

5. Бандурка О.М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України : монографія. Х. : НУВС, 2004. 780 с.

6. Мозоль В.В. Організація діяльності поліції зарубіжних країн: шляхи запровадження позитивного досвіду в Україні. Права людини і поліція у сучасному світі, присвячений пам'яті Сергія Леонідовича Лисенкова. 2018. С. 168–171.

7. Колісниченко В.В., Боровик М.О. Досвід професійної підготовки майбутніх працівників поліції країн Західної Європи. Харків: Підготовка поліцейських в умовах реформування системи МВС України. 2020. С. 70–72.

8. Системи освіти та підготовки поліції в регіоні ОБСЄ / Автори: Хатія Деканоїдзе, Мадлен Хелашвілі: Київ, 2018. 164 с.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2023.5.18>

ДУМА О.О.

### **НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ВИЯВЛЕННЯ, РОЗШУКУ ТА УПРАВЛІННЯ АКТИВАМИ**

### **REGULATORY AND LEGAL FOUNDATIONS OF STATE POLICY IN THE FIELD OF DETECTION, SEARCH AND ASSET MANAGEMENT**

У статті досліджено нормативно-правові засади державної політики у сфері виявлення, розшуку та управління активами. Вказано, що державна політика у сфері виявлення, розшуку та управління активами являє собою закріплену чинним законодавством України систему законодавчих, організаційних та заходів публічного адміністрування, яка реалізується уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації з метою впорядкування та розвитку суспільних відносин, які складаються у сфері виявлення, розшуку та управління активами. На підставі наведеного доцільно вказати, що ефективна реалізація такої політики потребує наявності певного правового базису, а саме нормативно-правових засад державної політики у сфері виявлення, розшуку та управління активами.

Зроблено висновок, що проведений аналіз нормативно-правових засад державної політики у сфері виявлення, розшуку та управління активами дає підстави для наступних висновків: 1) нормативно-правове регулювання займає важливе місце у процесі формування та реалізації державної політики у сфері виявлення, розшуку та управління активами; 2) правові засади реалізації державної політики у сфері виявлення, розшуку та управління активами доцільно розуміти як систему норм права, що закріплені у чинному національному законодавстві, які встановлюють мету, завдання, правила, порядок, процедури діяльності уповноважених суб'єктів щодо забезпечення державної політики у сфері виявлення, розшуку та управління активами; 3) адміністративно-правові норми становлять центральний елемент правового регулювання державної політики у сфері виявлення, розшуку та управління активами, за допомогою якого уповноваженими суб'єктами реалізації державної політики у сфері виявлення, розшуку та управління активами, здійснює владний організуючий вплив на суспільні відносини у цій сфері; 4) основними суб'єктами, які створюють адміністративно-правові норми щодо державної політики у сфері виявлення, розшуку та управління активами є органи виконавчої влади; 5) відсутність стратегічного (концептуального) документу у сфері державної

політики у сфері виявлення, розшуку та управління активами ускладнює формування та реалізацію державної політики у сфері виявлення, розшуку та управління активами.

**Ключові слова:** *активи, законодавство, публічне адміністрування, нормативні акти, державна політика.*

The article examines the regulatory and legal framework of the State policy in the field of finding, tracing and management of assets. It is indicated that the State policy in the field of finding, tracing and management of assets is a system of legislative, organisational and public administration measures enshrined in the current legislation of Ukraine, which is implemented by authorized public administration entities with the aim of streamlining and developing public relations in the field of finding, tracing and management of assets. Based on the above, it is advisable to point out that the effective implementation of such a policy requires a certain legal framework, namely, the regulatory and legal framework of the state policy in the field of asset finding, tracing and management.

It is concluded that the analysis of the regulatory and legal framework of the State policy in the field of finding, tracing and management of assets gives rise to the following conclusions: 1) regulatory and legal regulation plays an important role in the process of formation and implementation of the State policy in the field of finding, tracing and management of assets; 2) the legal framework for implementation of the State policy in the field of finding, tracing and management of assets should be understood as a system of legal provisions enshrined in current national legislation which establish the purpose, tasks, rules, procedures and procedures for the activities of authorised entities to ensure the State policy in the field of finding, tracing and management of assets; 3) administrative and legal norms constitute the central element of legal regulation of the State policy in the field of finding, tracing and management of assets, with the help of which the authorized subjects of implementation of the State policy in the field of finding, tracing and management of assets exercise the organising power over social relations in this area; 4) the main subjects which create administrative and legal norms on the State policy in the field of finding, tracing and management of assets are executive authorities; 5) the absence of a strategic (conceptual) document in the field of state policy in the field of asset finding, tracing and management complicates the formation and implementation of state policy in the field of asset finding, tracing and management.

**Key words:** *assets, legislation, public administration, regulations, public policy.*

Державна політика у сфері виявлення, розшуку та управління активами являє собою закріплену чинним законодавством України систему законодавчих, організаційних та заходів публічного адміністрування, яка реалізується уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації з метою впорядкування та розвитку суспільних відносин, які складаються у сфері виявлення, розшуку та управління активами.

На підставі наведеного доцільно вказати, що ефективна реалізація такої політики потребує наявності певного правового базису, а саме нормативно-правових засад державної політики у сфері виявлення, розшуку та управління активами.

Аналіз сутності та змісту державної політики в цілому здійснено в працях таких вітчизняних науковців, як: В.Б. Авер'янов, В.Т. Білоус, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, Ю.А. Волкова, М.Ю. Віхляєв, І.П. Голосніченко, Я.В. Греца, О.Ю. Дубинський, В.Л. Зьолка, Р.В. Ігонін, Р.А. Калюжний, Т.О. Карабін, А.Т. Комзюк, Т.О. Коломоєць, А.М. Кучук, В.І. Курило, Я.В. Лазур, Т.О. Мацелик, Н.Р. Нижник, Д.В. Приймаченко, М.В. Сідак, А.О. Собакарь, В.К. Шкарупа та інших. Питання формування підходів до розуміння державної політики висвітлювалось у ряді праць зарубіжних учених у сфері державного управління та адміністрування, таких, як: Дж. Андерсон, Б. Гогвуд та Л. Ган, М. Крафт та А. Фарлонг, М. Морган, М. Райн і Р. Гудін, Е. Янг та Л. Куїнн тощо.

На підставі аналізованих визначень та наробок науковців окремі дослідники дійшли висновку, що поняття «правові засади» розуміється із декількох різних позицій [1, с. 83]: як система нормативно-правових актів, що регулює певну сферу суспільних відносин або функціонування

їх суб'єктів; як норми права, що встановлюють правила діяльності суб'єктів суспільних відносин, що містяться в законодавчих актах; як керівні начала (принципи) відповідної діяльності окремих органів, що закріплені нормами відповідних законодавчих та підзаконних актів. Разом з тим подібно до поняття «правові засади», термін «правова основа» розуміється науковцями як сукупність нормативно-правових актів, тобто як сукупність нормативних актів, що регулює визначений вид суспільних відносин та як сукупність правових норм, що регулюють певні суспільні відносини або діяльність державного органу [1, с. 83–92].

Аналіз нормативно-правових актів України дають змогу сформулювати наступні узагальнення щодо змісту та сутності поняття «правові засади»: це принципи та основні напрями (пріоритети) реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя; це визначений порядок (процедура) здійснення та реалізації державної політики; це цілі, на досягнення яких спрямована державна політика [1, с. 83–92].

Складову «засади» доцільно ототожнювати як із принципами та напрямками здійснення державної політики, так і з певною процедурою реалізації такої політики, що включає в себе мету, завдання, форми, методи реалізації державної політики, перелік уповноважених суб'єктів [1, с. 83–92].

У вузькому значенні правові засади розуміються у якості керівних принципів чи напрямів реалізації державної політики у сфері виявлення, розшуку та управління активами, що закріплені нормами права. В широкому значенні – це сукупність певних інституційних та організаційних процедур та параметрів реалізації державної політики у сфері виявлення, розшуку та управління активами, що містяться в законах та підзаконних актах України.

На міжнародному рівні нормативно-правові основи політики у сфері виявлення, розшуку та управління активами передусім сформовано Директивою (ЄС) 2014/42/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 3 квітня 2014 року про заморожування та конфіскацію засобів і доходів, одержаних злочинним шляхом в Європейському Союзі [2].

Зокрема, статтею 10 Директиви 2014/42/ЄС всі країни-члени зобов'язані вжити заходів щодо ефективного розпорядження активами, на які накладено арешт, а також створити спеціальні інститути, відповідальні за менеджмент таких активів з метою їх збереження або збереження їх вартості. Таким чином, завдяки імплементації відповідних практик Європейського Союзу з управління арештованим майном в Україні створено абсолютно новий підхід до основ державної політики у сфері виявлення, розшуку та управління активами [2].

Відповідно до положень статті 1 та пункту 22 преамбули Директиви 2014/42 ця Директива встановлює мінімальні правила щодо заморожування власності з метою забезпечення її можливої подальшої конфіскації та щодо конфіскації власності в кримінальних справах. Директива не заважає державам-членам надавати ширші повноваження згідно з їхнім національним правом, у тому числі, наприклад, щодо правил про докази [2].

Статтею 9 Директиви 2014/42 передбачено, що держави-члени вживають необхідних заходів для виявлення та розшуку власності, що підлягає заморожуванню та конфіскації, навіть після винесення остаточного обвинувального вироку за кримінальний злочин або наступні провадження на виконання статті 4(2), а також забезпечують ефективне виконання наказу про конфіскацію, якщо такий наказ вже було видано [2].

Відповідно до положень пункту 32 преамбули та статті 10 Директиви 2014/42 управління власністю, замороженою з метою забезпечення її можливої подальшої конфіскації, має здійснюватися належним чином для збереження її економічної вартості. Для мінімізації втрати економічної вартості держави-члени повинні вживати необхідних заходів, у тому числі щодо можливого продажу або передавання власності. Держави-члени вживають необхідних заходів, наприклад, щодо створення централізованих офісів, групи централізованих офісів або еквівалентних механізмів, для забезпечення належного управління замороженою власністю з метою її можливої подальшої конфіскації [2].

На міжнародному рівні також дана сфера регулюється, зокрема на підставі Конвенції про відмивання доходів, пошук, арешт і конфіскацію доходів, отриманих злочинним шляхом [3], Конвенцією ООН щодо запобігання корупції [4], Рішенням Ради ЄС 2007/845/JHA від 6.12.2007 р. щодо співпраці між комісіями з повернення активів у сфері розшуку, виявлення та арешту доходів отриманих злочинним шляхом [5], Кримінальною конвенцією щодо боротьби з корупцією [6].

На національному рівні дана сфера відносин регулюється Конституцією України [7], Кримінальним Кодексом України [8], Кодексом України про адміністративні правопорушення

[9], Законами України від 10.11.2015 № 772-VIII «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» [10], «Про санкції» від 14.08.2014 № 1644-VII [11], «Про основні засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності Російської Федерації та її резидентів» від 03.03.2022 № 2116-IX [12] та інші.

Наприкінці травня 2023 року парламент прийняв Закон України від 30.05.2023 № 3137-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації діяльності Фонду державного майна України, вдосконалення управління державним майном та підвищення ефективності санкційної політики» [13] який повинен був покласти край питанню визначення суб'єкта управління санкціонованими активами. У той час законодавство не давало чіткої відповіді щодо того, хто здійснював такі повноваження на постійній основі, а натомість наклало зобов'язання обрати тимчасового менеджера таких активів серед державних органів, військових адміністрацій або державних підприємств у Кабінет Міністрів.

Оскільки уряд доручив тимчасове управління відшкодованими активами Фонду державного майна України, тому було вирішено надати йому функції управління та продажу (про)російських активів, повернутих до доходів держави на постійній основі.

Проте аналізуючи законодавчу ініціативу доцільно відзначити відсутність вирішення питання передачі санкціонованих активів, якими керує АРМА, як один з її ризиків. Зрештою, сфера компетенції Агентства щодо таких активів закінчується, коли суд скасовує арешт майна, актив передається до АРМА для управління або продається в порядку його конфіскації.

Нещодавно в парламенті було зареєстровано Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності діяльності у сфері виявлення, розшуку та управління активами № 10069 від 18.09.2023 [14], покликаний удосконалити існуючу систему виявлення, розшуку та управління активами.

Варто вказати, що предмет правового регулювання законопроекту охоплюється положеннями Розділу III «Юстиція, свобода та безпека» Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію).

Доцільно зазначити, що правовідносини, які є предметом правового регулювання законопроекту, в Європейському Союзі регулюються Директивою (ЄС) 2014/42/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 3 квітня 2014 року про заморожування та конфіскацію засобів і доходів, одержаних злочинним шляхом в Європейському Союзі (далі – Директива 2014/42). Саме тому зазначений законопроект є надзвичайно важливим та актуальним. Крім того проектом Закону передбачаються зміни до Закону, які спрямовані на усунення існуючих неточностей, уніфікації правових норм, що вводяться з метою ефективного правозастосування у сфері виявлення, розшуку та управління активами, а також підвищення ефективності системи та управління активами, одержаними від корупційних та інших видів злочинів.

Також, запропоновані зміни покликані розширити можливості доступу АРМА до джерел інформації, обробки даних сучасними ІТ-інструментами, автоматизувати означені процеси і мінімізувати участь людини на етапі первинного збирання, обробки даних, а також ефективно реалізовувати положення статті 10 Закону.

Разом з тим згаданий Проект покликаний визначити роль АРМА в управлінні санкціонованими активами, залучити агентство до процедур примусового вилучення та продажу майна Росії та її резидентів, врегулювати порядок примусового дотримання рішень про конфіскацію активів до доходів держави. Давайте з'ясуємо, що пропонує законопроект.

Варто вказати, що сьогодні єдиним уповноваженим органом для управління конфіскованими російськими активами є Фонд державного майна. Рішення Вищого антикорупційного суду про повернення активів направляються безпосередньо до Фонду державного майна України для визначення порядку та способу їх виконання. Це, наприклад, може означати подальшу приватизацію, оренду або навіть продовження управління активами Фондом державного майна України для задоволення потреб держави.

Самі активи підлягають передачі до Фонду державного майна протягом 5 робочих днів з дати набрання чинності рішенням суду. Агентство керує ними і має право продавати, але відповідно до вимог чинного законодавства продаж активів можливий лише в тому випадку, якщо вони належать резидентам держав, які здійснюють збройну агресію проти України.

Це формулювання ставить під загрозу подальший продаж російських активів, оскільки після розгляду справи судом та їх відновлення до доходу держави активи більше не належать

резидентам держав-агресора. В результаті неможливо виконати вимоги чинного законодавства щодо продажу активів.

Що стосується АРМА, то агентство має справу з санкціонованими активами лише тоді, коли вони передаються його керівництву у кримінальних справах. В рамках кримінального провадження правоохоронці раніше вилучили та передали в управління АРМА активи під санкції Михайла Шелкова (ТОВ «Демури́нський гірничо-збавний завод»), Віктора Януковича (ТОВ «Танталіт»), Олега Дерипаски (ТОВ «Миколаївський глиноземний завод»), Аркадія та Ігора Ротенбергів (компанія «Океан Плаза») та ін.

Існує кілька способів управління такими активами: продаж (якщо це безпосередньо визначається рішенням слідчого судді), передача активів менеджеру, а Кабінет Міністрів визначає установу для управління цим активом (у виняткових випадках, які стосуються, наприклад, об'єктів військово-промислового комплексу та авіаційної промисловості, які володіють такими активами).

Законопроект пропонує дозволити АРМА виконувати рішення про повернення активів нарівні з Фондом державного майна. Якщо активом на момент прийняття судового рішення про конфіскацію керує Агентство, таке рішення буде надіслано йому для подальшого виконання.

Законопроект змінює підхід до дотримання рішень про повернення активів до доходів держави. Пропонується, що, крім їх продажу в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів, управління активами здійснюватиметься виключно шляхом передачі їх управлінню державними підприємствами або іншими суб'єктами господарювання державного сектору економіки.

Кошти, отримані від продажу активів АРМА, як і у випадку з Фондом державного майна України, пропонується спрямувати до Фонду ліквідації наслідків збройної агресії.

Крім того, пропонується довірити Агентству нові функції:

1) тимчасове управління замороженими активами. Заморожування активів – це ще один тип санкції; його застосування обов'язково передувє поверненню активів до доходів держави;

2) підготовка урядових пропозицій щодо примусового захоплення об'єктів власності Росії та її жителів та подальшого продажу об'єктів, визначених АРМА.

На додаток до активації ролі АРМА в санкційній політиці, проаналізований законопроект стосується її індивідуальних повноважень. Таким чином, зміни в статусі АРМА стосуються такого:

1) повноваження запитувати інформацію від усіх підприємств, установ та організацій, незалежно від їх форми власності;

2) АРМА повинна мати вільний прями́й доступ до інформаційних систем, власником (адміністратором) яких є держава, з можливістю віддаленої обробки інформації або в режимі автоматичного збору даних;

3) уповноважити Агентство вжити заходів для виявлення та пошуку активів не тільки за запитом, але й на інших підставах тощо.

Законопроект є єдиною зареєстрованою на даний момент законодавчою ініціативою, спрямованою на вирішення проблеми з продажем (про)російських активів. Проте, без ретельного та реального вдосконалення підзаконних актів, що регулюють процедури продажу активів та визначення менеджерів вилучених активів, делегування повноважень розпоряджатися санкціонованими активами АРМА є надмірно ризикованою пропозицією.

Ідея доручення Агентству функцій тимчасового управління замороженими активами, підготовки пропозицій та продажу примусово вилучених об'єктів власності Росії та її резидентів також є необґрунтованою [15].

Запропонований механізм виконання рішень щодо повернення активів є суперечливим через невідповідність національній політиці щодо централізації функцій управління державною власністю та високої ймовірності неефективного управління такими активами.

Таким чином, проведений аналіз нормативно-правових засад державної політики у сфері виявлення, розшуку та управління активами дає підстави для наступних висновків:

1) нормативно-правове регулювання займає важливе місце у процесі формування та реалізації державної політики у сфері виявлення, розшуку та управління активами;

2) правові засади реалізації державної політики у сфері виявлення, розшуку та управління активами доцільно розуміти як систему норм права, що закріплені у чинному національному законодавстві, які встановлюють мету, завдання, правила, порядок, процедури діяльності

уповноважених суб'єктів щодо забезпечення державної політики у сфері виявлення, розшуку та управління активами;

3) адміністративно-правові норми становлять центральний елемент правового регулювання державної політики у сфері виявлення, розшуку та управління активами, за допомогою якого уповноваженими суб'єктами реалізації державної політики у сфері виявлення, розшуку та управління активами, здійснює владний організуючий вплив на суспільні відносини у цій сфері;

4) основними суб'єктами, які створюють адміністративно-правові норми щодо державної політики у сфері виявлення, розшуку та управління активами є органи виконавчої влади;

5) відсутність стратегічного (концептуального) документу у сфері державної політики у сфері виявлення, розшуку та управління активами ускладнює формування та реалізацію державної політики у сфері виявлення, розшуку та управління активами.

#### Список використаних джерел:

1. Кошиков Д. О. Адміністративно-правові засади реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави : монографія / за заг. ред. О. І. Безпалової. Харків : Факт, 2020. 480 с.

2. 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 URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0042>.

3. Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism CETS № 198 08.11.1990 URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_029/conv](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_029/conv).

4. United Nations Convention against Corruption (UNCAC) 31.10.2003 URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16/conv](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_c16/conv)

5. 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 URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32007D0845>

6. Criminal Law Convention on Corruption (ETS 173) 27.01.1999 URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_101/conv](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_101/conv)

7. Конституція України URL: <https://www.president.gov.ua/documents/constitution>

8. Кримінальний Кодекс України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>

9. Кодекс України про адміністративні правопорушення URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>

10. 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 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/772-19#Text>

11. Про санкції : Закон України від 14.08.2014 № 1644-VII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1644-18#Text>

12. Про основні засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності Російської Федерації та її резидентів : Закон України від 03.03.2022 № 2116-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2116-20#Text>

13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації діяльності Фонду державного майна України, вдосконалення управління державним майном та підвищення ефективності санкційної політики: Закон України від 30.05.2023 № 3137-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3137-20#Text>

14. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності діяльності у сфері виявлення, розшуку та управління активами URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42789>

15. Changes in the management of sanctioned assets URL: <https://ti-ukraine.org/en/news/changes-in-the-management-of-sanctioned-assets/>