

**Зауваження юридичного відділу виконавчого апарату обласної ради до проекту рішення ради «Про звернення депутатів Хмельницької обласної ради до Верховної Ради України щодо ухвалення Антиолігархічного пакету докорінних перетворень»**

Юридичним відділом у межах компетенції розглянуто звернення депутата обласної ради А. Панчука щодо включення до переліку питань 21-ї сесії обласної ради питання «Про звернення депутатів Хмельницької обласної ради до Верховної Ради України щодо ухвалення Антиолігархічного пакету докорінних перетворень».

Повідомляємо, що порушене питання носить політичний характер.

Інформуємо, що депутатський корпус обласної ради своїм рішенням від 24 травня 2017 року № 63-13/2017 підтримав звернення до Президента України, голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України щодо недопущення купівлі-продажу землі сільськогосподарського призначення.

У свою чергу, запропонований для підтримки законопроект (реєстр. № 2906 від 19 травня 2015 року) про заборону торгівлі землею сільськогосподарського призначення суперечить положенням Конституції України (висновок Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя додається); Головним науково-експертним управлінням апарату Верховної Ради України висловлено щодо законопроекту велику кількість зауважень (висновок додається).

Акцентуємо увагу, що Головне науково-експертне управління апарату Верховної Ради України також надало зауваження на проекти законів України «Про денонсацію Конвенції між Урядом України і Урядом Республіки Кіпр про уникнення подвійного оподаткування та запобігання податковим ухиленням стосовно податків на доходи та Протоколу до неї» (реєстр. № 0001-1 від 2 грудня 2014 року), «Про повернення капіталів, що перебувають та зареєстровані в Республіці Кіпр, офшорних зонах та інших юрисдикціях, звільнених від подвійного оподаткування, або тих, що мають пільговий режим оподаткування» (реєстр. № 1112 від 28 листопада 2014 року), «Про ліквідацію приватних монополій» (реєстр. № 1109 від 28 листопада 2014 року – законопроект також не підтримує Кабінет Міністрів України та профільний Комітет Верховної Ради України з питань економічної політики), «Про внесення змін

до деяких законодавчих актів України щодо порядку використання природного газу, видобутого на території України» (реєстр. № 2408 а від 17 липня 2015 року) (висновки додаються).

Повідомляємо, що 6 березня 2018 року набрав чинності Закон України «Про приватизацію державного і комунального майна», який по-новому врегульовує правові, економічні та організаційні основи приватизації державного і комунального майна (створює прозорий механізм відчуження майна через електронні майданчики).

Прийняття зазначеного нормативно-правового акту, а також необхідність формування дохідної частини бюджетів усіх рівнів ставить під сумнів доцільність підтримки законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про приватизацію державного майна» (щодо мораторію на приватизацію державного майна до стабілізації ситуації у державі)» (реєстр. № 2424 а від 21 липня 2015 року).

Начальник юридичного відділу



С.Циц  
24.07.2018

До реєстр. № 2906  
від 19 травня 2015 року

## ВИСНОВОК

Комітету Верховної Ради України  
з питань правової політики та правосуддя

щодо проекту Закону про заборону торгівлі землею  
сільськогосподарського призначення  
(реєстр. № 2906 від 19 травня 2015 року)

Комітет з питань правової політики та правосуддя на засіданні 27 січня 2016 року (протокол № 40) розглянув на відповідність Конституції України проект Закону про заборону торгівлі землею сільськогосподарського призначення (реєстр. № 2906 від 19 травня 2015 року) (далі – Законопроект), поданий народними депутатами України Левченком Ю.В., Ілленком А.Ю. та іншими.

Згідно з пояснювальною запискою Законопроект розроблений з метою недопущення зафродальження ринку землі сільськогосподарського призначення.

Для досягнення мети авторами пропонується заборонити купівлю-продаж або інший спосіб відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення, земельних часток (паїв), крім відчуження держави України в особі спеціально уповноваженого державного органу в порядку і на умовах, визначених законом. Також Законопроектом передбачається, що громадяни України можуть мати у власності землю сільськогосподарського призначення, набуту ними законним способом у ході розпанаювання, а також одержану в спадщину за законом. При цьому, набуття земельної ділянки сільськогосподарського призначення у порядку спадкування за заповітом допускається у випадках, якщо спадкоємцями є члени сім'ї спадкодавця першого ступеня спорідненості.

Вирішуючи питання про відповідність Законопроекту положенням Конституції України, Комітет виходить з такого.

Основний Закон України гарантує захист права власності. Відповідно до частини четвертої статті 13 Конституції України держава забезпечує, зокрема, захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання та рівність їх перед законом.

Основний Закон України (частина четверта статті 41) прямо встановлює заборону протиправного позбавлення власника права власності.

Як зазначив Конституційний Суд України у Рішенні від 11 листопада 2004 року № 16-рп/2004, іспорушність цього права означає передусім невтручання будь-кого у здійснення власником своїх прав щодо володіння, користування та розпорядження майном, заборону будь-яких порушень прав власника щодо його майна всупереч інтересам власника та його волі (абз. 2 пункту 5 мотивувальної частини).

Цивільним кодексом України (статті 1233 - 1235) передбачено право фізичної особи на заповіт, тобто особисте розпорядження щодо належного їй майна на випадок смерті, остання воля людини. Заповідач може призначити своїми спадкоємцями одну або кілька фізичних осіб, незалежно від наявності у нього з цими особами сімейних, родинних відносин, а також інших учасників цивільних відносин. В цьому виявляється один із аспектів фундаментального принципу спадкового права - принципу свободи заповіту.

Згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 конституційний принцип правової держави передбачає встановлення правопорядку, який повинен гарантувати кожному утвердження і забезпечення прав і свобод.

У зв'язку з наведеним, Комітет вважає, що законодавче закріплення положень щодо відчуження земельної ділянки сільськогосподарського призначення виключно державі та стосовно набуття такої ділянки у порядку спадкування за заповітом лише у випадках, якщо спадкоємцями є члени сім'ї спадкодавця першого ступеня спорідненості, порушує права громадян розпоряджатися належною їм земельною ділянкою на власний розсуд. Отже, законодавча пропозиція не узгоджується з частиною першою статті 24 Конституції України, відповідно до якої громадяни є рівними перед законом, та частиною третьою статті 22 Основного Закону України, згідно з якою при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

Враховуючи викладене, Комітет дійшов висновку, що проект Закону про заборону торгівлі землею сільськогосподарського призначення (реєстр. № 2906 від 19 травня 2015 року), поданий народними депутатами України Левченком Ю.В., Ідленком А.Ю. та іншими, суперечить положенням Конституції України.

Голова Комітету

Р.П. КНЯЗЕВИЧ

## ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про заборону торгівлі землею  
сільськогосподарського призначення» (реєстр. № 2906 від 19.05.2015 р.)

У проекті пропонується встановити заборону купівлі-продажу та відчуження іншим способом земельних ділянок сільськогосподарського призначення, земельних часток (паїв), за винятком випадку, коли земельна ділянка сільськогосподарського призначення відчужується виключно державі в особі спеціально уповноваженого органу в порядку та на умовах, визначених законом. Крім цього, встановлюється, що громадяни України можуть мати у власності земельні ділянки сільськогосподарського призначення, які набуті ними у законний спосіб у ході розпаювання або у порядку спадкування за законом, причому набуття відповідної земельної ділянки у спадщину за заповітом допускається лише у разі, якщо спадкоємцями є члени сім'ї спадкодавця першого ступеня споріднення. На думку суб'єктів права законодавчої ініціативи, «прийняття законопроекту дозволить нівелювати ризики вкрай негативного впливу запровадження ринку землі сільськогосподарського призначення (у формі ринку права власності) на соціально-економічний стан українського села, продовольчу безпеку держави та перспективи швидкого росту української економіки за рахунок ефективного планування розвитку агропромислового комплексу України».

Розглянувши проект, Головне управління вважає за доцільне висловити щодо його змісту наступне.

1. Проект, який не містить самостійного предмету правового регулювання, не узгоджується з Конституцією України, яка визначає, що «право на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону» (частина 2 статті 14).

2. Проект не узгоджується із відповідними положеннями Земельного кодексу України. Нагадаємо, що згідно із статтею 81 ЗК України громадяни України можуть набувати право власності на земельні ділянки на підставі придбання за договором купівлі-продажу, ренти, дарування, міни, іншими цивільно-правовими угодами; безоплатної передачі із земель державної і комунальної власності; приватизації земельних ділянок, що були раніше надані їм у користування; прийняття спадщини; виділення в натурі (на

місцевості) належної їм земельної частки (паю). Причому купівля-продаж або іншим способом відчуження земельних ділянок, які перебувають у власності громадян та юридичних осіб для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, земельних ділянок, виділених в натурі (на місцевості) власникам земельних часток (паїв) для ведення особистого селянського господарства, а також земельних часток (паїв), крім передачі їх у спадщину, обміну земельної ділянки на іншу земельну ділянку відповідно до закону та вилучення (викупу) земельних ділянок для суспільних потреб забороняються лише до набрання чинності законом про обіг земель сільськогосподарського призначення, але не раніше 1 січня 2016 року.

4. Заборона громадянам – власникам земельних ділянок складати заповіти на інших осіб, крім членів сім'ї спадкодавця першого ступеня споріднення не узгоджується із статтею 1222 Цивільного кодексу України, згідно з якою спадкоємцями за заповітом можуть бути фізичні особи, які є живими на час відкриття спадщини, особи, які були зачаті за життя спадкодавця і народжені живими після відкриття спадщини, а також юридичні особи та інші учасники цивільних відносин.

5. Назва проекту не відповідає його змісту, адже згідно з назвою він має встановлювати заборону торгівлі землею сільськогосподарського призначення, однак, крім відповідної заборони, у ньому забороняються інші форми відчуження землі, в тому числі шляхом обмеження кола осіб, які можуть бути спадкодавцями, що не є торгівлею. Крім цього, у його статті 2 коригуються підстави набуття права власності на відповідні земельні ділянки, що також не відповідає його назві. Причому, якщо заборона купівлі-продажу та інших способів відчуження земельних ділянок та земельних часток (паїв) стосується всіх власників відповідних земельних ділянок, то визначення підстав набуття права власності - лише громадян України, а щодо інших суб'єктів земельних відносин (сільськогосподарські підприємства; несільськогосподарські підприємства, установи та організації, релігійні організації і об'єднання громадян, оптові ринки сільськогосподарської продукції – частина 3 статті 22 ЗК України) такі підстави не визначаються.

6. Дещо сумнівною виглядає пропозиція про можливість відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення державі в особі спеціально уповноваженого органу, оскільки не зовсім зрозуміло, як саме держава має використовувати відповідні земельні ділянки: здавати їх в оренду, передавати їх у оперативне управління чи господарське відання тощо.

Керівник Головного управління

В.І.Борденюк

## ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про денонсацію Конвенції між Урядом України і Урядом Республіки Кіпр про уникнення подвійного оподаткування та запобігання податковим ухиленням стосовно податків на доходи та Протоколу до неї»

У законопроекті пропонується денонсувати:

Угоду між Урядом Союзу Радянських Соціалістичних Республік і Урядом Республіки Кіпр про уникнення подвійного оподаткування доходів та майна, підписану 29 жовтня 1982 року в м. Москві, у частині, що стосується відносин між Урядом України та Урядом Республіки Кіпр;

Конвенцію між Урядом України і Урядом Республіки Кіпр про уникнення подвійного оподаткування та запобігання податковим ухиленням стосовно податків на доходи та Протокол до неї, підписані 8 листопада 2012 року.

Як зазначається у Пояснювальній записці до законопроекту, «наслідком прийняття законопроекту буде значне скорочення обсягів виведення капіталу до Кіпру, суттєво зменшиться кількість операцій за участю Кіпру, кінцевою метою яких є мінімізація податкових зобов'язань, а відтак – нівелюється негативний вплив Конвенції на податкову систему України від надання необґрунтованих податкових пільг, що в свою чергу зумовить збільшення надходжень до бюджету України».

Головне управління з приводу внесеного законопроекту вважає за доцільне зазначити таке.

1. З приводу пропозиції денонсувати Угоду між Урядом Союзу Радянських Соціалістичних Республік і Урядом Республіки Кіпр про уникнення подвійного оподаткування доходів та майна, підписану 29 жовтня 1982 року в м. Москві, у частині, що стосується відносин між Урядом України та Урядом Республіки Кіпр, звертаємо увагу на те, що 8 листопада 2012 р. були підписані, а 4 липня 2013 р. ратифіковані Законом України №412-VII Конвенція між Урядом України і Урядом Республіки Кіпр про уникнення подвійного оподаткування та запобігання податковим ухиленням

стосовно податків на доходи (далі Конвенція) та Протокол до неї, який (згідно з його положеннями) є невід'ємною частиною цієї Конвенції.

Відповідно до ч. 1 ст. 26 зазначеної Конвенції «договірні Держави письмово повідомлять одна одну дипломатичними каналами про завершення всіх внутрішньодержавних процедур необхідних для набрання цією Конвенцією чинності. Ця Конвенція набирає чинності з дня отримання останнього письмового повідомлення, і її положення застосовуються: а) стосовно податків, утриманих у джерела стосовно сум, які виплачені з або після першого січня календарного року, що настає за роком набрання Конвенцією чинності; та б) стосовно інших податків, які стягуються під час податкових років або періодів, що починаються з або після першого січня календарного року, що настає за роком набрання Конвенцією чинності».

Відповідно ж до ч. 2 ст. 26 Конвенції «Угода між Урядом Союзу Радянських Соціалістичних Республік та Урядом Республіки Кіпр про уникнення подвійного оподаткування доходів та майна, підписана 29.10.1982, припиняє дію з дати застосування цієї Конвенції».

Враховуючи те, що Конвенція набрала чинності 7 серпня 2013 р., її положення почали застосовуватися у двосторонніх українсько-кіпрських відносинах з 1 січня 2014 р., з 1 січня 2014 р. припинили дію положення Угоди між Урядом Союзу Радянських Соціалістичних Республік та Урядом Республіки Кіпр про уникнення подвійного оподаткування доходів та майна, є підстави вважати, що відповідна законодавча пропозиція втратила свою актуальність.

2. Що ж до пропозиції денонсувати Конвенцію між Урядом України і Урядом Республіки Кіпр про уникнення подвійного оподаткування та запобігання податковим ухиленням стосовно податків на доходи та Протокол до неї, підписані 8 листопада 2012 року, зазначимо наступне.

На виконання повноважень, встановлених пунктами 5, 32 частини першої статті 85 та частиною першою статті 9 Конституції України, Верховна Рада може прийняти рішення про денонсацію міжнародних договорів України.

Відповідно до Закону України «Про міжнародні договори України» денонсація є одним з видів припинення дії міжнародного договору, тобто втрати міжнародним договором своєї сили за умов, визначених самим міжнародним договором, або за вольовим рішенням сторін. Вказаний Закон встановлює, що припинення міжнародного договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, має відбуватись у формі закону України (статті 2, 24).

Законодавство України встановлює механізм проведення денонсації, проте не містить визначення терміну «денонсація» та згадок про можливі підстави денонсації, оскільки вказані питання досить детально врегульовані міжнародним правом.

Денонсація – (від франц. *denoncer* – повідомляти, розривати) найпоширеніший в міжнародному праві спосіб *правомірного припинення* чинності міжнародних договорів шляхом відмови однієї з сторін



міжнародного договору від його виконання, що призводить до припинення дії договору<sup>1</sup>.

Віденська конвенція про право міжнародних договорів 1969 року (далі – Віденська конвенція) встановлює, що припинення договору, його денонсація або вихід з нього учасника можуть мати місце тільки в результаті застосування положень самого договору або цієї Конвенції.

Причому припинення або денонсація договору, вихід з нього одного з учасників або зупинення його дії, коли вони є результатом застосування цієї Конвенції або положень самого договору, жодною мірою не зачіпають обов'язок держави виконувати будь-яке написане в договорі зобов'язання, яке має силу для неї відповідно до міжнародного права, незалежно від договору (стаття 42, 43 Віденської конвенції).

Крім того, на відміну від інших способів розірвання міжнародних договорів (відміна, анулювання тощо) денонсація міжнародного договору має відбуватись у суворо обумовленому міжнародним правом порядку (див. статтю 65 Віденської конвенції). Зокрема, необхідними є обов'язковість завчасного попередження про намір розірвати договір, період часу після попередження про розірвання договору, після спливу якого він втрачає силу, положення договору, які можуть діяти деякий час тощо.

Звертаємо увагу, що Конвенція, яку пропонується денонсувати, передбачає порядок припинення договору. Зокрема, в ній передбачено, що «1. Ця Конвенція укладесться на невизначений строк. Будь-яка Договірня Держава може припинити дію Конвенції, шляхом надсилання дипломатичними каналами письмового повідомлення про свій намір припинити її дію за шість місяців до закінчення будь-якого календарного року, що настає по закінченню п'яти років з дати набрання чинності цієї Конвенцією. 2. У такому випадку чинність Конвенції буде припинено: а) стосовно податків, утриманих у джерела, стосовно сум, які виплачені або за якими надано кредит після завершення календарного року, в якому надано таке повідомлення; та б) стосовно інших податків за податкові роки, що починаються після завершення календарного року, в якому надане таке повідомлення» (ст. 27).

Зауважимо також, що наведені у супровідних до проекту документах аргументи на користь денонсації Конвенції та Протоколу до неї потребують обґрунтування шляхом надання належних фінансово-економічних розрахунків та статистичної інформації, які свідчили б про те, що позитивні результати такої денонсації будуть вищими за її несприятливі наслідки.

Таким чином, враховуючи відсутність належного обґрунтування внесеної законодавчої пропозиції, складність процедури денонсації міжнародних договорів та беручи до уваги, що відповідно до статті 24 Закону України «Про міжнародні договори» пропозиції щодо припинення або зупинення дії міжнародних договорів України вносяться Міністерством

<sup>1</sup> Див. Словник інономовних слів [Електронний ресурс] - режим доступу <http://slovopedia.org.ua/36/53396/238256.html>.

закордонних справ України, іншими центральними органами виконавчої влади та державними колегіальними органами відповідно до порядку, встановленого статтею 4 цього Закону для внесення пропозицій щодо укладення міжнародного договору України, вважаємо за доцільне доопрацювати і погодити вказаний законопроект з заінтересованими державними органами, зокрема з Міністерством закордонних справ України, Міністерством фінансів України, та отримати висновок Уряду, на який чинним законодавством України покладено повноваження вирішення питань щодо укладення та виконання міжнародних договорів України (п. 4 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»).

Керівник Головного управління

В.І. Борденюк

*Вик.: І.Фомін*

## ВИСНОВОК

на проєкт Закону України «Про повернення капіталів, що перебувають та зареєстровані в Республіці Кіпр, офшорних зонах та інших юрисдикціях, звільнених від подвійного оподаткування, або тих, що мають пільговий режим оподаткування»

У законопроєкті пропонується встановити «правові, економічні та організаційні засади повернення капіталів, що перебувають та зареєстровані в Республіці Кіпр, офшорних зонах та інших юрисдикціях, звільнених від подвійного оподаткування, або тих, що мають пільговий режим оподаткування».

У Пояснювальній записці до законопроєкту зазначається, що його ухвалення «унеможливить відтік капіталу з України, створить передумови для залучення додаткових фінансових коштів в економіку України та усуне можливості для ухиляння від сплати податків фізичними та юридичними особами на території України».

Головне управління, погоджуючись із необхідністю залучення додаткових коштів в економіку України, у той же час щодо запропонованого законопроєктом порядку повернення капіталу в Україну вважає доцільним зауважити наступне.

1. Насамперед, слід звернути увагу на те, що хоча у законопроєкті та поданих до нього документах і йдеться про «добровільне повернення капіталів», проте у ньому по суті пропонується примусове позбавлення власника його права на майно. Алже згідно з ч. 1 ст. 4 проєкту «у разі нездійснення повернення капіталів у порядку і строки, визначені цим Законом, фізичні та/або юридичні особи, які зареєстровані як суб'єкти підприємницької діяльності в юрисдикціях пільгового оподаткування, виключаються з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців і їхні права власності переходять до держави».

Такий підхід не повною мірою узгоджується з відповідними положеннями Конституції України, згідно з якими ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним. Примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на

підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості. Примусове відчуження таких об'єктів з наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану (частини 4, 5 ст. 41).

У той же час аналіз змісту проекту засвідчує відсутність в ньому «мотивів суспільної необхідності», що за змістом ст. 41 Конституції України має бути визначальним для проведення примусового відчуження майна.

Слід також зазначити, що за змістом положень законопроекту його вимоги щодо «добровільного повернення капіталів» поширюватимуться не тільки на вітчизняних суб'єктів господарювання, які зареєстровані в офшорних зонах, але й на суб'єктів господарювання, засновниками яких є нерезиденти. У той же час відповідно до ст. 391 Господарського кодексу України іноземні інвестори, зокрема юридичні особи, утворені за законодавством іншим, ніж законодавство України, іноземці та особи без громадянства, які не мають постійного місця проживання на території України, мають право здійснювати інвестиції на території України. При цьому згідно з вимогами ст. 19 Закону України «Про інвестиційну діяльність» держава гарантує захист інвестицій незалежно від форм власності, а також іноземних інвестицій. Захист інвестицій забезпечується законодавством України, а також міжнародними договорами України. Інвесторам, у тому числі іноземним, забезпечується рівноправний режим, що виключає застосування заходів дискримінаційного характеру, які могли б перешкодити управлінню інвестиціями, їх використанню та ліквідації, а також передбачаються умови і порядок вивозу вкладених цінностей і результатів інвестицій. Інвестиції не можуть бути безоплатно націоналізовані, реквізовані або до них не можуть бути застосовані заходи, тотожні за наслідками. Такі заходи можуть застосовуватися лише на основі законодавчих актів України з відшкодуванням інвестору в повному обсязі збитків, заподіяних у зв'язку з припиненням інвестиційної діяльності. Порядок відшкодування збитків інвестору визначається в зазначених актах.

Зауважимо також про сумнівність пропозиції ч. 1 ст. 4 проекту в частині виключення відповідних суб'єктів з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, оскільки компанії, які зареєстровані в офшорних зонах, у своїй більшості не мають відношення до українських реєстрів.

2. Проект не містить чіткого механізму «виявлення» осіб, які повинні повернути капітали в Україну, а також тих осіб, які не здійснять таке повернення, що, практично, зводить нанівець вимоги законопроекту. Слід зауважити, що український підприємець, який зареєстрував компанію в офшорній зоні (а їх в світі існує більше 40), формально ні в яких реєстрах країни реєстрації офшорної компанії не фігурує. Зазвичай, він діє як довірена особа компанії. Оскільки однією з найсильніших сторін будь-якого офшору вважається конфіденційність та надзвичайна складність процесу визначення

реального власника, то інформація про реальних вигодонабувачів може бути розкрита у деяких офшорних юрисдикціях тільки за судовим рішенням після подання ФАТФ або Інтерполу. У той же час лише на підставі прийнятого Верховною Радою України закону така інформація не розкриватиметься.

3. У проєкті пропонуються однякові умови повернення капіталів, що перебувають та зареєстровані в Республіці Кіпр, офшорних зонах та інших юрисдикціях, звільнених від подвійного оподаткування, або тих, що мають пільговий режим оподаткування капіталу, як для капіталів, що одержані та вивезені в офшорні зони легально із дотриманням чинного на той час законодавства, так і для тих капіталів, які одержані в результаті порушення законодавства (наприклад, з яких не сплачено податки, збори (обов'язкові платежі) до бюджетів та державних цільових фондів або одержаних злочинним шляхом).

Звертаємо увагу на те, що у світовій практиці під «поверненням капіталів» розуміється так звана «амністія капіталів», тобто процедура визнання державою прав на кошти, виведені із законного економічного обороту з метою приховування доходів або ж майно, неформлене у відповідності із законодавством. При цьому легалізація капіталу переважно поширюється на кошти, отримані шляхом ухилення від сплати податкових, митних, інших загальнообов'язкових платежів або внаслідок порушення валютного законодавства, та не може стосуватися коштів та майна, отриманих в результаті вчинення кримінальних правопорушень (злочинів проти особи, корупційних правопорушень, продажу зброї, наркотиків, шахрайства, розкрадання майна, тощо).

Застосування ж положень законопроєкту може призвести до легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, що не узгоджується із Конвенцією Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму (ратифікована 17.11.2010 р. Законом № 2698- VI) та Законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму». До того ж, держава, приймаючи рішення щодо амністування капіталів, які нажиті злочинним шляхом, визнає своє безсилля в боротьбі з тіньовою економікою правовими засобами. Крім того, така амністія вважатиметься несправедливою стосовно законотворчих громадян.

У той же час якщо буде прийнято рішення щодо повернення капіталів, незважаючи на умови їх отримання, то для ефективного законодавчого забезпечення звільнення осіб, які вважатимуться суб'єктами повернення капіталу, від кримінальної відповідальності, необхідно або докладно вписати підстави та порядок такого звільнення у даному законопроєкті із обов'язковим застосуванням щодо такого звільнення слова «амністія», або ж одночасно із даним законопроєктом внести та прийняти окремий закон про умови амністії для осіб, які здійснили повернення капіталів відповідно до

закону. При цьому необхідно передбачити і чітко виписати у тексті закону усі можливі ситуації та варіанти, зокрема, дати вичерпний перелік злочинів, на які поширюється амністія (у проекті такого переліку не дано, в результаті чого стає можливою легалізація коштів та майна, здобутих, наприклад, шляхом розбою (ст. 187 КК), вимагання (ст. 189 КК), бандитизму (ст. 257 КК), що не може вважатись прийнятним.

Також варто внести певні зміни до законів України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» і «Про оперативно-розшукову діяльність» щодо удосконалення діяльності відповідних підрозділів правоохоронних органів щодо боротьби зі злочинами у сфері господарської діяльності, які завдають найбільш суттєвих збитків державі.

4. Положення законопроекту суперечать міжнародним договорам України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Ці договори згідно з частиною першою статті 9 Конституції України є частиною національного законодавства України. Зокрема, Україною укладено низку міжнародних договорів про уникнення подвійного оподаткування, сприяння та захист інвестицій, в тому числі і з країнами з «пільговим режимом оподаткування». До таких договорів належала і чинна свого часу Угода між Урядом Союзу Радянських Соціалістичних Республік та Урядом Республіки Кіпр про уникнення подвійного оподаткування доходів та майна, яка застосовувалася відповідно до статті 7 Закону України «Про правонаступництво України» та діяла до набрання чинності новими договорами. Зокрема, Конвенцією між Урядом України і Урядом Республіки Кіпр про уникнення подвійного оподаткування та запобігання податковим ухилянням стосовно податків на доходи та Протоколом до неї, підписаних 08.11.2012 р. та ратифікованих 04.07.2013 р. Законом України № 412-VII.

5. Недостатньо обґрунтовано вважаємо пропозицію проекту, згідно з якою повернені капітали з офшорних зон мають передаватися *«суб'єктам підприємницької діяльності, що здійснюють підприємницьку діяльність на території України»*. Зокрема, неясно, яким саме суб'єктам підприємницької діяльності передаватимуться такі капітали та на яких умовах.

Крім того, в законопроекті не визначається: у якому порядку буде декларуватися та оцінюватися капітал, який повертатиметься в Україну; якими документами та у який спосіб буде підтверджуватися така фінансова операція; порядок надання державою гарантій суб'єкту господарювання, що протягом періоду повернення капіталів, який згідно з проектом становить три місяці, та у подальшому проти нього не порушуватиметься кримінальна справа, не розпочинатиметься провадження у справі про адміністративне правопорушення з підстав порушення податкового чи іншого законодавства у зв'язку з одержанням капіталу, що повертається тощо.

6. На думку Головного управління, запровадження механізму повернення (легалізації) капіталів потребус врахування міжнародного



США<sup>1</sup>.

У той же час у Грузії в 2005 р. податкова амністія була повністю провалена внаслідок відсутності бажаючих легалізувати свої доходи, не дивлячись навіть на низьку процентну ставку – лише 1% вартості задекларованих доходів (за виключенням восьми осіб). Наприкінці 2005 р. до бюджету Грузії надійшло усього 35,0 тис. доларів США, замість очікуваних 4,0 млн. доларів США (див. <http://news.finance.ua/ua/~2/0/all/2009/05/07/159783>).

До речі, і проведена у 2012 р. «Податкова амністія» в Іспанії виявилася неефективною, оскільки принесла до бюджету тільки 1,2 млрд. євро замість запланованих 2, 5 млрд. євро.

Загалом, міжнародний досвід свідчить, що для ефективного проведення економічної амністії необхідним є виконання принаймні таких умов: одноразове проведення амністії; її неконфіскаційний характер; достатні гарантії щодо звільнення від відповідальності за задекларовані об'єкти; гарантії щодо конфіденційності інформації; поєднання амністії з більш жорсткими умовами відповідальності у випадку подальшого приховування доходів. Водночас, законопроект, що розглядається, на наш погляд, значною мірою не враховує зазначених умов.

При прийнятті рішення про легалізацію доходів важливим також є і психологічний аспект такого рішення. Дослідження, проведені, зокрема, соціологічною службою Центру Разумкова ще у 2004 р., свідчать, наприклад, про те, що легалізацію тіньових капіталів в Україні вважають необхідною майже дві третини (61,4%) громадян і лише 15,9% дотримуються протилежної думки. Більшість (57,6%) громадян упевнені у необхідності створення умов, за яких капітали, вивезені за кордон, могли б бути повернуті до України і вкладені в розвиток українських підприємств. Майже половина (45,9%) громадян вважають, що потрібно пробачити минулі порушення законів тим підприємцям, які готові вивести свої капітали «з тіні» та/або повернути їх із-за кордону і вкласти в економіку України<sup>2</sup>.

7. Оскільки за змістом відповідних положень Конституції України (стаття 116) та Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (стаття 20) проведення державної політики у всіх сферах суспільного життя забезпечує Кабінет Міністрів України, то було б логічним для прийняття виваженого рішення щодо внесеного законопроекту отримати відповідний експертний висновок Уряду.

Керівник Головного управління

В. Борденюк

*Вик. Є. Гринько*

<sup>1</sup> Див. Проблеми нерозподілу власності та легалізації тіньових капіталів в Україні. Матеріали до Фахової дискусії – К. Центр Разумкова. 2004. – С. 30–31.

<sup>2</sup> Там само. – С. 12.



**ВИСНОВОК**  
**на проект Закону України «Про ліквідацію приватних монополій»**  
**(реєстр. № 1109 від 28.11.2014 р.)**

У проекті визначаються правові, економічні організаційні засади ліквідації приватних монополій та врегульовуються відносини, пов'язані з її проведенням. Необхідність його прийняття обґрунтовуються у Пояснювальній записці до проекту тим, що «за відсутності конкуренції приватні монополії збільшують ціни на роботи, товари та послуги, не підвищуючи заробітну платню робітникам, мінімізують сплату податків тощо. Така ситуація призводить до втрати державою свого економічного суверенітету; єдиним виходом з неї є ліквідація приватних монополій».

Головне управління, проаналізувавши законопроект, вважає за доцільне висловити щодо нього такі зауваження.

1. Законопроект не має самостійного предмету регулювання, оскільки відносини, які в ньому регулюються, вже регламентовані законодавством України про економічну конкуренцію. Зокрема, згідно з статтею 53 Закону України «Про захист економічної конкуренції», якщо «суб'єкт господарювання зловживає монополюним (домінуючим) становищем на ринку, органи Антимонопольного комітету України мають право прийняти рішення про примусовий поділ суб'єкта господарювання, що займає монополюне (домінуюче) становище». Таким чином, якщо є необхідність деталізувати порядок реалізації згаданої норми, то юридично коректніше для цього внести відповідні зміни до Закону України «Про захист економічної конкуренції», а не приймати спеціальний закон, як це пропонують суб'єкти права законодавчої ініціативи. Слід також звернути увагу на те, що пропонуючи ліквідувати приватні монополії, проект не передбачає ліквідацію державних чи комунальних монополій, діяльність яких також не завжди має позитивний ефект, і яким притаманні ті ж самі недоліки, якими суб'єкти права законодавчої ініціативи обґрунтовують ліквідацію приватних монополій. Більш того, у статті 6 проекту практично йдеться про перетворення приватних монополій на державні шляхом їх викупу. Крім цього, обмеження сфери дії проекту лише приватними монополіями, на нашу думку, не повністю узгоджується з конституційним принципом рівності всіх суб'єктів права власності перед законом (частина 4 статті 13 Конституції України).

2. У проекті відсуне визначення змісту поняття «приватна монополія», ліквідація яких є його предметом. Із змісту частини 2 статті 1 проекту складається враження, що монополія - це фізична або приватна юридична особа та пов'язані з нею особи, частка якої на загальнодержавному чи регіональному ринку товарів (робіт, послуг) перевищує 25 відсотків цього ринку. Зазначимо, що це не узгоджується з статтею 12 Закону України «Про захист економічної конкуренції», згідно з якою:

«1. Суб'єкт господарювання займає монополієне (домінуюче) становище на ринку товару, якщо: на цьому ринку у нього немає жодного конкурента; не зазнає значної конкуренції внаслідок обмеженості можливостей доступу інших суб'єктів господарювання щодо закупівлі сировини, матеріалів та збуту товарів, наявності бар'єрів для доступу на ринок інших суб'єктів господарювання, наявності пільг чи інших обставин.

2. Монополієним (домінуючим) вважається становище суб'єкта господарювання, частка якого на ринку товару перевищує 35 відсотків, якщо він не доведе, що зазнає значної конкуренції.

3. Монополієним (домінуючим) також може бути визнане становище суб'єкта господарювання, якщо його частка на ринку товару становить 35 або менше відсотків, але він не зазнає значної конкуренції, зокрема внаслідок порівняно невеликого розміру часток ринку, які належать конкурентам.

4. Вважається, що кожен із двох чи більше суб'єктів господарювання займає монополієне (домінуюче) становище на ринку товару, якщо стосовно певного виду товару між ними немає конкуренції або є незначна конкуренція і щодо них, разом узятих, виконуються одна з умов, передбачених частиною першою цієї статті.

5. Монополієним (домінуючим) вважається також становище кожного з кількох суб'єктів господарювання, якщо стосовно них виконуються такі умови: сукупна частка не більше ніж трьох суб'єктів господарювання, яким на одному ринку належать найбільші частки на ринку, перевищує 50 відсотків; сукупна частка не більше ніж п'яти суб'єктів господарювання, яким на одному ринку належать найбільші частки на ринку, перевищує 70 відсотків - і при цьому вони не доведуть, що стосовно них не виконуються умови частини четвертої цієї статті».

При цьому у проекті не враховано, що само по собі монополієне становище не є підставою для примусової ліквідації відповідного суб'єкта господарювання. Як зазначено, у цитованій статті 35 Закону України «Про захист економічної конкуренції» примусова ліквідація застосовується у разі, якщо суб'єкт господарювання зловживає монополієним (домінуючим) становищем на ринку.

Не враховано у проекті те, що у деяких випадках монополія є природною, тобто такою, коли «задоволення попиту на цьому ринку є більш ефективним за умови відсутності конкуренції внаслідок технологічних особливостей виробництва (у зв'язку з істотним зменшенням витрат

виробництва на одиницю товару в міру збільшення обсягів виробництва), а товари (послуги), що виробляються суб'єктами природних монополій, не можуть бути замінені у споживанні іншими товарами (послугами), у зв'язку з чим попит на цьому товарному ринку менше залежить від зміни цін на ці товари (послуги), ніж попит на інші товари (послуги) (далі - товари)» (стаття 1 Закону України «Про природні монополії»). Як видно із цього визначення, результатом ліквідація таких монополій буде збільшення цін та інші негативні для споживачів наслідки на відповідному ринку.

6. Згідно з статтею 3 проекту добровільна ліквідація приватної монополії здійснюється за рахунок відчуження частки належних їй об'єктів, придбаних у процесі приватизації державного майна. Проте такий підхід не враховує того, що зазначене майно може не використовуватися для виробництва товарів, щодо яких відповідний суб'єкт господарювання є монополістом, а, отже, його відчуження не матиме позитивних наслідків для демонополізації відповідного ринку. Крім цього, у проекті не враховано, що зменшення долі монополіста на певному ринку можливо досягти і іншими шляхами, наприклад, перепрофілюванням відповідного виробництва, або поділом самого монополіста. Сумнівною є пропозиція, згідно з якою «відчуження об'єктів добровільної ліквідації природної монополії здійснює Фонд державного майна України в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України» (частина 3 статті 3 проекту), оскільки, якщо ліквідація добровільна, то доцільніше передбачити її проведення самою монополією.

7. Згідно з статтею 4 проекту зміст примусової ліквідації приватної монополії полягає у позбавленні суб'єктів господарювання об'єктів права приватної власності, а згідно з статтею 5 ці об'єкти передаються до державної власності з наступною сплатою коштів за продані об'єкти. Обидві статті, на наш погляд, суперечать положенням Конституції України, частина 6 статті 41 якої передбачає, що примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості. Примусове відчуження таких об'єктів з наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

8. У статті 7 проекту передбачається розміщення в мережі Інтернет та у засобах масової інформації переліку приватних монополій. У зв'язку з цим зауважимо, що монополільне становище на ринку само по собі не є протизаконним, а тому у законодавстві України не варто передбачати створення такого собі «чорного списку» у вигляді переліку приватних монополій, який має оприлюднюватися Антимонопольним комітетом України у засобах масової інформації та розміщуватися на його сторінці в мережі Інтернет. Це стосується також відповідного положення частини 2 статті 4 проекту.

9. Викликає зауваження адресований Кабінету Міністрів України припис, згідно з яким Кабінет Міністрів України повинен підготувати та

подаги на розгляд Верховної Ради України пропозиції про внесення змін до приведення законодавчих актів, що впливають із цього Закону (пункт 3.1 статті 8 проекту). Річ у тому що відповідно до частини 8 статті 90 Регламенту Верховної Ради України, якщо для реалізації положень поданого законопроекту після його прийняття необхідні зміни до інших законів, такі зміни мають викладатися в розділі «Перехідні положення» цього законопроекту або в одночасно внесеному його ініціатором окремому законопроекті. До законопроекту додається перелік законів та інших нормативних актів, прийняття або перегляд яких необхідно здійснити для реалізації положень законопроекту в разі його прийняття.

*Узагальнюючий висновок: За результатами розгляду в першому читанні законопроект доцільно відхилити.*

**Керівник Головного управління**

**В.І.Борденюк**

Вик. І В.Зуб, О.А.Шевченко, Е.В.Вальковський

## ВИСНОВОК

на проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку використання природного газу, видобутого на території України»  
(реєстр. № 2408а від 17.07.2015 р.)

Метою законопроекту є першочергове забезпечення газом власного видобутку населення України для власних побутових потреб, теплогенеруючих та теплопостачальних організацій, бюджетних установ та організації. З цією метою пропонуються відповідні зміни до законів України «Про ринок природного газу» та Закону України «Про нафту і газ».

Головне управління з приводу внесеного законопроекту вважає за доцільне висловити такі міркування.

В цілому підтримуючи спрямованість законопроекту, одночасно зауважимо, що його прийняття не забезпечить досягнення у повному обсязі визначеної у Пояснювальній записці мети законопроекту – «усунення додаткових факторів, що зумовлюють зубожіння населення» за рахунок здешевлення природного газу без відповідного корегування методології визначення тарифів на природний газ для відповідних споживачів, в основу якої на сьогодні покладено так званий «імпортний паритет».

У зв'язку з цим для прийняття виваженого рішення щодо внесеного законопроекту доцільно отримати висновки Регулятора, який, відповідно до ч. 1 ст. 4 Закону України «Про ринок природного газу», здійснює державне регулювання ринку природного газу у межах повноважень, визначених цим Законом та іншими актами законодавства, а також центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики в нафтогазовому комплексі, який, відповідно до ч. 7 цієї ж статті формує та реалізує державну політику в нафтогазовому комплексі з урахуванням положень Енергетичної стратегії України.

До проекту слід зауважити і таке.

Звертаємо увагу на необхідність дотримання термінології, що встановлюється в чинному законодавстві, зокрема, у Законі України «Про ринок природного газу», до якого пропонуються зміни. У ньому, зокрема,

вживається поняття «побутовий споживач» (п. 23 ст. 1), під яким розуміється фізична особа, яка придбаває природний газ з метою використання для власних побутових потреб, у тому числі для приготування їжі, підігріву води та опалення своїх жилих приміщень, що не включає професійну та комерційну діяльність. Також у згаданому Законі використовується окремий термін «споживач» (п. 37 ст. 1), під яким розуміється фізична особа, фізична особа - підприємець або юридична особа, яка отримує природний газ на підставі договору постачання природного газу з метою використання для власних потреб, а не для перепродажу, або використання в якості сировини.

У ч. 2 нової ст. 4-2 Закону України «Про нафту і газ» та ч. 2 нової ст. 12-1 Закону України «Про ринок природного газу» зазначається, що якщо обсяг природного газу, видобутого на території України, більший від обсягу спожитого природного газу фізичними особами, теплогенеруючими та тепlopостачальними організаціями, бюджетними установами та організаціями, то постачання надлишкового обсягу природного газу здійснюється будь-яким іншим споживачем. У даному випадку не визначаються, за який період встановлюється факт такого перевищення (місяць, квартал, рік) та що є підставою для встановлення такого факту (дані фактичного споживання газу чи розрахункові планові показники на основі прогнозного балансу).

Замість формулювання «природний газ, видобутий на території України», більш доцільним видається вживати формулювання «природний газ, видобутий в межах території України, континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони».

Керівник Головного управління

В.І.Борденюк