

УДК: 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.88.2.61>

ІСТОРІЯ СТВОРЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ВИЯВЛЕННЯ, РОЗШУКУ ТА УПРАВЛІННЯ АКТИВАМИ, ОДЕРЖАНИМИ ВІД КОРУПЦІЙНИХ ТА ІНШИХ ЗЛОЧИНІВ: ЗОВНІШНІ І ВНУТРІШНІ ПЕРЕДУМОВИ

Мельник Л.В.,

*аспірантка кафедри адміністративного, господарського права
та фінансово-економічної безпеки*

Сумського державного університету

ORCID: 0000-0001-5412-279X

e-mail: yurist.evalon@gmail.com

Мельник Л.В. Історія створення Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів: зовнішні і внутрішні передумови.

У статті досліджуються передумови виникнення Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів та історія його розвитку (далі – АРМА). Встановлено, що розвиток інституту з розшуку та управління арештованими активами прямо пов'язаний із транскордонним поширенням злочинності у світі. Відповідно розкрито зміст транскордонної злочинності та наведено причини її появи як однієї з основних передумов створення АРМА. Наголошено, окрім транскордонної злочинності зовнішніми передумовами створення АРМА є необхідність впровадження ефективних механізмів міжнародного співробітництва щодо боротьби зі злочинністю, передачі інформації, необхідність виконання зобов'язань за ратифікованими Україною міжнародними угодами, приведення національного законодавства до вимог ЄС в контексті євроінтеграції. Акцентовано увагу на основних міжнародних актах, прийняття яких сприяло створенню АРМА в Україні, зокрема Конвенції про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності, Конвенції ООН проти корупції, а також директиви ЄС та рамкові рішення Ради Європи. З'ясовано, що одночасно із виникненням зовнішніх зобов'язань України за міжнародними актами внутрішня ситуація у країні в 2013 році вимагала вдосконалення підходів до антикорупційної діяльності та створення державного органу із функціями розшуку та управління корупційними активами. Наголошено, що прийняття Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» стало значним кроком у вирішенні внутрішніх проблем, пов'язаних з корупцією та організованою злочинністю. Зроблено висновок, що внутрішніми передумовами створення АРМА є: потреба співпраці з міжнародними організаціями з розшуку та управління активами; недосконалість національного законодавства; необхідність управління та збереження великої кількості арештованих і конфіскованих активів.

Ключові слова: управління, розшук і арешт активів, транскордонна злочинність, боротьба за корупцією, конфіскація майна, АРМА.

Melnyk L.V. History of the establishment of the National Agency of Ukraine for the detection, search, and management of assets obtained from corruption and other crimes: external and internal preconditions.

The article examines the preconditions for the creation of the National Agency of Ukraine for the detection, search, and management of assets obtained from corruption and other crimes (hereinafter – ARMA) and its history of development. It is established that the development of the institution for the search and management of seized assets is directly related to the transnational spread of crime in the

world. The article reveals the concept of transnational crime and outlines the reasons for its emergence as one of the main preconditions for the creation of ARMA. It is emphasized that, in addition to transnational crime, the external preconditions for the creation of ARMA include the need to implement effective mechanisms for international cooperation in combating crime, the exchange of information, the need to fulfill Ukraine's obligations under ratified international treaties, and bringing national legislation in line with EU requirements in the context of European integration. The article highlights the main international acts whose adoption contributed to the creation of ARMA in Ukraine, including the Convention on money laundering, search, seizure, and confiscation of the proceeds of crime, the UN Convention against transnational organized crime, the UN Convention against corruption, as well as EU directives and framework decisions of the Council of Europe. It is noted that, simultaneously with the emergence of Ukraine's external obligations under international acts, the internal situation in the country in 2013 required improvements in approaches to anti-corruption activities and the establishment of a state body with the functions of searching and managing corruption-related assets. The adoption of the Law of Ukraine «On the National Agency of Ukraine for the detection, search, and management of assets obtained from corruption and other crimes» is highlighted as a significant step in addressing internal problems related to corruption and organized crime. The conclusion is made that the internal preconditions for the creation of ARMA include the need for cooperation with international organizations in the search and management of assets, the imperfection of national legislation, and the need to manage and preserve a large number of seized and confiscated assets.

Key words: management, search and seizure of assets, transnational crime, anti-corruption efforts, asset confiscation, ARMA.

Постановка проблеми. Із розвитком світової економіки та суспільства, прогресом технологій змінюється характер злочинів і їх розслідування. Злочинність поширюється на міждержавному рівні та набуває міжнародного, транскордонного характеру. Ціллю більшості вчинених злочинів є матеріальна вигода. Розшук та арешт активів, заволодіння якими було здійснене внаслідок кримінальних правопорушень є одним з наймасштабніших напрямків роботи міжнародних організацій впродовж багатьох років. Наразі в Україні виявлення, розшук та управління активами здійснює АРМА. Дослідження проблематики виникнення АРМА важливо для подальшого з'ясування його ролі в механізмі держави загалом і боротьбі зі злочинністю зокрема, розуміння його адміністративно-правового статусу, оцінки ефективності його діяльності та вдосконалення її правового регулювання.

Мета дослідження полягає у визначенні зовнішніх і внутрішніх передумов створення АРМА.

Аналіз останніх публікацій та досліджень. Аналіз літератури свідчить про зацікавленість науковців у питанні діяльності АРМА, проте історичний аспект розвитку в науковій літературі висвітлений недостатньо. Зокрема, окремі питання передумов та історичного розвитку виникнення АРМА вивчали: П. Біленчук, Г. Буяджи, В. Гвоздецький, Я. Костюченко, І. Лешукова, В. Попко, Н. Прокопенко, І. Пшеничний. В окремих працях науковців розкрито як історію виникнення АРМА загалом, так і конкретні періоди та причини появи цього органу. Однак конкретні передумови виникнення АРМА не отримали свого наукового розроблення, що підтверджу актуальність цього питання.

Виклад основного матеріалу. Розвиток інституту з розшуку та управління арештованими активами прямо пов'язаний із транскордонним поширенням злочинності у світі, збільшенням масштабів транснаціональної організованої злочинності, яка з роками трансформувалась у великий бізнес, який приносить багатомільйонні прибутки [1, с. 227]. В СРСР впродовж тривалого часу політики та вчені не визнавали існування організованої злочинності. Однак за кордоном ця проблема завжди досліджувалась [2, с. 6]. На нашу думку, це стало причиною відставання України від міжнародної спільноти у створенні спеціалізованого органу з розшуку, арешту та управління активами, одержаними злочинним шляхом в подальшому. Адже навіть після здобуття незалежності Україною цьому питанню не було приділено достатньо уваги.

В 1990 році на Конгресі ООН з питань попередження злочинності і ставлення до злочинців, було визначено поняття «транскордонна організована злочинність». Під цим терміном пропонувалось розуміти складні види діяльності, здійснювані у широких масштабах організаціями та іншими групами, які мають внутрішню структуру, отримують фінансовий прибуток і владу шляхом створення та експлуатування ринків незаконних товарів та послуг. Це злочини, які прагнуть вихо-

ду за межі державних кордонів, пов'язані з корупуванням суспільних і політичних діячів, отриманням хабарів, погрозами, залякуваннями та насильством [2, с. 7]. Водночас, наукова доктрина також містить низку визначень вказаного поняття. Зокрема, І. В. Пшеничний визначив транснаціональну організовану злочинність як форму міжнародної діяльності організованих злочинних груп (організацій) із залученням різних методів, у тому числі і примусового характеру, шляхом використання в своїй діяльності заборонених товарів та послуг [3, с. 7]. Саме в 2000-ні роки спостерігалось швидке зростання організованої злочинності у світі, зважаючи на значні досягнення у розвитку технологій та засобів зв'язку, збільшення міжнародної комерційної і економічної діяльності, перевезень, туризму тощо [2, с. 7]. На думку І.В. Лешукової причинами виникнення транснаціональної організованої злочинності стали також підвищення прозорості кордонів держав, виникнення світових ринків збуту законної і незаконної продукції, нездатність окремих держав боротися з виявами транснаціональної злочинності [4, с. 51].

Очевидно, що організована злочинність передбачає діяльність злочинних угруповань у кількох країнах одночасно і приносить значні прибутки, які виводяться за межі держав у вигляді майна, коштів, цінностей. Це обумовлює необхідність співпраці країн у розшуку та поверненні таких активів.

Основи міжнародного регулювання співпраці щодо розшуку та арешту майна, яке фігурує в кримінальних провадженнях було покладено в 1957 році з підписанням Договору про заснування Європейського економічного співтовариства. Останнім передбачалось проведення заходів щодо запобігання злочинності та боротьби з нею, зокрема у сфері поліційної та судової співпраці у кримінальних справах, що мають на меті забезпечити високий рівень безпеки через запобігання злочинності та боротьбу проти неї в межах Союзу згідно з положеннями Договору про Європейський Союз [5]. Надалі правове регулювання такої співпраці знайшло своє закріплення в низці міжнародних актів, зокрема: Європейській конвенції про видачу правопорушників (1957) та додаткових протоколах до неї, Європейській конвенції про взаємну допомогу у кримінальних справах (1959) та додатковому протоколі до неї, Європейській конвенції про нагляд за умовно засудженими особами або умовно звільненими особами (1964), Європейській конвенції про передачу провадження у кримінальних справах (1972), Конвенції про передачу засуджених осіб (1983).

На нашу думку однією із перших передумов для створення АРМА в Україні стало прийняття Закону України «Про ратифікацію Конвенції про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом» у 1990 році, яким завдання співпраці в питанні розшуку та передачі активів було покладено на Міністерство юстиції України і Генеральну прокуратуру України [6]. У 1999 році в Україні, на виконання Конвенції, була розроблена та прийнята також Інструкція про порядок виконання європейських конвенцій з питань кримінального судочинства. Зокрема, передбачений Інструкцією механізм був чинний та діяв в Україні аж до 2014 року.

Одним із основних документів у сфері боротьби із транснаціональною організованою злочинністю на міжнародному рівні стала Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності. Ухвалена у Нью-Йорку на 62-му пленарному засіданні 55 сесії Генеральної Асамблеї ООН Резолюцією 55/25 від 15.11.2000 р. Конвенція поставила на порядок денний вирішення питання конфіскації, передачі та управління майном, що задіяне у вчиненні злочинів було поставлено на міждержавному рівні серед країн-членів. Відповідно з підписанням Конвенції ООН у 2000 році було виділено основні напрямки та принципи боротьби із транснаціональною організованою злочинністю виокремлено злочини та майно, що стосується міжнародного регулювання, права та обов'язки країн при конфіскації майна, рекомендовано країнам привести власне законодавство у відповідність нормам цієї Конвенції.

Вказана Конвенція була ратифікована Україною у 2004 році. Законом № 1433-IV від 04.02.2004 р., але необхідно зазначити, що на момент її підписання Україною вже було накопичено певний досвід взаємодії з іншими країнами у боротьбі з транснаціональною злочинністю, який здійснювався на різних рівнях. Це, насамперед, багатостороннє співробітництво у рамках міжнародних організацій (Інтерпол, Європол) та держав СНД, а також на рівні двосторонніх угод тощо [2, с. 8].

Наступним міжнародним актом стало рамкове Рішення Ради Європи 2001/500/ЮВС від 26.06.2001 р. про відмивання грошей, виявлення, розшук, заморожування, арешт і конфіскацію засобів і доходів, одержаних злочинним шляхом», відповідно до якого відзначено, що тяжкі

форми злочинів дедалі більше мають податкові та митні аспекти та наголошено на необхідності запровадження взаємодопомоги у розслідуванні таких злочинів [7]. У 2003 році Рамковим рішенням 2003/577/ЮВС від 22.07.2003 р. про виконання в Європейському Союзі наказів про заморожування власності або доказів було встановлено правила, згідно з якими держава-член визнає та виконує на своїй території наказ про заморожування, виданий судовим органом іншої держави-члена в рамках кримінального провадження [8]. А відповідно до підписаної у 2003 році Конвенції ООН проти корупції (ратифікована Україною у 2006 році) одним із її основоположних принципів стало повернення активів. Відповідно на кожну державу-учасницю покладається обов'язок вживати таких заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення можливої конфіскації та виявлення, відстеження, заморожування або арешту, управління доходами від злочинів, майна, що використовувалось під час вчинення злочинів [9]. Крім того, у травні 2005 року з прийняттям Конвенції Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму, кожну Сторону зобов'язано здійснювати пошук, відстежувати, визначати, заблоковувати, заарештовувати й конфісковувати майно, законного або незаконного походження, використане або призначене для використання будь-яким чином цілком або частково, для фінансування тероризму, або доходи, одержані в результаті цього злочину, та забезпечити із цією метою співробітництво в якомога більшому обсязі. Для України дана Конвенція набула чинності лише 01.06.2011 р. [6].

В 2007 році Рада Європи прийняла Рішення 2007/845/ЮВС про співпрацю між Офісами з повернення активів держав-членів у сфері розшуку та виявлення доходів, одержаних злочинним шляхом, або іншої власності, пов'язаної зі злочинною діяльністю. Це Рішення зобов'язало держав-членів ЄС утворити національні Офіси з повернення активів [10]. Незважаючи на цей акт, на думку Г. Буяджи, саме прийняття Директиви 2014/42/ЄС Європейського парламенту та Ради про заморожування та конфіскацію знарядь і доходів від злочинів у Європейському Союзі стало нормативно закріпленою передумовою для всіх країн-членів ЄС у створенні або призначенні установи, завданням якої є управління арештованим майном у кримінальному провадженні з метою попередження втрати ним вартості [11, с. 144]. З підписанням цієї Директиви та Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами Україною дійсно було взято напрямок якнайшвидшого та ефективного впровадження положень міжнародних актів і договорів у сфері протидії корупції, транскордонній організованій злочинності, обміну інформацією та співпраці у сфері розшуку та управління активами, пов'язаними із вчиненням злочинів. Оскільки саме від їх імплементації залежить повноцінна інтеграція України до європейського співтовариства [12, с. 358]. Отже, необхідність адаптації національного законодавства у відповідність до норм ЄС також є однією з передумов створення в Україні спеціального органу, що здійснює виявлення, розшук та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів.

Таким чином, зовнішніми передумовами, що сприяли створенню АРМА необхідно вважати: 1) зростання рівня транснаціональної організованої злочинності у світі та необхідність впровадження ефективних механізмів міжнародного співробітництва щодо боротьби зі злочинністю, передачі інформації; 2) необхідність виконання зобов'язань за ратифікованими Україною міжнародними угодами; 3) приведення національного законодавства до вимог ЄС у контексті євроінтеграції.

Розглядаючи історію розвитку АРМА, необхідно зазначити, що з проголошення незалежності України та до 2014 року питання розшуку, управління та арешту активів було врегульовано нормами КПК України, ЦК України. Відповідно арештоване у кримінальних провадженнях майно або залишалось у віданні власника із заборорою його відчуження, або вилучалось у нього. Під час вилучення арештованого майна у власника жоден з органів державної влади не був уповноважений вчиняти з ним активних операцій, а міг лише зберігати його. Але на зберігання арештованого майна у правоохоронних органів часто не вистачало коштів [13, с. 33]. Це обумовило нездатність до належного управління майном та збереження арештованого майна. Разом з тим, законодавче регулювання не дозволяло стягувати у дохід держави майно, набуте внаслідок злочинної діяльності, у разі якщо підозрюваний (обвинувачений) ухилявся від слідства чи суду. Крім того, необхідно було прийняти відповідні нормативні акти для повернення в Україну активів, виведених внаслідок вчинення злочинів, гарантії ефективного управління такими активами, зокрема із застосуванням механізмів громадського контролю.

Одночасно із виникненням зовнішніх зобов'язань, у 2013 році в Україні внутрішня ситуація стає дедалі гострішою: відмова уряду від підписання Угоди про асоціацію з ЄС, анексія Криму, військовий конфлікт на сході країни. Ситуацію в країні ускладнювала також монополізація бізнесу, неможливість довгострокового планування бізнесу, окупація бізнесу державними корупціонерами [14, с. 5]. Це стало одними з основних передумов для вдосконалення підходів до антикорупційної діяльності, а також створення нового державного органу, який би акумулював, координував зусилля правоохоронних, судових органів та іноземних партнерів щодо управління корупційними активами. Відповідно одним із перших кроків стало прийняття Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» (втратив чинність). Так, серед заходів розділу 4 Антикорупційної стратегії було передбачено ухвалення та впровадження в життя законів з питань управління корпоративними правами та іншим майном, на яке накладено арешт, з метою збереження його вартості, створення спеціалізованого підрозділу (органу), уповноваженого на розшук майна, яке може бути конфісковано, створення гарантій для ефективного управління цими активами, зокрема із застосуванням механізмів громадського контролю (наприклад, через утворення спеціального фонду) [15]. Вже у березні 2015 року було створено міжвідомчу робочу групу з координації повернення в Україну коштів, одержаних злочинним шляхом колишніми високопосадовцями України, а згодом прийнято Закон України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» від 10.11.2015 р., який закріпив правові засади діяльності АРМА. Отже, прийняття вказаного нормативного акту та створення АРМА стало значним кроком у напрямку вирішення внутрішніх проблем держави, пов'язаних з корупцією та організованою злочинністю.

Таким чином, внутрішніми передумовами виникнення АРМА є: 1) корупція у владних структурах; 2) потреба співпраці з міжнародними організаціями з розшуку та управління активами; 3) недосконалість національного законодавства; 4) необхідність збереження та управління великою кількістю арештованих і конфіскованих активів.

Висновки. Історія створення АРМА тісно пов'язана з міжнародною співпрацею у запобіганні поширення та розслідуванні злочинності. В Україні АРМА виникла як необхідність приведення національного законодавства та діяльність держави у відповідність до чинних міжнародних актів. Втім, з огляду на внутрішню ситуацію у країні, її створення стало доцільним для розв'язання проблем, що пов'язані з поширенням злочинності, корупції. Передумови виникнення АРМА доцільно класифікувати на: 1) зовнішні: зростання рівня транснаціональної організованої злочинності у світі, необхідність впровадження ефективних механізмів міжнародного співробітництва щодо боротьби зі злочинністю, передачі інформації; необхідність виконання зобов'язань за ратифікованими Україною міжнародними угодами; приведення національного законодавства до вимог ЄС у контексті євроінтеграції; 2) внутрішні: корупція у владі; потреба співпраці з міжнародними організаціями з розшуку та управління активами; недосконалість національного законодавства; необхідність управління та збереження великої кількості арештованих і конфіскованих активів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Попко В.В. Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності 2000 р. (Палермська конвенція): умови прийняття, структура, зміст. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 2. С. 226–232.
2. Біленчук П.Д., Прокопенко Н.С. Транснаціональна злочинність: динаміка розвитку: *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2000. № 12(2). С. 6–9.
3. Пшеничний І.В. Організована транснаціональна злочинність і роль правоохоронних органів у протидії їй: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Київ: НАВС України, 2000. 16 с.
4. Лешукова І.В. Міжнародне співробітництво правоохоронних органів України у боротьбі з організованою транснаціональною злочинністю: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Київ: НАВС України, 2000. 20 с.
5. Договір про заснування Європейської Спільноти (Договір про заснування Європейського економічного співтовариства): міжнародний документ від 25.03.1957 р.. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017#Text.

6. Про ратифікацію Конвенції про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом: Закон України від 17.12.1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 16. Ст. 72.
7. Рамкове рішення Ради Європейського Союзу 2001/500/ЮВС від 26.06.2001 р. про відмивання грошей, виявлення, розшук, заморожування, арешт і конфіскацію засобів і доходів, одержаних злочинним шляхом. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_009-01#Text.
8. Рамкове рішення Ради Європейського Союзу 2003/577/ЮВС від 22.07.2003 р. про виконання в Європейському Союзі наказів про заморожування власності або доказів. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/rishennya-radi-2003-577-yuvs.pdf>.
9. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції: міжнародний документ від 31.10.2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 49.
10. Рішення Ради Європейського Союзу 2007/845/ЮВС від 06.12.2007 р. про співпрацю між Офісами з повернення активів держав-членів у сфері розшуку та виявлення доходів, одержаних злочинним шляхом. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_004-07#Text.
11. Буюджи Г. Виникнення АРМА: міжнародні передумови створення та національний контекст функціонування. *Юридичний вісник України*. 2018. № 42. С. 143–145.
12. Костюченко Я. Угода про асоціацію з ЄС у національному правопорядку України. *Право і громадянське суспільство*. 2019. № 6. С. 67–71.
13. Лешукова І.В. Міжнародне співробітництво правоохоронних органів України у боротьбі з організованою транснаціональною злочинністю: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Київ: НАВС України, 2000. 20 с.
14. Гвоздецький В.Д. Оновлення адміністративно-правового механізму запобігання і протидії корупції в Україні, урухомлене революцією гідності. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2014. № 4. С. 4–24.
15. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки: Закон України від 14.10.2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 46. Ст. 2047.