

**Інформаційна довідка
щодо проектів Законів України
«Про внесення змін до Закону України «Про Національне агентство
України з питань виявлення, розшуку та управління активами,
одержаними від корупційних та інших злочинів» щодо гарантій
незалежності та посилення інституційної спроможності»**

(реєстр. № 12374 від 02.01.2025),

**«Про внесення змін до Закону України «Про Національне агентство
України з питань виявлення, розшуку та управління активами,
одержаними від корупційних та інших злочинів» щодо гарантій
незалежності та посилення інституційної спроможності»**

(реєстр. № 12374-1 від 08.01.2025),

**«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо
перезавантаження Національного агентства України з питань виявлення,
розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших
злочинів, та посилення його інституційної спроможності»**

(реєстр. № 12374-2 від 14.01.2025)*

***Анотація.** В Інформаційній довідці здійснено аналіз положень проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» щодо гарантій незалежності та посилення інституційної спроможності» (реєстр. № 12374 від 02.01.2025), а також альтернативних до нього проектів законів (реєстр. № 12374-1 від 08.01.2025, реєстр. № 12374-2 від 14.01.2025) (далі – законопроекти).*

За результатами дослідження виявлено ризики, які надалі можуть перешкоджати ефективній реалізації законопроектів під час правозастосовної діяльності та досягненню їхніх задекларованих цілей, що спрямовані на вдосконалення правових засад діяльності Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (далі – АРМА), а також на законодавче забезпечення прозорих й ефективних механізмів його функціонування.

***Ключові слова:** корупційні кримінальні правопорушення, Кримінальний процесуальний кодекс України, АРМА, повноваження, правовий статус, конкурсний відбір, зовнішній незалежний аудит, управління та зберігання активів.*

Вступна частина. Розроблення зазначених законопроектів зумовлено необхідністю виконання відповідних вимог Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 4 березня 2023 року № 220 (далі – Програма), а також Плану України, схваленого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 березня 2024 року № 244-р у зв'язку з реалізацією ініціативи Європейського Союзу «Ukraine Facility», запровадженої Регламентом Європейського Парламенту та Ради від 29 лютого 2024 року (ЄС) 2024/792 (далі – План України).

Серед проблем, на розв'язання яких спрямована згадана Програма, визначено наявність значної кількості прогалин та корупційних ризиків у

законодавстві, що регулює діяльність АРМА. Зокрема, зазначається низька результативність процесів передачі в управління АРМА активів з метою збереження їх економічної вартості, а також недостатня ефективність заходів із запобігання та протидії легалізації коштів, одержаних злочинним шляхом.

Констатується необхідність істотного посилення незалежності та інституційної спроможності цього органу, оскільки встановлений порядок проведення конкурсного відбору на посаду його Голови та процедура формування конкурсної комісії не забезпечують належного рівня безсторонності й об'єктивного відбору на основі заслуг, а також містять ризики визнання цих процедур такими, що суперечать Конституції України. Крім того, надто широкий перелік підстав для звільнення Голови АРМА не гарантує його незалежності та захисту від втручання в діяльність органу.

У Програмі зазначається, що зовнішня незалежна оцінка ефективності діяльності органу, як одного з механізмів контролю, жодного разу не проводилася. Істотні прогалини та неузгодженості в законодавстві щодо управління активами, на які накладено арешт і які передано в управління АРМА, досі залишаються невирішеними. Це створює ризики зловживань під час процедур визначення управителя арештованим майном, а також у процесі здійснення контролю за ефективністю управління такими активами.

Співпраця та координація між АРМА, Держфінмоніторингом, органами досудового розслідування та прокуратурою не мають системного й оперативного характеру. Це суттєво уповільнює процеси виявлення, розшуку та убезпечення від приховування активів, які можуть слугувати доказами або бути предметом конфіскації чи спеціальної конфіскації. Чинне законодавство також не забезпечує дієвих механізмів планування дій щодо активів до їх арешту, зокрема тих, які передбачають передання до АРМА, що значно знижує ефективність заходів для їх подальшого збереження.

Планом України серед основних цілей визначено вдосконалення законодавчої бази для реформування АРМА та усунення недоліків, пов'язаних із поверненням та управлінням активами на інституційному та процедурному рівнях. З цією метою в першому кварталі 2025 року передбачено ухвалення Закону України, який має забезпечити прозору та засновану на заслугах процедуру відбору керівника агентства, включно з перевіркою на доброчесність і професіоналізм; впровадження незалежної зовнішньої системи оцінки ефективності діяльності; вдосконалення механізмів управління та продажу арештованих активів, що перебувають під контролем агентства.

Крім того, у 2024 році Рахунковою палатою було проведено аудит відповідності використання коштів державного бюджету та управління активами АРМА за період 2022–2023 роки та I півріччя 2024 року. За результатами аудиту встановлено, що діяльність Національного агентства з володіння, користування та розпорядження активами, на які накладено арешт у кримінальних провадженнях чи справах про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави, лише частково відповідає очікуванням щодо запровадження ефективних механізмів формування та реалізації державної політики у сфері управління такими активами.

Рахункова палата встановила, що в АРМА досі не створено цілісної системи управління активами. Виконуючи функції з управління активами, АРМА не має достатніх інструментів, необхідних для збереження та максимізації їх економічної вартості, а також для отримання додаткового фінансового ефекту. На цей час не сформовано належного правового поля, яке б забезпечило нормативно-правове підґрунтя для функціонування цілісної системи прийняття, передачі та управління активами. Внутрішні регламентні норми лише частково узгоджуються з чинним законодавством і не є достатніми для врегулювання взаємовідносин між АРМА, органами прокуратури та досудового розслідування щодо передачі та прийняття активів.

Як наслідок, така ситуація призвела до безсистемності, непослідовності та затримок у здійсненні заходів і прийнятті організаційно-управлінських рішень щодо активів, одержаних від корупційних та інших злочинів. Своєю чергою це негативно позначилося на спроможності АРМА ефективно виконувати покладені на нього законодавством завдання із формування та реалізації державної політики в досліджуваній сфері.

Як зазначено у Звіті Рахункової палати, така ситуація потребує прийняття відповідного нормативно-правового акта, який би регулював взаємовідносини посадових осіб АРМА з усіма зацікавленими сторонами, залученими до процесу. Цей акт має також встановлювати чіткі процедури та строки, необхідні для забезпечення належного передання, прийняття та управління зазначеними активами.

Основна частина. У досліджуваних законопроектах пропонується внести низку змін та доповнень до 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) (далі – Закон). Зокрема, йдеться про: визначення гарантій незалежності АРМА; встановлення підстав для звільнення його Голови; регламентацію складу та повноважень членів конкурсної комісії з відбору кандидата на посаду Голови АРМА; врегулювання порядку вирішення конфлікту інтересів; уточнення правового статусу працівників АРМА; визначення підстав і порядку контролю за діяльністю АРМА; впровадження порядку управління прийнятими активами, зокрема тими, на які накладено арешт у кримінальному провадженні, а також особливостей їх управління. Крім цього, пропонується доповнити Закон новими нормами, які передбачають: підвищення порогової вартості арештованого активу з 200 до 500 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого на 1 січня відповідного року, як підставу для передачі активу в АРМА; встановлення такої додаткової умови для передачі активу до АРМА, як можливість збереження економічної вартості активу під час управління; встановлення процедури попередньої ідентифікації активу, яку здійснює АРМА за зверненням прокурора, для визначення можливості його ефективного управління та збереження економічної вартості; визначення підстав і порядку виконання звернень учасників судових процесів тощо.

За результатами проведеного дослідження, підтримуючи необхідність законодавчого забезпечення гарантій незалежності та підвищення інституційної спроможності АРМА, вважаємо за доцільне зазначити таке.

У частині четвертій статті 2-1 «Гарантії незалежності Національного агентства», якою у законопроектах реєстр. № 12374 та реєстр. № 12374-1 пропонується доповнити зазначений Закон, доцільно після слова «забороняється» додати словосполучення *«не передбачене законодавством України...»*, далі по тексту.

У такому випадку встановлена у цій статті заборона щодо втручання державних органів, посадових, службових та інших осіб у діяльність АРМА була б узгоджена із запропонованими у цих законопроектах змінами до статті 12 «Контроль за діяльністю Національного агентства» Закону. У зазначеній статті визначено права членів Комісії з проведення незалежного зовнішнього оцінювання ефективності діяльності агентства, серед яких: доступ до інформації та документів, які перебувають у розпорядженні АРМА, зокрема до інформації з обмеженим доступом, персональних даних, а також інші повноваження, які певною мірою можуть впливати на діяльність цього агентства.

На відміну від чинної редакції статті 5 Закону, її нова редакція, запропонована у всіх законопроектах, не уточнює суб'єктів, які визначають осіб для включення до складу конкурсної комісії з відбору кандидата на посаду Голови АРМА. Така конкретизація є надзвичайно важливою з огляду на вимоги до процедури обрання керівника АРМА, яка має забезпечити його незалежність та запобігти незаконному втручанням в діяльність очолюваного ним відомства.

Крім того, у всіх законопроектах без жодного обґрунтування вилучено з переліку обов'язкових вимог до членів конкурсної комісії, яка здійснює відбір кандидата на посаду Голови АРМА, наявність *«досвіду роботи, пов'язаного з участю у формуванні та/або реалізації політики у сферах кримінальної юстиції або запобігання і протидії корупції»*.

Однак вбачається, що наявність саме такого досвіду має вирішальне значення для членів комісії, враховуючи завдання та функції АРМА, а також обсяг повноважень, якими наділений його Голова.

Пропоноване в частині першій статті 19 «Ідентифікація активу» законопроекту реєстр. № 12374-2 підвищення мінімальної вартості активів не відповідає висновкам та рекомендаціям Рахункової палати, викладеним у згаданому вище Звіті за результатами аудиту Національного агентства. У Звіті, навпаки, рекомендується розглянути можливість поширення повноважень АРМА на активи, вартість яких є нижчою за 200 розмірів встановленого прожиткового мінімуму. Водночас Звіт Рахункової палати, як зазначалося вище, є одним із ключових документів, що зумовили підготовку відповідних змін до Закону, запропонованих у досліджуваних законопроектах.

У статтях 19, 20 редакції законопроекту реєстр. № 12374-2 визначено процедуру попередньої ідентифікації активів, на які накладено арешт у кримінальному провадженні, а також порядок їх передачі АРМА в управління та зберігання за зверненням прокурора.

Однак аналогічні зміни щодо процедур взаємодії прокурорів, органів досудового розслідування та АРМА, а також щодо розміру вартості таких активів, мають бути одночасно внесені й до Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України), яким визначається порядок кримінального провадження на території України.

Така пропозиція не узгоджується з положенням абзацу сьомого частини шостої статті 100 КПК України, яким передбачено можливість передання АРМА речових доказів вартістю понад 200 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

Під час підготовки змін до КПК України необхідно враховувати, що згідно з вимогами Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедури внесення змін» від 19.05.2020 р. № 619-IX зміни до законодавства України про кримінальну відповідальність та кримінального процесуального законодавства України можуть вноситися *виключно* законами про внесення змін до КК України, до КПК України та/або до законодавства України про кримінальну відповідальність, та/або до кримінального процесуального законодавства України, та/або до законодавства України про адміністративні правопорушення.

Реалізація запропонованих законопроектів передбачає створення та функціонування нових структурних одиниць, таких як Конкурсна комісія з відбору кандидата на посаду Голови АРМА, Комісія із незалежної зовнішньої оцінки ефективності діяльності, підрозділи внутрішньої безпеки та контролю АРМА, а також інших нових структурних підрозділів цього органу. Забезпечення їх діяльності об'єктивно потребує значних додаткових видатків із державного бюджету України. Однак, всупереч вимогам частини першої статті 27 Бюджетного кодексу України та частині третій статті 91 Регламенту Верховної Ради України, до законопроектів не додається необхідне фінансово-економічне обґрунтування (включно з відповідними розрахунками).

Висновки. Попри актуальність пропонованих змін окремі положення законопроектів містять ризики, які можуть перешкодити їх ефективній реалізації та досягненню задекларованих цілей. За умови доопрацювання законопроектів з урахуванням висловлених зауважень і пропозицій, а також усунення виявлених ризиків, вони повною мірою відповідатимуть завданню законодавчого забезпечення вдосконалення діяльності Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, а також сприятимуть посиленню його інституційної спроможності та ефективності функціонування.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*