



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. № 5350 від 08.04.2021
Народний депутат України
О. Качура

ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо встановлення заборони особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та членам їх сімей на відкриття та/або використання рахунків і збереження фінансових активів в іноземних банках»

Метою законопроекту, як це зазначається у пояснювальній записці до нього, є створення нормативного підґрунтя для заборони відкриття та/або використання рахунків і збереження фінансових активів в іноземних банках для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та членів їх сімей.

Для досягнення вказаної мети у законопроекті пропонується внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» (далі – Закон) шляхом: 1) доповнення Розділу IV «Запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням» новою ст. 24-1 «Заборона відкриття та/або використання рахунків і збереження фінансових активів в іноземних банках»; 2) виключення ч. 1 зі ст. 52 «Додаткові заходи здійснення фінансового контролю» із одночасним викладенням ч. 5 вказаної статті у новій редакції; 3) встановлення у Прикінцевих та перехідних положеннях 90-то денного строку з дня набрання чинності цим Законом можливості здійснення заходів, спрямованих на приведення у відповідність до запропонованих проектом нових вимог антикорупційного законодавства.

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.

За результатами опрацювання поданого законопроекту Головне управління вважає за необхідне зазначити наступне.

1. Законопроектом пропонується у ст. 24-1 Закону передбачити для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та членів їх сімей заборону відкриття та/або використання рахунків і збереження фінансових активів в іноземних банках.

В якості обґрунтування запропонованих змін у пояснювальній записці до проекту вказується на те, що «заборона відкриття та/або використання рахунків і збереження фінансових активів в іноземних банках для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та членів їх сімей, стане превентивним заходом попередження виводу доходів, що здобуті корупційним шляхом, сприятиме встановленню особистої відповідальності за вчинені дії та прийняті рішення, що впливають на розвиток і долю України».

У цьому контексті зауважимо, що чинне антикорупційне законодавство містить цілу низку вимог, заборон та обмежень, які застосовуються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Зокрема, заходами здійснення фінансового контролю за відповідними суб'єктами декларування відповідно до чинної ст. 52 Закону є повідомлення Національному агентству з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство) у встановленому ним порядку про факт: 1) відкриття суб'єктом декларування або членом його сім'ї валютного рахунка в установі банку-нерезидента; 2) суттєвої зміни у майновому стані суб'єкта декларування. Зокрема, згідно з чинною ч. 1 ст. 52 Закону у разі відкриття суб'єктом декларування або членом його сім'ї валютного рахунка в установі банку-нерезидента відповідний суб'єкт декларування зобов'язаний у десятиденний строк письмово повідомити про це Національне агентство у встановленому ним порядку, із зазначенням номера рахунка і місцезнаходження банку-нерезидента. У свою чергу, за неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента законом встановлено адміністративну відповідальність (див. ч. 2 ст. 172-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення). Такий підхід законодавця, на нашу думку, з одного боку, дозволяє особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, вільно розпоряджатись своїми законно отриманими коштами, а з іншого боку, забезпечує належний фінансовий контроль за вказаною категорією осіб.

Слід також зазначити, що інформація про наявні у суб'єкта декларування або членів його сім'ї грошові активи, у тому числі готівкові кошти, кошти, розміщені на банківських рахунках або які зберігаються у банку; відомості про тип та номер рахунку (зокрема, й рахунки, відкриті третіми особами на ім'я суб'єкта декларування або членів його сім'ї) банківських та інших фінансових установ, у тому числі за кордоном, у яких у суб'єкта декларування або членів його сім'ї відкриті рахунки, або зберігаються кошти, інше майно, *наразі відображається у декларації* особи, уповноваженої на виконання функцій

держави або місцевого самоврядування (див. пп. пп. 8, 8-1 ч. 1 ст. 46 Закону). Такої інформації, на нашу думку, цілком достатньо як для забезпечення прозорості діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, так і для надання можливості як громадськості, так і уповноваженим на це органам мати достатню інформацію про фінансовий стан таких осіб.

З огляду на зазначене можна констатувати, що чинні антикорупційні обмеження, вимоги та заборони для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, містять обґрунтовані і достатньо ефективні засоби фінансового контролю. Дотримання вказаними особами відповідних антикорупційних приписів має попереджати корупційні прояви на території України. Водночас з'ясувати, у чому полягає антикорупційний зміст запропонованої проектом заборони на відкриття та/або використання рахунків і збереження фінансових активів в іноземних банках особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та членами їх сімей, вкрай складно. Адже у даному випадку фактично йдеться про розпорядження власними фінансовими активами, що були набуті законним шляхом.

Принагідно зауважимо, що використання власного доходу для задоволення особистих потреб відповідними суб'єктами декларування та членами їх сімей цілком узгоджується з такими принципами валютного регулювання в Україні, як свобода здійснення валютних операцій, що передбачає право фізичних осіб укладати угоди з резидентами та (або) нерезидентами та виконувати зобов'язання, пов'язані з цими угодами, у національній валюті чи в іноземній валюті, *у тому числі відкривати рахунки у фінансових установах інших країн*, придбавати валютні цінності, активи за кордоном, переміщувати через митний кордон України валютні цінності (див. п. 1 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про валюту і валютні операції»). До того ж, у ч. 1 ст. 4 вказаного Закону йдеться про те, що валютні операції здійснюються без обмежень відповідно до законодавства України, крім випадків, встановлених законами України, що регулюють відносини у сферах забезпечення національної безпеки, запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму чи фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, виконання взятих Україною зобов'язань за міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також випадків запровадження Національним банком України відповідно до цього Закону заходів захисту. При цьому, наголошується, що у разі, якщо положення інших законів суперечать положенням Закону України «Про валюту і валютні операції», застосовуються положення вказаного Закону (ч. 3 ст. 3 Закону України «Про валюту і валютні операції»).

2. Звертаємо увагу, що обґрунтування заборони відкриття та/або використання рахунків і збереження фінансових активів в іноземних банках для

осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та членів їх сімей, у пояснювальній записці до проекту зводиться до необхідності попередження виводу *доходів, що здобуті корупційним шляхом*. Водночас зі змісту законопроекту випливає, що заборона відкриття та/або використання рахунків і збереження фінансових активів в іноземних банках поширюватиметься на осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та членів їх сімей, *навіть за умови, що відповідні фінансові активи вони отримали легально* (наприклад, отримана заробітна плата, одержані у законний спосіб гонорари, дивіденди, проценти, роялті, доходи від зайняття оплачуваною викладацькою, науковою і творчою діяльністю, тощо).

Однак відповідно до ч. 2 ст. 14 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003 (ратифікована Україною 18.10.2006) Держави-учасниці розглядають питання про застосування практично можливих заходів щодо виявлення переміщення коштів і відповідних оборотних інструментів через їхні кордони й щодо контролю за таким переміщенням *за умови дотримання гарантій, спрямованих на забезпечення належного використання інформації, і не створюючи будь-яких перешкод для переміщення законного капіталу*.

Згідно з приписами ст. 41 Конституції України кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю; право приватної власності є непорушним. У свою чергу, відповідно до положень ст. 319 Цивільного кодексу України (далі – ЦК) власник володіє, користується, розпоряджається своїм майном на власний розсуд, та має право вчиняти щодо свого майна будь-які дії, які не суперечать закону; Держава не втручається у здійснення власником права власності. При цьому, право власності вважається набутим *правомірно*, якщо інше прямо не випливає із закону або незаконність набуття права власності чи необґрунтованість активів, які перебувають у власності, не встановлені судом (ч. 2 ст. 328 ЦК).

Слід також зауважити, що Конституційний Суд України неодноразово наголошував на тому, що «обмеження прав людини і громадянина не може бути свавільним та несправедливим; таке обмеження має встановлюватися виключно Конституцією та законами України; переслідувати легітимну мету; бути обумовленим суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційним та обґрунтованим, тобто таким, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію права і не порушувати сутнісний зміст такого права» (див. пп. 2.2 п. 2 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 2015 року № 3-рп/2015; пп. 2.1 п. 2 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016).

З огляду на зазначене вважаємо, що прийняття законопроекту у запропонованому вигляді означатиме незабезпечення державою реалізації окремих положень Конституції України та інших законів України.

3. У ч. 1 нової ст. 24-1 Закону йдеться про заборону відкриття та/або використання рахунків і збереження фінансових активів в іноземних банках особам, визначеним у п. 1 ч. 1 ст. 3 цього Закону та членам їх сімей. Натомість, такий вид чинного додаткового заходу здійснення фінансового контролю, як повідомлення Національному агентству про факт відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента, застосовується щодо суб'єкта декларування або члена його сім'ї. При цьому, суб'єктами декларування є особи, зазначені у п. 1, пп. *пп. «а» і «в» п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону* (див. ч. 1 ст. 45 Закону). А, отже, пропозиція виключення ч. 1 ст. 52 Закону з одночасною вказівкою щодо поширення заборони відкриття та/або використання рахунків і збереження фінансових активів в іноземних банках на осіб, зазначених у п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону та членів їх сімей, призведе до незастосування вказаних приписів щодо такої категорії осіб, як *суб'єкти декларування, зазначені у пп. *пп. «а» і «в» п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону, та члени їх сімей.** Зокрема, у вказаних нормах йдеться про таких осіб, які для цілей цього Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, як-от: 1) посадові особи юридичних осіб публічного права, які не зазначені у п. 1 ч. 1 цієї статті, члени Ради Національного банку України, (крім Голови Національного банку України), особи, які входять до складу наглядової ради державного банку, державного підприємства або державної організації, що має на меті одержання прибутку, господарського товариства, у статутному капіталі якого більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі; 2) представники громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, інші особи, які входять до складу конкурсних та дисциплінарних комісій, утворених відповідно до Закону України «Про державну службу», Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», інших законів (крім іноземців-нерезидентів, які входять до складу таких комісій), Громадської ради доброчесності, утвореної відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», і, при цьому, не є особами, зазначеними у п. 1, пп. *«а» п. 2 ч. 1 цієї статті.*

За таких умов вказані суб'єкти декларування уже не будуть зобов'язані у десятиденний строк повідомляти Національне агентство про відкриття ними або членами їх сімей валютного рахунка в установі банку-нерезидента, і не підпадатимуть під заборону відкриття та/або використання рахунків і збереження фінансових активів в іноземних банках.

4. У новій ст. 24-1 Закону застосовується поняття «іноземний банк». Водночас, зміст вказаного поняття не розкривається, а лише дається посилання на термін «іноземний», який пропонується вживати у значенні, наведеному в Законі України «Про банки і банківську діяльність».

Враховуючи, що у Законі України «Про банки і банківську діяльність» визначення терміну «іноземний банк» відсутнє, відповідне поняття для цілей Закону України «Про запобігання корупції», на наш погляд, може тлумачитись неоднозначно, що не узгоджуватиметься із принципом правової визначеності.

Так само, на наш погляд, не відповідає принципу правової визначеності і положення пп. 2.1 п. 2 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» законопроекту, згідно з яким «особи, визначені у п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції» та члени їх сімей, що мали та/або використовували рахунки, а також зберігали фінансові активи в іноземних банках до моменту встановлення таких заборон, зобов'язані у 90-денний строк з дня набрання чинності цим Законом здійснити заходи, направлені на приведення у відповідність до вимог цього Закону», оскільки безпосередньо не визначає ані відповідних заходів, ані порядок їх здійснення, ані, власне, предмет «приведення у відповідність до вимог цього Закону».

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: В. Попович, С. Корнієнко, І. Крегул



ЄАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЙВНА
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA1040000008BF77900E1514902
Дійсний до: 28.05.2022 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 16/03-2021/377130 від 03.12.2021



745573