



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. № 6142 від 07.10.2021
Народний депутат України
О. Дубінський

ВИСНОВОК на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо деофшоризації доходів національних публічних діячів»

Метою законопроекту, як це зазначається у пояснювальній записці до нього, є «деофшоризація доходів національних публічних діячів, створення законодавчої бази щодо звільнення від займаної посади національних публічних діячів у випадку встановлення фактів, зокрема, відкриття ними та/або членами їх сімей рахунків в банках України в іноземній валюті та/або відкриття за межами України валютних рахунків, встановлення реальної зацікавленості національних публічних діячів у прийнятті рішень, спрямованих на забезпечення стабільності української грошової одиниці».

Задля досягнення вказаної мети у законопроекті пропонується доповнити Закон України «Про запобігання корупції» новою ст. 27-1, у якій встановити заборону національним публічним діячам та/або членам їхніх сімей відкривати та/або використовувати будь-які рахунки в банках в іноземній валюті; відкривати та/або використовувати за межами України валютні рахунки фізичних осіб в установах банків-нерезидентів; володіти готівковими коштами в іноземній валюті, а також набувати у власність цінні папери та/або володіти цінними паперами, вартість яких визначена або встановлена в іноземній валюті. Порушення вказаних вимог пропонується визнати підставою для дострокового припинення повноважень/звільнення окремих категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (зміни до законів України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», «Про Службу безпеки України», «Про Раду національної безпеки і оборони України», «Про Центральну виборчу комісію», «Про Національне антикорупційне бюро України» та ін.).

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 не вважає за можливе підтримати його прийняття з огляду на таке.

1. Законопроектом пропонується у ст. 27-1 Закону України «Про запобігання корупції» (далі – Закон) встановити для національних публічних діячів та/або членів їх сімей певні обмеження щодо відкриття рахунків в банках. Згідно з п. 37 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» *національні публічні діячі* – фізичні особи, які виконують або виконували в Україні визначні публічні функції, а саме: Президент України, Прем'єр-міністр України, члени Кабінету Міністрів України та їх заступники; керівник постійно діючого допоміжного органу, утвореного Президентом України, його заступники; керівник та заступники керівника Державного управління справами; керівники апаратів (секретаріатів) державних органів, що не є державними службовцями, посади яких належать до категорії «А»; Секретар та заступники Секретаря Ради національної безпеки і оборони України; народні депутати України; Голова та члени Правління Національного банку України, члени Ради Національного банку України та ін.

При цьому, аналіз чинних антикорупційних обмежень для зазначених вище осіб, (які для цілей Закону фактично є особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування або прирівняними до них особами), що передбачені у розділі IV Закону, свідчить, що їх встановлення обумовлено необхідністю запобігти вчиненню корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень. Дотримання вказаними особами відповідних обмежень, установлених антикорупційним законодавством, має попереджати корупційні прояви на території України. Наприклад, застосування таких превентивних антикорупційних механізмів, як наявні обмеження щодо одержання неправомірної вигоди і подарунків, обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності й щодо спільної роботи близьких осіб (див. ст. ст. 22–27 Закону) дозволяють запобігти використанню особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб (див. абз. 7 ч. 1 ст. 1 Закону).

Водночас, з'ясувати, у чому полягає антикорупційний зміст запропонованого проектом обмеження щодо відкриття національними публічними діячами та/або членами їх сімей відповідних рахунків у банках, вкрай складно. Адже у даному випадку фактично йдеться про розпорядження власними фінансовими активами, які вважаються набутими законним шляхом, якщо не доведено інше. При цьому, 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; інформація про цінні

папери, у тому числі акції, облігації, чеки, сертифікати, векселі, що належать суб'єкту декларування або членам його сім'ї, із відображенням відомостей стосовно виду цінного папера, його емітента, дати набуття цінних паперів у власність, кількості та номінальної вартості цінних паперів, *наразі відображається у декларації* особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

У свою чергу, за подання завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та/або за неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента відповідна особа несе адміністративну (див. ст. 172-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення), а за декларування недостовірної інформації – кримінальну (див. ст. 366-2 Кримінального кодексу України) відповідальність.

На наш погляд, такий законодавчий підхід є достатнім для забезпечення прозорості діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та надання можливості як громадськості, так і уповноваженим на це органам мати достатню інформацію про фінансовий стан таких осіб.

2. Зі змісту законопроекту випливає, що заборона щодо відкриття рахунків в банках, володіння грошовими знаками грошових одиниць іноземних держав, набуття у власність цінних паперів та/або володіння цінними паперами, вартість яких визначена або встановлена в іноземній валюті, емітентів та іноземних емітентів, поширюватиметься на національних публічних діячів та/або 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 пропонованому вигляді означатиме незабезпечення державою реалізації окремих положень Конституції України та інших законів України.

3. Зі змісту законопроекту та супровідних документів до нього неясно, як встановлення національним публічним діячам та/або членам їх сімей заборони відкриття та/або використання ними рахунків в банках в іноземній валюті, валютних рахунків в установах банків-нерезидентів за межами України, «здатне сприяти зацікавленості відповідних публічних діячів у прийнятті рішень, спрямованих на забезпечення стабільності української грошової одиниці» (див. пояснювальну записку до проекту). Адже стабільність національної грошової одиниці характеризується стабілізацією монетизації, валютною стабілізацією, ціновою стабільністю та стабільністю цін на кредитні ресурси¹. Ключову роль у забезпеченні стабільності національної валюти відіграє монетарна політика, а її успішність значною мірою залежить від проголошення Національним банком України чітких і зрозумілих цілей обраної монетарної політики та від їх ретельного дотримання. Рівень монетизації економіки визначається ступенем розвитку фінансово-кредитної системи та економіки загалом, але водночас монетизація визначає свободу руху капіталу в економіці². Сам по собі факт встановлення обмежень щодо відкриття національними публічними діячами та/або членами їх сімей валютних рахунків в банках, на наш погляд, не здатен забезпечити належні умови для стабілізації національної грошової одиниці.

Окрім того, 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

¹ Попов І.В. Методичні підходи до визначення стабільності фінансової системи. URL : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1177>

² Висоцька І.Б. Стабільність національної грошової одиниці як чинник забезпечення стійкості фінансової системи. URL : https://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyky/nvse/01_2015/15vibsfs.pdf

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»).

Принагідно зауважимо, що процес відкриття громадянином України валютного рахунка в установі банку-нерезидента є доволі складним та потребує проходження процесу ідентифікації клієнта з наданням ним відповідних документів (зокрема, *документа, що підтверджує законність джерел походження коштів*). Так, задля боротьби з відмиванням коштів, отриманих злочинним шляхом (у тому числі, одержаних корупційним шляхом), зарубіжні фінансові установи, керуючись міжнародними стандартами AML (Anti-money laundering – боротьба з відмиванням грошей), зобов'язані проводити процедуру вивчення клієнта (так звані Know Your Customer процедури – «знай свого клієнта»)³. Окрім того, можливість проведення валютних операцій з розміщення коштів на закордонних рахунках не звільняє фізичних осіб – резидентів від зобов'язання декларувати відповідні доходи, отримані з джерел походження за межами України, та сплачувати з них податки (див. ст. 13 Податкового кодексу України).

4. Запропонована проектом редакція п. 2 ч. 1 ст. 27-1 Закону щодо заборони національним публічним діячам та/або членам їх сімей відкривати за межами України валютні рахунки фізичних осіб в установах банків-нерезидентів не узгоджується з чинною ч. 1 ст. 52 цього Закону. Зокрема, антикорупційне законодавство передбачає, що 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 з питань запобігання корупції у встановленому ним порядку, із зазначенням номера рахунка і місцезнаходження банку-нерезидента. До таких суб'єктів декларування належить, зокрема, й та категорія осіб, щодо якої законопроектом пропонується встановити заборону відкриття валютних рахунків у банках (йдеться, наприклад, про Президента України, Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України та їх заступників,

³ KYC і AML – ланки одного регуляторного ланцюга. URL : <https://logincasino.com.ua/article/kyc-i-aml-lanki-odnogo-regulyatornogo-lancyga63415.html>

директорів Національного антикорупційного бюро України, Державного бюро розслідувань та їх заступників тощо).

5. У законопроекті пропонується внести зміни до низки законів України («Про Службу безпеки України», «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення», «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про Державне бюро розслідувань», «Про прокуратуру» та ін.) та ввести в чинне законодавство уніфіковане за змістом положення про те, що підставою для дострокового припинення повноважень/звільнення з посад окремих категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, є «порушення вимог *Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо деофшоризації доходів національних публічних діячів»*».

Однак таке формулювання вбачається юридично некоректним. Адже у випадку набрання чинності Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо деофшоризації доходів національних публічних діячів», його положення стануть невід'ємною частиною тих законодавчих актів, куди такі зміни вносились, а сам закон про внесення змін вважатиметься таким, що вичерпав свою дію. У даному випадку, нові обмеження для національних публічних діячів встановлюються змінами до Закону, який пропонується доповнити новою статтею 27-1 «Обмеження щодо відкриття рахунків в банках». Таким чином, у тексті тих нормативно-правових актів, до яких поданим законопроектом пропонується внести відповідні зміни, посилення може бути зроблено лише на відповідні положення Закону.

Водночас, звертаємо увагу, що порушення обмежень щодо відкриття рахунків в банках національними публічними діячами (у випадку прийняття законопроекту) за своєю правовою природою буде нічим іншим, як порушенням антикорупційного законодавства та залежно від обставин справи може бути кваліфіковано або як правопорушення, пов'язане з корупцією, що тягне за собою *адміністративну відповідальність*, або як корупційне кримінальне правопорушення, або як кримінальне правопорушення, пов'язане з корупцією. Однак, у разі набрання законної сили судовим рішенням про притягнення окремих національних публічних діячів до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією, або набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо них, таких осіб має бути звільнено з посади. Так, наприклад, у вищезазначених випадках підлягає звільненню прокурор на підставі п. 3 або п. 5 ч. 1 ст. 51 Закону України «Про прокуратуру». Таким чином, доповнення у Законі переліку обмежень для національних публічних діячів, спрямованих на деофшоризацію їх доходів, не потребує внесення додаткових змін до Закону України «Про прокуратуру».

Зауваження аналогічного характеру стосуються й запропонованих законопроектом змін до інших нормативно-правових актів.

Окрім того, наголошуємо, що порядок звільнення Голови Служби безпеки України окремо регламентовано Основним Законом України. Так, відповідно до п. 14 ч. 1 ст. 106 Конституції України Президент України вносить

до Верховної Ради України *подання про звільнення з посади Голови Служби безпеки України*. А вже Верховна Рада України на підставі подання Президента України *приймає остаточне рішення про звільнення з посади Голови Служби безпеки України* (п. 12-1 ч. 1 ст. 85 Конституції України). З огляду на це, запропоновані у проекті зміни до ст. 13 Закону України «Про Службу безпеки України» мають бути приведені у відповідність до зазначених вище конституційних приписів.

6. На наш погляд, виглядає недоцільним доповнення ч. 1 ст. 51 Закону України «Про банки і банківську діяльність» застереженням, згідно з яким «обмеження щодо відкриття та використання банківських рахунків для фізичних осіб встановлюється законами України», оскільки у ч. 1 ст. 55 вказаного Закону вже передбачено, що «відносини банку з клієнтом регулюються *законодавством України, нормативно-правовими актами Національного банку України та угодами (договорами) між клієнтом та банком*». Крім того, відповідні обмеження вже передбачені змінами до ст. ст. 1058, 1066 ЦК.

Принагідно звертаємо увагу на необхідність дотримання принципу термінологічної єдності, оскільки в терміні «банківська діяльність» (ч. 1 ст. 2 Закону України «Про банки і банківську діяльність») йдеться про відкриття і *ведення банківських рахунків фізичних та юридичних осіб, а не про використання банківських рахунків*.

7. Припис п. 2 розділу II «Прикінцеві положення» законопроекту, згідно з яким «до введення в дію цього Закону національні публічні діячі вживають заходів щодо забезпечення виконання вимог законодавства», на наш погляд, не відповідає принципу правової визначеності, оскільки безпосередньо не визначає ні відповідних заходів, ні порядок їх здійснення, ні законодавство, на забезпечення виконання вимог якого мають вживатися такі заходи.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: В. Попович, Є. Корнієнко, Т. Ругаєва,
Т. Ткач, О. Петриченко, О. Куціпак, І. Кругул



САС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

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

Апарат Верховної Ради України
№ 16/03-2021/381442 від 07.12.2021



750084