



# ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

## КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРАВОСУДДЯ

---

### В И С Н О В О К

#### **щодо проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення стягнення в дохід держави необґрунтованих активів (реєстр. № 5142 від 20 вересня 2016 року)**

За дорученням Голови Верховної Ради України від 20 вересня 2016 року Комітет з питань правової політики та правосуддя розглянув на своєму засіданні 02 листопада 2016 року (протокол № 52) проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення стягнення в дохід держави необґрунтованих активів (реєстр. № 5142 від 20 вересня 2016 року), поданий Кабінетом Міністрів України (далі – Законопроект).

Згідно з пояснювальною запискою основною метою Законопроекту є запровадження інституту стягнення в дохід держави необґрунтованих активів до закінчення кримінального провадження, під час якого й були виявлені такі активи, правомірність походження яких не доведена, в той час як підозрюваний у кримінальному провадженні корупційних злочинів фактично може ними користуватись та розпоряджатись, який у світовій практиці правозастосування має усталену назву «Non-Conviction Based Asset Forfeiture», або «цивільна конфіскація».

Для досягнення мети авторами пропонується застосування інституту виключно до майна, яке виявлено в ході розслідування корупційних злочинів щодо особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування з метою звуження фокусу його дії на найбільш розповсюджені випадки відповідних протиправних дій та попередження зловживань при його застосуванні. При цьому, пропонується застосування інституту лише до коштів у готівковій та безготівковій формі в національній та іноземних валютах, цінних паперів та інших платіжних документів, банківських металів та дорогоцінного каміння з огляду на можливість швидкого відчуження чи перетворення цих видів майна на практиці шляхом застосування сучасних інструментів у банківському та фінансовому секторі, а

також підвищений ризик їх приховання підозрюваним. Так, процедуру стягнення необґрунтованих активів Законопроектом пропонується встановити у Цивільному процесуальному кодексі України (далі – ЦПК України) із застосуванням загальних засад цивільного судочинства та особливостей, передбачених окремою главою цього кодексу.

Також, з метою реалізації механізму стягнення в дохід держави необґрунтованих активів до закінчення кримінального провадження, під час якого були виявлені такі активи, проектом Закону пропонується внести зміни до Кримінального процесуального кодексу України, якими передбачити можливість накладення судом арешту на такі активи з метою забезпечення їх подальшого стягнення, а також до Кримінального кодексу України (далі – КК України), законів України «Про безоплатну правову допомогу», «Про судовий збір», «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів».

Розглядаючи Законопроект, Комітет з питань правової політики та правосуддя виходить з такого.

Статтею 124 Конституції України визначено, що правосуддя в Україні здійснюється виключно судами, юрисдикція яких поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі.

Положеннями статті 41 Конституції України передбачено, що ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним. Зокрема, і в статті 1 Першого протоколу до Конвенції Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод закріплено право кожної фізичної чи юридичної особи безперешкодно користуватися своїм майном.

Водночас, положеннями зазначеної норми Протоколу встановлено, що позбавлення особи її власності допускається в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права, а також визнано право держави вводити в дію такі закони, які вона вважає за необхідне, щоб здійснювати контроль за користуванням майном відповідно до загальних інтересів або для забезпечення сплати податків чи інших зборів або штрафів.

Законодавче визначення дієвої процедури повернення державі активів, набутих в незаконний спосіб, є необхідним заходом для гарантування національної безпеки України, свого роду інструментом для усунення наслідків корупційних злочинів та їх попередження у майбутньому.

Разом з тим, члени Комітету вважають за доцільне висловити ряд зауважень до Законопроекту.

Перш за все, варто звернути увагу, що назва Законопроекту не зовсім відповідає його змісту, оскільки ним передбачається внесення змін не лише до цивільного законодавства щодо стягнення необґрунтованих активів в дохід держави, але й до кримінального законодавства стосовно спеціальної конфіскації.

Разом з тим, запропоноване Законопроектом внесення змін до статей 96<sup>1</sup>, 96<sup>2</sup> КК України допускатиме спеціальну конфіскацію майна у випадку закриття кримінального провадження у зв'язку зі смертю підозрюваного, обвинуваченого. Однак, реалізація даної норми призведе до конфіскації майна особи, вина якої у вчиненні злочину не доведена, що містить ознаки неузгодженості з положеннями статті 62 Основного Закону України, згідно якої особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду.

Положення частини четвертої статті 233<sup>4</sup> ЦПК України Законопроекту про те, що стягнення необґрунтованих активів у дохід держави не є заходом юридичної відповідальності також видаються сумнівним з огляду на наступне.

Юридична відповідальність – вид соціальної відповідальності, сутність якої полягає у застосуванні до правопорушників (фізичних та юридичних осіб) передбачених законодавством санкцій, що забезпечуються у примусовому порядку державою. Юридична відповідальність є правовідношенням між державою в особі її органів (суду, спец. інспекцій тощо) і правопорушником, до якого застосовують юридичні санкції з негативними для нього наслідками (позбавлення волі, штраф, відшкодування шкоди тощо) (Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю70 Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. — К.: «Укр. енцикл.», 1998).

Зокрема, одним із видів юридичної відповідальності є цивільно-правова відповідальність, яка передбачає застосування державного примусу до правопорушника шляхом позбавлення особи певних благ чи покладення обов'язків майнового характеру.

Також члени Комітету звернули увагу, що як у чинному законодавстві України, так і в Законопроекті, відсутнє визначення «номінального власника», яке давало б змогу чітко розуміти хто є таким власником.

Крім того, відсутні визначення термінів «необґрунтованого активу» та «розумного сумніву», у зв'язку з чим виникає ризик неоднозначного розуміння норм Законопроекту. Хоча Конституційний Суд України у своїх рішеннях від 22 вересня 2005 року № 5-рп, від 30 вересня 2010 року № 20-рп, від 22 грудня 2010 року № 23-рп неодноразово наголошував на необхідності дотримання принципу правової визначеності та недопущення двозначності правової норми як складових елементів принципу верховенства права, встановленого у статті 8 Конституції України.

Згідно правової позиції Конституційного Суду України елементами верховенства права є принципи рівності і справедливості, правової визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі.

У рішенні Європейського Суду з прав людини у справі «Брумареску проти Румунії» від 28 листопада 1999 року Суд вказав, що принцип правової визначеності є одним із фундаментальних аспектів верховенства права.

У Звіті про верховенство права Європейської комісії за демократію через право (Венеціанська комісія), затвердженому Венеціанською комісією на 86-й пленарній сесії 25-26 березня 2011 року, зазначено, що правова визначеність вимагає, щоб юридичні норми були ясними і точними та були спрямовані на те, щоб забезпечувати постійну прогнозованість ситуацій і виникаючих правовідносин.

Законопроектом пропонується покласти обов'язок спростування наявності у активів ознак необґрунтованості на відповідача (доповнення до частини першої статті 60 ЦПК України). Однак, зазначений підхід не відповідає загальним засадам цивільного права щодо презумпції правомірності набуття права власності на майно: «Право власності вважається набутих правомірно, якщо інше прямо не впливає із закону або незаконність набуття права власності не встановлена судом» (частина друга статті 328 ЦК України).

Крім того, частиною другою статті 233<sup>11</sup> ЦПК України Законопроекту передбачено право оскаржити рішення суду в апеляційному порядку до Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ. Однак, варто звернути увагу, що діяльність Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ припиняється у зв'язку з набранням чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» та новою редакцією Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Внаслідок чого питання апеляційного оскарження рішення суду буде не врегульовано, що призведе до порушення гарантованого Основним Законом України права на судовий захист.

Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України, викладеної у Рішенні від 22 вересня 2005 року № 5-рп (справа про постійне користування земельними ділянками), Україна як демократична і правова держава закріпила принцип поваги і непорушності прав та свобод людини, утвердження і забезпечення яких є головним обов'язком держави. Конституційний принцип правової держави вимагає від неї утримуватися від обмеження загальноновизнаних прав і свобод людини і громадянина та передбачає встановлення правопорядку, який повинен гарантувати кожному утвердження і забезпечення прав і свобод (абзаци перші підпунктів 5.3 і 5.4 пункту 5 мотивувальної частини).

Згідно пунктів 7, 14, 22 частини першої статті 92 Основного Закону України виключно законами України визначаються правовий режим власності, судочинство, організація і діяльність прокуратури, органів дізнання і слідства, а також засади цивільно-правової відповідальності.

Положеннями Основного Закону України передбачено, що прийняття законів належить до повноважень Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в Україні (стаття 75, пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України).

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України, висловивши ряд зауважень до положень Законопроекту, вважає за

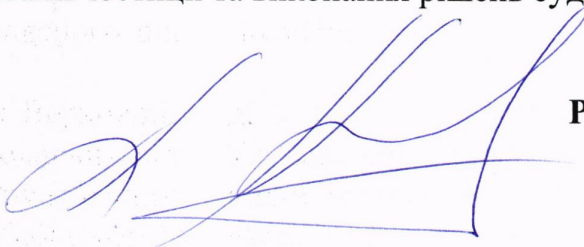
доцільне за результатами розгляду в першому читанні проект Закону повернути суб'єкту законодавчої ініціативи на доопрацювання.

На підставі викладеного вище, Комітет з питань правової політики та правосуддя вирішив:

1. Рекомендувати Верховній Раді України проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення стягнення в дохід держави необґрунтованих активів (реєстр. № 5142 від 20 вересня 2016 року), поданий Кабінетом Міністрів України, за результатами розгляду в першому читанні прийняти за основу.

2. Доповідачем від Комітету з цього питання під час розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України визначено голову підкомітету з питань діяльності органів юстиції та виконання рішень судів Алексєєва І.С.

**Голова Комітету**



**Р.П. КНЯЗЕВИЧ**