

УДК 343.296

Ганна Буяджи,канд. юрид. наук, Державний секретар
Міністерства юстиції України

ІСТОРІЯ ФОРМУВАННЯ ТА ПЕРЕДУМОВИ ВИНИКНЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ВИЯВЛЕННЯ, РОЗШУКУ ТА УПРАВЛІННЯ АКТИВАМИ, ОДЕРЖАНИМИ ВІД КОРУПЦІЙНИХ ТА ІНШИХ ЗЛОЧИНІВ

У статті вперше комплексно досліджуються передумови та юридичні підстави створення Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, – нового органу державної влади, наділеного абсолютно новими функціями. Автор аналізує міжнародний досвід у сфері виявлення, розшуку активів, на які може бути накладено арешт у кримінальному провадженні. Крім того, у статті приділяється увага порівняльному аналізу міжнародної правової допомоги та особливостям обміну інформацією між країнами щодо неправомірно одержаних активів.

Ключові слова: Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів; АРМА; виявлення та розшук активів, на які може бути накладено арешт у кримінальному провадженні; управління активами; принцип взаємності; обмін інформацією про неправомірно одержані активи; міжнародна правова допомога.

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (далі – Національне агентство та/або АРМА) є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері: 1) виявлення та розшуку активів, на які може бути накладено арешт у кримінальному провадженні, 2) управління активами, на які накладено арешт або які конфісковано у кримінальному провадженні. АРМА за змістом, обсягом функцій і правовим статусом не має аналогів у системі органів державної влади в Україні. Враховуючи, що Національне агентство є абсолютно новим органом, яке на відміну від інших антикорупційних органів виконує функції, які до нього в Україні ніхто не виконував, необхідно дослідити особливості його правового статусу, а також передумови його формування. У зв'язку із цим актуальність даної статті не викликає сумнівів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Натепер в Україні відсутні комплексні дослідження передумов виникнення та особливостей функціонування АРМА. Ця стаття базується на положеннях міжнародних нормативних актів та чинному законодавстві України, а також матеріалах самого Національного агентства.

Цілі та завдання статті – дослідити історію формування, передумови виникнення та особливості функціонування Національного агентства як нового органу виконавчої влади.

Виклад основного матеріалу. Національне агентство було створене відповідно до спеціального Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» від 10.11.2015 № 772-VIII, який набув чинності 11.12.2015 і був уведений в дію 11.06.2016 (далі – Закон) [1].

Національне агентство є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, основною метою якого є сприяння процесуальній діяльності слідчого, детектива, прокурора, слідчого судді, суду, спрямованій на забезпечення невідворотності настання негативних наслідків вчинення кримінальних правопорушень, насамперед корупційних. Ця мета досягається, перш за все, шляхом управління вартістю арештованого майна, позбавлення винних осіб економічних переваг, одержаних внаслідок їхньої протиправної поведінки, а також унеможливлення одержання ними будь-яких вигод від вчинення кримінального правопорушення.

Слід зазначити, що установи, подібні до Національного агентства, існують у всіх 28 країнах – членах Європейського Союзу – та більш ніж у 100 юрисдикціях по всьому світу. Основною передумовою створення таких установ у ЄС було Рішення Ради Європейського Союзу (2007/845/JHA від 06.12.2007) [2], згідно з яким держави – учасниці ЄС повинні заснувати офіси з питань розшуку та повернення активів, на які може бути накладено арешт у кримінальному провадженні (або надати аналогічні повноваження існуючим органам). Другим ключовим актом права ЄС у відповідній сфері є Директива ЄС № 2014/42/EU від 03.04.2014 [3], яка передбачає необхідність вжиття заходів з ефективного розпорядження активами, на які накладено арешт, а також створення спеціальних інституцій, відповідальних за управління такими активами з метою їх збереження або збереження їх вартості. У Директиві зазначається, що з метою ефективного управління існує можливість здійснення реалізації активів.

Отже, з 2014 року для всіх країн-членів ЄС виникло зобов'язання створити (призначити) установу, яка б здійснювала управління арештованим (а не конфіскованим) майном у кримінальному провадженні з метою попередження втрати ним вартості. Станом на сьогодні відповідне зобов'язання виконане усіма країнами Євросоюзу.

Слід зазначити, що метою діяльності установ із розшуку активів у країнах ЄС та інших юрисдикціях є пошук та надання правоохоронним органам інформації про існування активів, які можуть бути арештовані, з джерел в межах юрисдикції розташування відповідної установи та з іноземних юрисдикцій. Таким чином, ця функція певною мірою подібна до функції міжнародної правової допомоги, але не дублює її.

Функція міжнародної правової допомоги є найширшим інструментом міжнародної взаємодії з питань розслідування злочинів. Вона здійснюється центральними установами, визначеними в міжнародних актах. В Україні ця функція покладається на Генеральну прокуратуру України та Міністерство юстиції України. Матеріали, одержані в межах відповіді на запит про міжнародну правову допомогу, зазвичай можуть бути використані як доказ у кримінальному провадженні.

Функція з трансграничного обміну інформацією про активи, що можуть бути арештовані, є вужчою за змістом порівняно з міжнародною правовою допомогою й охоплює лише пошук інформації про майно, що може бути арештоване. Ця функція здійснюється не центральними установами, а спеціально призначеними офісами та може реалізовува-

тись на так званих засадах взаємності, тобто без обов'язкового укладення міжнародного договору. Отримані в такий спосіб дані зазвичай мають характер розвідувальної інформації, тобто не можуть бути використані як доказ у питаннях розслідування злочину, але є достатніми для накладення арешту на майно. Такий інструмент обміну інформацією був винайдений та започаткований в іноземних юрисдикціях поряд із міжнародною правовою допомогою з метою більш швидкого і не обтяженого формальностями обміну інформацією телекомунікаційними засобами.

Трансграничний розшук активів в іноземних юрисдикціях може відбуватись у два етапи. Спершу – оперативний розшук таких активів через мережі установ, подібних до Національного агентства (для цілей арешту). Потім, за наслідками одержання оперативної інформації про існування відповідних активів в конкретній юрисдикції, – шляхом надіслання запиту про міжнародну правову допомогу (для цілей конфіскації, спеціальної чи розширеної конфіскації).

Взаємодія установ, аналогічних Національному агентству, у світі відбувається через низку спеціалізованих мереж з обміну даними про активи, що можуть бути арештовані, або безпосередньо один з одним на засадах взаємності (тобто *ad hoc* – без укладення міжнародного договору).

Сьогодні органи країн світу, які опікуються питаннями повернення та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, співпрацюють між собою в рамках універсальних та регіональних мереж/ініціатив, зокрема таких, як:

1) Камденська міжвідомча мережа з питань повернення активів (*CARIN – Camden Assets Recovery Interagency Network*) – неформальна мережа, яка включає експертів у сфері розшуку незаконних активів.

CARIN є центром кращих практик в усіх аспектах боротьби з доходами, отриманими злочинним шляхом та має на меті підвищення ефективності зусиль держав-членів у їхній діяльності, спрямованій на позбавлення злочинців незаконних доходів. Водночас статус контактної пункту в цій мережі дозволяє здійснювати обмін інформацією з питань виявлення та розшуку активів з контактними пунктами з іноземних країн.

3) Ініціатива з повернення викрадених активів (*StAR – Stolen Asset Recovery Initiative*) – партнерська ініціатива Групи Світового банку та Управління Організації Об'єднаних Націй з наркотиків і злочинності, яка підтримує міжнародні зусилля, спрямовані на припинення практики приховування активів, отриманих від корупційних злочинів.

StAR працює з країнами, що розвиваються, та фінансовими центрами з метою запобігання відмиванню доходів, отриманих від корупційних злочинів, та своєчасного повернення викрадених активів; надає допомогу країнам у розробленні нормативно-правової бази, необхідної для повернення активів, та працює зі своїми партнерами у всьому світі у напрямі розроблення ефективних інструментів, пов'язаних із запобіганням розкраданню активів.

3) Глобальна ініціатива контактних пунктів Інтерполу (*Interpol Global Focal Point Initiative*) – формує платформу для обміну інформацією в частині розшуку та повернення незаконних активів.

Безпосередньою стратегічною метою цієї ініціативи є обмін інформацією щодо виявлення незаконних активів та сприяння їх поверненню до країн походження. Статус контактного пункту в цій ініціативі також дозволяє здійснювати безпосередній обмін інформацією щодо розшуку та виявлення активів з іншими її контактними пунктами.

4) Регіональні мережі експертів-практиків у сфері виявлення та розшуку незаконних активів (за аналогією з CARIN), які працюють на взаємній основі не лише в рамках свого регіону, але й з іншими універсальними мережами з виявлення та повернення активів та третіми країнами в якості спостерігачів – міжвідомчі мережі з повернення активів: Азійсько-Тихоокеанського регіону (*Asset Recovery Interagency Network Asia Pacific – ARIN-AP*); Південно-Африканського регіону (*Asset Recovery Interagency Network for Southern Africa – ARINSA*); Східно-Африканського регіону (*Asset Recovery Interagency Network – East Africa – ARIN-EA*); Західноафриканського регіону (*Asset Recovery Interagency Network – West Africa – ARIN-WA*).

5) Інші аналогічні мережі.

Таким чином, на міжнародному рівні були створені різноманітні та ефективні засоби обміну інформацією і співробітництва у сфері виявлення та розшуку незаконно отриманих активів. Це, своєю чергою, стало хорошим підґрунтям для початку роботи національних установ з розшуку активів у країнах ЄС та інших юрисдикціях, зокрема і в Україні.

Слід зазначити, що необхідність створення Національного агентства з повернення активів було одним з основних критеріїв виконання Україною Плану дій з лібералізації візового режиму з ЄС. Більше того, створення установи з транскордонного розшуку активів (з метою їх арешту у кримінальному провадженні) та управління арештованим майном також передбачено низкою міжна-

родних договорів, стороною яких є Україна, зокрема: Конвенцією про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом¹ [4], Конвенцією Організації Об'єднаних Націй проти корупції² [5], Кримінальною конвенцією про боротьбу з корупцією³ [6] і Конвенцією Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму⁴ [7].

Національне агентство також створено на виконання 38 рекомендацій Міжнародної групи з протидії відмиванню брудних грошей (*International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation. The FATF Recommendations*) [8], згідно з якими державам-учасникам рекомендовано утворити органи, які б могли оперативно реагувати на запити аналогічних іноземних органів щодо виявлення, заморожування, арешту та конфіскації майна, отриманого незаконним шляхом.

«Великою вісімкою» (G8) в межах підгрупи з кримінально-правових питань 27 квітня 2005 року схвалено Крайні практики щодо адміністрування арештованих активів (*G8 Best Practices for the Administration of Seized Assets*) [9]. Як зазначається у відповідних рекомендаціях, вони спрямовані, зокрема, на допомогу державам у збереженні вартості арештованих активів. При цьому однією з ключових рекомендацій є те, що в судовому провадженні відповідно до національного законодавства має бути дозволено продаж активів до винесення остаточного рішення суду по справі та застосування заходів конфіскації або стягнення активів у дохід держави стосовно тих активів, які швидко псуються або швидко знижуються у вартості. До таких активів належать, наприклад, судна, літаки, автомобілі, тварини, ферми з вирощуванням сільськогосподарських культур тощо. Держава має забезпечити розгляд питання про надання дозволу на продаж до винесення остаточного рішення суду по справі активів, які є надто обтяжливими для управління. Своєю чергою, отримані від реалізації доходи повинні бути збережені відповідно до національного законодавства до винесення остаточного рішення суду та застосування заходів конфіскації або стягнення активів у дохід держави.

¹ Ратифікована Законом України від 17.12.1997 № 738/97-ВР.

² Ратифікована Законом України від 18.10.2006 № 251-V.

³ Ратифікована Законом України від 18.10.2006 № 252-V.

⁴ Ратифікована Законом України від 17.11.2010 № 2698-VI.

Відповідно до ч. 1 ст. Закону Національне агентство з метою виявлення та розшуку активів:

1) вживає відповідно до звернень органів, що здійснюють досудове розслідування, прокуратури, судів заходів до виявлення та розшуку активів, взаємодіє з цими органами з метою накладення арешту на такі активи та їх конфіскації;

2) здійснює міжнародне співробітництво з відповідними органами іноземних держав у частині обміну досвідом та інформацією з питань, пов'язаних з виявленням, розшуком та управлінням активами;

3) забезпечує співробітництво з міжнародними, міжурядовими організаціями, мережами, діяльність яких спрямована на забезпечення міжнародного співробітництва у сфері виявлення, розшуку та управління активами, у тому числі з Камденською міжвідомчою мережею з питань повернення активів (CARIN), та представляє Україну в цій організації.

Згідно з приписами ст. 18 Закону міжнародне співробітництво у сфері виявлення та розшуку активів здійснюється Національним агентством відповідно до Закону, міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, інших нормативно-правових актів чи за принципом взаємності.

За даних обставин принцип взаємності полягає в такому. Міжнародне співробітництво здійснюється Національним агентством як за запитом правоохоронного органу в Україні на адресу аналога Національного агентства в іноземній юрисдикції (далі – аналог АРМА), так і у зворотному напрямі – на запит аналога АРМА на адресу органу державної влади в Україні. Крім того, Національне агентство може здійснювати пошук інформації про існування на території України активів, що можуть бути арештовані в іноземній юрисдикції, у базах даних, до яких воно має доступ. Така інформація також може передаватися на засадах взаємності аналогу АРМА. Отже, наведені варіанти взаємодії Національного агентства з аналогами АРМА є проявами принципу взаємності, який дозволяє оперативно, без необхідності дотримання цілої низки складних бюрократичних процедур обмінюватися інформацією щодо активів, отриманих незаконним шляхом.

Станом на сьогодні Національне агентство практично повністю готове до повноцінної роботи. Зокрема, воно:

– авторизувалось у Камденській міжвідомчій мережі з повернення активів (CARIN) та у Глобальній мережі контактних пунктів Інтерполу з розшуку активів (*Global Focal Point Platform for Asset Recovery*);

– отримало доступ до захищеної системи зв'язку Інтерполу для обміну інформацією з розшуку активів (I-SECOM);

– стало партнером Ініціативи з повернення вкрадених активів (StAR) та вже активно співпрацює з мережею в частині обміну інформацією та досвідом, проведення спільних заходів, у тому числі навчальних;

– долучилось до роботи Платформи установ з повернення активів держав-членів ЄС та Підгрупи з питань управління активами зазначеної платформи;

– поінформувало у встановленому порядку про запуск та початок реалізації своїх функцій регіональній мережі;

– у рамках налагодження співробітництва з державами карибського басейну виступило з ініціативою співробітництва з Міжвідомчою мережею з повернення активів Карибського регіону (Asset Recovery Inter-Agency Network-East Africa - ARIN-CARIB) і вже отримало позитивну відповідь про можливість започаткування партнерського двостороннього співробітництва.

Висновки.

Таким чином, створення Національного агентства стало наслідком виконання низки міжнародних зобов'язань України перед ЄС та імплементації європейського законодавства у право України. Крім того, поява такого органу в Україні відповідає тенденціям розвитку діяльності з розшуку та управління активами та є логічним продовженням створення аналогічних інституцій в Європі. Натепер АРМА виконало низку дій, обов'язкових для початку повноцінного та ефективного функціонування.

Список використаних джерел:

1. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів : Закон України від 10.11.2015 № 772-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/772-19>.

2. Council Decision 2007/845/JHA of 6 December 2007 concerning cooperation between Asset Recovery Offices of the Member States in the field of tracing and identification of proceeds from, or other property related to, crime [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32007D0845>.

3. Directive 2014/42/EU of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 on the freezing and confiscation of instrumentalities and proceeds of crime in the European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0042>.

4. Конвенція про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочин-

ним шляхом, від 08.11.1990 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_029/conv.

5. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_с16/conv.

6. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173) від 27.01.1999 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_101/conv.

7. Конвенції Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування

тероризму від 16.05.2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_948/conv.

8. International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation. The FATF Recommendations [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf.

9. G8 Best Practices for the Administration of Seized Assets [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://docplayer.net/16960901-G8-best-practices-for-the-administration-of-seized-assets.html>.

В статье впервые комплексно исследуются предпосылки и юридические основания создания Национального агентства Украины по возврату активов, полученных коррупционным способом (АРМА), – нового органа государственной власти, наделенного абсолютно новыми функциями. Автор анализирует международный опыт в сфере выявления и розыска активов, на которые может быть наложен арест в уголовном процессе. Кроме того, в статье уделяется внимание сравнительному анализу международной правовой помощи и особенностям обмена информацией между странами о незаконно полученных активах.

Ключевые слова: Национальное агентство Украины по возврату активов, полученных коррупционным способом; АРМА; выявление и розыск активов, на которые может быть наложен арест в уголовном процессе; управление активами; принцип взаимности; обмен информацией о незаконно полученных активах; международная правовая помощь.

The article is devoted to the background and legal basis for the creation of the National Agency of Ukraine for finding, tracing and management of assets derived from corruption and other crimes (ARMA) – the new public authority with entirely new functions. The author analyzes the international experience in the field of identifying and tracing assets, which can be seized in criminal process. In addition, the article pays attention to the comparative analysis of international legal assistance and the peculiarities of information exchange between countries about illegally obtained assets.

Key words: National Agency of Ukraine for finding, tracing and management of assets derived from corruption and other crimes, ARMA, finding and tracing of assets in the criminal proceeding, asset management, principle of reciprocity, information exchange on illegally obtained assets, international legal assistance.