

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ  
ЛЕГАЛІЗАЦІЇ (ВІДМИВАННЮ) ДОХОДІВ, ОДЕРЖАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ,  
ТА ПОВЕРНЕННЯ АКТИВІВ В УКРАЇНУ**

Статтю присвячено проблемам протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та повернення активів законним власникам. Проаналізовано правовий статус Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Державної служби фінансового моніторингу України. Зроблено висновок щодо необхідності вдосконалювати методи і форми управління у цій сфері за умови тісної співпраці України з європейськими та іншими країнами, де знаходиться викрадене з України майно.

**Ключові слова:** управління, доходи, які одержано злочинним шляхом, виявлення активів, розшук активів, повернення активів.

Статья посвящена проблемам противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и возвращения активов законным владельцам. Проанализированы правовой статус Национального агентства Украины по вопросам выявления, розыска и управления активами, полученными от коррупционных и других преступлений, Государственной службы финансового мониторинга Украины. Сделан вывод о необходимости совершенствовать методы и формы управления в этой сфере при условии тесного сотрудничества Украины с европейскими и другими странами, где находится похищенное из Украины имущество.

**Ключевые слова:** управление, доходы, которые получены преступным путем, выявления активов, розыск активов, возврат активов.

This article deals with the problems of counteraction to legalization (laundering) of proceeds from crime and asset recovery rightful owners. Analyzed the legal status of the National Agency of Ukraine for Detection and Management of Assets Derived from Corruption and Other Crime and the State Committee for Financial Monitoring of Ukraine. The conclusion on the need to improve methods and forms of governance in this area for close cooperation with Ukraine and other countries.

**Key words:** management, income that crime, identify assets tracing of assets, asset recovery.

**Вступ.** Соціально-економічний розвиток України на сучасному етапі пов'язаний з вирішенням проблем запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму. Світове співтовариство пропонує систему принципів, покликаних полегшити відстеження, заморожування, арешт, конфіскацію та повернення активів, викрадених у результаті корупції і переміщених до інших держав [1]. Укладення Угоди про асоціацію з ЄС та повна інтеграція нашої держави з Європейським Співтовариством [2] стали підґрунтям розвитку української моделі виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. Відповідно до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 4 жовтня 2014 р. № 1702-VII [3] розроблено план заходів щодо подальшого розвитку стратегічного партнерства України з Європейським Союзом [4].

Організаційно-правове забезпечення повернення активів, одержаних злочинним шляхом, є пріоритетним завданням сучасної України, воно спрямоване на реалізацію Розділу V Конвенції

© КЛІМОВА С.М. – кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри права та європейської інтеграції (Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України)

Організації Об'єднаних Націй проти корупції [5]. Разом із тим несистемне забезпечення запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення може спричинити порушення гарантій захисту прав власності.

Теоретичні та прикладні дослідження, присвячені питанням протидії фінансовим правопорушенням, розробки правозастосовчої діяльності, розглянуті такими вченими, як А.М. Абрамов, Л.І. Аркуша, А.В. Бризгалін, А.Ю. Головін, М.А. Гурвич, Р.Ф. Захарова, Д.А. Костін, А.Г. Пауль та ін.

**Постановка завдання.** Метою статті є здійснення правового аналізу забезпечення запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та повернення активів в Україну, а також з'ясування основних елементів організаційно-правового забезпечення цього управлінського процесу.

**Результати дослідження.** Управління публічними фінансами – це галузь управлінської діяльності, що здійснюється спеціальним апаратом за допомогою особливих засобів і методів через наявну систему правових відносин. Таке управління здійснюється на правових засадах – законодавчо встановлених правилах поведінки, які є регулятором суспільних відносин. Слід врахувати, що це управлінсько-правове явище має багато спільного з усталеною категорією «фінансова діяльність держави», але кут дослідження і коло суб'єктів управління при цьому різні [6, с. 17]. Зміст управління публічними фінансами має конкретну форму свого зовнішнього прояву.

Будь-яка діяльність з управління характеризується власним змістом, тобто конкретними зв'язками, принципами, процесами, учасниками й елементами. А зміст процесу управління, з точки зору авторів посібника «Административное право», розкривається поняттями функцій управління, методів управління і форм управління. На цих найголовніших категоріях базується теорія управління. У безпосередній залежності від розвитку цих понять знаходиться і практика управління [7, с. 362].

Видом управлінської діяльності у сфері публічних фінансів є запобігання та протидія легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, що взаємопов'язано з іншими напрямками управлінської діяльності у сфері фінансів.

Розкрадання державних активів – проблема дуже серйозна. Точну вартість активів, викрадених з країн, що розвиваються, визначити неможливо. Щорічно в результаті незаконної діяльності держави втрачають від 1 трлн доларів до 1,6 трлн доларів [8]. У країнах, що розвиваються, і країнах з перехідною економікою корумповані чиновники щорічно крадуть до 40 млрд доларів і переводять гроші за кордон.

Кошти, виведені за кордон, вкрай складно повернути. З одного боку, країни, що розвиваються, стикаються з серйозними труднощами, які пов'язані з обмеженими правовими, слідчими та судовими можливостями, браком фінансових ресурсів і відсутністю політичної волі у керівництва. Все це заважає їм вести розслідування й ініціювати кримінальне переслідування таких осіб, відстежувати, заморожувати, вилучати і повертати доходи від корупції. З цих же причин обкрадена держава не може подати міжнародний запит у країну, куди були переміщені викрадені активи, тоді як подібний запит дозволив би владі іншої держави накласти арешт на викрадені кошти. З іншого боку, країни, куди, як правило, переводять викрадені кошти, не завжди реагують на запити про безплатну правову допомогу [9]. Тож можна дійти висновку про складність і надзвичайну важливість удосконалення в нашій державі механізму запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. Першочерговим завданням вважаємо створення належного організаційно-правового забезпечення цього виду управлінської діяльності, а вже потім можна буде говорити про розвиток міжнародних стосунків і вдосконалення форм та методів роботи.

Організаційно-правове забезпечення запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та повернення активів в Україну фактично є зовнішнім проявом діяльності відповідних органів публічної влади центрального та місцевого рівнів правоустановчого, правозастосовного, регулятивного і правоохоронного характеру відносно доходів, які одержані злочинним шляхом, за допомогою правових засобів їхнього забезпечення.

Повернення активів стосується процесу, за допомогою якого доходи від злочинів ідентифіковано, вони простежуються, їх вилучено, конфісковано та повернено законним власникам. У Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції (Конвенція ООН проти корупції) йде мова про повернення активів як основоположного принципу Конвенції (стаття 51 Конвенції ООН проти корупції) і присвячується цілий розділ поверненню активів (Розділ V). У цьому розділі

описуються, зокрема, заходи, яких необхідно вжити для запобігання та виявлення переказів доходів від злочинів (стаття 52); заходи щодо безпосереднього повернення майна (стаття 53); механізми вилучення майна шляхом міжнародної співпраці у питаннях конфіскації та міжнародної співпраці з метою конфіскації (статті 54 і 55) і заходи щодо повернення активів та розпорядження ними (стаття 57) [5].

Створення національного дієвого правового механізму протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і повернення активів законним власникам потребує імплементації положень директив ЄС в українське законодавство. Найважливішими міжнародними актами у цій сфері є:

- 1) Конвенція Організації Об'єднаних Націй про корупцію [5];
- 2) Конвенція Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму (2005 року);
- 3) Рішення Ради Європейського Союзу 2007/845/JHA від 6 грудня 2007 р. щодо співпраці між офісами з повернення активів у сфері розшуку та виявлення доходів від злочинів або іншого майна, пов'язаного зі злочинами;
- 4) Директива ЄС 2014/42/EU від 3 квітня 2014 р. [10];
- 5) Директива 2009/110/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 16 вересня 2009 р. щодо започаткування та здійснення діяльності установами-емітентами електронних грошей та пруденційний нагляд за ними [11];
- 6) Директива Комісії 2006/70/ЄС про визначення імплементаційних заходів для Директиви 2005/60/ЄС Європейського Парламенту та Ради в частині визначення терміну «політичні діячі» та технічних критеріїв для спрощення процедур належної обачливості щодо клієнтів та для виключення засад фінансової діяльності, що здійснюється час від часу або обмежено [12];
- 7) Директива Ради 91/308 / ЕЕС від 10 червня 1991 р. про запобігання використанню фінансової системи з метою легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом;
- 8) Директива Європейського парламенту та Ради 2005/60/ЄС «Про запобігання використанню фінансової системи з метою відмивання коштів та фінансування тероризму» [13] та інші.

Вітчизняними джерелами правового регулювання процесу запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, є закони України «Про запобігання корупції» [14], «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» [15], «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» [3], «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо вдосконалення інституту спеціальної конфіскації з метою усунення корупційних ризиків при її застосуванні» [16], «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо окремих питань накладення арешту на майно з метою усунення корупційних ризиків при його застосуванні» [17], «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, отриманими від корупційних та інших злочинів» [18]. Акти Кабінету Міністрів України деталізують норми, які встановлено законодавчими актами. Загалом нормативні акти потребують удосконалення у напрямі регулювання процедур з моніторингу, виявлення, розшуку та управління активами, отриманими від корупційних та інших злочинів.

Інституціональну організацію запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, забезпечують органи спеціальної компетенції, які у зарубіжних країнах створено за різними моделями. Такі органи намагаються стати учасниками міжнародної групи «Егмонт», яка розвивається багато років і в 2015 році мала 151 учасника [19].

В Україні триває процес розвитку організаційно-правового забезпечення запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. Так, створено Державну службу фінансового моніторингу України (Держфінмоніторинг), яка є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів.

Основними завданнями Держфінмоніторингу є: 1) реалізація державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення; 2) внесення на розгляд Міністра фінансів пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення; 3) збирання, оброблення та проведення аналізу (операційного і стратегічного) інформації про фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу, інші фінансові операції або інформації, що

може бути пов'язана з підозрою в легалізації (відмиванні) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванні тероризму чи фінансуванні розповсюдження зброї масового знищення; 4) забезпечення функціонування та розвитку єдиної інформаційної системи у зазначеній сфері; 5) проведення національної оцінки ризиків; 6) налагодження співпраці, взаємодії та інформаційного обміну з державними органами, Національним банком, компетентними органами іноземних держав та міжнародними організаціями у зазначеній сфері; 7) забезпечення представництва України в міжнародних організаціях тощо [20].

Держфінмоніторинг активно укладає міжнародні договори міжвідомчого характеру (Меморандуми про взаєморозуміння) з підрозділами фінансової розвідки (надалі – ПФР) іноземних держав. Меморандуми про взаєморозуміння сприяють здійсненню обміну фінансовою інформацією щодо відмивання коштів, фінансування тероризму або іншої пов'язаної з цими злочинами діяльності з дотриманням принципів, встановлених Егмонтською групою підрозділів фінансової розвідки. Відповідно до Меморандумів здійснюється співпраця між підрозділами фінансової розвідки на основі взаємності щодо збору, обробки та аналізу інформації, що є у їх розпорядженні, про фінансові операції, відносно яких є підозри, що вони пов'язані з відмиванням коштів або фінансуванням тероризму. Станом на 2016 рік Держфінмоніторингом підписано 70 угод про співробітництво з іноземними ПФР [21].

Разом із цим триває процес створення Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів.

Національне агентство є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері виявлення та розшуку активів, на які може бути накладено арешт у кримінальному провадженні, та/або з управління активами, на які накладено арешт або які конфісковано у кримінальному провадженні.

Національне агентство у межах, визначених цим та іншими законами, є підзвітним Верховній Раді України, підконтрольним та відповідальним перед Кабінетом Міністрів України. Національне агентство складається з центрального апарату і територіальних управлінь.

Національне агентство виконує такі функції, як 1) проведення аналізу статистичних даних, результатів досліджень та іншої інформації про виявлення, розшук та управління активами; 2) підготовка пропозицій щодо формування та реалізації державної політики у сфері виявлення, розшуку та управління активами, розроблення проектів нормативно-правових актів з цих питань; 3) здійснення заходів з виявлення, розшуку, проведення оцінки активів за зверненням слідчого, детектива, прокурора, суду (слідчого судді); 4) організація здійснення заходів, пов'язаних з проведенням оцінки, веденням обліку та управлінням активами; 5) формування та ведення Єдиного державного реєстру активів, на які накладено арешт у кримінальному провадженні; 6) здійснення співробітництва з органами іноземних держав, до компетенції яких належать питання щодо виявлення, розшуку та управління активами, іншими компетентними органами іноземних держав, відповідними міжнародними організаціями; 7) участь у забезпеченні представництва прав та інтересів України у закордонних юрисдикційних органах у справах, пов'язаних з поверненням в Україну активів, одержаних від корупційних та інших злочинів; 8) надання роз'яснень, методичної та консультативної допомоги слідчим, детективам, прокурорам та суддям з питань, пов'язаних з виявленням, розшуком, проведенням оцінки та управлінням активами; 9) інші функції [18].

Національне агентство забезпечить ефективний процес управління активами, на які накладено арешт або які конфісковано у кримінальному провадженні, лише при ефективній взаємодії з правоохоронними органами України (прокуратурою, органами внутрішніх справ і Національним антикорупційним бюро України) та з міжнародними організаціями та судами.

**Висновки.** Таким чином, наведені елементи організаційно-правового забезпечення запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та повернення активів в Україну становлять основу цього управлінського процесу. Слід удосконалювати методи і форми управління у цій сфері за умови тісної співпраці України з європейськими та іншими країнами, де знаходиться викрадене з України майно.

Чинне законодавство України у досліджуваній сфері потребує вдосконалення: 1) слід вирішити концептуальну та понятійно-термінологічну узгодженість положень законів № 772, 1700, 1702; 2) слід впроваджувати у національне законодавство Рекомендації FATF та положення Директиви ЄС 2015/849 Європейського Парламенту і Ради щодо запобігання відмиванню грошей та боротьби з тероризмом; 3) слід деталізувати порядок виявлення та реєстрації, а також подання суб'єктами первинного фінансового моніторингу Державній службі фінансового моніторингу інформації про фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу.

**Список використаних джерел:**

1. United Nations Convention against Corruption. Retrieved from: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>
2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014 р. // Офіційний вісник України. – 2014. – № 75. – Том 1. – С. 83.
3. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 14.10.2014 р. № 1702-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 50–51. – Ст. 2057.
4. Про затвердження плану заходів на 2016 рік із запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 р. № 103 – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248859050>
5. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції (укр./рос.) ООН від 31.10.2003 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2007, № 49.
6. Організаційно-правове забезпечення суб'єктів управління публічними фінансами : навч. посіб. / В.Я. Настюк, С.М. Клімова. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2016. – 84 с.
7. Административное право: учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр, и доп. – М.: Норма, 2007. – 816 с.
8. UNODC and The World Bank, “Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan” (World Bank, Washington, DC, 2007), p. 10.
9. Гринберг Т. Возврат похищенных активов: Руководство по конфискации активов вне уголовного производства / Теодор Гринберг, Линда Сэмюэль, Вингейт Грант, Ларисса Грей ; Пер. с англ. – М.: Альпина Паблишерз, 2010. – 356 с.
10. 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 . Retrieved from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0042>
11. Директива 2009/110/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 16 вересня 2009 р. щодо започаткування та здійснення діяльності установами-емітентами електронних грошей та пруденційний нагляд за ними – Режим доступу: [http://sdfm.gov.ua/articles.php?cat\\_id=179&art\\_id=2213&lang=uk](http://sdfm.gov.ua/articles.php?cat_id=179&art_id=2213&lang=uk)
12. Директива Комісії 2006/70/ЄС про визначення імплементаційних заходів для Директиви 2005/60/ЄС Європейського Парламенту та Ради в частині визначення терміну «політичні діячі» та технічних критеріїв для спрощення процедур належної обачливості щодо клієнтів та для виключення засад фінансової діяльності, що здійснюється час від часу або обмежено – Режим доступу: [http://sdfm.gov.ua/articles.php?cat\\_id=179&art\\_id=1001&lang=uk](http://sdfm.gov.ua/articles.php?cat_id=179&art_id=1001&lang=uk)
13. Директива Європейського парламенту та Ради 2005/60/ЄС «Про запобігання використанню фінансової системи з метою відмивання коштів та фінансування тероризму» – Режим доступу: [http://sdfm.gov.ua/articles.php?cat\\_id=179&art\\_id=950&lang=uk](http://sdfm.gov.ua/articles.php?cat_id=179&art_id=950&lang=uk)
14. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
15. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки: Закон України від 14.10.2014 р. № 1699-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 46. – Ст. 2047.
16. Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо вдосконалення інституту спеціальної конфіскації з метою усунення корупційних ризиків при її застосуванні: Закон України від 10.11.2015 р. № 770-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 49–50, ст. 464.
17. Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо окремих питань накладення арешту на майно з метою усунення корупційних ризиків при його застосуванні: Закон України від 10.11.2015 р. № 769-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 1, ст. 1.
18. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів: Закон України від 10.11.2015 р. № 772-VIII // Офіційний вісник України. – 2015. – № 99. – Ст. 3385.
19. About the Egmont Group. Retrieved from: <http://www.egmontgroup.org/about>
20. Про затвердження Положення про Державну службу фінансового моніторингу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.2015 р. № 537 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 62. – Ст. 2028.
21. Держфінмоніторинг продовжує активну співпрацю з підрозділами фінансової розвідки іноземних держав – Режим доступу: [http://www.sdfm.gov.ua/news.php?news\\_id=3137&lang=uk](http://www.sdfm.gov.ua/news.php?news_id=3137&lang=uk)