламенту та Ради від 20.05.2015 (далі – Директива (ЄС) 2015/849), а також з урахуванням положень статті 127 Угоди про асоціацію щодо впровадження міжнародних стандартів регулювання та нагляду у сфері фінансових послуг з метою імплементації окремих оновлених вимог стандартів «Сорок рекомендацій» та «Дев'ять спеціальних рекомендацій стосовно боротьби із фінансуванням тероризму» Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF).

Крім того, прийняття Закону № 361 було частиною міжнародних зобов'язань України, визначених у ратифікованому у листопаді 2018 року Меморандумі про взаєморозуміння між Україною та ЄС, і дозволило не лише вийти на новий рівень якості системи фінансового моніторингу, але і забезпечити можливість отримання Україною від ЄС другого траншу макрофінансової допомоги розміром 500 млн євро (1 з 12 передбачених програмою умов було запровадження перевірки інформації про бенефіціарних власників компаній).

Восьма Рекомендація FATF та пояснювальна записка до неї є основною рекомендацією FATF, стосовно унеможливлення використання сектора неприбуткових організацій (далі – НПО) в цілях фінансування тероризму.

Окремо слід зазначити, що серед основних ризиків системи протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму, які було ідентифіковано та оцінено за результатами першої Національної оцінки ризиків, є використання НПО з метою відмивання коштів та фінансування тероризму. Найбільш уразливими серед видів НПО визначено, зокрема, громадські організації.

Згідно з наведеним у восьмій Рекомендації FATF визначенням НПО являє собою юридичну особу, організацію (утворення), яка насамперед займається збором або виділенням коштів для таких цілей, як благодійні, релігійні, культурні, освітні, соціальні, або для проведення інших видів «добрих справ».

Відповідно до восьмої Рекомендації FATF «Неприбуткові організації» країнам потрібно переглянути адекватність законів та нормативно-правових актів, що стосуються організацій, які можуть бути використані у фінансуванні тероризму. Особливо чутливими у цьому сенсі є НПО, і країни мають забезпечити, щоб такі організації не використовувались:

- (a) терористичними організаціями, що видають себе за законних юридичних осіб;
- (b) з метою експлуатації законних юридичних осіб в якості каналів для фінансування тероризму, включаючи їх використання з метою уникнення заморожування активів;
- (c) для покривання або приховування незаконного переведення коштів, призначених для законних цілей, терористичним організаціям.

FATF роз'яснює у своїх керівництвах, що юридичні особи та правові утворення «можуть включати НПО, які можуть набувати різних форм залежно від юрисдикції, наприклад, фонди, асоціації чи кооперативні товариства».

У рамках реалізації проекту Ради Європи та Представництва ЄС в Україні «Посилення заходів із протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму в Україні» міжнародний експерт Ради Європи здійснив детальний аналіз дій Уряду України на вимоги восьмої Рекомендації FATF. За результатами проведеного аналізу Офіс Ради Європи в Україні надав відповідний технічний звіт. Так, у звіті експерт Ради Європи, зокрема, зазначив:

«Влада має надати додаткові роз'яснення НПО та іншим відповідним суб'єктам (у тому числі фінансовим установам та іншим суб'єктам первинного фінансового моніторингу) щодо застосування терміну «бенефіціарні власники» до НПО. Ці вказівки мають підтверджувати, що для НПО «контролерами» організації є КБВ, а не

засновники чи вигодоодержувачі. Вони мають уточнювати, що в НПО відсутні акціонери, зокрема те, що її члени не є акціонерами або контролерами, значення терміна «вигодоодержувач» у контексті НПО принципово відрізняється від його значення у контексті «бенефіціарної власності».

Норми Закону № 361 встановлюють, що безпосереднє володіння фізичною особою часткою у розмірі не менше 25 відсотків статутного (складеного) капіталу або прав голосу юридичної особи не є обов'язковою умовою, яка дає змогу визначити належність фізичної особи до КБВ.

Тобто, КБВ може бути фізична особа, яка не володіє часткою у розмірі 25 чи більше відсотків статутного (складеного) капіталу компанії, але яка має можливість, зокрема, здійснювати вирішальний вплив на управління або господарську діяльність компанії у спосіб, визначений нормами Закону № 361.

Вирішальний вплив (контроль) за допомогою інших засобів може включати: можливість розпоряджатися активами; здійснювати вплив на результати голосування органів управління; право на формування складу органів управління (призначення або звільнення з посад більше половини членів складу органу управління); контроль через офіційні або неофіційні угоди з особами, які прямо або опосередковано володіють однією юридичною особою самостійно чи спільно з іншими особами; зв'язки з членами сім'ї керівництва, менеджерів або осіб, які володіють або контролюють юридичну особу; використання офіційних або неофіційних домовленостей про використання номінального власника або номінального утримувача.

Ураховуючи викладене, змістовна ідентифікація КБВ вимагає визначення того, чи здійснюється вирішальний вплив (контроль) за допомогою інших засобів. Визначення вирішального впливу (контролю) через частку володіння є необхідним, але недостатнім. Перевірка того, чи здійснює будь-яка фізична особа контроль за допомогою інших засобів, не є наступним етапом, який слід проводити лише тоді, коли неможливо визначити частку власності. Перевірку здійснення вирішального впливу (контролю) через безпосереднє володіння фізичною особою часткою та контроль за допомогою інших засобів слід проводити паралельно.

Двадцять четверта та двадцять п'ята рекомендації FATF встановлюють вимоги до прозорості бенефіціарної власності. Двадцять четверта Рекомендація FATF стосується юридичних осіб, двадцять п'ята Рекомендація FATF – правових утворень. По суті, обидві вимагають одного і того ж: «наявність адекватної, точної та своєчасної інформації» про бенефіціарних власників, «яку або доступ до якої можуть оперативно отримати компетентні органи». FATF рекомендує під час визначення фізичної особи, яка може управляти юридичною особою через свою долю у власності, враховувати підхід, за яким бенефіціарними власниками визнаються особи, що здійснюють управління одноособово або спільно з іншими особами, включаючи будь-які контракти, домовленості, взаємовідносини, посередницькі відносини або багаторівневі підприємства. FATF наголошує на тому, що співвласники можуть співпрацювати з метою підвищення ступеня впливу певної особи через укладення формальних і неформальних угод або через використання номінальних (підставних власників).

Згідно з положеннями Глосарію до стандартів FATF бенефіціарним власником вважається фізична особа (особи), яка в кінцевому результаті володіє або контролює клієнта та/або фізична особа, від імені якої проводиться операція. Посилання на «в кінцевому результаті володіє або контролює» відноситься до ситуацій, в яких власність/контроль здійснюється через ряд (ланцюг) власників або іншим непрямим способом контролю.

Відповідно до Рекомендацій FATF, а також директив ЄС неприбуткові організації можуть не мати власників чи акціонерів, тому основну увагу необхідно приділяти особам, які здійснюють контроль за цими організаціями.

Статтею 30 Директиви (ЄС) 2015/849 передбачено обов'язок державам забезпечити, щоб корпоративні та інші юридичні особи, зареєстровані на їх території, були зобов'язані одержувати та зберігати достатню, точну та актуальну інформацію щодо їх бенефіціарного володіння, у тому числі дані щодо наявної бенефіціарної участі.

Зазначена інформація про бенефіціарне володіння має зберігатися у центральному реєстрі в кожній державі та має бути доступною компетентним органам та ПФР.

Технічна відповідність національного законодавства України Рекомендаціям FATF та ефективність впровадження зазначених Рекомендацій FATF періодично оцінюються Комітетом експертів Ради Європи з оцінки заходів протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму (MONEYVAL).

За результатами останнього 5-го раунду оцінки національної системи протидії відмиванню (легалізації) коштів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, проведеного у 2017 році, MONEYVAL у своєму звіті, зокрема, зазначив, що існують істотні недоліки щодо перевірки правової інформації та інформації стосовно бенефіціарного власника, що зберігається у ЄДР, та санкційних повноважень контролюючих органів про недоброчесних юридичних осіб. Як наслідок, неточна інформація про КБВ у ЄДР є значною. Крім того, у звіті Комітету MONEYVAL висловлено занепокоєння щодо використання підставних осіб.

Також слід зазначити, що відповідно до пункту 25f Меморандуму про економічну та фінансову політику, що є додатком до Листа про наміри Уряду України та Національного банку України до Міжнародного валютного фонду від 02.06.2020 в рамках спільної з Міжнародним валютним фондом Програми «Стенд-бай», Україна взяла на себе зобов'язання до кінця грудня 2020 року покращити інформацію про бенефіціарних власників, що міститься в ЄДР, із застосуванням механізмів, які дозволяють вживати санкції стосовно юридичних осіб за недотримання законодавчих норм, забезпечити відкритий і публічний доступ до інформації реєстру, передбачати звітування фінансових інституцій про будь-які невідповідності.

Також Україна як учасник Глобального форуму з прозорості та обміну інформацією для податкових цілей Організації економічного співробітництва та розвитку (далі – Глобальний форум) зобов'язана забезпечити здійснення обміну інформацією між компетентними органами України та інших держав із дотриманням міжнародних стандартів. Один із них – Стандарт по обміну інформацією за запитами

для податкових цілей (далі – Стандарт EOIR), який встановлює єдині умови для створення запиту про надання певної інформації та її обмін на підставі податкових конвенцій. Стандарт EOIR є обов'язковим для понад 160 учасників Глобального форуму.

Глобальний форум 24.06.2021 опублікував Звіт за результатами завершення першого етапу перевірки національного законодавства України щодо відповідності Стандарту EOIR, у якому викладено зауваження та рекомендації, які потрібно врахувати для отримання Україною задовільної оцінки (рейтингу) з питань дотримання вимог Стандарту EOIR.

Відповідно до рекомендацій Україні необхідно внести зміни до законодавства та забезпечити, зокрема:

збір інформації про структуру власності та КБВ іноземних компаній, які мають в Україні постійні представництва, або місце ефективного управління, або штаб-квартиру;

збір інформації про партнерів та КБВ іноземних партнерств, які здійснюють діяльність або отримують дохід, що підлягає оподаткуванню в Україні;

уточнення правил визначення КБВ юридичних осіб та правових утворень із урахуванням їх особливостей;

наявність інформації про трасти, які управляються або адмініструються резидентами України.

Україна зобов'язана продемонструвати прогрес в імплементації рекомендацій з першого етапу перевірки до завершення другого етапу перевірки та присвоєння рейтингу. Другий етап перевірки попередньо призначено на перше півріччя 2022 року.

З огляду на зазначене, реалізація положень законопроекту ставить під загрозу проходження другого етапу перевірки України та отримання оцінки «Compliant» (відповідає), що свідчить про те, що держава є прозорою у питаннях оподаткування та співпраці з державами-партнерами.

Окремо слід зазначити, що з метою забезпечення належної ефективності відповідного законодавчого регулювання розробка законопроекту має базуватись на ґрунтовному аналізі чинників необхідності виключення НПО із переліку осіб, які подають інформацію про КБВ. Запропонована законопроектом зміна є непослідовною та призведе до неоднакового застосування однієї й тієї ж норми для осіб, які уже подали відповідну інформацію до ЄДР, та осіб, які мають подати цю інформацію.

Крім того пунктом 3 розділу I законопроекту пропонується доповнити статтю 17¹ Закону № 755, якою визначено перелік документів необхідний для підтвердження відомостей про КБВ, положеннями щодо випадків неподання нотаріально засвідченої копії документа, що посвідчує особу, яка є КБВ юридичної особи, – для фізичної особи – нерезидента та, якщо такий документ оформлений без застосування засобів Єдиного державного демографічного реєстру, – для фізичної особи – резидента. Зокрема, пропонується не подавати копію документа, що посвідчує особу, яка є КБВ у таких випадках:

перебування особи, яка є КБВ юридичної особи, в установах виконання покарань;

оголошення особи, яка є КБВ юридичної особи, у міжнародний розшук, та/або яка виїхала, та/або перебуває на тимчасово окупованій території України, території держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором.

Із конституційних принципів рівності і справедливості випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування в правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі.

При цьому положення законопроекту не передбачають механізму перевірки таких випадків, зокрема, не встановлюється орган, який буде відповідальним за перевірку такої інформації, переліку інформації та/або документів, які підтверджуватимуть зазначені факти.

Водночас реалізація запропонованих положень законопроекту сприятиме приховуванню реальних власників компаній та використанню підставних осіб з числа тих, хто перебуває в установах виконання покарань, у міжнародному розшуку, та/або перебуває на тимчасово окупованій території України або території держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором.

Ураховуючи зазначене, положення законопроекту не узгоджуються з нормами Закону № 361 та Закону № 4572, а також з міжнародними стандартами у сфері протидії відмиванню коштів. Прийняття законопроекту несе ризики для виділення Україні коштів у рамках макрофінансової допомоги ЄС та, відповідно, може негативно вплинути на подальші рішення міжнародних партнерів щодо виділення фінансової підтримки Україні, що може призвести до зменшення надходжень державного бюджету від міжнародних фінансових організацій та ЄС.

З огляду на зазначене, проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» щодо вдосконалення інституту зазначення відомостей про кінцевого бенефіціарного власника та структуру власності юридичної особи» (реєстр. № 6131-2 від 19.10.2021), внесений народними депутатами України Фрісом І. П., Одарченком А. М. та іншими, у запропонованій редакції не підтримується.

**Перший заступник
Міністра фінансів України**

Денис УЛЮТІН