



ТЕХНІЧНА ОЦІНКА

АГЕНТСТВА З РОЗШУКУ ТА МЕНЕДЖМЕНТУ АКТИВІВ (АРМА) УКРАЇНИ

***Інформація та погляди, викладені в цьому звіті, належать авторів(ам) та не обов'язково відображають офіційної позиції Європейського Союзу. Жодна з установ Європейського Союзу та його органів або особа, що діє від їхнього імені, не може нести відповідальності за використання інформації, яка міститься в пропонованому документі.***





## Зміст

Скорочення.....	6
1. Вступ.....	8
2. Передумови.....	11
3. Основні висновки.....	13
3.1. Основні висновки стосовно Агентства з розшуку активів.....	13
3.2. Основні висновки стосовно Агентства з управління активами.....	15
3.3. Основні висновки стосовно незалежності АРМА.....	16
4. Основні рекомендації.....	17
4.1. Агентство з розшуку активів.....	18
4.2. Агентство з управління активами.....	19
4.3. Показники ефективності.....	20
4.4. Комунікації.....	20
4.5. Незалежність та автономія.....	20
4.6. Стратегічне планування - Національна стратегія повернення активів.....	21
4.7. Стратегічне планування - Працівники з питань комунікацій.....	22
4.8. Освітня діяльність судів.....	22
5. Короткий виклад звіту.....	23
6. Результати оцінок.....	30
6.1. Виявлення та відстеження активів, які можуть бути вилучені в процесі кримінального провадження.....	30
6.1.1. Міжнародні стандарти відстеження активів та передова практика.....	30
6.1.2. Структура та статус АРМА як ефективного національного АРА.....	32
6.1.3. Мандат АРА.....	33
6.1.4. Можливість відстеження активів.....	36
6.1.5. Доступ до публічних та приватних джерел даних.....	38
6.1.6. Час реагування на відстеження активів.....	44
6.1.7. Добровільне розповсюдження інформації.....	45
6.1.8. Міжорганізаційна співпраця.....	46
6.1.9. Міжнародна співпраця.....	49
6.2. Управління активами, які було вилучено або конфісковано на підставі рішення суду або за згодою власника.....	53





6.2.1.	Міжнародні стандарти з управління активами та передова практика.....	53
6.2.2.	Законодавство та процедура управління активами в Україні.....	56
6.2.3.	Планування проведення арешту активів.....	57
6.2.4.	Оцінка активів.....	61
6.2.5.	Зберігання, продаж та утилізація.....	62
6.2.6.	Використання зовнішніх постачальників послуг.....	62
6.2.7.	Міжнародна співпраця.....	63
6.3.	Розробка політики.....	63
6.3.1.	Повноваження щодо розробки політики.....	64
6.3.2.	Національна стратегія повернення активів.....	64
6.3.3.	Платежі отримувачам і розпорядникам заморожених активів.....	66
6.3.4.	Нарощення спроможностей щодо фінансового розслідування.....	67
6.3.5.	Реєстрація арештованих активів.....	68
6.3.6.	Показники ефективності.....	68
6.3.7.	Перевірка безпеки.....	69
6.4.	Ведення документації, управління справами та ІТ-спроможності.....	70
6.4.1.	Ведення документації та управління справами.....	70
6.4.2.	ІТ-спроможності.....	71
6.4.3.	Криміналістична лабораторія АРМА.....	71
6.5.	Статистика.....	71
6.6.	Організаційна спроможність АРМА.....	72
6.6.1.	Оперативні процедури.....	72
6.6.2.	Стратегічне планування.....	74
6.6.3.	Регіональні представництва.....	74
6.6.4.	Спільне зобов'язання щодо створення Єдиного реєстру арештованих активів	75
6.6.5.	Лідерство та керівництво.....	76
6.6.6.	Навчання.....	90
6.6.7.	Моніторинг і оцінка.....	91
6.7.	Комунікаційна стратегія АРМА.....	93
6.7.1.	Переосмислення та розробка комунікаційної стратегії.....	95
6.8.	Сприйняття АРМА ззовні (зокрема сприйняття громадськістю).....	96





6.9.	Автономність АРМА.....	98
6.9.1.	У якому обсязі нормативно-правова база забезпечила інституційну та операційну автономність АРМА?.....	98
6.9.2.	Нормативно-правова база.....	99
6.9.3.	Українська правова база контролю центральних органів виконавчої влади в контексті Агентства з питань виявлення, розшуку та управління активами 102	
6.9.4.	У якому обсязі Закон «Про АРМА» надає право Кабінету Міністрів контролювати процес призначення голови АРМА?.....	103
6.9.5.	Чи надає Закон «Про АРМА» достатньо незалежності голові під час відбору всього свого персоналу?.....	104
6.9.6.	Виправити сприйняття АРМА громадськістю як органу занадто близького до уряду.....	104
6.9.7.	Ступінь контролю Кабінету Міністрів над роботою АРМА.....	105
6.9.8.	Захист від операційного втручання уряду в діяльність АРМА.....	105
6.9.9.	Контроль за проведенням щорічної незалежної зовнішньої оцінки.....	106
6.9.10.	Професійний зовнішній аудит.....	107
6.9.11.	Комісія із зовнішнього контролю.....	108
6.9.12.	Стаття 12(2) Громадський контроль за діяльністю Національного агентства 110	
6.9.13.	Інші правові гарантії.....	110
6.9.14.	Забезпечення інституційної та операційної автономності АРМА на практиці 111	
	Бібліографія.....	119
	Аннекс I. Методологія.....	121
1.	Мета і завдання.....	121
2.	Обсяг.....	121
3.	Процес.....	121
4.	Оцінюваний період.....	122
	Аннекс II. Показники для вимірювання ефективності АРА в країнах ЄС.....	123
	Аннекс III. Перелік рекомендацій.....	124
1.	Агентство з розшуку активів.....	124
2.	Агентство з управління активами.....	126
3.	Розробка політики.....	127





4.	<u>Ведення документації, управління справами та ІТ-спроможності</u> .....	128
5.	<u>Організаційна спроможність АРМА</u> .....	128
6.	<u>Комунікаційна стратегія</u> .....	132
7.	<u>Зовнішнє сприйняття АРМА</u> .....	133
8.	<u>Автономність АРМА</u> .....	133





## Скорочення

АУА	Агентство з управління активами
КПА	Комітет із питань повернення активів
ARIN	Розвідувальна мережа з питань повернення активів (Asset recovery intelligence network)
АРМА	Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів
АРА	Агентство з розшуку активів
CARIN	Камденська міжвідомча мережа з питань повернення активів (Camden Asset Recovery Inter-Agency Network)
CETS 198	Конвенція Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму (Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism)
РЄ	Рада Європи
ЄС	Європейський Союз
EUBAM	Двостороння місія ЄС (EU Bilateral Mission)
FATF	Група з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (Financial Action Task Force)
ПФР	Підрозділ фінансової розвідки
GRECO	Група держав проти корупції (Group of States against Corruption)
ВПД	Взаємна правова допомога
ДЧ	Держава-член
НАБУ	Національне антикорупційне бюро України
НАЗК	Національне агентство з питань запобігання корупції
РОВД	Розвідка на основі відкритих джерел
ГП	Генеральна прокуратура





САП	Спеціалізована антикорупційна прокуратура
ДВС	Державна виконавча служба
ДСФМ	Державна служба фінансового моніторингу України
ДФП	Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України
SIENA	Мережевий додаток із безпечного обміну інформацією Європолу (Europol's Secure Information Exchange Network Application)
StAR	Ініціатива з повернення викрадених активів (Stolen Asset Recovery Initiative)
ДКС	Державна казначейська служба
грн	Українська гривня
UNCAC	Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції (United Nations Convention against Corruption)
UNTOC	Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності (United Nations Convention against Transnational Organised Crime)



## 1. Вступ

Цей звіт містить зовнішню технічну оцінку Агентства з розшуку та менеджменту активів України. Документ аналізує операційну та інституційну ефективність, дієвість та незалежність АРМА. Така технічна оцінка не підмінює собою оцінки та аудиту, які передбачено Законом «Про АРМА».

Звіт підготувала команда незалежних фахівців із повернення активів: Пані Джил Томас, пан Джон Рінгут та пан Педро Гомес Перейра. Антикорупційна ініціатива Європейського Союзу (EUACI) забезпечила фінансування цього проекту, а також сприяла наданню допомоги та підтримки.

Мета оцінки полягає в:

- Отриманні описової та аналітичної інформації стосовно фактичних результатів діяльності АРМА.
- Визначенні, чи було розроблено внутрішні системи АРМА належним чином та чи ефективно їх використовували упродовж періоду оцінки.
- Визначенні внутрішніх та зовнішніх ризиків для ефективної роботи АРМА та з'ясуванні того, як саме їх можна усунути. Оцінка розпочалася з моменту призначення директора АРМА у грудні 2016 року і тривала до червня 2018 року.

Оцінка базується на стандартах та принципах, які використовують у ділянці повернення активів, а саме - в агентствах із розшуку активів та агентствах з управління активами відповідно до міжнародних актів та передових практик, включно з такими:

- Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності 2000 року (статті 12-14, 27, 30);
- Конвенція ООН проти корупції (стаття 31, Розділ V);
- Конвенція Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму 2005 року (статті 6, 7, Розділ IV);
- Міжнародні стандарти з протидії відмиванню доходів та фінансуванню тероризму і розповсюдженню зброї масового знищення, Сорок Рекомендацій FATF та пояснювальні записки до них (статті 2, 4, 30, 31, 33, 38);
- Рекомендації CARIN;
- Показники ефективності Платформи АРА Агентства з повернення активів в країнах ЄС;
- Директива ЄС про замороження та конфіскацію 2014 року (стаття 10);
- Рішення Ради ЄС про співробітництво між агентствами держав-членів з повернення активів у сфері виявлення і розшуку доходів, отриманих злочинним шляхом 2007 року.

Заснована на фактах оцінка побудована на принципах єдності, об'єктивності, незалежності та прозорості. Експерти виконували свої завдання без впливу або тиску



з боку АРМА, будь-яких інших органів державної влади чи інших зацікавлених осіб. Експерти мали повну незалежність у підготовці та представленні своїх висновків. Упродовж періоду оцінювання експерти діяли як самостійні особи та не представляли позиції жодної організації чи урядів, які надали підтримку в проведенні оцінки.

Для експертів було зрозуміло, що ефективність АРМА означає те, якою мірою його діяльність відповідала завданням агентства протягом періоду оцінки. Закон «Про АРМА» встановлено головні завдання органу, а саме: а) визначення та відстеження активів, які можуть бути вилучені в процесі кримінального провадження, б) управління активами, які було вилучено або конфісковано на підставі рішення суду чи зі згоди власника та в) розроблення політики. Оцінка вивчила також і питання про те, наскільки ефективно АРМА досягла своїх цілей, проаналізувавши те, як було використано кошти та час для досягнення цих цілей.

Цей звіт містить відповіді на такі ключові питання:

#### Ключові питання оцінки

1. У якому обсязі діяльність АРМА відповідала загальній меті та завданням агентства?
2. Якою мірою було досягнуто цілі АРМА, з огляду на наявні умови?
3. Наскільки ефективно АРМА використала свої ресурси?
4. Якими є основні успіхи та невдачі АРМА у досягненні своїх цілей?
5. Яким чином керівництво АРМА сприяло успіхам та невдачам АРМА у досягненні своїх цілей?
6. У якому обсязі нормативно-правова база забезпечила інституційну та операційну автономність АРМА?
7. У якому обсязі інституційну та операційну автономність АРМА було забезпечено на практиці?
8. Наскільки належно та ефективно були організовані, задокументовані, якісно гарантовані та здійснені провадження АРМА?
9. Які рекомендації можна внести для покращення функціонування АРМА на стабільній основі та для зміцнення його автономії?

Цей звіт має у своїй основі таку методологію:

- Вивчення відповідей на питання опитувальника та інших матеріалів, наданих АРМА.
- Інтерв'ю з керівництвом, менеджментом та працівниками АРМА (як у фокус-групах, так і окремо).
- Інтерв'ю з САП, ГП, Поліцією, НАБУ та іншими зацікавленими сторонами, включно з міжнародними та неурядовими організаціями (як у фокус-групах, так і окремо).
- Дві виїзні місії у Києві (Україна): 18-20 червня 2018 року та 6-10 серпня 2018 року.
- Аналітичний огляд та аналіз (список досліджених матеріалів додано).



Методологію стисло викладено Annex I.

This program is financed by the **European Union**  
and co-financed and implemented by **DANIDA**



**MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS  
OF DENMARK**  
*Danida*

## 2. Передумови

Корупція є широко розповсюдженим явищем в Україні з моменту здобуття незалежності 1991 року<sup>1</sup>. Швидкий перехід у 90-х роках від планово-централізованої націоналізованої економіки до ринкової економіки дозволив приватизувати матеріальні цінності за допомогою корупційних схем, загострюючи соціальну нерівність<sup>2</sup>. Навіть більше - формування класу заможних бізнесменів, які часто прагнуть захистити власні інтереси шляхом впливу на уряд, парламент, ЗМІ та правосуддя<sup>3</sup>.

Унаслідок усунення президентського режиму Віктора Януковича на початку 2014 року після народного повстання було ухвалено декілька законів, включно з антикорупційною стратегією України на 2014-2017 роки<sup>4</sup>, що передбачала, поміж іншим, створення Національного антикорупційного бюро України (НАБУ) та Національного агентства із запобігання корупції (НАЗК). Деякі зміни також було внесено до Національної поліції України, а у 2015 року прийнято новий закон про Державне бюро розслідувань.

Проте Антикорупційна стратегія України не містить прямого покликання на повернення активів або на необхідність управляти вилученими чи конфіскованими активами. Єдине покликання на процес повернення активів можна знайти у законі 1697-VIII<sup>5</sup> (Закон «Про НАБУ»), щоб представити виявлення, вилучення, конфіскацію та повернення активів (стаття 17(18) Закону «Про НАБУ»). Поки ці функції, які виконує НАБУ, ймовірно, дублюють функції АРМА, необхідно підкреслити, що перший орган обмежується вузькою сферою своєї діяльності та юридичної компетенції, тоді коли останній має набагато ширшу компетенцію, яку визначено не лише кримінальними злочинами, що належать до кола його повноважень, а й вартістю активів для управління в рамках кримінального провадження. АРМА обмежена лише інтересом суду до подання активу для управління агентством.

Таким чином, українська влада створила орган, який здатний здійснювати необхідні заходи для підтримки кримінальних розслідувань із метою виявлення активів. Ця допомога виходить як із їхньої спеціалізованої здатності виявляти активи з метою підтримки паралельних фінансових розслідувань, які проводять правоохоронні органи, так і з їхнього повноваження на управління вилученими та конфіскованими активами. Ця підтримка відповідно дозволяє, з одного боку, правоохоронним органам

<sup>1</sup> 2016. *Anti-Corruption Measures in Ukraine After the Revolution of Dignity: Key Legislative Aspects* (Kyiv: Centre for Army, Conversion and Disarmament Studies), p. 6.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Ash, Timothy, *et al.* 2017. "The Struggle for Ukraine," *Chatham House Report*, pp. 75-76.

<sup>4</sup> Україна. 2014 Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки», № 1700-VII. Відомості Верховної Ради, № 46 від 14.10.2014 р.

<sup>5</sup> Україна. 2014 Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України», № 1697-VII. Відомості Верховної Ради, № 47 від 14.10.2014 р.



та Генеральній прокуратурі (ГП) визначати природу, власника та вартість активів, які вилучають у рамках поточного кримінального розслідування. З іншого боку, АРМА підтримує суди, правоохоронні органи та ГП у прагненні зберегти вартість вилучених активів - або шляхом активного управління такими активами через управителів, або шляхом прогнозованого продажу арештованих активів - із метою їхнього продажу за максимальною ціною після конфіскації.

Наявна структура АРМА ставить за мету узгодити українське законодавство та практику у сфері розшуку й управління активами із декількома європейськими та міжнародними зобов'язаннями, які взяла на себе Україна в цій ділянці. Крім того, створюючи АРМА, Україна наближає своє законодавство до наявних норм Європейського Союзу у сфері розшуку та управління активами. Необхідно підкреслити, що на відміну від багатьох агентств із розшуку активів, АРМА не є ані правоохоронним органом, ані органом прокуратури, а становить орган, який надає підтримку діяльності правоохоронних органів й органів прокуратури. З цієї причини воно не має повноважень проводити розслідування щодо активів; воно скоріше здійснює перевірку, яка підтримує діяльність інших правоохоронних органів та органів прокуратури.



### 3. Основні висновки

#### 3.1. Основні висновки стосовно Агентства з розшуку активів

АРМА було засновано як національне Агентство з розшуку активів. Якщо зіставити його з іншими національними АРА, то стане помітно, що національні повноваження АРМА на виявлення активів є порівняно вузькими, оскільки вони залежать від запитів або клопотань інших органів, які потрібно отримати, перш ніж вживати будь-яких заходів. У своїй нинішній формі АРМА надає підтримку національним розслідуванням, але лише шляхом забезпечення відстеження активів за потреби. Початкові статистичні дані щодо отриманих запитів та наданих відповідей свідчать, що ця підтримка є ефективною. Проте існує сумнів, що АРА, як національний орган, ефективно сприяє збільшенню доходів, отриманих шляхом злочинних конфіскацій. Наразі відсутня національна стратегія з відстеження активів для підтримки АРМА в цьому питанні. Видається розумним, що коли АРМА виявляє інформацію, яка вказує на існування незаконних активів, воно повинно мати змогу дійти до етапу надання правоохоронним органам пакету потенційних злочинів або організованих злочинних груп. Після періоду досягнутих успіхів, довіри суспільства та законодавчих змін, що збільшують автономію АРМА - як рекомендовано в цьому звіті, - можна розглянути можливість розширення мандата АРМА на відстеження активів.

Незважаючи на те, що це не орган правопорядку або судова установа, Національне агентство проводить розслідування відповідно до типу завдань щодо відстеження активів. Створення агентства зі «спеціальним статусом», а не як правоохоронної або судової установи не узгоджується зі світовою тенденцією. На сьогодні статус такого агентства відповідає очікуванням України з точки зору вітчизняної перспективи, але оскільки орган починає збільшувати свої міжнародні заходи з формування та отримання додаткових запитів на відстеження активів, його статус, а також сприйняття його статусу іншими АРА надалі цілком може перешкоджати ефективності агентства.

Агентство отримало велику кількість запитів за перші 6 місяців 2018 року (312), і АРМА повідомило, що на всі запити було надано відповідь або вжито перших заходів протягом 3-денного терміну, передбаченого законом. Не було жодних скарг від установ, які здійснювали запити, щодо підтримки, наданої АРМА.

Рівень та легкість доступу до наявних баз даних, реєстрів та фінансової інформації без судового наказу є одним із найбільш важливих показників ефективності для АРА. АРМА досягло значного успіху в цій ділянці. Станом на червень 2018 року агентство повідомило про можливий доступ до 16 загальнодоступних баз даних та 333 реєстрів. На сьогодні агентство володіє значними перевагами перед іншими правоохоронними органами, які також мають юридичне право відслідковувати активи, воно надає можливість «універсального підходу» для відстеження активів. Також АРМА домовилось про високий рівень доступу до банківської інформації. Підрозділ із розшуку та виявлення активів пов'язаний із системою обміну електронною

кореспонденцією Національного банку України. На вимогу, АРМА може визначити рахунки, якими володіють фізичні особи, на основі отриманих запитів, а також проведені та отримані через рахунки транзакції без судового наказу. Такий доступ є набагато ширшим, ніж у більшості АРА в країнах ЄС, та відображає санкціоноване право доступу до багатьох підрозділів фінансової розвідки.

Низка агентств вже використали переваги ширших можливостей, якими володіє АРМА, окрім перевірок у базах даних та реєстрах, шляхом аналізу інформації про майно осіб, щодо яких провадять розслідування. Це також повністю відповідає мандату агентства, *тобто* щодо відстеження та виявлення активів та їхніх власників або контролерів для подальшої можливості конфіскації. Такий аналіз також допоможе виявити осіб із майном незрозумілого походження, яких, можливо, раніше не зауважили правоохоронні органи чи прокурори. Таку послугу варто використовувати серед установ, яким АРМА надає послуги, особливо тих, у яких відсутній аналітичний потенціал.

Чудова співпраця між будь-яким АРА та його власним підрозділом фінансової розвідки (ПФР) є життєво важливою для ефективного відстеження активів. Наразі відсутня юридична або практична можливість для Державної служби фінансового моніторингу (ДСФМ - український ПФР) обмінюватися інформацією з АРМА. Україні рекомендують вирішити це питання і усунути такий бар'єр.

У рамках міжнародного співробітництва АРМА бездоганно заявляла про себе поза межами України протягом етапу свого заснування, встановлюючи зв'язки з більшістю доступних регіональних та міжнародних платформ і мереж. Проте на національному рівні можна виконувати подальшу роботу з метою висвітлення операційних можливостей із міжнародного відстеження активів, які доступні українським установам за допомогою АРМА, що виступає в ролі контактного центру. Правоохоронні органи та прокурори не дуже обізнані в міжнародних можливостях розшуку активів, якими володіє АРМА, та навіть CARIN, ARIN і StAR. Цьому не сприяє й той факт, що Україна на сьогодні не є обвинувачувальним представником CARIN. Оскільки на агентство покладено завдання забезпечувати формування та імплементацію державної політики у сфері повернення активів і бути єдиним представником CARIN, АРМА повинен заохотити відповідний орган прокуратури призначити прокурора судовим представником CARIN.

За межами ЄС компетентні органи юрисдикцій, що не є членами ЄС, можуть оперативнo використовувати АРА у країнах ЄС, уклавши угоду з Європолom. Європол керує електронною платформою (SIENA), яку використовує АРА в країнах ЄС. Позиція АРМА у контексті співпраці в рамках Європолу полягає в тому, що хоча Україна як юрисдикція уклала угоду про оперативну співпрацю з Європолom, але АРМА не визнається компетентним органом Європолу в Україні. Його незалежний статус міг вплинути на співпрацю, оскільки мандат Європолу полягає в підтримці правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю, спрямованої на широке коло

злочинних загроз, включно з відстеженням активів. Крім зв'язків із неофіційними мережами розшуку активів, АРА у країнах ЄС розглядають Європол як можливість оперативного доступу для АРМА в Європу та АРА в країнах ЄС. Для АРМА рекомендують використовувати цю можливість, яка забезпечить законний та безпечний доступ для оперативного обміну інформацією з усіма АРА в країнах ЄС.

### **3.2. Основні висновки стосовно Агентства з управління активами**

АРМА є першим органом в Україні, який дозволяє професійно управляти вилученими та конфіскованими активами. Мета такого управління полягає в збереженні вартості вилучених та конфіскованих активів із тим, аби вони втримали свою максимальну вартість до моменту їхньої реалізації. Для виконання своїх функцій АУА має тісно співпрацювати з прокурором та правоохоронними органами, з одного боку, і професійними управителями, які фактично управляють вилученими або конфіскованими активами, - з іншого боку.

На цей момент агентство з управління активами в рамках АРМА не має достатнього досвіду, який би дозволив йому створити модель, що могла допомогти управляти наявними ресурсами більш ефективно. Також в агентстві не було можливості управляти вилученими активами, які перебувають за межами України.

Незважаючи на це, мало уваги звернено на те, яке майно підлягає арешту, як та коли його належить заарештовувати та чи потрібно проводити арешт взагалі. Головним чином таку ситуацію пояснюють тим, що працівників АРМА не залучають на початковому етапі і орган не надає допомоги прокурорам та представникам правоохоронних органів у плануванні фактичного вилучення активів. Те, яким чином був розроблений Закон «Про АРМА», передбачає, що працівників АРМА залучатимуть до управління активами після вилучення таких активів та на розсуд судді. Стаття 15 (пункт 3 частина 1) та стаття 9 Закону «Про АРМА» надає агентству мандат на пропонування правоохоронним органам та прокурорам методологічної підтримки й рекомендацій щодо розшуку та управління активами. У законі передбачено, що надання допомоги цим установам є однією з функцій АРМА. Проте в законі не вказано, на якому етапі цю допомогу належить надавати. У Законі «Про АРМА» відсутнє положення, що забороняє підрозділу з управління активами бути більш проактивним у своїх взаєминах із правоохоронними органами та прокуратурою. Дійсно, така проактивність, яка б дозволила їм брати участь на більш ранній стадії, може надати підтримку прокуратурі у прийнятті рішень щодо того, чи варто вилучати конкретні активи.

Модель управління активами в Україні заснована або на прогнозованому продажу арештованих активів, умови якого викладено в Кримінально-процесуальному кодексі України, або на передачі управління активами зовнішнім постачальникам послуг. Перевагою такого підходу є те, що АРМА намагається зменшити свої безпосередні витрати, пов'язані з управлінням активами. Проте у довготерміновій перспективі така

стратегія може стати нежиттєздатною або ризикованою для АРМА. Широку автономію мають оцінювачі та управителі в інтересах забезпечення більш швидкої передачі активів під управління. Проте такий стан речей здатний призвести до потенційної змови між управителем та оцінювачем або до того, що практика роботи управителя може стати причиною правової відповідальності чи збитків, які можливо буде відшкодувати безпосередньо АРМА, оскільки воно є головною відповідальною установою за управління активами.

### **3.3. Основні висновки стосовно незалежності АРМА**

Відповідно до статті 2(2) Закону «Про АРМА», Національне агентство в межах, визначених цим та іншими законами, є підзвітним Верховній Раді України, підконтрольним Кабінетові Міністрів України та відповідальним перед ним. Окрім того, що правова основа діяльності Національного агентства складна, можливі двозначності та непорозуміння щодо точного обсягу контролю, який можуть здійснювати міністерства, за діяльністю Національного агентства.

Інституційне підпорядкування АРМА, яке дозволяє голові АРМА (який працює під головуванням прем'єр-міністра) відвідувати Кабінет Міністрів, неминуче ставить питання про його операційну незалежність від уряду. Команда з проведення оцінки чула про те, що дехто сприймає АРМА як занадто близьку до уряду установу.

Закон «Про АРМА» не визначає ролі міністрів стосовно АРМА. Проте стаття 2(5) Закону «Про АРМА» зазначає: «Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», інші закони, що регулюють діяльність органів виконавчої влади, а також Закон України «Про державну службу» **застосовуються** до Національного агентства та його працівників у частині, що не суперечить цьому Закону». Вочевидь це означає, що будь-яке втручання міністрів у процес формування та реалізації державної політики у сфері діяльності АРМА суперечитиме Закону «Про АРМА». Спеціалістам із оцінки не відомо жодного випадку втручання міністрів в операційну діяльність Національного агентства.

Положення статті 9 Закону «Про АРМА» визначають суб'єктів CJS, які можуть вимагати втручання АРМА. Можна стверджувати, що положення захищає АРМА від можливості діяти за настановами міністрів або Кабінету Міністрів. Проте у Законі «Про АРМА» чітко не передбачено в контексті оперативних питань та роботи з рішеннями суду, що Національне агентство діє незалежно та не може приймати наказів чи розпоряджень від міністерств.

Незважаючи на те, що таке ніколи не траплялось, зі статті 23 Закону «Про центральні органи виконавчої влади» та відповідно до статті 21 (6) Закону «Про Кабінет Міністрів» випливає, що за відсутності спеціальних положень, які би стверджували протилежне в Законі «Про АРМА», Кабінет Міністрів може повністю або частково скасувати розпорядження чи постанову АРМА. Закон «Про АРМА» не містить



положень, які б суперечили такій дії уряду, яка скасовує розпорядження чи постанову АРМА.

АРМА бере участь у широкомасштабному звітуванні перед Кабінетом Міністрів. Від АРМА до секретаріату Кабінету Міністрів надходить постійний потік інформації щодо діяльності Національного агентства у вигляді щомісячного звіту. Усі керівники відділів АРМА долучалися до формування щомісячних звітів, які передають прем'єр-міністрові. Прем'єр-міністр не встановлює завдань для голови агентства, але старші працівники АРМА вважали, що він був добре поінформований про роботу АРМА. Вважається, що в цих щомісячних звітах представлено результати дій, викладених у Планах дій АРМА (які публікують у річному звіті АРМА). Ці плани дій спершу надсилають до Кабінету Міністрів на затвердження. Обнадійливим є те, що ініціативи, пов'язані з АРМА, про які йдеться в політичному плані дій прем'єр-міністра, запропонувало агентство.

Процес відбору голови АРМА виявився здатним забезпечити обрання досвідченого фахівця на посаду голови АРМА. Голова АРМА не має повноважень обирати своїх заступників, але може обирати свій штат.

Для того щоб ефективно функціонувати, незалежне агентство повинно мати забезпечення належними ресурсами з боку уряду. Не було погоджено жодного офіційного бюджету між Національним агентством та урядом у 2016 році. У 2017 році було виділено певне бюджетне забезпечення для АРМА, хоча воно було введено в дію лише в третьому кварталі того року. АРМА подало офіційний незалежний запит на фінансування з державного бюджету в 2018 році. Якщо дані, наведені у відповідях в анкеті, є точними, запит було подано на 470 006 300 гривень. Не відомо, що становила ця сума з точки зору витрат. Схоже, що в такому випадку цей запит на бюджет не передбачив усіх операційних та службових витрат агентства. Зрозуміло, що витрати зовнішніх постачальників, таких як управителі та інші розпорядники активів, покривають самі ж постачальники через вираховування їхніх витрати з вартості / продажу активів, якими вони керують. Таким чином, на цей момент їхню вартість, очевидно, не покриває уряд.

Насправді бюджетний запит 2018 року було погоджено в розмірі 253 213 400 грн (приблизно 8 млн євро), що, як стверджувалось, становить 53,9% від початкового запиту. Голова агентства переконаний, що йому вдасться одержати всі необхідні кошти на цей та наступний фінансові роки. Досягнення цієї цілі, очевидно, передбачає проведення переговорів для забезпечення фінансування агентства з інших державних фондів.

#### **4. Основні рекомендації**

Усі рекомендації, які надано в цьому звіті, є важливими. Утім команда надала більш пріоритетні рекомендації, викладені нижче. Повний список усіх рекомендацій, що містяться у цьому звіті, доступний тут [Annex III](#) нижче.

#### 4.1. Агентство з розшуку активів

1. За відсутності власних повноважень заморожувати чи вилучати активи під час виявлення активів, які можуть швидко зникнути, АРМА повинно забезпечити можливість прийняття негайних заходів для заморожування чи вилучення таких активів. Така процедура вимагатиме налагодженого міжвідомчого співробітництва з державними органами, що ініціюють запити, зокрема з державними прокурорами, які можуть подати відповідну заяву до суду на заморожування активів.
2. АРМА досягло значних успіхів у забезпеченні доступу до банківської інформації безпосередньо через електронне листування з Національним банком України. Однак команда з проведення оцінки радить працівникам АРМА бути обережними в отриманні доступу до інформації про рахунки, які не зазначено в запитах, поданих до АРМА, без попереднього отримання судового наказу. Доступ, який вони мають наразі, вже відповідає запропонованому стандарту ЄС щодо доступу правоохоронних та прокурорських АРА до банківської інформації.
3. Надання аналізу інформації, яку АРМА збирає щодо фінансового профілю окремих осіб і груп, що містяться в запитах, є корисною послугою для тих агентств, які підтримує АРМА. Цю послугу варто використовувати серед тих установ, у яких відсутній такий аналітичний потенціал. АРМА має забезпечити наявність відповідної ліцензії на використання аналітичного програмного забезпечення для встановлення факту володіння незаконними активами. Воно має навчити своїх працівників, що займаються відстеженням активів, використовувати наявні можливості технічного аналізу в межах агентства з метою розробки документації про результати роботи, яка свідчатиме про корисність та успіх АРМА.
4. Україна має знайти рішення для того, аби забезпечити обмін інформацією між ДСФМ та АРМА. Укладання угод між АРМА та іншими підрозділами фінансової розвідки суперечить принципам співпраці між службами фінансової розвідки, до укладання таких угод не рекомендують вдаватися. Україні варто вирішити цю проблему.
5. Необхідно підвищити рівень поінформованості серед органів слідства та прокуратури в Україні про можливості АРМА з міжнародного розшуку активів. Для задоволення цієї потреби доцільно розглянути можливість організації національних майстер-класів, тренінгів або семінарів із залученням усіх зацікавлених установ. Окрім того, комунікаційна стратегія АРМА має охоплювати підвищення обізнаності правоохоронних органів про можливості отримання швидкої інформації та розвідданих з-за кордону для сприяння відстеженню активів через позицію АРМА як національного координатора з відновлення активів у мережі CARIN/ARIN, StAR-INTERPOL, а також інших регіональних мережах із відновлення активів у всьому світі.
6. З метою оперативного обміну інформацією з усіма АРА в країнах ЄС АРМА, за допомогою Міністерства зовнішніх справ, має продовжувати переговори з Європолем про включення АРМА до списку компетентних органів у рамках договору про співпрацю. Таке завдання є на сьогодні пріоритетним. Це дозволило

б забезпечити законний та надійний метод співпраці з АРА в країнах ЄС через платформу обміну інформацією SIENA. У середньотерміновій та довготерміновій перспективі АРА повинно бути націлене на отримання прямого доступу до платформи безпечної системи обміну SIENA АРА ЄС.

7. Необхідно проінформувати зацікавлені сторони про порядок подання запитів до АРА від місцевих установ на відстеження активів, щоб заохотити до більш активного використання послуг АРА. Для поширення інформації на зустрічах, тренінгах та конференціях можна випустити скорочену версію, скажімо, у вигляді брошури. Брошуру CARIN (оперативна процедура) необхідно перекласти українською мовою та долучити до неї інформацію про роль АРА у запитах CARIN щодо відновлення міжнародних активів.
8. АРА має розглянути можливість укладання робочих домовленостей із відповідними центральними органами влади (НАБУ, Генпрокуратура та Міністерство юстиції) із метою забезпечення своїх потреб у міжнародному співробітництві щодо вилучення, конфіскації активів та управління ними.
9. Якщо до Закону «Про АРА» буде внесено поправки, що дозволятимуть АРА представляти інтереси України в іноземних відомствах, АРА має забезпечити наявність належних механізмів співпраці та координації з відповідними центральними органами влади України, аби гарантувати відсутність дублювання зусиль і скоординованість міжнародної стратегії з української сторони.

#### **4.2. Агентство з управління активами**

1. АРА повинно вжити заходів для формування керівних принципів, які стосуватимуться арешту активів та яких дотримуватимуться українські правоохоронні органи й Генеральна прокуратура.
2. АРА має встановити керівні принципи, щоб допомогти правоохоронним органам та прокурорам визначити, за яких обставин активи належить заарештовувати в процесі кримінального провадження, а планування перед проведенням арешту має брати такі обставини до уваги. Ці керівні принципи мають охоплювати інформацію щодо перспектив успіху; оцінки та визначення вартості майна; вимог до майна, пов'язаних із цінністю; і основних завдань правоохоронної діяльності.
3. АРА має проінформувати суди, а також прокурорів та правоохоронні органи, що коли відповідний правоохоронний орган або прокурор мають намір подати запит щодо активів, який опрацьовуватиме АРА, вони повинні прийняти рішення про залучення АРА якнайшвидше, аби надати можливість виконати планування арешту активів.
4. Прокурор несе відповідальність за забезпечення планування арешту активів. Із цією метою Генпрокуратура та САП мають вжити заходів для гарантування того, що суди усвідомлюватимуть функції АРА у сфері управління активами і доручатимуть АРА займатись управлінням вилученими та конфіскованими активами. Крім того, АРА необхідно залучати якнайшвидше, щоб надати змогу працівникам агентства розробити проект плану арешту у випадках, коли активи, що підлягають вилученню, передаватимуть під управління АРА.

5. Щодо усіх онлайн-платформ, які використовує АРМА, необхідно вжити таких заходів, які гарантуватимуть, що система купівлі майна через ці онлайн-платформи надаватиме змогу визначати справжню особу людини, яка купує вилучені та конфісковані активи, із тим щоб переконатись, що такі активи не купує ще раз злочинець.

#### **4.3. Показники ефективності**

1. Особи в АРМА, які відповідають за розробку політики щодо показників ефективності АРМА, повинні розробити не лише кількісні, а й якісні показники ефективності. Вони мають частіше проводити консультації щодо вимірюваних якісних показників, які можна запровадити та які повніше показуватимуть реальні переваги системи кримінальної юстиції і її сприйняття з боку громадськості внаслідок роботи АРМА (як-от низка кримінальних справ, які за українською національною оцінкою ризиків вважають такими, що мають високий ризик, як-от високий рівень корупції та розкрадання державних коштів, і у яких АРМА конфіскувала значну суму активів після їхнього виявлення; низка фізичних і юридичних осіб, яких АРМА позбавило значної суми активів у справах із високим ризиком, визначеним національною оцінкою ризиків).

#### **4.4. Комунікації**

1. АРМА розробило письмову комунікаційну стратегію за підтримки EUACSI. Її необхідно переглянути, змінити за потреби, оформити та швидко впровадити в поєднанні з розробкою формулювання Місії АРМА та якісних показників ефективності, які демонструватимуть важливу роль АРМА у системі кримінального правосуддя. Необхідно докласти зусиль для координації цієї стратегії з вітчизняними партнерськими установами. Її необхідно щорічно переглядати та, за потреби, оновлювати. Важливо акцентувати увагу на успіхах АРМА та на його внеску в процес кримінального правосуддя.
2. Варто також звернути увагу на призначення висококваліфікованого професійного менеджера з комунікацій для надання консультацій керівництву АРМА щодо формування публічного профілю. Обов'язки менеджера з комунікацій можуть передбачати дослідження того, яким чином інші АРА за кордоном успішно займаються зв'язками з громадськістю, та надання рекомендацій вищому керівництву. Така особа також має визначити можливості для ширшого залучення громадської ради до просування АРМА та запропонувати стратегії забезпечення більш ефективної комунікації з регіонами/областями. Менеджера з комунікацій має бути запрошено до участі в нарадах вищого керівництва, на яких обговорюють стратегічні питання, що можуть вплинути на публічний профіль АРМА та на його комунікаційну стратегію.

#### **4.5. Незалежність та автономія**



1. У Закон «Про АРМА» необхідно внести поправки, щоб підкреслити оперативну незалежність АРМА, включивши в статтю 9 Закону «Про АРМА» формулювання, що відображатиме положення статті 12 (1) Закону «Про АРМА» (щодо членів комісії зовнішнього контролю). Команда з проведення оцінки рекомендує, щоб поправку сформулювали таки чином: «Під час виконання всіх оперативних функцій АРМА голова та працівники АРМА працюють незалежно і не повинні отримувати або виконувати будь-яких розпоряджень або інструкцій щодо оперативної діяльності АРМА з боку міністрів або осіб, що діють від їхнього імені».
2. Для подальшого зміцнення операційної автономності АРМА варто уточнити в Законі «Про АРМА» те, що Кабінет Міністрів не може скасувати розпорядження та постанови АРМА в односторонньому порядку.
3. АРМА має підготувати коротке зведення практичних правил для публікації, які повинен схвалити прем'єр-міністр, надавши відтак дозвіл на публікацію; таке зведення роз'яснює правовий режим, у межах якого працює АРМА, і підкреслює, що під час творення політики у сфері відшкодування та управління активами, а також в операційних питаннях агентство є незалежним від уряду. У контексті досягнення більшої прозорості в цих відносинах таке зведення практичних правил допомогло б пояснити сфери, у межах яких, як передбачено, АРМА періодично звітуватиме уряду як центральний орган виконавчої влади, який фінансовано з державного бюджету та який має спеціальний статус.
4. Варто приділити увагу поправці до Закону «Про АРМА», яка потребує такого зведення практичних правил, що з часом стане юридичним кодексом.
5. Для посилення позиції АРМА як незалежної установи та до того моменту, як цей орган зможе отримувати часткове фінансування від реалізації наказів про конфіскацію, Національне агентство повинно мати всебічні, належні та прозорі бюджетні розрахунки, узгоджені та включені до державного бюджету до початку кожного фінансового року.
6. Упродовж як мінімум найближчих 5 років рядок бюджету АРМА в державному бюджеті має відображати загальну суму витрат агентства за відповідний рік, включно з витратами на управління вилученими активами до прийняття судових рішень про конфіскацію щодо тих активів, управління якими виконувало АРМА.

#### **4.6. Стратегічне планування - Національна стратегія повернення активів**

1. Із метою підвищення рівня повернених доходів від злочинної діяльності потрібно створити «Комітет із питань повернення активів» (КПА). Його членам необхідно збиратися на регулярній та офіційній основі, і було би ідеально, коли б комітет мав свій бюджет. Така інституція повинна погодити колективний підхід і стежити за реалізацією своїх рекомендацій.
2. КПА належить розробити національну стратегію повернення активів, стежити за її виконанням (і, можливо, встановити реалістичні цілі) і координувати навчання з цього питання для всіх партнерів у галузі кримінальної юстиції, зокрема органів правосуддя.





3. Крім того, у цьому контексті АРМА також варто розробити власне коротке й чітке формулювання Програмної заяви, у якій буде підкреслено роль агентства в підвищенні довіри громадськості до системи кримінального правосуддя через його заходи з конфіскації, зокрема здатність збільшити дохід для держави, який можна застосувати на користь громадськості.
4. Голову АРМА варто призначити національним координатором із питань повернення активів і головою Комітету з питань повернення активів.

#### **4.7. Стратегічне планування - Працівники з питань комунікацій**

1. Команда з проведення оцінки рекомендує розробити політику, яка забезпечить міжвідомчу взаємодію в рамках АРМА шляхом долучення працівників із питань комунікацій з інших установ. Необхідно спільно здійснити аналітичний огляд з метою визначення ролі та функцій, які працівники з питань комунікацій із правоохоронних органів (та можливо з Генеральної прокуратури, включно із САП) можуть виконувати у роботі АРМА, щоб покращити правоохоронну діяльність загалом та ефективність органів прокуратури у вилученні та конфіскації злочинних активів. Згодом належить представити експериментальну схему залучення працівників із питань комунікацій у рамках АРМА (із погодженими показниками ефективності). Хоча їх було відряджено до АРМА, такі працівники мають долучити й власні повноваження. Результати варто оцінювати не раніше, ніж через 1 рік, із метою використовувати ці механізми на постійній основі.

#### **4.8. Освітня діяльність судів**

1. Керівники АРМА мають разом розглянути, яким чином краще вирішувати питання браку звернень до АРМА з боку судів та слідчих суддів. Необхідно підготувати нову стратегію для вирішення цієї ситуації. Така стратегія має передбачати подальше залучення працівників АРМА, що володіють відповідними комунікаційними навичками. Вона також повинна включати в себе співпрацю з тими, хто відповідає за підготовку суддів, щоб гарантувати, що роль АРМА є стандартним пунктом у навчальному курсі для судів та слідчих суддів у кримінальних розслідуваннях і кримінальних справах.



## 5. Короткий виклад звіту

Агентство з розшуку та менеджменту активів (АРМА) становить орган, який було створено нещодавно для надання підтримки правоохоронним та судовим органам у справі національного й міжнародного розшуку активів, що можуть згодом підлягати обмеженням та конфіскації, а також управління активами до й після прийняття рішення судом. АРМА створено на підставі Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів»<sup>6</sup> (Закон «Про АРМА») як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом. Згаданий закон забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері виявлення й розшуку активів, які можуть бути арештовані в кримінальному провадженні, та/або управління активами, які арештовані в кримінальному провадженні. Це спеціалізований закон, що стосується лише АРМА.

Агентство було створено згідно з глобальною тенденцією до боротьби з незаконними активами в різних юрисдикціях шляхом створення національних агентств із розшуку активів (АРА) та національних агентств з управління активами (АУА). У пропонованому звіті надано технічну оцінку дієвості АРМА у справі досягнення власних цілей, зокрема під час виконання своєї ролі національного АРА та АУА України, а також запропоновано оцінку ефективності досягнень у межах такої діяльності. З огляду на важливість операційної та інституційної автономії для дієвості АРМА, такі характеристики було оцінено теж.

Успіх АРМА є ключовим для України в питанні демонстрації її відданості справі боротьби з організованою злочинністю, корупцією та тероризмом шляхом конфіскації доходів, одержаних злочинним шляхом. АРМА повинно прийняти виклики, пов'язані з виконанням таких функцій, як у контексті українських переслідувань, так і від імені іноземних юрисдикцій для підтримки їхніх дій щодо переслідувань та конфіскацій.

Самостійний підрозділ АРМА з розшуку та виявлення активів виконує функції національного агентства з розшуку активів (АРА) України. Він не має статусу правоохоронного органу чи органу обвинувачення, що не збігається з тенденцією щодо АРА в Європейському Союзі (ЄС). Порівняно з іншими національними АРА в країнах ЄС його національний мандат із виявлення активів досить вузький. У межах функцій Національного агентства з розшуку активів АРМА постає як агентство, яке лише відповідає на запити інших державних органів щодо виявлення активів. Статистика виявлення активів АРМА за перший рік роботи агентства свідчить про дієве виконання функцій у рамках свого мандата. Проте в інших юрисдикціях можна спостерігати більшу результативність у питаннях виявлення, замороження, арешту та конфіскації доходів, одержаних злочинним шляхом, завдяки застосуванню багатопрофільного підходу. Такі АРА залучають працівників інших органів, які в ході

<sup>6</sup> Ukraine, *Law of Ukraine on the National Agency of Ukraine for Identification, Tracing and Management of Assets Derived from Corruption and Other Crimes*, Official Journal of the Verkhovna Rada, No. 11, p. 129 No. 1021-VIII.



співпраці доєднують власні повноваження. Із метою покращення дієвості та ефективності боротьби з доходами, одержаними незаконним шляхом, важливо розглянути питання розбудови структури АРМА таким чином, який дозволяв би застосовувати багатопрофільний підхід.

Окрім відповідей на «прості» запити, що вимагають перевірки одного чи двох джерел даних, підрозділ взяв на розгляд цілі справи, пов'язані зі значними розслідуваннями, надаючи аналіз фінансового профілю відповідних юридичних і фізичних осіб та бенефіціарних власників активів. Із цією метою представники управління долучаються до спільних оперативних нарад правоохоронних органів та прокуратури, що свідчить про високий рівень довіри між АРМА та органами, які вона підтримує. Завдяки постійному поширенню інформації про такий додатковий внесок та уже досягнуті успіхи кількість запитів від правоохоронних органів повинна зрости в найближчі 2-3 роки.

Як українське національне агентство з розшуку активів АРМА виконує важливу функцію в контексті сприяння розшуку активів на етапі до укладення відповідних договорів. АРМА вклало багато часу та коштів у розбудову контактів із міжнародними мережами й партнерами з розшуку активів. У цьому контексті Антикорупційною ініціативою ЄС було надано значну підтримку в справі налагодження зв'язків між мережами та країнами за допомогою навчальних поїздок й участі в зустрічах та конференціях. Міжнародний розшук активів вважають технічно та юридично складним питанням, тому АРМА потрібні налагоджені міжнародні зв'язки з метою розуміння оперативних запитів і реагування на них. Можливості АРМА в питаннях законного та безпечного оперативного обміну інформацією на сьогодні обмежені. АРА в країнах ЄС (та контактні центри CARIN<sup>7</sup> у них) використовують Мережеву програму безпечного обміну інформацією Європолу (SIENA). АРМА зможе одержати переваги від приєднання до цієї мережі.

Кількість міжнародних запитів про виявлення активів, одержаних АРМА, залишається низькою. Голова Агентства висловив своє занепокоєння щодо такого стану речей. Проте в площині міжнародного розшуку активів ця ситуація цілком нормальна, коли йдеться про новостворене агентство. Розбудова відносин довіри між новим АРА та іншими юрисдикціями потребує часу, і АРМА має проявити в цьому питанні стійкість. АРМА робить усе можливе для поширення інформації про себе в міжнародному співтоваристві з розшуку активів та повинна й надалі розвивати свої національні далекосяжні можливості з виявлення активів задля сприяння зростанню кількості іноземних запитів.

<sup>7</sup> CARIN (Camden Asset Recovery Inter-agency Network - Камденська міжвідомча мережа з питань повернення активів) об'єднує працівників правоохоронних та судових органів, які працюють над розшуком активів; до мережі входять 54 юрисдикції та 9 міжнародних організацій. Члени мережі допомагають одне одному в проведенні акцій із розшуку активів та надають рекомендації стосовно передових практик у сфері розшуку активів. Див.: [www.carinnetwork.org](http://www.carinnetwork.org)





У той час як підрозділ АРМА з виявлення активів провів на стадії свого становлення бездоганну роботу із просування на міжнародному рівні, у національній площині потрібно ще докласти додаткових зусиль. У ході проведення оцінки було очевидно, що деякі національні органи недостатньо ознайомлені з можливостями виявлення активів, які має АРМА, зокрема в контексті запитів до іноземних юрисдикцій. Українські правоохоронні органи та прокуратура дуже мало знають про можливості міжнародного розшуку активів, які надано АРМА. З огляду на це, потрібно проводити роботу, скеровану на підвищення обізнаності серед органів досудового слідства, прокурорів та судів про зв'язки АРМА з міжнародним співтовариством із розшуку активів.

На АРМА як на українське національне агентство з розшуку активів покладено управління арештованими та конфіскованими в кримінальному провадженні активами в разі, якщо вартість активів дорівнює 200 розмірам мінімальної заробітної платні чи перевищує таку суму. Проте АРМА не управляє активами, які було арештовано чи які підлягають конфіскації, автоматично. Це можливо лише за рішенням слідчого судді про арешт чи конфіскацію активів. Активи також можна передати під управління АРМА за згоди на це власника таких активів.

В управління вже було прийнято значні обсяги арештованих активів. Завдання полягає в збереженні вартості активів. Управління активами здійснюють шляхом призначення управителя чи іншого спеціаліста, який вираховує оплату послуг управління з вартості активів, що дозволяє уникати значних витрат, які інакше мала б зазнавати держава. Команда з проведення оцінки мала певні занепокоєння щодо такого підходу в контексті нещодавнього запровадження в Україні спеціальної конфіскації. Спеціальну конфіскацію проводять на підставі представлення з боку прокуратури після ухвалення обвинувального вироку суду документа, що відображає сукупні доходи, як прямі, так і непрямі, від злочинів, про які йдеться в обвинувальному акті, та прийняття спеціальної ухвали про компенсацію, у якій відображено такі реальні доходи. Цілком імовірно, що деякі ухвали про компенсацію на основі інформації про реальні доходи від злочинної діяльності можуть бути неповними з огляду на попереднє проведення значних вирахувань із вартості активів під час їхнього перебування в управлінні.

Активи, які можна передати в управління АРМА, включають грошові та валютні кошти (банківські метали), а також рухоме й нерухоме майно. Під управлінням розуміють попередній продаж арештованого майна та розміщення одержаної суми на спеціальному депозитному рахунку або управління активами. Продаж арештованого майна за згодою власника чи конфіскованого майна здійснюють за допомогою електронної платформи СЕТАМ, що підпорядкована Міністерству юстиції України.

Для прийняття ухвали про арешт правоохоронні органи та прокуратура повинні провести оцінку активів, однак АРМА безпосередньо оцінки активів не здійснює. Оцінку проводять у момент передачі активів в управління АРМА, хоча на цей момент

витрати покладають безпосередньо на управителя майна, яке передають в управління. Незважаючи на те, що ця практика може призвести до збільшення корупційних ризиків, АРМА було відзначено, що такий захід дозволяє скоротити витрати АРМА та більш ефективно спрямовувати процес.

Основним елементом, якого бракує процедурі АРМА з управління активами, є планування перед проведенням арешту, що надасть правоохоронним органам та прокуратурі можливість визначити, яке майно підлягає арешту, як та коли його належить заарештовувати та чи потрібно проводити арешт взагалі.

Спеціальний статус АРМА надає агентству більш високий рівень автономії порівняно з іншими національними центральними органами виконавчої влади. Відповідно до статті 2(2) Закону «Про АРМА», Національне агентство в межах, визначених цим та іншими законами, є підзвітним Верховній Раді України, підконтрольним Кабінетові Міністрів України та відповідальним перед ним.

Окрім того, що правова основа діяльності Національного агентства складна, можливі двозначності та непорозуміння щодо точного обсягу контролю, який можуть здійснювати міністерства, за діяльністю Національного агентства.

У Законі «Про АРМА» чітко не передбачено в контексті оперативних питань та роботи з рішеннями суду, що Національне агентство діє незалежно та не може приймати наказів чи розпоряджень від міністерств. Таку настанову можна уточнити під час внесення змін до Закону «Про АРМА», чітко передбачивши, що в разі здійснення оперативних функцій працівники АРМА діють незалежно і не повинні одержувати чи виконувати будь-яких наказів або розпоряджень міністерств чи діяти від їхнього імені.

Єдиною сферою безпосереднього зовнішнього впливу з боку Кабінету Міністрів є призначення одного члена комісії для щорічної незалежної зовнішньої оцінки відповідно до статті 12 Закону «Про АРМА». Команда з проведення оцінки має певні застереження до процедури, що передбачена у статті 12 Закону «Про АРМА». Професійний зовнішній аудит важливий, проте умови його проведення повинні визначати аудитори після консультації з головою АРМА. Доцільно розглянути можливість усунення вимоги щодо схвалення умов проведення професійного внутрішнього аудиту Кабінетом Міністрів із метою його відмежування від оперативних питань. Перший професійний аудит необхідно провести якомога швидше.

Потрібно доопрацювати питання оцінки призначених членів Комісії для проведення зовнішнього контролю. Для цього належить підготувати принаймні чітку та прозору методологію з погодженими показниками. Таку роботу можна здійснити в консультації із зовнішніми аудиторами та головою АРМА. На даний момент видається, що члени Комісії можуть самостійно розробити методологію, яка може виявитися тривожно суб'єктивною.

Негативна оцінка з боку членів Комісії не має призводити до автоматичного припинення контракту голови АРМА. Ми вважаємо, що голові потрібно надати

можливість попрацювати над недоліками перед тим, як вдаватися до такого заходу. Якщо ж наявність цього повноваження видається важливою, рекомендуємо звести його підстави до 2 чи більше негативних результатів зовнішньої оцінки.

АРМА зіштовхується з численними судовими проблемами, які або вирішують, або зрештою не розглядають. Більше занепокоєння викликає нещодавнє подання 56 народних депутатів до Конституційного Суду, у якому поставлено під сумнів нещодавно прийняте парламентом законодавство про АРМА. Їхня мотивація незрозуміла. АРМА дасть рішучу відсіч такому поданню, якщо його прийме Конституційний Суд. Проте зрозуміло, що АРМА має опонентів у впливових колах, і проблеми на такому рівні здатні підірвати юридичну стабільність агентства, зокрема в питаннях управління майном.

Бюджет АРМА на 2018 рік складає 253,213,400 гривень (приблизно 8 млн. євро), що, як вважають, становить 53,9% від початкового запиту. Оскільки поданий запит, як виявляється, не стосувався всіх витрат агентства, врегулювання викликає сумніви. Проте голова агентства переконаний, що йому вдасться одержати всі необхідні кошти на цей та наступний фінансові роки. Як можна передбачити, досягнення цієї цілі передбачає проведення переговорів для забезпечення фінансування з інших державних фондів. У такому разі йдеться про нестабільний і непрозорий підхід. Потенційно наявна бюджетна невизначеність може створити враження, що уряд здатний здійснювати реальний контроль над спроможністю АРМА до ефективної роботи.

Команда з оцінки рекомендує АРМА налагодити комплексний адекватний та прозорий щорічний бюджетний процес. На наш погляд, до бюджету мають входити також кошти з управління арештованим майном до прийняття рішення суду про конфіскацію щодо активів, якими керує АРМА. На цей момент управителі просто вираховують вартість своїх послуг безпосередньо з вартості арештованого майна, яким вони управляють. Така політика пов'язана з певними потенційними проблемами, про які йдеться у звіті.

Зобов'язання з боку держави надати адекватне фінансування для повноцінного функціонування АРМА уряд має розглядати як інвестицію.

74% постійних посад АРМА обіймають працівники, залучені переважно з інших державних установ, що дозволяє забезпечити агентство компетенціями, потрібними для роботи в АРМА, без проведення додаткового навчання. Під час прийому основного складу свого штату на роботу АРМА не йде на компроміси в питаннях стандартів.

АРМА не має власного навчального підрозділу чи навчальної установи, послугами яких воно може користуватися, як це передбачено для працівників поліції та прокуратури. На Академію державного управління покладено завдання навчати всіх державних службовців, у тому числі й працівників АРМА. Така навчальна програма не

передбачає спеціального тренінгу з питань розшуку активів чи управління ними. Що стосується внутрішніх можливостей проведення навчання, то Управління людськими ресурсами могло б розробити внутрішні навчальні програми на наступні 1-2 роки.

Громадська рада, що наглядає за роботою АРМА відповідно до статті 12(2) Закону «Про АРМА», визнає, що АРМА заповнює собою важливу прогалину в системі кримінальної юстиції. На думку ради найбільшим досягненням АРМА на сьогоднішній день є власне початок роботи - відповіді на запити від правоохоронних органів з оперативного виявлення та розшуку активів, прийняття активів в управління й створення доходу до бюджету України. У такій оцінці висловлено згоду з тим, що все це вдалося досягнути АРМА за одночасного уникнення професійних помилок, які могли б зашкодити репутації новоствореного органу на початковій стадії його роботи.

Керівництво вже створено, за винятком заступників голови, яких не може призначити безпосередньо голова. З огляду на те, що Закону «Про АРМА» покладає на голову персональну відповідальність за всю роботу його відділу, ми вважаємо, що він повинен мати право обирати та призначити власних депутатів.

Кількість звернень правоохоронних органів до АРМА зростає, але рівень звернень у суди дуже низький. Для того щоб виправити такий стан речей, необхідно посилити як освітню діяльність судів, так і значення потреб АРМА, зокрема в програмах підготовки судових працівників.

Експерти вважають, що важлива робота, яку виконує АРМА для створення Єдиного реєстру конфіскованих активів у кримінальних справах, є життєво необхідною для системи кримінального правосуддя в цілому. Такі заходи мають призвести до наявності достовірної статистики щодо ефективності діяльності України у вилученні та конфіскації злочинних активів у випадках корупції у вищих ешелонах влади, викрадення державного майна та інших кримінальних справ про серйозні злочини. За великого успіху в цій сфері варто посилити довіру до системи кримінального правосуддя. Така робота над реєстром тільки виграє в разі нової міжвідомчої стратегії відновлення активів та посилення Комітету з моніторингу ефективності, розробки програм підготовки з фінансових розслідувань і розбудови стратегії відновлення національних активів.

Сприйняття АРМА з боку громадськості, згідно з наявною інформацією, залишається досить низьким. АРМА розробляє кількісні показники ефективності, які фіксують результати агентства, але водночас не мають сенсу для громадськості. Для того, аби підвищити рівень громадського сприйняття, АРМА має підготувати переконливі якісні показники ефективності, які демонструватимуть вплив АРМА на продуктивний процес конфіскації активів, а також результати, яких АРМА досягає в процесі роботи.

Сектор зв'язку не відіграє важливої ролі в структурних механізмах АРМА. Незважаючи на те, що Антикорупційна ініціатива ЄС здійснювала підтримку шляхом надання комунікативної стратегії для агентства, її все ж не зрозуміли або вона

виявилася надто складною для поточних потреб АРМА. Національне управління все-таки не має чіткого прозорого напрямку в цьому питанні. Такий важливий аспект роботи потребує активізації, оскільки Національне управління має вселяти оптимізм. Система обміну повідомленнями колективного користування повинна зосереджуватися на реальних успіхах АРМА, які у певних випадках мають стосуватися цінних внесків правоохоронних органів у фінансові розслідування підрозділу АРМА із розшуку та відстеження активів.

Таким чином, АРМА ефективно й успішно досягає цілей відповідно до свого мандата, допомагаючи проводити розслідування з відстеження активів та отримуючи значні активи в управління. Велика заслуга голови АРМА в тому, що він сформував цілеспрямований та компетентний молодий колектив, який забезпечує надійну базу для провадження діяльності. Як і в будь-якому молодому агентстві, існують поліпшення, які варто окреслити в рамках оцінки.



## 6. Результати оцінок

### 6.1. Виявлення та відстеження активів, які можуть бути вилучені в процесі кримінального провадження.

Для того щоб оцінити, чи є Агентство з розшуку активів України ефективним у досягненні загальної національної мети конфіскації більшості злочинних доходів, важливо врахувати мету, із якою воно було засноване, та роль, яку управління відіграватиме у процесі повернення активів. Це матиме наслідки як на державному українському рівні, так і для інших юрисдикцій. Створення національного агентства з розшуку активів - це не українська концепція, але, на щастя, для України та інших юрисдикцій, які розглядають питання про підвищення рівня конфіскації шляхом формування таких спеціалізованих офісів, її було вивчено та обговорено на національному, регіональному й міжнародному рівнях упродовж останніх двох десятиліть. Необхідно оцінити, чи дотримується Україна передової практики АРА та чи розробляє міжнародні стандарти.

#### 6.1.1. Міжнародні стандарти відстеження активів та передова практика

Ключовим фактором створення ефективної системи розшуку активів є здатність швидко виявити активи. Звідси випливає, що в разі неможливості юрисдикції встановити місцезнаходження майна, яке накопичили злочинці, та швидко визначити кошти, отримані злочинним шляхом, не залишиться нічого, щоб можна було заморозити, вилучити та конфіскувати. Цього особливо важко досягти, коли активи було передано до іншої юрисдикції. Унаслідок прагнення максимально ефективно задовольнити потребу виявлення активів упродовж останніх двох десятиліть можна спостерігати світову тенденцію до створення національних агентств із розшуку активів (АРА), що постали за порадами практиків, які зіштовхувалися із такими завданнями. Органи, які здійснюють регіональну та міжнародну політику з розшуку активів, також вивчали цю потребу, унаслідок чого міжнародні рекомендації та інструкції (FATF, Комісія ЄС, CARIN) заохочують або вимагають, щоб юрисдикції розглядали питання про створення багатопрофільних груп спеціалістів із відстеження активів для зосередження уваги на активах, що підлягають конфіскації або отримані злочинним шляхом. Рекомендація 30 FATF<sup>8</sup> зазначає, що в разі потреби країни повинні використовувати тимчасові багатопрофільні групи, що спеціалізуються на фінансових розслідуваннях чи розслідуваннях активів.

2008 року ЄС прийняв законодавство, яке зобов'язує кожну державу-члена ЄС (МС) встановлювати або призначати національне центральне АРА<sup>9</sup>, завдання якого -

<sup>8</sup> FATF, 2012. *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism and Proliferation. The Fatf Recommendations* (

<sup>9</sup> Council of the European Union, *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*, OJ L 332/103, 18.12.2007.

відстежувати та ідентифікувати активи, які згодом можуть стати об'єктом заморожування, вилучення чи конфіскації. Такі дії постали як наслідок рекомендацій, які підготували практики Камденської міжвідомчої мережі з питань повернення активів (CARIN); відповідно до настанов формування централізованого відділення сприяє розшуку<sup>10</sup> як національних, так і міжнародних активів. Незважаючи на те, що в Рішенні Ради ЄС про це прямо не сказано, головне призначення зводиться до слідчої функції та визначається через апелювання до Рішення Ради, у якому зазначено, що ці відомства покликані здійснювати фінансові *дослідження* з метою відстеження таких активів, які згодом можна буде заморозити, вилучити та конфіскувати. Декілька юрисдикцій в Європі та у всьому світі максимально використовували цю концепцію шляхом формування міжпрофільних АРА із залученням працівників правоохоронних органів (поліції, митних органів, податкових слідчих), аналітиків та прокурорів, які працюють разом на національному рівні спеціально над розшуком активів. Ці АРА функціонують як багатопрофільні агентства, скеровані як на вивчення окремих випадків, так і на підтримку тих аспектів відстеження активів, що пов'язані з регулярними розслідуваннями та переслідуваннями у внутрішніх підрозділах. Формування багатопрофільних АРА сьогодні визнано за найкращий практичний захід у контексті конфіскації доходів, одержаних злочинним шляхом.

Міністерство, у межах якого перебуває таке АРА, залежить від національного законодавства та чинних структур у межах ЄС. Більшість із них є або поліцейською структурою (Міністерство внутрішніх справ), або прокурорською структурою, яка може мати чи не мати відповідальних міністрів. Очевидна необхідність вільного доступу до інформації правоохоронних органів для відстеження активів призвела до того, що лише одне з цих АРА в країнах ЄС перебуває в межах адміністративної установи (Міністерство фінансів). У тих юрисдикціях, які характеризуються високим рівнем організованої злочинності та корупції і в межах яких вивчення фактів кримінального майна є делікатною справою, було створено національні АРА, найчастіше безпосередньо під керівництвом міністрів або прем'єр-міністра, щоб максимально забезпечити автономію, або під керівництвом колегії міністрів. Це дозволяє агентствам працювати як міжпрофільна команда, яка провадить розслідування злочинних груп та відомих політичних діячів без зовнішнього тиску. Проте єдине національне АРА має універсальний підхід «охоплення всіх злочинів» і не призначене на те, аби розслідувати, приміром, лише факти корупції або тільки ті злочини, що пов'язані з наркотиками.

Промовистим фактом є те, що міжнародні стандарти не рекомендують, аби національне агентство з розшуку активів та агентство з управління активами (АУА) перебували разом у межах одного агентства. Хоча існує тісний робочий зв'язок між АРА та АУА, засвідчена передова практика в цій ділянці вказує на те, що, позаяк функції таких підрозділів абсолютно різні та відмежовані, самі агентства повинні

<sup>10</sup> Міжвідомче агентство з розшуку активів м. Камден - [www.carin-network.org](http://www.carin-network.org).

також існувати окремо. На річних загальних зборах CARIN у 2008 році<sup>11</sup>, зосереджуючись на темі «Сприяння створенню національних агентств із розшуку активів та ефективному управлінню вилученими й конфіскованими активами», експерти з розшуку активів рекомендували, щоб із «повагою до АУА кожна юрисдикція розглядала... заснування агентства [АУА] незалежно від відділу розслідування».

### **6.1.2. Структура та статус АРМА як ефективного національного АРА**

Закону «Про АРМА» описує статус агентства як «центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом». Під час інтерв'ю команду з проведення оцінки було поінформовано про те, що агентство є не правоохоронним органом, а виконавчим органом зі спеціальним статусом, відтак агентство не проводить розслідування. Національне агентство було створене як аналог АРА в країнах ЄС, відповідно до Рішення Ради ЄС 2007/845/JHA, діяльність такого агентства чітко передбачає слідчий процес відстеження активів та апелювання до методів правоохоронних органів (міліції) щодо обміну інформацією. Водночас, незалежно від того, визнають чи не визнають те, що відстеження активів є функцією розслідування, з міжнародної точки зору інші юрисдикції матимуть певний рівень слідчих можливостей, якщо АРМА буде представлено як національне АРА. Як мінімум, інші АРА очікуватимуть, що АРА України зможе отримати доступ до даних правоохоронних органів у відповідь на міжнародні запити щодо відстеження активів. Їхній статус також здатний спричинити плутанину та можливі проблеми під час подання запитів міжнародним партнерам в інших юрисдикціях, оскільки іноземне АРА повинно з'ясувати свою власну правову основу для обміну інформацією з правоохоронними органами, не пов'язаними із правопорядком чи судовими АРА.

Незважаючи на те, що це не орган правопорядку або судова установа, Національне агентство проводить розслідування відповідно до типу завдань щодо відстеження активів. Створення агентства зі «спеціальним статусом» як адміністративного чи виконавчого органу, а не як правоохоронної або судової установи не узгоджується зі світовою тенденцією. На сьогодні статус такого агентства відповідає очікуванням України з точки зору вітчизняної перспективи, але оскільки орган починає збільшувати свої міжнародні заходи з формування та отримання додаткових запитів на відстеження активів, його статус надалі цілком може перешкоджати ефективності агентства.

Україна могла б отримати користь від створення багатопрофільного АРА відповідно до міжнародних стандартів (Рекомендація FATF 30) та передового досвіду (Рекомендації CARIN та Платформи АРА в країнах ЄС).

<sup>11</sup> Secretariat, CARIN. 2015. "Camden Asset Recovery Inter-Agency Network the History, Statement of Intent, Membership and Functioning of Carin. Manual," , p. 19.



**Рекомендація:** Після завершення періоду заснування та становлення АРМА повинно розглянути свій статус або структуру, які дозволяли б агентству функціонувати як повноцінному багатопрофільному офісу з повернення активів.

### 6.1.3. Мандат АРА

Стаття 9 Закону «Про АРМА» передбачає функції Національного агентства щодо відстеження активів та управління ними. До функцій, які стосуються конкретно завдань АРА, належать такі:

- Аналіз статистичних даних, результатів досліджень та іншої інформації щодо виявлення та відстеження активів.
- Підготування пропозицій щодо формування та реалізації державної політики у сфері виявлення та відстеження активів, розроблення проектів нормативно-правових актів щодо цих питань.
- Здійснення заходів щодо виявлення, відстеження, проведення оцінки активів за зверненням слідчого, детектива, прокурора, суду (слідчого судді).
- Співпраця з органами влади іноземних держав, до компетенції яких належать питання щодо виявлення, відстеження активів та управління ними, а також з іншими компетентними органами іноземних держав та відповідних міжнародних організацій.
- Участь у забезпеченні представництва прав та інтересів України в закордонних юрисдикційних органах у справах, пов'язаних із поверненням в Україну активів, одержаних від корупційних та інших злочинів.
- Надання роз'яснень, методичної та консультаційної допомоги слідчим, детективам, прокурорам та суддям у питаннях, пов'язаних із виявленням та відстеженням активів.
- Інші функції, передбачені законодавством.

Статті 16-18 Закону «Про АРМА» описують мандат Національного агентства, який стосується відстеження активів для внутрішніх та міжнародних запитів. Роль АРМА на сьогодні полягає в реагуванні на запити про відстеження активів від органів досудового слідства, органів прокуратури та судів або іноземних юрисдикцій для відстеження тих активів, які пізніше можна буде заморозити, вилучити чи конфіскувати. АРМА є скоріше новим органом і не має статусу правоохоронного органу; однак воно було створене як національне АРА<sup>12</sup>. Порівняно з іншими національними АРА мандат внутрішнього розподілу активів є особливо вузьким. Цей орган очікує на передання справ, які належать до його компетенції, перш ніж уживати будь-яких заходів. Його ефективність у рамках поточного мандата розглядатимемо згодом у цьому розділі, але варто ще раз зазначити, що наявний мандат АРМА відповідає критеріям повноцінно функціонального національного АРА. За підтримки зовнішніх міжнародних експертів із організацій-донорів, зокрема ЄС,

<sup>12</sup> АРМА - це АРА та Агентство з управління активами (АУА) України. Однак 6.1 розділ 1 стосується лише функцій АРА у межах АРМА. Функції АУА вказано в розділі 16.2.

АРМА добре зарекомендувало себе на світовій арені АРА, вивчаючи досвід інших АРА у всьому світі. Тому не дивно, що воно визнає обмеження свого мандата порівняно з іншими національними АРА і пропонує поправки до Закону «Про АРМА».

Такі знання сприяли минулим запропонованим змінам до закону, включно з мандатом про відстеження активів (стаття 16-17 Закону «Про АРМА»).

АРМА також запропонувало такі поправки до статей 16 (2) та 17 Закону «Про АРМА», які дозволятимуть діяти на основі своїх власних висновків, отриманих шляхом «збирання» інформації про фізичних та юридичних осіб. Ступінь, до якого АРМА прямує зі «збиранням» інформації, змінює АРМА з пасивного на активне агентство і черговий раз нагнітає напругу довкола статусу, не пов'язаного з правопорядком. АРМА може підтримувати внутрішні розслідування за допомогою відстеження активів та відповідати на питання, які ставили під час запиту, або надати більш повну відповідь, «вивчаючи» всі доступні для цього варіанти. Питання стосовно того, чи буде ця підтримка ефективною, розглядатимемо далі в цьому розділі, а початкові статистичні дані щодо такої перспективи є позитивними. Проте існує сумнів щодо відповідності чинного мандата, з огляду на те, що АРА, як національний орган, фактично сприяє збільшенню доходів, отриманих шляхом злочинних конфіскацій. Здається цілком обґрунтованим те, що коли АРМА відшукує інформацію, яка вказує на наявність незаконних активів, агентство повинно бути в змозі використати це для того, аби надати пакет інформації правоохоронним органам щодо потенційних злочинів та організованих злочинних груп, а не просто відповісти на одне поставлене питання.

Підрозділ АРМА із розшуку та відстеження активів є частиною агентства, яке виконує функції відстеження активів АРМА. Це орган, який виконує оперативні завдання, спрямовані на віддзеркалення функцій Агентства з розшуку активів в країнах ЄС, відповідно до Рішення Ради ЄС 2007/845/ЈНА. Положення (або Директива) департаменту з розшуку активів Центрального апарату АРМА детально описує завдання агентства щодо відстеження активів.

Підрозділ із розшуку та відстеження активів підтримує процес розшуку активів у двох сферах:

- Відстеження активів на прохання національних державних органів.
- Відстеження активів на прохання національних державних органів.

Під час складання порівняння з рішенням Ради ЄС 2007/845/ЈНА щодо (встановлення та) співпраці між АРА у країнах ЄС, мандат АРМА щодо відстеження активів відповідає стандарту ЄС, оскільки зобов'язаний простежувати на вимогу іноземної юрисдикції ті активи, що можуть пізніше стати предметом заморожування, вилучення чи конфіскації.

На додаток до законодавства щодо міжнародного обміну інформацією між АРА, ЄС також розробив перелік показників ефективності АРА, відповідно до яких було здійснено оцінку усіх АРА у країнах ЄС. Ці показники (містяться у Annex I цього звіту) мають на меті гарантувати, що кожне національне АРА у країнах ЄС матиме відповідну структуру та повноваження для найбільш раціонального й ефективного виконання своїх функцій. Такі показники базуються на розгорнутих дискусіях на базі майстер-класів серед практиків із розшуку активів мережі CARIN та офіційних членів Платформи АРА в країнах ЄС. Цей експертний «список вимог» призначено для АРА в країнах Європи, його можна розглядати як умову забезпечення оптимального рівня продуктивності для будь-якого АРА. Хоча це не юридичний інструмент, але є корисним переліком, який варто використовувати під час оцінки ефективності будь-якого АРА.

Першим показником «ефективності» в переліку показників для вимірювання ефективності АРА в країнах ЄС є рівень прямих чи непрямих повноважень для заморожування активів. Інституційна структура та законодавча база АРМА не надає АРМА прямих чи непрямих повноважень заморожувати активи (як і сама організація). Тому орган не відповідає цьому показнику ефективності. АРМА відстежує та виявляє активи і надає цю інформацію місцевій чи міжнародній установі, яка здійснила запит і потім вживатиме заходів для замороження та вилучення активів. На місцевому рівні це не становить проблеми, якщо міжорганізаційна співпраця є прийнятною, а АРМА має технічні можливості швидко розповсюджувати інформацію щодо активів, які, ймовірно, стосуються установи, яка подала запит. Проте експерти АРА під час Наради високого рівня Платформи АРА у країнах ЄС щодо створення агентств із розшуку активів<sup>13</sup> дійшли висновку, що для міжнародного співробітництва важливим є вплив АРА на тимчасове замороження чи вилучення, оскільки практичні бар'єри навколо пошукових запитів щодо заморожування й вилучення в ході міжнародного співробітництва роблять більш ймовірним, що активи розтратять, перш ніж можна буде отримати відповідні запити. Це також не буде проблемою для багатопрофільного АРА, оскільки прокурори та слідчі працюють разом, а запити, яких вимагає прокурор, можуть бути легшими. У разі наявності коштів на банківських рахунках підрозділ фінансової розвідки може вплинути на тимчасове замороження рахунків упродовж обмеженого періоду часу. Таку можливість часто використовують для тих АРА, які не мають прямих повноважень заморожувати рахунки. Однак оскільки АРМА не має доступу для обміну інформацією з ДСФМ, позаяк АРМА не є правоохоронним органом, такий варіант також юридично не доступний для агентства.

Знову ж таки АРМА визнала це обмеження своїм власним мандатом порівняно з іншими національними АРА. Відповідаючи на анкету, АРМА зазначило, що його закон не був достатнім для ефективного розшуку та виявлення активів. На додаток до запиту про повноваження збирати інформацію, агентство спочатку включало

<sup>13</sup> Правила, які підтверджують це, не є загальнодоступними, однак їх також вважають «показником ефективності» для АРА в країнах ЄС (див. Annex I).



запропоновані поправки згідно зі статтею 16 (3) Закону «Про АРМА» щодо повноваження агентства тимчасово «блокувати» активи, які можуть швидко зникнути, на термін, який не перевищує 30 днів. Таку пропозицію на цей момент відкликано.

Мандат про відстеження активів Національного агентства щодо міжнародного відстеження активів відповідає стандартам ЄС, що містяться в Рішенні Ради ЄС 2007/845/JHA. Проте орган не має повноважень збирати інформацію за власною ініціативою або безпосередньо чи опосередковано впливати на заморожування або вилучення активів, останнє є одним з 11 ключових показників ефективності АРА у країнах ЄС.

**Рекомендація: За відсутності власних повноважень заморожувати чи вилучати активи під час виявлення активів, які можуть швидко зникнути, АРМА повинно забезпечити можливість прийняття негайних заходів для заморожування чи вилучення таких активів. Така процедура вимагатиме налагодженого міжвідомчого співробітництва з державними органами, що ініціюють запити, зокрема з державними прокурорами, які можуть подати відповідну заяву до суду на заморожування активів.**

#### **6.1.4. Можливість відстеження активів**

Можливість швидко виявляти активи є основною функцією будь-якого ефективного АРА. АРМА чітко усвідомлює це, і тому в процесі створення вклало чимало зусиль, щоб забезпечити високий потенціал відстеження активів. Працівників підрозділу з розшуку та відстеження активів визнано за дуже цілеспрямованих осіб, які представляють різноманітне середовище, включно з державними установами, такими як поліція та підрозділи фінансової розвідки. Керівник підрозділу повідомив нам, що його основна мета полягає в згадуванні АРМА в якомога більшій кількості досліджень високого рівня в Україні. Агентство отримало велику кількість запитів за перші 6 місяців 2018 року (312), і АРМА повідомило, що на всі запити було надано відповідь протягом 3-денного терміну, передбаченого законом. Не було жодних скарг від установ, які здійснювали запити, щодо підтримки, наданої АРМА. Створення нової організації, яка покладається на залучення інших державних агенцій, у такій складній сфері, якою є кримінальне правосуддя, - надзвичайно складна справа у будь-якій юрисдикції. На нашу думку, успіх підрозділу на сьогоднішній день, безсумнівно, пов'язаний з ентузіазмом та наполегливим підходом його керівника та персоналу.

АРМА повідомило, що не має достатнього штату для здійснення ефективного відстеження та розшуку активів. У анкеті АРМА зазначило, що потребує більше персоналу через велику кількість запитів від правоохоронних органів та у зв'язку з необхідністю відповідати на ці запити протягом 3-денного терміну, передбаченого законом. АРМА також висловлює серйозну стурбованість щодо формування регіональних (територіальних) відділень АРМА, що становитиме вагому проблему в тому разі, якщо ці відділення дійсно створять.

На сьогодні підрозділ із розшуку та відстеження активів складається з 40 працівників. На момент проведення місії зі встановлення фактів у серпні 2018 року 33 із цих посад було заповнено. Команду з проведення оцінки повідомили про те, що 31 особа із загальної кількості працівників - слідчі та 2 особи - працівники ІТ сфери. 4 працівника з 33 зосереджені на розробці Єдиного державного реєстру конфіскованих активів. Це дає змогу 29 працівникам розслідувати та виявляти активи. Оцінка адекватності ресурсів у зв'язку з виявленим попитом є складним завданням у сфері кримінального правосуддя. Вплив і масштаби серйозних злочинів важко оцінити, і немає жодного міжнародного стандарту, який би дозволив Україні оцінити рівень «організованої» злочинності або ресурс, необхідний для її подолання. АРМА надало набір статистичних даних щодо отриманих запитів за 2017 та 2018 роки. Однак запити на відстеження активів залежать від обсягу тих робіт, які проведено для всебічного реагування. Запит може бути просто перевіркою 1 особи в 1 базі даних. Як альтернативний варіант, АРМА може отримати повну справу з низкою підозрюваних і прохання скласти фінансовий профіль щодо всіх. Команда з проведення оцінки дійсно мала змогу пересвідчитися, що АРМА надавало слідчим групам, що займаються особливо важливими справами, всебічну підтримку щодо більшості справ. Безумовно, певна кількість відстежувачів активів працюватиме над такими великими справами, залишаючи інших працівників для роботи з «одноразовими» запитами. Тому не варто порівнювати ресурси зі статистикою, наданою в анкеті. Ці цифри, безумовно, є позитивними, але без додаткової інформації щодо масштабів запитів неможливо оцінити, скільки часу потрібно для реагування на них.

Якщо проводити порівняння з ЄС, то впаде у вічі те, що жодне інше АУА в країнах ЄС не має такої великої кількості персоналу, який відстежує активи, за винятком хіба що Ірландії, яка є багатопрофільним правоохоронним органом, та, можливо, Болгарії, яка зараз переживає реорганізацію свого АУА. Установу з 10 працівників, включно з керівником АРА, вважають достатньо фінансованою. Крім того, операційні працівники АРМА з відстеження активів отримують належну підтримку з боку адміністрації, і тому їх не варто відволікати необхідною рутинною бюрократією, надаючи їм натомість можливість зосередитися на своїх основних функціях, тобто на доступі до баз даних та створенні фінансових профілів тих осіб, щодо яких скеровано запит на відстеження активів.

Команда з проведення оцінки усвідомила, що АРМА має намір розширити географію діяльності, створивши регіональні відділення. Стаття 2 (6) Закону «Про АРМА» передбачає можливості для таких дій, хоча зараз немає планів для запуску цього процесу. Команда з проведення оцінки не отримала жодної інформації щодо того, чому АРМА повинна створювати регіональні відділення. Статистичні дані, надані команді з проведення оцінки, не подають розбивки установ, що здійснювали запити, за географічним регіоном, тому важко оцінити, чи звертаються агенції за межами столиці до АРМА та чи знають правоохоронні органи, прокурори й суді в регіонах про існування АРМА та ту підтримку, яку може запропонувати агентство щодо

внутрішнього й міжнародного відстеження активів. Існують переваги та недоліки створення регіональної структури. Приміром, АРМА може стати відомим органом, до нього звертатиметься більша кількість агентств, а отже, АРМА отримуватиме більше запитів. Команда з проведення оцінки під час місії зі встановлення фактів отримала інформацію від деяких організацій стосовно того, що про АРМА не знають суди за межами столиці. Проте експертні знання та інформаційні технології АРМА на сьогодні зосереджені в її центральному органі. Перехід до регіональної структури здатен послабити рівень експертних знань та вимагати додаткового фінансування для розширення інформаційних технологій у регіональних місцевостях.

АРМА все ще перебуває на стадії становлення, а підрозділ із розшуку та відстеження активів розпочав операційну діяльність лише в другій половині 2017 року. Його поточний визначений рівень персоналу (40) є адекватним поточному рівню діяльності порівняно з АРА у країнах ЄС. Щорічно АРМА має продовжувати стежити за операційними запитами та часом, який агентству знадобиться, щоб задовольнити відповідний рівень ресурсів. Команда з проведення оцінки вважає, що підрозділ повинен мати можливість підготувати звіт про основні результати своєї діяльності протягом перших трьох років свого існування, перш ніж розподілятимуться ще більші ресурсів для відстеження активів.

**Рекомендація: Підрозділ із розшуку та відстеження активів має продовжувати стежити за кількістю вхідних і вихідних оперативних запитів та часом, необхідним для відповіді на них, враховуючи щорічний базовий показник упродовж 3 років. Його необхідно порівняти з рівнями працівників підрозділу, перш ніж збільшити їхню кількість понад 40.**

#### **6.1.5. Доступ до публічних та приватних джерел даних**

Активів не можна відстежити та виявити без швидкого доступу до великої кількості баз даних та реєстрів. Двома найважливішими показниками ефективності АРА є рівень доступу до наявних баз даних та реєстрів і легкість доступу до фінансової інформації формально або неофіційно, без судового наказу.

АРМА досягнуло значних успіхів у цій галузі, у доступі як до державних реєстрів, так і до відкритих реєстрів. Станом на червень агентство повідомило про можливий доступ до 16 загальнодоступних баз даних та 333 реєстрів. Хоча це величезна кількість, але підрозділ, як і раніше, має стратегічну мету на 2018 рік підвищити рівень та легкість доступу до джерел даних. Це є головним завданням підрозділу АРА, а поганий доступ, безсумнівно, стане повним провалом. Однак команда з проведення оцінки вважає, що АРМА зосереджує свою увагу на своєму основному мандаті, забезпечуючи доступ до якомога більшої кількості баз даних. На сьогодні агентство володіє значними перевагами перед іншими правоохоронними органами, які також мають юридичне право відслідковувати активи, воно надає можливість «універсального підходу» для відстеження активів. Коли експерти безпосередньо цікавилися у слідчих міліції та НАБУ, для чого їм використовувати АРМА, якщо вони

мають повноваження (а в деяких випадках і департаменти) самостійно відстежувати активи, вони відповіли, що коли самостійно звертатимуться до різних установ та громадських джерел, то потребуватимуть більше часу. Величезною перевагою, яка б дозволила справам просуватися набагато швидше, ніж раніше, є можливість запросити одне агентство (АРМА) для відстеження активів, а також перевірити всі державні та відкриті реєстри і бази даних, із потенційною відповідною реакцією протягом 3 днів. Статистичні дані за 2017/2018 роки показують, що агентства визнали доцільність таких звернень і збільшують кількість запитів. Існують також окремі поліцейські підрозділи та правоохоронні органи, які просто не розуміють або не знають, як отримати доступ до джерел із метою відстеження активів, відтак АРМА вже почало заповнювати цю прогалину щодо поінформованості.

АРМА повідомляє про те, що на сьогодні має доступ до таких державних реєстрів:

1. Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань України
2. Державний реєстр речових прав на нерухоме майно, Державний реєстр права власності на нерухоме майно, Державний реєстр іпотек та Єдиний реєстр заборон відчуження об'єктів нерухомого майна;
3. Єдиний реєстр довіреностей
4. Державний реєстр обтяжень рухомого майна
5. Національна автоматизована інформаційна система
6. Інтегрована міжвідомча інформаційно-телекомунікаційна система щодо контролю осіб, транспортних засобів та вантажів, які перетинають державний кордон (система «Аркан»)
7. Єдиний реєстр для ведення автоматизованого обліку тракторів, самохідних шасі, самохідних сільськогосподарських, дорожньо-будівельних і меліоративних машин, сільськогосподарської техніки, інших механізмів
8. Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування
9. Реєстр цивільних повітряних суден
10. Державний судновий реєстр України
11. Судова книга України
12. Бази даних Державного підприємства «Український інститут інтелектуальної власності»
13. Автоматизовані інформаційно-довідкові системи, реєстри та бази даних, які зберігає (адмініструє) Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку (відповідно до інформації, отриманої Національним агентством)
14. Єдиний реєстр боржників
15. Інформаційні бази даних ДФС
16. Електронна пошта Національного банку України для отримання банківської таємниці від банківських установ.

**Рекомендація: Розширення доступу до реєстрів та баз даних повинно залишатися стратегічною метою підрозділу з розшуку й виявлення активів, оскільки це є основною функцією АРМА.**

#### **6.1.5.1. Рівень доступу до наявних баз даних та реєстрів**

Найкращим доступом агентства може бути доступ до реєстру джерела даних або бази даних безпосередньо з пункту відстежувачів активів. АРМА повідомило про прямий доступ до 20 баз даних та реєстрів у режимі онлайн. АРМА продовжує вести переговори з агентствами, аби покращити таку процедуру. Для прикладу, одним із найважливіших джерел даних у разі відстеження активів (але найчастіше найбільш важким для доступу) є інформація, отримана від державних податкових органів. АРМА уклало Протокол про наміри з Державною податковою службою (ДПС), і зараз агентство отримує інформацію, надсилаючи письмові запити. Незважаючи на наявність доступу, такий спосіб формування та отримання запитів, без сумніву, не назвеш ефективним. Відтак АРМА розпочало переговори з ДПС щодо отримання віддаленого доступу до певної інформації.

Там, де АРМА не має прямого доступу до джерел даних у режимі онлайн, запити, подані до АРМА, щодня збирають, а свого працівника скеровують до відповідних агентств, де він входить до їхніх баз даних для здійснення перевірки. Незважаючи на ефективність, такий спосіб отримання інформації, безумовно, не належить до найраціональнішого варіанта. АРМА необхідно працювати над систематизацією запитів, принаймні між державними органами. Можна використати єдину контактну мережу та подбати про безпечну електронну платформу для обміну інформацією між державними органами.

**Рекомендація: АРМА має продовжувати вести переговори з установами для отримання безпосереднього онлайн-доступу до інформації, необхідної для відстеження активів. Принаймні щодо державних установ АРМА має розглянути питання про впровадження єдиної контактної мережі та електронної платформи для обміну інформацією між АРМА і відповідною установою. Це має залишатись стратегічною метою підрозділу з розшуку та виявлення активів.**

#### **6.1.5.2. Доступ до банківської/фінансової інформації**

Іншим важливим показником ефективності діяльності АРА є легкість доступу агентства до фінансової інформації. Упродовж кількох років це питання висвітлювала міжнародна програма, унаслідок чого було запропоновано проект Директиви ЄС щодо доступу до фінансової інформації з боку правоохоронних органів. Така Директива



надає правоохоронним органам доступ до реєстрів центральних банківських рахунків (5-а Директива про запобігання використанню фінансової системи з метою відмивання коштів<sup>14</sup>, яка вносить пропозицію, що юрисдикції повинні створювати національні реєстри банківських рахунків). АРМА обговорило умови надання бездоганного доступу до банківської інформації. Підрозділ із розшуку та виявлення активів пов'язаний із системою обміну електронною кореспонденцією Національного банку України. Ця система надсилає підчищені версії запитів для виявлення рахунків приватних осіб на підставі отриманих запитів. Підхід, прийнятий у більшості юрисдикцій ЄС, полягає в тому, що такий доступ потрібно надавати для підтвердження існування рахунка, номера рахунка та його статусу: діючий чи неактивний рахунок. Будь-яку додаткову пошукову інформацію, для прикладу заяви та відомості про фактичні операції на рахунок та з рахунка, як правило, отримують шляхом судової постанови. Це також є мірою запропонованої Директиви. У рідкісних випадках АРА має доступ до інформації щодо переказів без судової постанови, але такі АРА є правоохоронними органами. Доступ АРМА має більш далекосяжні можливості, за вимогою АРМА може отримати доступ до операцій, здійснених та отриманих за рахунками, без необхідності надати судову постанову. Такий доступ є набагато ширшим, ніж у більшості АРА в країнах ЄС, та відображає санкціоноване право доступу до підрозділу фінансової розвідки.

Крім того, АРМА вимагає більшого доступу, який би полягав у можливості бачити реквізити рахунка, на який здійснюють перекази. АРМА вважає, що такі дії не є порушенням банківської таємниці, оскільки агентство бере участь у розшуку активів на вимогу державного органу в рамках Закону «Про АРМА». Певні підрозділи фінансової розвідки мають таку можливість, однак АРМА не є органом фінансової розвідки.

**Рекомендація: АРМА досягло значних успіхів у забезпеченні доступу до банківської інформації безпосередньо через електронне листування з Національним банком України. Однак команда з проведення оцінки радить працівникам АРМА бути обережними в отриманні доступу до інформації про рахунки, які не зазначено в запитах, поданих до АРМА, без попереднього отримання судового наказу. Доступ, який вони мають наразі, вже відповідає запропонованому стандарту ЄС щодо доступу правоохоронних та прокурорських АРА до банківської інформації.**

Аналогічним чином АРМА раніше пропонувало внести поправки до закону, що дозволятимуть агентству приховано контролювати рахунки з метою відстеження діяльності активів. Здатність приховано контролювати рахунки дійсно є міжнародним стандартом (статті 7 (2) (c) та (19) CETS 198)<sup>15</sup>. Проте це слідчий захід, призначений

<sup>14</sup> European Parliament, 2018, #65980.

<sup>15</sup> CoE, *Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism*, CETS No. 198 of 16 May 2005, in force 1 May 2008.

для надання допомоги в проведенні розслідувань. На це вказано в CETS 198 під заголовками «Допомога під час проведення слідчих дій» (стаття 7) та «Слідчі повноваження та методи» (стаття 19). Хоча експерти і погоджуються, що юрисдикція повинна мати таку можливість, ця методика розслідування має бути можливою для правоохоронного органу після того, як компетентний орган чи прокурор подасть заяву до суду. Команда з проведення оцінки погоджується з тим, що можливість моніторингу рахунків за певний період часу забезпечить здатність відстежувати активи, але це повноваження, як правило, застосовують під час розслідування предикатного правопорушення. Виявлення активів було б побічним результатом, хоча і дуже корисним.

**Рекомендація: Команда з проведення оцінки рекомендувала АРМА не пропонувати вносити поправки до свого законодавства, що відповідно до поточного статусу та повноважень агентства дозволило б йому приховано контролювати рахунки. У разі зміни свого статусу в майбутньому, скажімо, до незалежного правоохоронного органу АРМА могло б розглянути можливість долучення цих повноважень до своєї панелі інструментів. Як альтернатива, АРМА могло б розглядати питання підтримки працівників правоохоронних органів і таким чином отримувати доступ до слідчих повноважень.**

### 6.1.5.3. Порівняння та аналіз інформації

Після розподілу запитів, що надходять від керівника підрозділу з розшуку та відстеження активів, відстежувачі активів виконують такі кроки, необхідні для відстеження активів, які пояснено в робочих процедурах (Регламент), створених підрозділом. Відстежувачі активів заповнюють шаблон, який вказує на етапи процесу, розроблені підрозділом. У шаблоні наведено список усіх доступних реєстрів та баз даних, які можна використовувати для перевірки, а у вигляді додатка містяться форми, які необхідно заповнити для суду.

Команду з проведення оцінки поінформували про те, що стратегічною метою підрозділу є систематизація та автоматизація максимальної кількості фаз збору первинної інформації за одночасної мінімізації залучення людини. Це, здається, є прийнятною стратегією збору та аналізу даних. Нас ознайомили з такою стратегією розвитку АРА:

### СТРАТЕГІЧНІ ЦІЛІ ФІНАНСОВОГО АНАЛІЗУ

#### 1. Ціль:

- a. Розробка спільних алгоритмів пошуку та відстеження активів із використанням фінансового аналізу.
- b. Впровадження новітніх технологій та автоматичних засобів збору й обробки даних.
- c. Розвиток персоналу у сфері аудиту та фінансового аналізу.



2. Засоби:

- a. Курси та семінари з акцентом на інструментах Microsoft Excel, Microsoft Access та SQL.
- b. Курси та семінари на тему виявлення електронних даних та аналізу даних.
- c. Розробка відеокурсів із використанням сучасних засобів для фінансового аналізу та програмного забезпечення.
- d. Розробка та підготовка посібників із питань розшуку та відстеження активів для працівників.
- e. Тренінги для персоналу з аудиту, фінансів, фінансової звітності, комплексної аналітики та розшуку активів у провідних аудиторських фірмах (KPMG, PwC, Deloitte, EY та ін.).

Для запитів, які генерують великі обсяги даних, підрозділ вирішив використовувати I2 як аналітичне програмне забезпечення. Доки тривають переговори щодо отримання ліцензії на це програмне забезпечення, зараз використовують безкоштовну демонстраційну версію IBM. Під час місії зі встановлення фактів експертам було представлено приклад того, яким чином було використано програму аналізу I2 для демонстрації каналів, асоціацій та зв'язків між суб'єктами справи на основі власності на майно. Як APMA, так і агентство, що займається справою, повідомили команді експертів з оцінки, що установа, яка подала запит, високо оцінила підтримку, отриману від APMA шляхом аналізу інформації про майно осіб, щодо яких триває розслідування.

Це, безумовно, та сфера, у якій працівники мали б розвивались і надалі, чого власне і прагне голова підрозділу, оскільки таке вдосконалення забезпечує можливість APMA надавати більш широкий спектр послуг, а не просто перевіряти бази даних. Вона також повністю відповідає мандату агентства, *тобто* щодо відстеження та виявлення активів та їхніх власників або контролерів для подальшої можливості конфіскації. Такий аналіз також допоможе виявити осіб із майном незрозумілого походження, яких, можливо, раніше не зауважили правоохоронні органи чи прокурори.

Надання аналізу інформації, яку APMA збирає щодо фінансового профілю окремих осіб і груп, що містяться в запитах, є корисною послугою для тих агентств, які підтримує APMA.

**Рекомендація: APMA має використовувати наявні можливості для виконання аналізу фінансових профілів окремих осіб та груп серед установ, яким воно надає підтримку, особливо тих, що не мають такого аналітичного потенціалу.**

**Рекомендація: APMA має забезпечити наявність відповідної ліцензії на використання аналітичного програмного забезпечення для встановлення факту володіння незаконними активами.**

**Рекомендація: APMA має навчити своїх працівників, що займаються відстеженням активів, використовувати наявні можливості технічного**



**аналізу в межах агентства з метою розробки документації про результати роботи, яка свідчатиме про корисність та успіх АРМА.**

#### **6.1.6. Час реагування на відстеження активів**

Стаття 17 Закону «Про АРМА» встановлює, що на запити (як внутрішні, так і міжнародні) відповідь повинна надходити «у найкоротший термін, але не пізніше, ніж протягом трьох робочих днів із дня отримання запиту, або протягом будь-якого іншого більш тривалого періоду часу, зазначеного в цьому законі». Це достатньо короткий період, однак за правильного доступу до джерел даних та налагодженого механізму, відповідного рівня ресурсів та встановлення пріоритетів щодо отриманих запитів експерти вважають такий термін цілком можливим. Агентство також має змогу надавати «першу відповідь» упродовж 3 днів та, за потреби, додаткову інформацію або відтермінувати відповідь, за умови дозволу установи, що здійснює запит.

Надані нам статистичні дані вказують на те, що відповідь було надано щодо всіх запитів протягом 3-денного терміну. У 2018 році для отримання остаточного результату 8 внутрішніх запитів знадобилося більше ніж 30 днів. Якоюсь мірою це наштовхує на розуміння кількості об'ємних запитів, із якими АРМА має справу. Це обнадійлива статистика, яка показує, що установи вірять у здатність АРМА надавати хороші послуги, а відтак домагаються більш, ніж просто «окремої» перевірки, просять АРМА розробити розвідувальні програми, що будуть містити фінансові профілі, на підготовку яких піде більше ніж 3 дні.

Міжнародне співробітництво у сфері розшуку активів є, як відомо, складним та повільним. ЄС визнав це і запровадив законодавство, щоб скоротити час, необхідний для отримання відповіді на запити стосовно відстеження активів. Потреба в цьому очевидна, на чому вже було наголошено в цій оцінці. Якщо активу не знаходять швидко (у разі потреби вилучають або заморожують), з'являється можливість його вивести чи передати іншому власникові, перш ніж влада зможе вжити певних заходів. Європейський стандарт для відповіді на запити щодо відстеження активів між АРА у країнах ЄС міститься в Рішенні Ради АРА у країнах ЄС про співпрацю між агентствами з розшуку активів<sup>16</sup> через покликання на так звану Шведську ініціативу щодо спрощення обміну інформацією та розвідувальною інформацією між правоохоронними органами держав-членів Європейського Союзу<sup>17</sup>.

Тут цікаво відзначити, що, хоча ЄС продовжує зберігати мовчання щодо статусу та місцезнаходження АРА у країнах ЄС, міжнародна співпраця в законодавстві ЄС для АРА чітко пов'язана із «співпрацею з правоохоронними органами». Україна не є

<sup>16</sup> Council of the European Union, "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".

<sup>17</sup> Idem, *Council Framework Decision 2006/960/JHA of 18 December 2006 On Simplifying the Exchange of Information and Intelligence Between Law Enforcement Authorities of the Member States of the European Union*, OJ L 386/89, 29.12.2006.



членом ЄС, а тому не має юридичних підстав бути залученою до співпраці, однак на практиці іноземні АРА можуть оцінювати свою здатність реагувати на запити АРМА на основі «спеціального статусу».

Шведська ініціатива ЄС зазначає, що в разі прямого доступу АРА до бази даних або реєстру, де міститься інформація, агентство має надати відповіді на термінові запити протягом 8 годин, а на нетермінові запити упродовж 1 тижня. У всіх інших випадках відповіді на запити належить надати протягом 14 днів.

Часові рамки, за якими АРМА юридично зобов'язується надавати відповіді на запити, відповідають стандарту ЄС. АРМА дотримувалося цих термінів, і не було жодних скарг від державних органів влади та міжнародних партнерів щодо часу, упродовж якого АРМА має надавати відповідь.

### **6.1.7. Добровільне розповсюдження інформації**

Під час провадження своєї діяльності з відстеження активів агентства з розшуку активів після отримання запиту, ймовірно, розкривають таку інформацію про злочини або злочинні підприємства, яка раніше не була відома слідчому або прокуророві, або про існування майна незрозумілого походження осіб, щодо яких не відбувалося розслідування, стосовно якого просили про підтримку. Звичайно, цю інформацію мають надавати відповідній юрисдикції або національному агентству для вжиття заходів. ЄС визнає, що такі дії є обов'язковою функцією будь-якого АРА у контексті внутрішньої співпраці, і таким чином включає положення в Рішення Ради Європи 2007/845/JHA про добровільне розповсюдження інформації, що відбувається також на міжнародному рівні.

Поточний Закон «Про АРМА» прямо не дозволяє агентству поширювати інформацію самовільно. Не зрозуміло, чи є такі дії юридично можливими для агентства, чи будь-яке розповсюдження можливе лише внаслідок отримання запиту.

**Рекомендація: АРМА повинно мати змогу швидко розповсюдити виявлену інформацію щодо можливої злочинної діяльності, активів, які, відповідно до підозр, можуть бути доходами від злочинів, і майна незрозумілого походження як на внутрішньому, так і на міжнародному рівні. Це дозволить правоохоронним органам, органам прокуратури та іноземним відомствам вжити необхідних заходів для розслідування злочинів і заморожування, вилучення та конфіскації активів.**

Отримавши запит на відстеження активів, агентство реєструє його в розробленій своїми силами системі організації розгляду справ заявників, якою користується на цей момент. Ця система визначає, чи фігурують суб'єкти, про яких ідеться в запитах, у минулих або «актуальних» запитах. Звичайно, на сьогодні агентства з розшуку активів підтверджують, що особи або активи, зазначені в одному запиті, також фігурують у запиті, поданому іншим органом чи юрисдикцією. З точки зору

розслідування та судового переслідування це дуже цінна інформація. Також вона є строго конфіденційною. Важливо, щоб існувала система для вирішення цієї ситуації. Не вживати жодних кроків буде в кращому разі непрофесійно, оскільки така бездіяльність здатна перешкоджати процесу переслідування, у гіршому разі вона може наразити слідчих на небезпеку через ймовірну ситуацію «вдарити по своїх». Команду з проведення оцінки поінформували про те, що закон не дозволяє розповсюджувати інформації про попереднє розслідування серед інших органів, що також є необхідною умовою. Проте існують системи та процеси, до яких вдаються правоохоронні органи, щоб уникнути небезпеки дослідження кількох установами одних і тих же осіб та максимально використати переваги поєднання інформації.

**Рекомендація: АРМА має звертатися до зовнішніх спеціалістів правоохоронних органів за порадою щодо методів роботи з кількома запитами, які стосуються тих самих юридичних або фізичних осіб чи активів, аби знайти відповідне практичне та юридичне рішення за такої поширеної в Україні ситуації.**

#### **6.1.8. Міжорганізаційна співпраця**

Процедуру міжорганізаційної співпраці для обміну інформацією про відстеження та виявлення активів здійснюють на основі Спільного наказу (№ 115/197-о/297/869/857 від жовтня 2017 року), укладеного між АРМА та ГП, НАБУ, Службою державної безпеки, Міністерством внутрішніх справ та Міністерством фінансів.

Впровадження на практиці нового агентства в юрисдикцію є нелегким завданням. Необхідно буде пояснити необхідність такого агентства та те, що воно може зробити. Експертів з оцінювання поінформували про те, що одному державному органу потрібно було півтора року, щоб погодити та підписати Спільний наказ з АРМА, а ще один рік - для отримання доступу до судового реєстру. Знову ж таки це відбулося лише завдяки рішучості та наполегливості підрозділу з розшуку та виявлення активів. Закон і Спільний наказ АРМА усувають будь-які правові перешкоди для роботи АРМА як національного агентства з розшуку активів в Україні, отримання запитів про відстеження активів із боку державних органів влади та обміну інформацією з ними. Проблемою будь-якого агентства, що здійснює функцію, яку можуть виконувати також інші установи, полягає в тому, щоб переконати такі агентства користуватися саме його послугами для цієї мети.

Щоб зрозуміти, чи визнали державні органи влади та агентства прибутковість, яку може принести АРМА, команда з проведення оцінки звернулася до низки агентств із запитом про те, чому вони відправили запити щодо відстеження активів саме до АРМА, а не зробили це самостійно або не надіслали таких запитів до інших органів, скажімо, до ПФР або судів.

Слідчі НАБУ пояснили, що хоча в них і був власний доступ до певних баз даних, АРМА володіє доступом до набагато більшої кількості джерел даних і вже

продемонструвало, що потрібну процедуру можна здійснити набагато швидшим способом, ніж через власне агентство. Працівники підрозділу з розшуку й виявлення активів АРМА вважали, що НАБУ мало доступ до таких же джерел даних, як і АРМА, але вони використовували їх для збору доказів на підтримку своїх кримінальних розслідувань, а не для відстеження активів із метою конфіскації.

Слідчі поліції, які спілкувалися з командою з проведення оцінки, користувалися послугами АРМА під час своїх розслідувань. Слідчі заявили, що АРМА мало легкий доступ до банківської інформації, що було визнано за найбільшу перевагу. Це скорочує надзвичайно тривалий процес отримання судових розпоряджень щодо доступу до банківської інформації. АРМА змогло надати групам із розслідування не тільки детальну інформацію про банківський рахунок, а й витяг з усього рахунка. Проте вони заявили, що їм дійсно необхідно було, щоб АРМА мало доступ не лише до переліку транзакцій на рахунку, а й до реквізитів рахунків за окремими операціями (на один крок уперед). АРМА не має доступу до цього (див. Розділ 5.1.3.2 «Доступ до банківської та фінансової інформації»). Поліція використовує АРМА, а не ПФР, оскільки бачить усі транзакції на рахунку, тоді як ПФР надає інформацію лише в рамках однієї транзакції.

Працівник Генеральної прокуратури не вважає, що АРМА має більший доступ до інформації, яку має він сам. Проте АРМА може виконувати масові запити до реєстрів та джерел даних, тоді як ГП повинна робити це окремо щодо кожного випадку. Працівники погодилися, що АРМА має спрощений доступ, але вважають, що перевірки, які вони виконують, не мають контексту. ГП мала позитивні результати після того, як скористалася послугами АРМА, але все ж зрозуміла, що може провадити таку діяльність самостійно. Загальна оцінка ГП була дуже негативною. Проте було зрозуміло, що прокурори, які спілкувалися з командою з проведення оцінки, не повною мірою розуміли міжнародний мандат відстеження активів АРМА і насправді мали дуже застаріле бачення того, як співпрацювати зі своїми власними міжнародними партнерами з метою відстеження активів для подальшої конфіскації. Їхнє негативне враження від агентства, швидше за все, пов'язане з незнанням того, що насправді АРМА може запропонувати.

**Рекомендація: Підрозділ із розшуку та виявлення активів АРМА має й надалі сприяти розвитку можливостей щодо відстеження активів, зокрема коли йдеться про міжнародного співробітництва, із тим аби заохочувати національні органи влади до щораз ширшого використання послуг АРМА.**

Спеціальна антикорупційна прокуратура (САП) використовувала АРМА як підтримку у великих справах, якими прокуратура займалася, і обоє органів взаємодоповнювали один одного в контексті тих послуг, щодо яких САП зверталася до агентства. Однак це сталося не відразу. Працівники САП були обережними в розповсюдженні АРМА конфіденційної інформації, оскільки не були впевнені, що вони з такою інформацією

робитимуть. Перш ніж надсилати будь-який запит, вони просили провести зустрічі із працівниками АРМА, щоб з'ясувати, щоб ті планують робити. Вони все ще вважають, що така обережність та потенційне небажання існують між агентствами через відсутність довіри та занепокоєння щодо безпеки інформації. Однак працівники САП сподіваються на те, що ситуацію вдасться змінитись завдяки особистій взаємодії між працівниками САП та АРМА.

**Рекомендація: Для того аби заохочувати до щораз ширшого використання можливостей АРМА у відстеженні активів, необхідно призначити працівників, що займаються відстеженням активів, до відповідних прокурорів та працівників правоохоронних органів із метою зміцнення довіри між установами.**

#### **6.1.8.1. Співпраця з Державною службою фінансового моніторингу України (ПФР)**

Чудова співпраця між будь-яким АРА та його власною ПФР є життєво важливою для ефективного відстеження активів. Спеціалісти-практики спільноти ARIN з розшуку активів задокументували сучасні методи роботи стосовно необхідності створення ефективного доступу для обміну інформацією та розвідувальною інформацією між ПФР, національними АРА та контактним центром ARIN. Це особливо важливо для ефективної міжнародної співпраці. На момент проведення цієї оцінки не було жодних законодавчих положень для ПФР щодо обміну інформацією з АРМА. Експертів з оцінки поінформували про те, що в цей час проводять заходи щодо подолання такого бар'єра, але не було надано жодної додаткової інформації проте, якими можуть бути ці заходи. Було висунуто думку, що АРМА може укласти свої власні угоди із ПФР інших юрисдикцій, щоб обійти необхідність співпраці з власною ПФР. Існують добре розроблені міжнародні стандарти та керівні принципи міжнародної співпраці між ПФР. Додавання іншого рівня співпраці з Україною до ПФР інших юрисдикцій не відповідає принципам такої співпраці та може спричинити плутанину між ПФР України та її партнерами.

**Рекомендація: Україна має знайти рішення для того, аби забезпечити обмін інформацією між ДСФМ та АРМА. Укладання угод між АРМА та іншими підрозділами фінансової розвідки суперечить принципам співпраці між службами фінансової розвідки, до укладання таких угод не рекомендують вдаватися.**

АРМА пояснило, що найбільш звичною формою отримання запитів на відстеження активів від державних агентств був лист, надісланий поштою та отриманий АРМА на поштовому відділенні разом з усіма іншими поштовими повідомленнями. Це найменш ефективний та найбільш нерациональний спосіб отримання інформації від іншого агентства. Гордістю оперативних працівників є те, що вони змусили цю систему працювати.



**Рекомендація: АРМА має розглянути питання про скорочення термінів для обміну інформацією між установами, вимірюючи час не днями, а секундами, шляхом запровадження безпечної електронної платформи для надсилання та отримання запитів на відстеження активів, принаймні між тими установами, які подають запити найчастіше.**

Міжорганізаційна співпраця відбувається у зв'язку з обміном оперативних запитів щодо відстеження активів. Статистичні дані свідчать про прийнятну кількість запитів як на таке нове агентство, а слідчі та прокурори повідомили про успішні результати, отримані від надісланих до АРМА запитів щодо відстеження активів. Працівники, які спілкувалися з командою з проведення оцінки від цих агентств, внесли декілька пропозицій щодо покращення співпраці та вдосконалення практики у сфері розшуку активів в Україні. Як було обговорено в розділі політики цієї оцінки, на сьогодні не існує постійної платформи для слідчих та прокурорів різних агентств, яка дозволяла б знайомитися з такими ідеями й обговорювати їх. Створення комітету з розшуку активів могло б вирішити цю проблему, надавши платформу для обговорення таких питань.

#### **6.1.9. Міжнародна співпраця**

Міжнародний розшук активів вимагає високої здатності взаємодіяти з іншими юрисдикціями у всьому світі, щоб швидко відстежувати активи, які було передано в інші юрисдикції, крім держави, що здійснює розслідування та переслідування. Без можливості зрозуміти це та здійснити міжнародний розшук активів, юрисдикція матиме змогу конфіскувати лише частину наявних активів або матеріальних благ. Значну увагу звернено на міжнародні стандарти та стандарти Ради Європи щодо спроможності юрисдикцій раціонально та ефективно вимагати й реагувати на запити інших юрисдикцій, відстежувати, заморожувати, вилучати та конфісковувати засоби вчинення злочинів, доходи, отримані від злочинної діяльності, і майно, що має вартість, еквівалентну доходам від злочинної діяльності (статті 13, 14, 18 (3) (г), 27 (1) (б) UNTOC<sup>18</sup>, статті 53-57 UNCAC<sup>19</sup>, Розділ IV CETS 198, Рекомендація 38 FATF). Міжнародний розшук активів є складним процесом, який вимагає зусиль та наполегливості з боку держав, які скеровували або яким скеровували запит.

Відповідальність за полегшення міжнародного відстеження активів в Україні покладається на АРМА та центральний орган ГП. Окрім того, у виняткових випадках стаття 545 Кримінально-процесуального кодексу України<sup>20</sup> також дозволяє НАБУ діяти як центральному органу влади у справах про взаємну правову допомогу (ВПД)

<sup>18</sup> UNODC, *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto*, UNGA Res. 55/25, United Nations Convention against Corruption, UN Doc. A/RES/55/25 (8 January 2001).

<sup>19</sup> *Idem*, *United Nations Convention against Corruption*, UNGA Res. 58/4, United Nations Convention against Corruption, UN Doc. A/RES/58/4 (21 November 2003).

<sup>20</sup> Ukraine. 2012. "Criminal Procedure Code of Ukraine," *Official Journal of the Verkhovna Rada*, No. 9-10, No. 11-12, No. 13 of 20 November 2012 No. 9700-V, of 13 April 2012.



у кримінальному судочинстві в межах своєї підслідності. Команда з проведення оцінки не змогла під час місії зі встановлення фактів зустрітися з представниками центрального органу ГП чи працівниками НАБУ, які займаються офіційними міжнародними запитами, для оцінки рівня співпраці між ними та АРМА.

АРМА вклало багато часу та коштів у розбудову контактів із міжнародними мережами й партнерами з розшуку активів. Як для нового агентства такі заходи були потрібними і, можливо, все ще залишаються такими. АРМА отримало велику користь від підтримки Антикорупційної ініціативи Європейського Союзу, яка фінансує низку навчальних візитів до держав-членів Європейського Союзу (включно з Нідерландами, Ірландією, Іспанією та Румунією), від мережевої події Ініціативи з повернення викрадених активів (StAR) у Канаді та від шведського міжнародного експерта, резидента України за проектом Консультативної місії ЄС (EUAM), який був представником правоохоронних органів CARIN у своїй юрисдикції. Це дозволило швидко ввести АРМА в ряди юрисдикцій CARIN та регіональних секретаріатів ARIN. Підрозділ міжнародної співпраці АРМА на сьогодні займається лише стратегічним розвитком АРМА щодо іноземних юрисдикцій, мереж та організацій. Операційна міжнародна співпраця у сфері відстеження активів відбувається не в рамках підрозділу міжнародної співпраці, а в рамках підрозділу з розшуку та виявлення активів.

**Рекомендація: АРМА має розглянути питання про створення двох окремих оперативних підрозділів із міжнародного співробітництва, одне - у межах підрозділу з розшуку та виявлення активів, а інше - у межах підрозділу з управління активами. Тоді поточний міжнародний підрозділ можна буде перейменувати на підрозділ з міжнародних відносин, оскільки він не оброблятиме жодних оперативних запитів. Це допоможе іноземним відомствам уникнути плутанини у сферах відповідальності.**

Основна оперативна функція АРМА у сфері міжнародного відстеження активів полягає в попередній співпраці у сфері взаємної правової допомоги або переддоговірній співпраці щодо відстеження й виявлення активів, які пізніше можуть стати об'єктом конфіскації. Агентство виконує ці завдання відповідно до мандата АРА в країнах ЄС. Стаття 18 Закону «Про АРМА» описує таку операційну співпрацю. Стаття 16 (2) містить положення про обмін інформацією щодо відстеження стратегічних міжнародних активів, таких як функціональні можливості та належна практика. Обидві ці статті відображають те, що міститься в Рішенні Ради ЄС/2007/845/JHA.

Стаття 16 (3) Закону «Про АРМА» прямо зазначає, що АРМА є контактною ланкою України в рамках Камденської міжвідомчої мережі з питань повернення активів (CARIN). CARIN - це неформальна мережа практичних спеціалістів, яка хоч і відіграє важливу роль у *полегшенні* оперативного розшуку активів, але не має законної

основи, не є правовим суб'єктом та не пропонує безпечної платформи «CARIN» для обміну інформацією.

ЄС розробив свої власні механізми для обміну стратегічною та операційною інформацією між АРА у країнах ЄС та АРА з тієї юрисдикції, яка уклала угоди про співпрацю з Європолем.

АРА у країнах ЄС були засновані за рекомендацією практиків CARIN, щоб забезпечити законний захищений спосіб обміну операційними запитами на відстеження активів для АРА у країнах ЄС. Платформа АРА у країнах ЄС - це офіційна платформа, яка збирається два рази на рік, щоб обговорити стратегічні проблеми АРА, а також не сприяє обміну інформацією в рамках операцій. Існує чітка відмінність між мандатом АРА та мандатом Платформи АРА, один із яких є оперативним, а інший - стратегічним. Бути членом платформи АРА автоматично не надає законної основи для АРМА України для обміну операційними запитами на відстеження активів з АРА в країнах ЄС.

За межами ЄС компетентні органи юрисдикцій, що не є членами ЄС, можуть оперативно використовувати АРА у країнах ЄС, уклавши угоду з Європолем. Європол керує електронною платформою (SIENA), яку використовує АРА в країнах ЄС. Позиція АРМА у контексті співпраці в рамках Європолу полягає в тому, що хоча Україна як юрисдикція уклала угоду про оперативну співпрацю з Європолем, але АРМА не визнається компетентним органом Європолу в Україні. Його незалежний статус, безсумнівно, впливає на співпрацю, оскільки мандат Європолу полягає в підтримці правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю, спрямованої на широке коло злочинних загроз, включно з відмиванням грошей та відстеженням активів. Крім зв'язків із неофіційними мережами розшуку активів, АРА у країнах ЄС розглядають Європол як можливість оперативного доступу для АРМА в Європу та АРА в країнах ЄС. АРМА вже визнала це і вжило заходів, щоб скористатися такою можливістю.

АРМА повідомило, що розпочало переговори з Європолем про внесення змін до їхньої угоди щодо співпраці з Україною з метою включити АРМА до списку компетентних органів. Оскільки Україні вже надавали оцінку через механізм захисту даних у рамках співпраці з Європолем, включення АРМА до списку компетентних органів технічно не мало б бути проблематичним.

**Рекомендація: З метою оперативного обміну інформацією з АРА в країнах ЄС, АРМА має продовжувати вести переговори з Європолем через Міністерство закордонних справ, щоб додати АРМА як компетентний орган у рамках угоди про співпрацю. Це дозволило б забезпечити законний та надійний метод співпраці з АРА в країнах ЄС через платформу обміну інформацією SIENA. АРМА має отримати прямий доступ до платформи безпечної системи обміну SIENA АРА ЄС.**

**Рекомендація: Із Закону «Про АРМА» необхідно вилучити покликання на CARIN, оскільки CARIN не є суб'єктом права, тому її не варто зазначати в рамках національного, регіонального чи міжнародного законодавства.**

За межами ЄС найпоширенішою законною можливістю юрисдикцій співпрацювати для відстеження активів на етапі до укладення відповідних договорів є використання Інтерполу. Інтерпол - це міжнародна організація, яка відповідно до власної конституції сприяє міжнародній співпраці в галузі правопорядку. Команда з проведення оцінки не мала можливості зустрітися з Національним центральним бюро Інтерполу під час місії зі встановлення фактів для оцінки рівня співпраці між АРМА та Інтерполом. Проте нам повідомляли, що під час міжнародної співпраці між АРМА та іншою юрисдикцією, АРМА повідомило, що співпраця можлива лише в тому разі, якщо АРМА подасть заявку через Інтерпол. Такий варіант спрацював, і запит було успішно отримано. Це зразковий приклад того, як АРМА оцінює правові та безпечні можливості міжнародної співпраці й пошуку найкращого рішення для обох юрисдикцій. Такий підхід до вибору найкращого методу міжнародної співпраці з відстеження активів є тим, чим щоденно займаються представники CARIN.

АРМА повідомило, що вже отримало доступ до системи захищеного зв'язку Інтерполу для обміну інформацією щодо розшуку активів (I-SECOM). Це платформа, яку використовує мережа контактних центрів StAR, створення якої націлено на активи, викрадені корупційним шляхом.

**Рекомендація: АРМА має налагодити посилену взаємодію з основними механізмами Інтерполу у сфері обміну інформацією як варіант обміну міжнародними запитами на відстеження тих активів, що не стосуються корупції, а також у випадках, коли інші компетентні органи не є членами StAR (Ініціативи з повернення викрадених активів).**

АРМА є призначеним представником правоохоронного органу CARIN в Україні. Голова підрозділу розшуку та виявлення активів - «обличчя» CARIN в Україні в мережі CARIN. Це хороший вибір, оскільки голова підрозділу виразно розуміє та вміє чітко сформулювати інформацію щодо розшуку активів та ситуації в Україні. Вхідні та вихідні запити на відстеження активів він розподіляє у команді з відстеження активів залежно від запиту. На сьогодні кількість отриманих запитів є порівняно низькою (2 в 2018 році), тому це легко виправити. Однак це число, як показує досвід експертів, збільшується, відтак голова підрозділу повинен розглянути можливість виокремлення невеликої команди (не більше ніж 2 працівника) як групи міжнародних відстежувачів активів. Такий захід дозволить підрозділу накопичити власні знання щодо можливостей відстеження активів у різних юрисдикціях.

**Рекомендація: Керівник підрозділу із розшуку та виявлення активів має призначити одного чи двох членів своєї команди для міжнародного відстеження активів, аби забезпечити можливість накопичити знання про здатність відстеження активів в інших відомствах. Це відбудеться**

**завдяки більш регулярній роботі з міжнародними запитами на відстеження активів.**

Голова Національного агентства висловив свою стурбованість щодо низького рівня міжнародних запитів, які надійшли до АРМА і стосуються відстеження активів. Проте в площині міжнародного розшуку активів ця ситуація цілком нормальна, коли йдеться про новостворене агентство. Розбудова відносин довіри між новим АРА та іншими юрисдикціями потребує часу, і АРМА має проявити в цьому питанні стійкість. АРМА робить усе можливе, щоб заявити про себе міжнародній спільноті з розшуку активів. Єдиною потенційною проблемою може бути проблема її статусу, не пов'язаного з правопорядком. АРМА повинно продовжувати просувати свої власні можливості для відстеження внутрішніх активів, щоб стимулювати зростання кількості іноземних запитів.

**Рекомендація: Не існує жодних юридичних бар'єрів, які б перешкоджали здатності АРМА реагувати на міжнародні запити на відстеження активів. АРМА має продовжувати розбудувати відносини з іноземними фахівцями у питаннях розшуку активів із метою збільшення кількості запитів на відстеження надходжень активів.**

У той час як АРМА провело на стадії свого становлення бездоганну роботу із просування на міжнародному рівні, у національній площині потрібно ще докласти додаткових зусиль. У ході проведення місії з виявлення активів було очевидно, що деякі національні органи недостатньо ознайомлені з можливостями виявлення активів, які має АРМА, зокрема в контексті запитів до іноземних юрисдикцій. Правоохоронні органи та прокурори не дуже обізнані в міжнародних можливостях розшуку активів, якими володіє АРМА, та навіть CARIN, ARIN і StAR. Відтак необхідно підвищувати обізнаність. Цьому не сприяє той факт, що Україна ще не призначена обвинувачувальним представником CARIN. Оскільки на агентство покладено завдання забезпечувати формування та імплементацію державної політики у сфері повернення активів і бути єдиним представником CARIN, АРМА повинен заохотити відповідний орган прокуратури призначити прокурора судовим представником CARIN.

## **6.2.Управління активами, які було вилучено або конфісковано на підставі рішення суду або за згодою власника**

### **6.2.1. Міжнародні стандарти з управління активами та передова практика**

Подібно до початкових міркувань щодо АРА, зазначених у розділі 6.1.1 вище, концепцію спеціалізованого органу з управління активами, які було вилучено та конфісковано, обговорювали на національному рівні упродовж більше ніж два десятиліття. Унаслідок цього декілька інструментів на регіональному та міжнародному рівнях забезпечують керівництво функціями, ролями та обов'язками Агентства з

управління активами (АУА). Його основна мета полягає в забезпеченні того, щоб активи, які було вилучено та які підлягають конфіскації, не втрачали своєї економічної цінності.

Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції (UNCAC) не вимагає від своїх держав-учасниць заснування АУА. Навпаки, відповідно до статті 31 (3) UNCAC вимагає від них регулювати управління вилученими та конфіскованими активами або майном, вартість якого відповідає доходам, отриманим злочинним шляхом (стаття 31 (1) (а) - (б) UNCAC). Хоча створення АУА в рамках UNCAC не є обов'язковим, його Технічна інструкція <sup>21</sup>містить початкові керівні вказівки стосовно трьох основних питань, які варто розглянути під час впровадження статті 31 UNCAC:

- i. Необхідність призначення кваліфікованих фахівців відповідно до типу майна, що підлягає управлінню. Своєю чергою, коли потрібно управляти грошовими інструментами, їх належить перевести на депозитний рахунок;
- ii. Механізм управління арештованими та конфіскованими активами має містити належні заходи контролю, а також чеки та балансові залишки;
- iii. Необхідно запровадити відповідні механізми компенсації щодо вилученого майна, за яких у кінцевому підсумку майно не буде конфісовано.

Група з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) рекомендує державам створювати ефективні механізми, які дадуть змогу компетентним органам ефективно управляти доходами, отриманими злочинним шляхом, та засобами вчинення злочинів, включно з майном відповідної вартості, а також механізми координації процедур вилучення та конфіскації, які повинні включати поділ конфіскованих активів<sup>22</sup>. Ці механізми потрібно застосовувати як у контексті державних процедур, так і на вимогу іноземних юрисдикцій<sup>23</sup>. FATF зазначає, що ідеальна структура управління активами повинна, зокрема, мати такі характеристики<sup>24</sup>:

1. **Сфера** управління або контролю за управлінням вилученого та конфіскованого майна. До неї входить спеціально уповноважений орган (-и), відповідальний (-і) за управління (або контроль за управлінням) таким майном. Також ця сфера має включати юридичні повноваження щодо збереження й управління таким майном.
2. **Достатню кількість ресурсів** для роботи з усіма аспектами управління активами.
3. **Відповідне планування** відбувається до прийняття заходів щодо вилучення.

<sup>21</sup> UNODC, 2009. *Technical Guide to the United Nations Convention Against Corruption* (Vienna: , pp. 97-98.

<sup>22</sup> FATF. 2012. "Best Practices on Confiscation (Recommendations 4 and 38) and a Framework for Ongoing Work on Asset Recovery," , p. 28.

<sup>23</sup> *Ibid.*, 26.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 28.





4. Існують **заходи, спрямовані на:** належний **догляд та збереження** такого майна, наскільки це можливо; (II) вирішення проблем, пов'язаних із **правами третіх сторін**; (III) **розпорядження** конфіскованим майном; (IV) ведення **відповідних записів**; (V) **відповідальність за будь-яку шкоду**, що підлягає сплаті, після судового розгляду з боку особи втрати чи пошкодження майна.
5. Особи, відповідальні за управління майном (або контроль за його управлінням), мають можливість **надавати негайну підтримку та консультації правоохоронцям у будь-який час стосовно конфіскації**, включно з консультуванням та подальшим вирішенням усіх практичних питань, пов'язаних із вилученням майна.
6. Особи, відповідальні за управління майном, мають **достатній досвід для управління будь-яким майном**.
7. Існує **законна влада, яка дозволяє суду розпоряджатися продажем**, у тому числі у випадках, коли майно швидко псується або швидко знецінюється.
8. Існує механізм дозволу **продажу майна за згодою власника**.
9. **Майно, не придатне для відкритого продажу, знищують**. Це стосується будь-якого майна: (I) яке, ймовірно, буде використано для подальшої злочинної діяльності; (II), володіння яким є кримінальним правопорушенням; (III) яке є підробкою; яке становить (IV) загрозу громадській безпеці.
10. У разі конфіскованого майна існують **механізми передачі права власності**, якщо це необхідно, без надмірного ускладнення та затримки.
11. Для забезпечення прозорості й оцінки ефективності системи **існують механізми, спрямовані на:** (I) відстеження вилученого майна; (II) оцінку його вартості під час вилучення, якщо це доцільно; (III) ведення обліку остаточної ліквідації; та (IV) у разі продажу, ведення обліку реалізованої вартості.

Стаття 6 Конвенції Ради Європи про відмивання, розшук, вилучення та конфіскацію доходів, отриманих злочинним шляхом, та про фінансування тероризму<sup>25</sup> (CETS 198) містить спеціальне положення про управління арештованим майном. Стаття 6 CETS 198 має на меті забезпечити збереження вилучених доходів, отриманих злочинним шляхом, та засобів вчинення злочинів, а також належне управління такими доходами та засобами. Хоча CETS 198 дозволяє державам-учасницям самостійно визначити найкращий спосіб забезпечення належного управління активами, вона закликає держав-учасниць створити національний орган, який відповідатиме за управління активами та за формування відповідного способу реалізації цього положення<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> CoE, "Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism".

<sup>26</sup> Idem. 2005. "Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds From Crime and on the Financing of Terrorism," . 77-78}



Стаття 10 (1) Директиви 2014/42/ЄС<sup>27</sup> зобов'язує держави-члени Європейського Союзу (ЄС) вживати заходів для створення централізованого органу, системи спеціалізованих офісів або еквівалентних механізмів, що забезпечують адекватне управління вилученим майном із метою можливої подальшої конфіскації.

Метою створення АУА відповідно до статті 10 (1) та пункту 32 Директиви 2014/42/ЄС є забезпечення збереження економічної вартості вилучених активів. Крім того, відповідно до статті 10 (2) та пункту 32 Директиви 2014/42/ЄС, управління активами означає також можливість продавати або передавати майно до його остаточної конфіскації. Незважаючи на це, Директива 2014/42/ЄС не визначає типів активів, які можна продавати, та залишає питання на вирішення кожній державі-членові.

Що стосується збору статистики, то стаття 11 (1) Директиви 2014/42/ЄС зазначає, що держави-члени повинні збирати та підтримувати комплексну статистику відповідних органів влади. Така статистика має включати: (I) кількість виконаних запитів щодо вилучення; (II) кількість виконаних запитів щодо конфіскації; (III) орієнтовну вартість майна, вилученого з метою подальшої конфіскації; та (IV) орієнтовну вартість майна, відшкодовану на момент конфіскації.

Своєю чергою, стаття 11 (2) Директиви 2014/42/ЄС також повинна містити таку статистику щодо: (I) кількості запитів на вилучення, які належить виконати в іншій державі-члені; (II) кількості запитів на конфіскацію, які належить виконати в іншій державі-члені; та (III) вартості або орієнтовної вартості майна, відшкодованої на момент виконання в іншій державі-члені.

### **6.2.2. Законодавство та процедура управління активами в Україні**

АРМА - це національне агентство з управління активами (АУА) України. Відповідно до статті 19 (1) Закону «Про АРМА», АРМА призначено для управління майном, вилученим у кримінальному процесі, включно із судовою заборонаю, коли сума або вартість активу дорівнює або перевищує 200 мінімальних заробітних плат. У таких випадках стаття 23 Закону «Про АРМА» зазначає, що АРМА несе відповідальність за моніторинг та ведення обліку або судових рішень про конфіскацію, спеціальну конфіскацію, задоволення претензій на користь держави у кримінальних процесах, у яких управління активами здійснює АРМА.

Для того щоб управління активами здійснювало АРМА, необхідно виконати одну з трьох умов (другий пункт статті 19 (1) Закону «Про АРМА»):

- i. За рішенням слідчого судді стосовно вилучених активів
- ii. За рішенням суду стосовно конфіскованих активів або

<sup>27</sup> European Parliament; and Council of the European Union, *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*, OJ L 127/39, 29.04.2014.





iii. За згодою власника.

Крім того, там, де активи було передано в управління АРМА, їх необхідно зареєструвати в Єдиному державному реєстрі активів, вилучених у кримінальному провадженні, про що зазначено в Главі IV Закону «Про АРМА».

### **6.2.3. Планування проведення арешту активів**

Планування проведення арешту активів має відбуватися до того, як буде вжито будь-яких дій із метою заволодіння будь-якими активами, оскільки це передбачає прийняття рішень про те, **яке** майно підлягає арешту, **як** та **коли** його належить заарештовувати та **чи** потрібно проводити арешт взагалі.

Здається, що АРМА, зокрема його підрозділ з управління активами, не має жодних положень чи інструкцій для своїх працівників, правоохоронних органів та прокурорів стосовно необхідності й способу, яким планується проведення арешту активів, які можуть бути вилучені в рамках кримінального процесу, їхнього подальшого управління відповідно до статті 19 Закону «Про АРМА», із метою конфіскації та реалізації таких активів. Відсутність такої інструкції від АРМА може бути пов'язана з тим, що АРМА взагалі не приймає участі в процесі вилучення активів. Швидше за все, АРМА відповідає за управління активами після того, як їх вилучить суд, і відповідальність за таке управління покладається на АРМА за рішенням суду.

**Рекомендація: АРМА має проінформувати суди, а також прокурорів та правоохоронні органи, що коли відповідний правоохоронний орган або прокурор мають намір подати запит щодо активів, який опрацьовуватиме АРМА, вони повинні прийняти рішення про залучення АРМА якнайшвидше, аби надати можливість виконати планування арешту активів.**

#### **6.2.3.1. Мета планування проведення арешту активів**

Планування проведення арешту активів дає змогу проводити фінансовий аналіз для визначення чистої вартості активів, які можуть вилучити або конфіскувати, а також розглянути питання про право власності або власність, які можуть затримувати розпорядження активом у визначений термін після конфіскації або взагалі запобігати такому розпорядженню<sup>28</sup>. Це дає достатньо часу для планування контролю за активами, оцінки рівня складності в розгляді таких активів, виявлення будь-яких особливих вимог, необхідних для збереження активів та пом'якшення будь-яких ризиків, пов'язаних з управлінням такими активами. Крім того, планування проведення арешту активів гарантує, що різні правоохоронні органи, органи

<sup>28</sup> USDOJ. 2016. "Policy Manual: Asset Forfeiture Policy Manual," , p. 21.

прокуратури та АУА працюють разом як команда, забезпечуючи раціональне й економічно ефективне вилучення майна, що відповідає суспільним інтересам<sup>29</sup>.

**Рекомендація: АРМА повинно вжити заходів для формування керівних принципів, які стосуватимуться арешту активів та яких дотримуватимуться українські правоохоронні органи й Генеральна прокуратура (ГП).**

Планування арешту активів має відбуватися належним чином перед проведенням заходів, спрямованих на вилучення та конфіскацію активів. Така настанова тягне за собою детальне обговорення серед усіх відповідних агентств і стосується всіх потенційних проблем, які можуть вплинути на вилучення, управління, конфіскацію та реалізацію кожного активу<sup>30</sup>. Таким чином, зазначені обговорення мають стосуватися таких питань:<sup>31</sup>

- *Що саме вилучають, хто є власником і якими є зобов'язання стосовно цього?*  
Це питання передбачає визначення обсягу того, що потрібно вилучити, скажімо, чи потрібно також вилучати вміст нерухомого майна.
- *Чи має майно бути заарештоване або лише призначене для конфіскації?*  
Це питання стосується фінансової ефективності запиту про вилучення або того, чи варто проводити вилучення з міркувань кримінальної політики незалежно від ризику знецінення майна.
- *Як і яким чином це майно буде арештовано та конфісковано?*  
Це питання спрямоване на те, щоб визначити, чи потрібне негайне вилучення, або ж його відтермінування не вплине на збереження та захист суспільних інтересів.
- *На які проблеми, пов'язані з управлінням та ліквідацією, очікують та як їх вирішити?*  
Це питання спрямоване на передбачення будь-яких моментів, пов'язаних із технічним обслуговуванням, управлінням або реалізацією активів.
- *Якщо визначено проблеми щодо негативної чистої вартості, управління та ліквідації, якими є альтернативи конфіскації?*  
Це питання спрямовано на перегляд варіантів, які можуть бути доступними для збереження суспільних інтересів за мінімізації ризиків, пов'язаних із витратами на управління.
- *Чи передбачено будь-яку негативну інформацію в ЗМІ?*  
Це питання стосується того, чи варто запровадити стратегію зв'язків із громадськістю для того, аби роз'яснити основи вилучення активу широкій громадськості.

Потрібно звернути увагу на те, що АРМА не має повноважень управляти всіма активами, які вилучають під час кримінального судочинства. Дійсно, стаття 19 (1) Закону «Про АРМА» чітко вказує, які активи можуть бути підпорядковані АРМА.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 24.

Навіть більше - якщо активи відповідають критеріям, встановленим статтею 19 (1) Закону «Про АРМА», управління Національним агентством підпорядковують на розсуд суду, який має повноваження це зробити. Незважаючи на те, що цей підхід може бути ефективним із точки зору раціоналізації роботи в рамках АРМА, він здатен спричинити ризик неспроможності визначити, який орган володіє та управляє вилученими активами, що призводить до збільшення невизначеності та неефективності.

З огляду на це, такі ризики можна пом'якшити після впровадження Єдиного державного реєстру активів, вилучених у кримінальному провадженні, про що зазначено у статті 25 Закону «Про АРМА». Реєстр буде надзвичайно важливим, оскільки не тільки зможе визначити, хто керує яким активом, а також знати цикл його управління, витрати, пов'язані з управлінням, і поточну вартість у рамках управління.

### **6.2.3.2. Головна відповідальність**

Як було зазначено вище в розділі 6.2.3 вище, АРМА управлятиме активами, які було передано йому за рішенням слідчого судді або суду, залежно від обставин. Таким чином, АРМА не бере участі на стадіях до фактичного вилучення активів. Оскільки, як виявляється, не існує жодних інструкцій щодо планування попереднього розслідування, яке само собою не передбачено Законом «Про АРМА», *ймовірно*, це неможливо для АРМА - взяти на себе головну відповідальність за розробку планування попереднього розслідування. Незважаючи на це, розробка плану проведення процедури вилучення має важливе значення для ефективності управління активами АРМА, як було розглянуто в розділі 6.2.3.1 вище.

Зрештою, відповідальність за планування, пов'язане з проведенням процедури вилучення, покладають на прокурора, який також відповідає за проведення розслідування (стаття 36 (2) Кримінально-процесуального кодексу України).<sup>32</sup> Саме тому забезпечення своєчасного планування вилучення майна з боку прокурора відбувається під час кримінального процесу, особливо під час досудового слідства. Незважаючи на це, на засіданнях із планування процедури вилучення майна повинні бути присутні, як мінімум, прокурор, працівник правоохоронних органів, який відповідає за розслідування, і у разі потреби - якщо активи передаватимуть АРМА для управління - офіційний представник АРМА, відповідальний за управління активами. Наостанок, згаданий вище Єдиний державний реєстр дозволить АРМА переглянути тенденції та загрози, додавши їх до планування процедури вилучення, яке агентство проводить разом із правоохоронними органами й прокурорами.

**Рекомендація: Прокурор несе відповідальність за забезпечення планування арешту активів. З цією метою Генпрокуратура та САП мають вжити заходів для гарантування того, що суди усвідомлюють функції**

<sup>32</sup> Ukraine, "Criminal Procedure Code of Ukraine".

**АРМА у сфері управління активами і доручають АРМА займатись управлінням вилученими та конфіскованими активами. Крім того, АРМА необхідно залучати якнайшвидше, щоб надати змогу працівникам агентства розробити проект плану арешту у випадках, коли активи, що підлягають вилученню, передаватимуть під управління АРМА.**

### **6.2.3.3. Ініціювання планування арешту активів**

Існує чимало факторів, які варто враховувати під час прийняття рішення про вилучення майна:

- **Перспектива успіху в процесі конфіскації.** Під час обвинувачення варто переконатися, що існують достатні докази, які дозволяють провести вилучення майна. Крім того, перспектива успіху має передбачати реалістичну оцінку обґрунтованості потенційної захищеності, яка зрештою може відмінити вилучення або майбутню конфіскацію.
- **Оцінка майна.** Тип вилученого майна та його значення варто розглянути та проаналізувати. Аналіз повинен бути реалістичною оцінкою стану та вартості майна, розміру відсотка у власності та потенційної дійсності претензій сторонніх осіб. Окрім того, АРМА та призначені отримувачі АРМА мають обговорювати можливі проблеми із зберіганням та збереженням майна під час вилучення в судовому порядку. Якщо цілком імовірно, що треті сторони, такі як заставодержателі або потерпілі, матимуть право на звільнення від конфіскації, або якщо витрати та труднощі зберігання, збереження та ліквідації будуть надмірно обтяжливими, то вилучення майна і спроби його конфісковувати можуть бути небажаними або нераціональними. Те саме стосується факту, коли цільове майно має низьку грошову вартість або перебуває в поганому стані.
- **Вимоги до чистого капіталу.** Їх варто розуміти як різницю між поточною ринковою вартістю майна, мінус права третіх сторін, права потерпілих та інші витрати, пов'язані з управлінням вилученого або конфіскованого майна. З цією метою АРМА має розробити керівництво щодо мінімальних вимог до вартості, необхідних для входження активу в управління, пояснюючи це правилами, що містяться в статті 19 Закону «Про АРМА». Незважаючи на це, мінімальні вимоги до чистих активів можуть бути скасовані в окремих дослідженнях для виконання важливих завдань правоохоронних органів, таких як: (I) неможливість конфіскації частини активів призведе до того, що Україна займатиме непослідовну позицію у своїй кримінальній політиці щодо конфіскації; або (II) вилучені активи є невід'ємною частиною кримінальної операції, а нездатність конфіскації позбавляє можливості продовжувати злочинну операцію.
- **Цілі правоохоронних органів.** Метою конфіскації є не отримання прибутку, а передбачення процесуального механізму для накладання відповідальності на осіб, які свідомо або мимоволі погоджуються із незаконним використанням

свого майна або придбанням майна, що мало стосунок до злочину. Таким чином, навіть якщо майно має малу цінність, його конфіскація може слугувати законними та важливим цілями правоохоронних органів і громадськості, позбавляючи злочинців можливості використовувати та мати доступ до такого майна.

**Рекомендація: АРМА має встановити керівні принципи, щоб допомогти правоохоронним органам та прокурорам визначити, за яких обставин активи потрібно вилучити в процесі кримінального провадження, і надавати відповідні коментарі щодо плану арешту активів. Ці керівні принципи мають охоплювати інформацію щодо перспектив успіху; оцінки та визначення вартості майна; вимог до майна, пов'язаних із цінністю; і основних завдань правоохоронної діяльності.**

#### **6.2.4. Оцінка активів.**

Глава III Закону «Про АРМА» містить положення щодо управління такими видами активів, які було вилучено в ході кримінального переслідування: (I) кошти та банківські метали (стаття 20 Закону «Про АРМА») стосовно коштів у грошовій та в безготівковій формі у будь-якій валюті, включно з банківськими металами; а також (II) рухоме та нерухоме майно, включно із цінними паперами, майновими правами та іншими правами (стаття 21 Закону «Про АРМА»).

Під час виїзної місії АРМА відзначило, що не проводить оцінки активів. Відповідальність за оцінку активів покладають на посадових осіб органів прокуратури та правоохоронних органів, які під час подання заяви про накладення арешту повинні вказати суму збитку, заподіяну злочинцем, а також активи, які можуть задовольнити таку шкоду. За первісною оцінкою, яку надали прокурор та працівник правоохоронних органів на час подання заяви про арешт, АРМА додатково проводить оцінку активів, які перебувають у його управлінні. У такому разі АРМА призначає особу для оцінки активу, який відповідно до поточної практики оплачує безпосередньо одержувач. Хоча команда з проведення оцінки зазначила, що така процедура може спричинити корупційні ризики, такі як змова між оцінювачем та отримувачем, АРМА відзначило, що проведення оцінки відбувається способом, який дозволяє їм заощаджувати обмежені бюджетні ресурси, одночасно покращуючи процес.

Однак в кінцевому підсумку найкращим підходом та належною практикою буде встановлення АРМА, провідним правоохоронним органом та провідним прокурором плану попереднього вилучення, відповідно до якого буде встановлено не лише вартість активу до арешту, але й усі зацікавлені сторони зможуть зрозуміти ризики, пов'язані з вилученням таких активів. У цьому випадку витрати, пов'язані з плануванням попереднього вилучення, можна стягнути із запропонованого фонду з конфіскації майна (див. Розділ 6.3.2.1 нижче).

### 6.2.5. Зберігання, продаж та утилізація

Закон «Про АРМА» дозволяє Національному агентству або продавати вилучені активи, або управляти ними. Продаж активів відповідає положенням, викладеним у статті 100 Кримінально-процесуального кодексу України, в яких зазначено, що активи у формі великих об'єктів або великих партій товарів, зберігання яких, з огляду на їхню об'ємність або з інших причин, не можливе без надмірних труднощів, або якщо вартість такого зберігання в особливих умовах не відповідає їхній вартості, можна продати за згодою власника. За винятком, усі інші об'єкти перебувають в управлінні АРМА.

Продаж арештованого майна (за згодою власника) або конфіскованих активів здійснюється через електронну платформу SETAM, платформу при Міністерстві юстиції України, яка відповідає за інтернет-продаж арештованих та конфіскованих активів. Відповідно до слів опитаного представника SETAM, коли вони отримують інформацію від АРМА (стосовно вилучених активів) або ДВС (стосовно конфіскованих активів), інформацію розміщують на платформі SETAM з метою продажу. Безпеку гарантують технології розподілених реєстрів.

Незважаючи на це, представник SETAM зазначив, що немає потреби підтверджувати особу людини для реєстрації на платформі SETAM. Перевірку особи людини виконують на момент передання права власності, яке належить здійснити фізично. Експерти відзначають наявність проблеми в цьому контексті, оскільки представник SETAM підтвердив, що покупцеві не потрібно було особисто приходити, щоб отримати право власності, оскільки хтось із повноваженнями представляти покупця міг би отримати право власності на придбане майно. Як наслідок, може існувати ризик зловживання у зв'язку з цим аспектом процедури SETAM, оскільки злочинець, у якого було вилучено або конфісковано майно, міг цілком реально викупити його повторно. SETAM зазначила, що така ситуація не обов'язково становить проблему, оскільки держава отримує гроші від продажу активу. Хоча це і може бути правдою, але суперечить кримінальній політиці та політиці конфіскації майна з боку України.

**Рекомендація: Щодо усіх онлайн-платформ, які використовує АРМА, необхідно вжити таких заходів, які гарантуватимуть, що система купівлі майна через такі онлайн-платформи надаватиме змогу визначити справжню особу людини, яка купує вилучені та конфісковані активи, із тим щоб переконатися, що такі активи не купує ще раз злочинець.**

### 6.2.6. Використання зовнішніх постачальників послуг

Під час виїзної місії представники АРМА відзначили, що фізично не управляють вилученими та конфіскованими активами в приміщеннях АРМА. Навпаки, активи перебувають в управлінні АРМА, а потім АРМА передає управління зовнішнім постачальникам послуг.

Не зрозуміло, яким чином було призначено нинішніх отримувачів. Оскільки було зазначено, що отримувачі брали участь у державній експертизі з метою включення до реєстру та використання за необхідності, варто прийняти до уваги способи, згідно з яким отримувачам надавали активи для управління. На цьому етапі не зрозуміло, чи існують настанови, які дозволяють АРМА визначати, якого отримувача використовуватимуть для управління майном.

### 6.2.7. Міжнародна співпраця

Під час опитування, яке проводили для підготовки цього звіту, відповідний персонал АРМА зазначив, що на сьогоднішній день АРМА не отримало необхідних судових рішень для управління активами, вилученими та розташованими за межами України. З цієї причини неможливо оцінити ефективності заходів, які вживає АРМА щодо управління активами за межами України.

Варто зазначити, що Закон «Про АРМА» не містить явних положень, які дозволяють АРМА представляти інтереси України в іноземних юрисдикціях стосовно активів, які прямо чи опосередковано походять з України та мають нелегальний характер. З цією метою АРМА має наміри внести поправки в Закон «Про АРМА», які дозволять йому вживати заходів для розшуку, виявлення, вилучення та управління активами, які перебувають за межами України, із метою конфіскації таких активів.

Незважаючи на те, що на сьогодні діє Закон «Про АРМА», агентство повинно координувати свої дії з прокурорами та судами, щоб забезпечити можливість розміщення, вилучення, управління, конфіскації та реалізації активів, які перебувають за межами України. Така ситуація зумовлена тим, що АРМА не є стороною у справі кримінального провадження, а також не є слідчим органом. Таким чином, будь-які дії, пов'язані з управлінням активами за межами України, обов'язково вимагають від АРМА координувати свої дії з відповідним органом, який має повноваження відправляти запит на взаємну правову допомогу (ВПД).

**Рекомендація: АРМА має розглянути можливість укладання робочих домовленостей із відповідними центральними органами влади (НАБУ, Генпрокуратура та Міністерство юстиції) із метою забезпечення своїх потреб у міжнародному співробітництві щодо вилучення, конфіскації активів та управління ними.**

**Рекомендація: Якщо до Закону «Про АРМА» буде внесено поправки, що дозволятимуть АРМА представляти інтереси України в іноземних відомствах, АРМА має забезпечити наявність належних механізмів співпраці та координації з відповідними центральними органами влади України, аби гарантувати відсутність дублювання зусиль і скоординованість міжнародної стратегії з української сторони.**

### 6.3. Розробка політики

### 6.3.1. Повноваження щодо розробки політики

Стаття 2 Закону «Про АРМА» «забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері виявлення та розшуку активів, на які може бути накладено арешт у кримінальному провадженні».

Операційні функції АРА описані в законодавстві в статті 9 і включають виявлення активів за запитом міжнародних і національних органів досудового розслідування, прокуратури та судів, а також підтримку цих органів перед замороженням, арештом і конфіскацією активів.

Хоча повноваження щодо розробки політики Агентства із самого початку були зазначені в законодавстві, наразі більшість політик, які розробляються, зосереджуються не на поверненні активів в Україні в цілому, а на самому Агентстві, зокрема на складанні змін до Закону «Про АРМА» з метою підвищення ефективності й результативності АРМА.

### 6.3.2. Національна стратегія повернення активів

Під час місій зі встановлення фактів експертам АРМА допомагала низка місцевих фахівців із повернення активів із кількох агентств. Ці місцеві слідчі та прокурори виявили добре розуміння правових і процесуальних вимог, необхідних для повернення доходів, одержаних злочинним шляхом, в Україні. Чого не вистачало (і не вистачає) - це **спільне розуміння** правових і процесуальних вимог, необхідних для повернення доходів від злочинної діяльності в Україні, і **спільні зобов'язання щодо політики** для підвищення рівня повернутих доходів, одержаних від злочинної діяльності.

Не існує справжнього форуму для місцевих фахівців із повернення активів, де б вони могли обговорити й погодити правові та процесуальні вимоги, необхідні для повернення доходів від злочинів в Україні. Це не лише впливає на ефективність діяльності Національного агентства в питанні виявлення активів і керування ними, але й також на країну в її спробах конфіскувати більше доходів, одержаних від злочинної діяльності. Для підтримки ефективнішої міжвідомчої стратегії повернення активів, АРМА, як Агентство, що є лідером у галузі законодавчої політики, має запропонувати створення нового міжвідомчого Комітету з повернення активів.

Створення національного комітету на якомога більш ранній стадії також сприятиме прийняттю більш відповідних рішень щодо розробки Національного агентства.

**Рекомендація: Із метою підвищення рівня повернених доходів від злочинної діяльності потрібно створити «Комітет із питань повернення активів» (КПА). Його членам необхідно збиратися на регулярній та офіційній основі, і було би ідеально, коли б комітет мав свій бюджет. Така інституція повинна погодити колективний підхід і стежити за реалізацією своїх рекомендацій.**



### **6.3.2.1. Члени та сфера повноважень Комітету з питань повернення активів**

До членів КПА повинні входити всі органи, що задіяні (чи повинні бути задіяні) в кожній фазі процедури повернення активів: АРМА, ГП (відділи розслідування та міжнародного співробітництва), військова прокуратура, САП, НАБУ, інспектор поліції (відділ повернення активів), інспектор економічної поліції, ДСФМ (відділ міжнародного співробітництва та фінансової розвідки), слідчий митної служби, податкова інспекція, слідчий Державного бюро розслідувань.

Комітет повинен стежити за виконанням стратегії щодо повернення національних активів (і, можливо, встановити загальні цілі для кожного агентства) і координувати навчання з цього питання для всіх партнерів у галузі кримінальної юстиції, зокрема органів правосуддя. Тому Комітет повинен включати вище керівництво органів правосуддя, а також представників відповідних правоохоронних органів, органів прокуратури й АРМА. Він повинен скласти національну Стратегію повернення активів, яка відобразить політику всіх правоохоронних органів і органів прокуратури з метою повернення прибутку, одержаного внаслідок усіх серйозних кримінальних злочинів і корупції, а також роль АРМА в збереженні цінності арештованих активів і їх ефективному керуванню до завершення кримінального провадження.

**Рекомендація: КПА належить розробити національну стратегію повернення активів, стежити за її виконанням (і, можливо, встановити реалістичні цілі) і координувати навчання з цього питання для всіх партнерів у галузі кримінальної юстиції, зокрема органів правосуддя.**

**Рекомендація: Крім того, у цьому контексті АРМА також варто розробити власне коротке й чітке формулювання Програмної заяви, у якій буде підкреслено роль агентства в підвищенні довіри громадськості до системи кримінального правосуддя через його заходи з конфіскації, зокрема здатність збільшити дохід для держави, який можна застосувати на користь громадськості.**

Можна стверджувати, що одним із найперших завдань КПА є лобювання в Парламенті за створення Фонду конфіскації кримінальних активів, використовуючи повернені активи, одержані від злочинної діяльності.

Неможливо переоцінити важливість забезпечення бюджету для того, щоб Комітет міг виконати свої завдання. Мета такого бюджету:

- стимулювати відвідуваність зібрань Комітету;
- сприяти необхідним інституційним змінам задля збільшення обсягів повернених активів;
- сприяти складанню точної статистики повернення національних активів.

### **6.3.2.2. Роль національного координатора з питань повернення активів**

В інших юрисдикціях доброю практикою є призначення національного координатора з питань повернення активів. Щоб Комітет був авторитетним і для визначення його курсу, слід призначити його керівника з числа високопоставлених чиновників. Оскільки АРМА має юридичне повноваження «забезпечити формування та реалізацію державної політики в галузі розшуку та виявлення активів, які можна арештувати в ході кримінального провадження», рекомендується призначити голову Національного агентства координатором із питань повернення активів, який очолить Комітет.

**Рекомендація: Голову АРМА варто призначити національним координатором із питань повернення активів і головою Комітету з питань повернення активів.**

### **6.3.3. Платежі отримувачам і розпорядникам заморожених активів**

Одним із напрямків діяльності АРМА, де з початку діяльності було розроблено політику (за відсутності чітких вказівок у Законі «Про АРМА»), стосується платежів отримувачам та іншим розпорядникам арештованого майна. Ще до початку місії зі встановлення фактів, команда з проведення оцінки припустила, що вартість управління оплачує безпосередньо АРМА. Однак це не так.

Очевидно, розпорядники самі вираховують плату за управління із сум, якими вони управляють (у більшості випадків це відбувається до винесення наказів про конфіскацію). Безперечно, завдяки цьому АРМА не сплачує великі суми отримувачам, що б серйозно збільшило бюджет АРМА. Однак ця політика все одно може викликати проблеми. Якщо не розглядати той факт, що її можна юридично оскаржити на підставі того, що отримувачі отримують вигоду від «отруєного фрукту», виникають практичні питання, пов'язані з впровадженням спеціальних наказів про конфіскацію, які також слід розглянути. У разі спеціальної конфіскації, судді повинні видавати накази про конфіскацію, у яких будуть зазначені суми реальних прямих і непрямих доходів, одержаних від кримінальних злочинів, і які виявлено внаслідок діяльності АРМА та фінансового розслідування правоохоронних органів. У випадку суттєвих платежів отримувачам та іншим розпорядникам у період, поки майно заморожене, цілком можливо, що деякі накази про значні суми конфіскації не можна буде виконати в повному обсязі через вирахування сум на управління. За таких обставин було б несправедливо, якщо суд встановлюватиме додатковий термін тюремного ув'язнення через те, що відповідач не може в повному обсязі сплатити зазначену в наказі суму.

Велися обговорення про можливість передбачити для АРМА хоча б часткове самостійне фінансування, наприклад, щоб 15% від конфіскованих доходів надходили в АРМА. Якщо б цього вдалося досягнути через нові пропозиції щодо зміни

законодавства, деякі з цих коштів можна було б виплачувати на пряму розпорядникам заморожених активів у період, поки ці активи залишаються замороженими, і таким чином уникнути описаних вище потенційних труднощів. Ця проблема описана нижче у важливому контексті фінансування АРМА з центрального уряду. У рамках наших загальних рекомендацій щодо належного фінансування АРМА з коштів центрального уряду, надано рекомендацію щодо вирахування платежів за управління в період, поки майно залишається замороженим.

#### **6.3.4. Нарощення спроможностей щодо фінансового розслідування**

Було не зовсім зрозуміло, чи посадовці АРМА склали політику виключно для цілей АРМА чи для більш загальної мети - допомогти зробити національну політику щодо повернення активів більш ефективною на всіх рівнях. Команда з проведення оцінки вважає, що АРМА може та має долучитися до цих більш загальних процесів.

Експерти вважають, що як в юридичному, так і в практичному аспектах АРМА має всі шанси зайняти провідну роль у підвищенні ефективності повернення активів на операційному та стратегічному рівнях.

На операційному рівні ряд учасників від правоохоронних органів вважали, що для них дуже корисним було б навчання, проведене співробітниками АРМА, що мають навички фінансового розслідування, ґрунтуючись на двох комплексних тренінгах, які вже провела EUACSI. У звіті MONEYVAL за 2017 рік<sup>33</sup> визначено суттєвий брак фінансових розслідувань у багатьох серйозних справах, що стосуються отримання прибутку. Брак досвіду у сфері фінансового розслідування є проблемою кримінальної юстиції в Україні. Таким чином, така ініціатива була б корисною для системи кримінальної юстиції в цілому, якщо АРМА (за наявності ресурсів) почне пропонувати навчання у сфері фінансового розслідування правоохоронним органам, які просять про це. Однак спершу персоналу АРМА слід розбудувати власні спроможності. Для низки співробітників АРМА можна провести курси для тренерів. Така ініціатива АРМА могла б також допомогти покращити зв'язки та співробітництво АРМА з правоохоронними органами в цілому.

**Рекомендація: Якщо дозволяють ресурси, рекомендується, щоб в АРМА дотримувалися політики проактивного забезпечення навчання у сфері фінансового розслідування для правоохоронних органів, яке проводитимуть працівники АРМА з відповідними навичками тренерів.**

<sup>33</sup> MONEYVAL. 2017. "Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Measures Ukraine: Fifth Round Mutual Evaluation Report".

### 6.3.5. Реєстрація арештованих активів

Одну з основних ініціатив політики системи кримінальної юстиції було прийнято в Главі IV Закону "Про АРМА", згідно з яким Національне агентство зобов'язується сформулювати та вести Єдиний державний реєстр активів, на які накладено арешт (конфісковано) у кримінальному провадженні. Для оцінки національних показників щодо повернення активів важливо, щоб цю політику реалізовували АРМА за підтримки агентств-партнерів. Очевидно, у 2018 року АРМА надано фінансування для продовження цієї діяльності, а робота над реєстром уже триває. Голова АРМА передбачає, що для забезпечення успіху цього важливого проекту фінансування з уряду продовжуватимуться і у 2019 році.

Окрім впровадження реєстру, що впливає з цієї ініціативи, існують й інші міркування щодо політики та стратегії АРМА, як-от розробка міжвідомчої національної стратегії повернення активів. Здається, АРМА чи відповідно агентства ще досі не розглянули цю проблему повністю.

### 6.3.6. Показники ефективності

Показники ефективності - це ще одна сфера, що пов'язана з розробкою політики та потребує ретельного розгляду. Статистика, надані в кінці відповідей АРМА на опитувальник, корисна, однак здебільшого відображає кількісні дані - **результати** (надіслані відповіді, заморожені суми, активи, якими управляють, тощо). Нам здається, що над деякими **результатами** діяльності АРМА, зокрема над повідомленнями громадськості, потрібне ще подумати.

Єдиний показник щодо результатів, про який чула команда з проведення оцінки, стосується сум, які АРМА приносить чи приносить в державний бюджет. Безперечно, це важливо для уряду, і це, можливо, важливий захід, на основі якого міністри визначатимуть успіх АРМА. Однак існують інші способи виміряти успіх АРМА, які також слід розглянути в рамках політики.

Зважаючи на відсутність довіри громадськості до системи кримінальної юстиції в цілому (особливо стосовно стверджуваної м'якості тюремних вироків для високопоставлених осіб, яких звинувачують у корупції та розкраданні державних активів), впровадження суттєво стримувальних наказів про конфіскацію має бути "доброю новиною" та ціллю системи кримінальної юстиції.

Через підрозділ із розшуку та відстеження активів АРМА робить суттєвий внесок у розвиток багатьох основних досліджень. У свою чергу, наслідком цієї цінної аналітичної роботи має стати успішне розслідування та засудження із **дуже серйозними наказами про конфіскацію**. Цей аспект діяльності АРМА (хоча і як частина загального процесу) має бути загально відомим і більш широко визнаним.

Довіру громадськості до системи кримінальної юстиції можна повільно відновити, якщо регулярно позбавляти високопоставлених злочинців їхнього багатства, незалежно від отриманого тюремного вироку.

Інші агентства починають визнавати роботу АРМА над резонансними справами (див. розділ 6.7 нижче). Процес буде також полегшено, якщо кількісні аспекти діяльності АРМА (які впливають на підвищення довіри громадськості до системи кримінальної юстиції) також систематично відображатимуться у власниках показників ефективності АРМА. До прикладів належать низка важливих наказів про конфіскацію стосовно громадських діячів, які були видані завдяки значному внеску з боку АРМА; ресурсозатрати, які в таких випадках персонал АРМА витрачає на розшук і виявлення активів на місцевому та міжнародному рівнях; фіксування позитивних змін у сприйнятті корупції громадськістю внаслідок роботи та впливу АРМА.

Потрібно креативно подумати про показники ефективності в команді старших керівників. Команда з проведення оцінки переконана, що чиновники АРМА повинні бути здатні визначити й інші вимірювані показники, які громадськість вважатиме важливими та які показуватимуть справжній внесок АРМА в систему кримінальної юстиції та розбудову громадської довіри до верховенства права. Ось деякі приклади: низка кримінальних справ, які за українською національною оцінкою ризиків вважаються такими, що мають високий ризик (як-от високий рівень корупції та розкрадання державних коштів) і у яких АРМА конфіскувала **значну** суму активів після їх виявлення; низка фізичних і юридичних осіб, позбавлених АРМА **значної суми** активів у справах із високим ризиком, який визначено національною оцінкою ризиків. АРМА має визначити поріг для виявлення справ у цих категоріях, де "суттєві активи" арештовано/заморожено, віддано на управління та згодом конфісковано (в ідеалі до них причетні особи з максимальним впливом на громадську думку).

**Рекомендація: Особи в АРМА, які відповідають за розробку політики щодо показників ефективності АРМА, повинні розробити не лише кількісні, а й якісні показники ефективності. Вони повинні більше консультиватися щодо вимірюваних якісних показників, які можна запровадити та які повніше показуватимуть реальні переваги системи кримінальної юстиції та її сприйняття громадськістю внаслідок роботи АРМА.**

### 6.3.7. Перевірка безпеки

Було розглянуто політику щодо перевірки безпеки. Вона здійснюється лише для керівників класу В та вище.

Як зазначалося, деякі співробітники Підрозділу з розшуку та виявлення активів тісно працюють із деякими правоохоронними органами, як-от САП. АРМА готує для них детальні та цінні пакети з інформацією, де містяться дані про місцезнаходження віднайдених активів і причетних до них осіб. Команді було запропоновано

впровадити принаймні для деяких людей, що працюють над питаннями розшуку, аналогічний рівень перевірки, що застосовується до працівників САП. З таким самим рівнем перевірки та вимог до збереження досудової таємниці, які наявні в САП, у майбутньому стане можливо залучити деяких співробітників АРМА до планування арешту активів. Малоймовірно, що співробітники САП та інших правоохоронних органів, які працюють над конфіденційними справами, дозволять чиновникам АРМА стати учасниками планування арешту активів, якщо ті не пройдуть той самий рівень перевірки, що й співробітники АРМА. Оскільки налагодження зв'язків між АРМА та правоохоронними органами є пріоритетом для АРМА, потрібно переглянути рівень перевірки, яку проходять співробітники, що працюють із правоохоронними органами над конфіденційними справами. У майбутньому залучення персоналу АРМА до планування арешту активів там, де це може полегшити розслідування, стало б сигналом для підвищення довіри правоохоронних органів до АРМА.

**Рекомендація: По суті, якщо налагоджуватимуться тісніші робочі зв'язки з правоохоронними органами та прокуратурою в ході роботи над конфіденційними справами, потрібно переглянути питання підвищення рівня перевірки персоналу АРМА, який працює над розслідуваннями САП та іншими конфіденційними розслідуваннями правоохоронних органів і плануванням арешту активів.**

#### **6.4. Ведення документації, управління справами та ІТ-спроможності**

##### **6.4.1. Ведення документації та управління справами**

У Підрозділ із розшуку та виявлення активів вхідні запити реєструють у власній системі управління справами. Поточна система управління справами по суті є таблицею Excel. Реєстрація справ, зокрема відомостей про всі відомі об'єкти, дає змогу робити перехресні перевірки на основі попередніх запитів, яка звіряє дані з вже відомими агентству відомостями. Вхідні запити особливо важливо звіряти з Єдиним реєстром арештованих активів, щойно він почне діяти. Хоча ця система зараз відповідає поточним потребам АРМА, потрібна більш досконала система управління справами, яка буде здатна звіряти дані з Єдиним реєстром і, можливо, з внутрішніми реєстрами. Це має бути система, окрема від системи організації документообігу Агентства, яка зараз впроваджується. Система організації документообігу не повинна містити операційну інформацію. Це забезпечить кращі інструменти для розподілу та моніторингу операційного навантаження на Підрозділ і допоможе отримати кращу статистику. Поточна система не залишає цифрового відбитка, тому для безпеки даних дуже важливо мати змогу визначити, хто переглядає дані.

**Рекомендація: Пріоритетом АРМА має бути створення більш підходящої операційної системи управління справами для Підрозділу із розшуку та виявлення активів.**

#### 6.4.2. IT-спроможності

Підрозділ із розшуку та виявлення активів веде переговори щодо доступу до програмного забезпечення для аналізу, що дає змогу продовжувати аналізувати фінансові профілі фізичних і юридичних осіб та їхнє володіння активами. Зараз використовується ліцензія програмного забезпечення IBM I2, яке надане у форматі ознайомлювальної версії. Хоча воно доволі дороге, це найпопулярніше програмне забезпечення для аналізу, яке використовують аналітики. Аналіз програмного забезпечення надає АРМА можливість додати цінності розслідуванню завдяки доступу до послуги, якої немає у власних агентствах АРМА.

**Рекомендація: АРМА слід придбати ліцензію на програмне забезпечення для аналізу, щоб мати змогу скласти фінансові профілі юридичних і фізичних осіб, а також справжніх бенефіціарних власників активів.**

#### 6.4.3. Криміналістична лабораторія АРМА

Стратегічна мета АРМА - придбати обладнання для створення криміналістичної лабораторії, яка буде здатна отримати дані, що вказуватимуть на наявність або місцезнаходження активів, з технічних пристроїв, як-от мобільних телефонів і комп'ютерів. Голова Підрозділу з розшуку та виявлення активів повідомив нас, що правоохоронні органи вже мають доступ до криміналістичних лабораторій, однак вони звикли збирати докази, а не інформацію про наявність активів. Під час зустрічі зі слідчими поліції (без прохання про це) вони повідомили команду з проведення оцінки про те, що оскільки вони не мають доступу до криміналістичної лабораторії, АРМА було б корисно мати її. Вони пояснили, що це б дозволило уникнути необхідності викликати зовнішніх експертів, щоб отримати дані з технічних пристроїв, на що потрібно від 6 місяців до 1 року. Голова агентства повідомив нас, що він мав на меті придбати обладнання для криміналістичної лабораторії, зазначивши, що він погоджується з тим, щоб АРМА потребує її.

Питання полягає не в тому, чи повинна в Україні бути криміналістична лабораторія. Важливо, щоб правоохоронні органи мали доступ до цієї можливості. Для цього є низка причин, а не лише, щоб розшукати та виявити активи. Питання полягає в тому, чи має така лабораторія бути частиною АРМА. Процедура отримання інформації з технічних пристроїв дійсно є криміналістичною. Однак аналіз отриманої інформації вже, імовірно, є розслідуванням, а тому зазвичай проводиться правоохоронними органами. Доступ до криміналістичної лабораторії не є ефективним показником АРА в країнах ЄС.

#### 6.5. Статистика

Найпростіший спосіб оцінити ефективність системи - переглянути відповідну статистику. Загалом на основі досвіду експертів система, у якій немає готової статистики: а) не використовує політику ефективності; б) веде діяльність

систематично. Щоб використовувати статистику як точний інструмент вимірювання, вона має бути комплексною та збиратися стандартним способом на спільному етапі.

Що стосується розшуку активів, Підрозділ із розшуку та виявлення активів збирає статистику щодо таких даних:

- кількість опрацьованих справ;
- обсяг виявлених активів;
- кількість вхідних запитів;
- кількість вихідних запитів;
- агентство та юрисдикція, що подає запит;
- агентство та юрисдикція, яким подають запит;
- час, потрібний щоб відповісти на вхідні та вихідні запити;
- кількість національних баз даних і реєстрів, до яких отримується доступ;
- кількість іноземних баз даних і реєстрів, до яких отримується доступ.

Статистика, надана в опитувальнику, показує, що у 2017 році було подано 69 запитів і виявлено активи в 62 справах. У 2018 році загалом було надіслано 312 запитів і виявлено активи у 251 справі. У 2018 році військова прокуратура загалом подала 151 запит, і у 126 з них було виявлено активи. Це особливо високий показник позитивного результату за весь час.

Щодо міжнародних запитів, у 2018 році в АРМА отримано 2 запити з міжнародних юрисдикцій, і в обох випадках було виявлено активи. У 2017 році від АРМА надіслано 10 запитів у контактні пункти CARIN, у 8 з цих справ було виявлено активи. У 2018 році від АРМА надіслано 20 запитів у контактні пункти CARIN у міжнародних юрисдикціях, у 15 з цих справ було виявлено активи.

## **6.6. Організаційна спроможність АРМА**

### **6.6.1. Оперативні процедури**

#### **6.6.1.1. Розшук активів**

Процес, який розробили в підрозділі з розшуку та виявлення активів із метою планування внутрішньої процедури агентства щодо розшуку активів: від моменту отримання запиту від національного агентства чи міжнародного органу до надсилання відповіді. Цю процедуру регулярно оновлюють. Наприклад, коли надається доступ до нового ресурсу, цю можливість додають до процедури. Усі спеціалісти з розшуку активів мають копію ділової чи оперативної процедури. Цей документ містить шаблон, який спеціалісти підрозділу з розшуку активів мають заповнювати для кожного запиту. Крім того, усі працівники вже пройшли курс РОВД або в майбутньому матимуть доступ до посібника щодо РОВД.

Голова підрозділу розподіляє обов'язки між працівниками на основі знань і досвіду слідчого. Команду з проведення оцінки було проінформовано про те, що голова



підрозділу планує включити в документ більше інформації (який він назвав посібником), що свідчить про те, що ця процедура постійно розвивається.

Наслідком внутрішніх процедур підрозділу АРМА з розшуку активів є успішна обробка запитів. Від зацікавлених сторін, що подали запити, не було отримано скарг. Однак викликом для АРМА є заохочення зацікавлених сторін подавати запити як на національному, так і на міжнародному рівні. План дій АРМА на 2017 рік включає цілі щодо «розробки оперативних рекомендацій для перескерування справ в АРМА, де вибір здійснюється на основі заслуг і фактів справи й доступних доказів». Незрозуміло, що це стосується: розшуку активів, управління ними чи обох. Це цінна мета, що стосується процедури подання запитів агентствами та процедури прийняття запитів в АРМА (незалежно від того, чи відповідають вони критеріям розшуку активів тощо). Команда з проведення оцінки не мала доступу до цієї процедури, якщо її вже було підготовано (крайнім терміном було 31 жовтня 2017 року).

**Рекомендація: Необхідно проінформувати зацікавлені сторони про порядок подання запитів до АРМА від місцевих установ на відстеження активів, щоб заохотити до більш активного використання послуг АРМА. Для поширення інформації на зустрічах, тренінгах та конференціях можна випустити скорочену версію, скажімо, у вигляді брошури. Брошуру CARIN (оперативна процедура) необхідно перекласти українською мовою та долучити до неї інформацію про роль АРМА у запитах CARIN щодо відновлення міжнародних активів.**

#### **6.6.1.2. Управління активами**

Незрозуміло, чи ділові процедури для зафіксовано в письмовому вигляді підрозділу управління активами, оскільки їх не було надано експертам. Незважаючи на це, у Законі «Про АРМА» процедура, згідно з якими активи передають в управління АРМА, доволі чітка у відношенні активів, розташованих на території України. Роль, яку АРМА може відіграти в процесі арешту, управління та конфіскації активів за межами України, менш ясна. З цією метою в Закон «Про АРМА» запропоновано зміни, щоб явно дати АРМА повноваження вчиняти такі дії за кордоном.

Крім того, не зовсім чітка процедура, згідно з якою призначали отримувачів, тому варто вжити заходів щодо гарантування, що такі призначення виконуються прозоро.

Насамкінець, реалізацію конфіскованих активів і прогнозований продаж арештованих активів від імені АРМА здійснює SETAM. Як було зазначено в розділі 6.2.5 вище, залишаються сумніви щодо виявлення особи, що купує арештовані та конфісковані активи.

**Рекомендація: Підрозділ з управління активами АРМА має вжити заходів для забезпечення ефективного планування арешту у відношенні до активів, що можуть підлягати вилученню. Таке планування арешту**

**активів забезпечить, або принаймні мінімізує низку ризиків, пов'язаних з управлінням вилученими та конфіскованими активами.**

### **6.6.2. Стратегічне планування**

Зрозуміло, що на етапі створення агентства стратегічне планування (неминуче) є другорядним завданням після запуску діяльності. На ранніх етапах АРМА зосереджувалося на укомплектуванні штату, реалізації Закону «Про АРМА» та звітуванні уряду.

Як зазначалося, серйозне стратегічне мислення на довгострокову перспективу перейшло в пропозиції та підготовку змін до Закону «Про АРМА». Тому керівництво справедливо отримало від уряду зобов'язання щодо пакету змін, вніши цю діяльність в План дій прем'єр-міністра. Як буде зрозуміло в пункті 6.9 нижче, Кабінету міністрів добре відомо, що відповідно до законодавчих повноважень АРМА щодо формування державної політики у сфері розшуку та виявлення активів розробляється пакет змін.

Було неясно, наскільки детально стратегічні питання про включення в пакет законодавчих змін у рамках АРМА обговорювалися з вищим керівництвом. Команда з проведення оцінки почула, що голови підрозділів і голова АРМА регулярно збираються, однак рідко буває таке, щоб на одному зібранні була вся команда керівництва. Експертам із проведення оцінки повідомили, що зібрання за участі голів підрозділів зазвичай є *спеціальними* заходами, що зосереджені на одному завданні.

Деякі співрозмовники вважали, що питання підготовки бюджету й укомплектування штату можуть об'єднати все керівництво, що здається розумною ідеєю. Хоча ці питання можна загалом віднести до стратегічних, спеціалісти з проведення оцінки не надали чіткої відповіді щодо того, чи відбувалися *спеціальні* зібрання всіх голів підрозділів на тему інших довготривалих стратегічних проблем для АРМА.

Як зазначено в пункті 6.6.3 нижче, команда з проведення оцінки вважає, що в більш колективному обговоренні старшого керівництва є користь. Хоча голова АРМА залишається відповідальним за загальний напрямок діяльності АРМА та приймає остаточні рішення, команда з проведення оцінки вважає, що для всіх довгострокових стратегічних питань особливо важливим є саме колективне обговорення. Хоча на практиці це може іноді відбуватися й на *тимчасовій* основі, краще закріпити цю процедуру, запланувавши обговорення старшим керівництвом стратегічної політики принаймні раз на три місяці. Будь-хто з них зможе заздалегідь вносити в план питання для обговорення.

**Рекомендація: Усі довгострокові стратегічні питання повинні бути доведені до вищого керівництва для повного колективного обговорення. Такі обговорення стратегічної політики рекомендується проводити щонайменше раз на три місяці.**

### **6.6.3. Регіональні представництва**

Одне з питань, яке, на нашу думку, заслуговує на раннє колективне стратегічне обговорення - зобов'язання АРМА в законодавстві й офіційних документах щодо створення регіональних представництв.

Хоча команда з проведення оцінки не мала можливості провести з персоналом АРМА конструктивне обговорення щодо цієї проблеми, було згадано, що регіональні представництва сприяли б більшій видимості АРМА. Це безперечно. Регіональні представництва також могли б сприяти тіснішим контактам із поліцією та судами. Однак досвід агентства, зокрема у сфері розшуку активів і фінансового аналізу й ІТ, зараз зосереджений на головному офісі. Перехід до регіональної структури здатен послабити рівень експертних знань та вимагати додаткового фінансування для розширення інформаційних технологій у регіональних місцевостях. Зараз спеціалісти з проведення оцінки не переконані, що переваги такого розвитку подій на цьому етапі переважають недоліки. Працівникам АРМА можна призначити обов'язки щодо зв'язків із відповідними областями без обов'язкового переміщення їх туди. Такі дії зруйнували б офіс, який наразі лише розбудовує свою інституційну ідентичність і де старше керівництво досі близьке до персоналу.

Перш ніж приймати нові зобов'язання щодо цього питання, потрібно запланувати обговорення між старшим керівництвом із метою обговорення відповідної стратегії. Для цього потрібно підготувати документ, у якому буде викладено зобов'язання, узяті щодо цього питання, а також підготувати актуальний аналіз витрат/переваг для того, щоб таке обговорення було зваженим. Один із факторів, які можна дослідити, полягає в тому, чи можна краще застосувати виділений для цього проекту бюджет на пряму оплату послуг осіб, яких призначено управляти арештованими активами.

**Рекомендація: Команда керівників має наразі провести стратегічне обговорення витрат та переваг переходу до регіональних офісів, поки цей проект не перейшов на інший етап.**

#### **6.6.4. Спільне зобов'язання щодо створення Єдиного реєстру арештованих активів**

Як зазначалося, існує можливість для більш стратегічного національного підходу до повернення активів, що як правило передбачає формування Єдиного державного реєстру арештованих і конфіскованих активів. Мета полягає в тому, щоб створити реєстр, у який різні агентства вноситимуть дані, на основі яких можна формувати надійну, послідовну й узгоджену національну статистику щодо реальної ситуації з поверненням і управлінням активів в Україні. Досягнення цієї амбітної цілі вимагатиме повної відданості та підтримки в питанні внесення необхідних даних усіма агентствами-учасниками.

**Рекомендація: Для того, щоб забезпечити зобов'язання всіх установ-учасників надати Єдиний державний реєстр активів, на які накладено арешт, вимоги до введення даних відповідними установами повинні бути**

**предметом наказів або розпоряджень, підписаних головами всіх залучених установ. Необхідно спільно узгодити формулювання цих наказів і розпоряджень після обговорення з усіма залученими установами в КПА. Всі відповідні керівники повинні стежити за роботою своїх співробітників при введенні необхідних даних.**

На наш погляд, АРМА (як власник Реєстру) має підготувати цей проект указу.

#### **6.6.5. Лідерство та керівництво**

Новопризначені керівники всіх рівнів у новостворених установах, які надто часто почали роботу, часто перевантажені новими завданнями. Вони працюють (іноді у ворожому середовищі) без колективної пам'яті організації та досвіду, який більшість представництв приймають як належне. Наслідком цього можуть бути помилки на ранній стадії, що шкодять довгостроковій репутації нової установи та закріплюють менталітет антикризове управління.

У цілому, АРМА, здається, вдалося уникнути цих пасток. Команда високо оцінює покроковий підхід голови АРМА до планування та підбору персоналу, прийнятий у місяці між його призначенням у грудні 2016 року й ефективним здійсненням діяльності АРМА.

### **6.6.5.1. Підбір персоналу, зарахування на службу та кар'єрний ріст**

На наш погляд, голова вирішив насамперед зосередитися на процедурі підбору персоналу, щоб гарантувати наявність навколо нього компетентних і надійних людей у якості старших керівників. Ми розуміємо, що це непростий процес, оскільки АРМА - унікальна державна установа в Україні, яка вимагає наявності низки спеціалізованих навичок. У ході реалізації своєї політики щодо підбору персоналу голова АРМА виявився доволі успішним. Старше керівництво визначило основні навички, компетенції та досвід, які потрібні АРМА. Вони вирішили шукати для цієї роботи в основному молодих енергійних і завзятих молодих людей. Усі кандидати на оперативні посади в АРМА повинні мати базовий рівень знань і розуміння поточного українського законодавства, що регулює роботу Національного агентства та загальну законодавчо-правову базу щодо повернення й управління активів. Вони також повинні продемонструвати свою здатність виражати власні погляди логічно й обґрунтовано. Крім цього, процедура підбору персоналу зосереджена на конкретних компетенціях, необхідних для основних оперативних підрозділів. Таким чином, інтерв'юери підрозділу з розшуку та виявлення активів шукали (і шукають) кандидатів, які можуть проявити додаткові компетенції, зокрема: фінансову грамотність і здатність читати балансові відомості; навички фінансової аналітики в ході фінансового розслідування. Для цього підрозділу підбір персоналу також означає особливу орієнтацію на кваліфікованих слідчих, які працювали над корпоративними та податковими питаннями, зокрема податкових інспекторів і арбітражних управлінців. Підрозділ із міжнародного співробітництва шукає осіб із навичками у сфері права та досвідом міжнародного співробітництва. Підрозділу з управління активами потрібна людина з досвідом в управлінні кримінальними активами та розпоряджанні ними, тому розшукують також людей із досвідом у цих сферах (хоча на національному рівні таких спеціалістів у цих сферах менше, ніж для інших підрозділів).

29 працівників АРМА, які вже мали відповідні навички, було переведено в АРМА з інших установ у 2017 році та у 2018 році. Решта працівників призначили шляхом відкритого конкурсу.

Прозора процедура підбору персоналу була основним завданням, адже на доступні посади була значна кількість заяв. Щоб заповнити всі вакансії було проведено 16 конкурсів. Голова брав активну участь у цій процедурі.

Видається, що голові та персоналу АРМА вдалося підібрати людей із відповідним досвідом. Цей досвід здебільшого було отримано внаслідок роботи в інших міністерствах і державних органах, зокрема ПФР, міністерстві юстиції та державній виконавчій службі. Хоча заступників голів ще не призначено, усі голови основних підрозділів уже працюють, є компетентними та відданими своїй справі. Крім того, їх також підтримував компетентний персонал із їхніх підрозділів.

Спершу підбору персоналу сприяла схема оплати праці, яка була доволі незвично викладена в Законі «Про АРМА». На момент прийняття Закону заробітна плата видавалася привабливою в національному контексті, а в рамках схеми оплати праці також виплачувалися бонуси за добру роботу. Дивлячись назад, керівництво АРМА тепер вважає, що фіксація заробітної плати в Законі, скоріше за все, була помилкою. Очевидно, заробітні плати в АРМА в деяких випадках фактично нижчі, ніж в інших секторах державного управління. Це недобре для Агентства, якому потрібно набрати персонал зі спеціальними навичками.

**Рекомендація: Структура заробітної плати для АРМА має залишатись конкурентоспроможною.**

Агентство ще не досягнуло своїх повних потужностей. Між квітнем 2017 року та травнем 2018 року було проведено 16 конкурсів на рівні В і С. Дуже рідко було таке, що всі з оголошених на конкурсі вакансій були заміщені. І це попри велику кількість заявників - 1297 осіб на 125 вакансій. Кількість осіб, які відповідали вимогам, висунутим у конкурсі, були однаково високими - 839 осіб на 125 посад.

Той факт, що в кожному з конкурсів наявні посади не були заміщені, означає, що Агентство не йшло на компроміс, коли йшлося про стандарти й компетенції, які вимагалися від працівників. Агентство не заповнювало посади швидко, просто щоб досягнути повної кількості своїх штатних посад. Нам здається, що цей обережний підхід був обґрунтованим, оскільки в АРМА набрано основний персонал. До серпня 2018 року 96 осіб<sup>34</sup> уже призначено на посади та працюють, а це 74% поточного рівня штатних посад - 130. Це покращення від ситуації, про яку було повідомлено у відповідях опитувальника (станом на червень 2018 року, коли було заміщено 69,2% штатних посад).

Однак залишається той факт, що поточний рівень укомплектування штату досі нижче того рівня, який очікувався на цей час. Важливо, щоб якість роботи призначеного персоналу залишалася високою. Відповіді від АРМА вказують на те, що підбір персоналу з необхідними навичками буде довготривалим процесом.

Спеціалісти з проведення оцінки розуміють важливість призначення осіб, які мають усі або майже всі з необхідних навичок і які не потребують тривалого стажування. Хоча якщо (і коли) це джерело потенційних працівників АРМА висохне, доцільно дещо змінити політику підбору персоналу та приймати більше людей із **потенціалом** стати експертом у певній сфері, які однак потребують більше стажування й наставництва, перш ніж стануть повністю функціональними. Зважаючи на те, що зараз наявна велика кількість висококваліфікованого штату, вони самі повинні (у теорії) мати змогу приділяти більше свого часу навчанню та наставництву нових працівників. Нам здається, що наявні працівники повинні бути більше задіяні в навчанні та наставництві, особливо зважаючи на те, що в майбутньому АРМА буде

<sup>34</sup> Зрозуміло, що станом на 27 серпня 2018 року ця цифра стала 97.

потрібно більше нових працівників, кількість яких перевищить поточний рівень штатних посад. Тому Агентству потрібно буде ще більше «розвивати» свій персонал.

У цьому контексті, наскільки це можна встановити, таке початкове та вступне навчання, окрім стандартної підготовки державних службовців, обмежувалося навчанням, наданим зовнішніми постачальниками й участю у зовнішніх заходах. Безперечно, таке зовнішнє навчання та підвищення рівня обізнаності щодо питань повернення активів і управління ними є корисним. Однак це не заміна регулярним, цілеспрямованим початковим/вступним навчальним програмам, які відповідають потребам усіх нових працівників і які проводять штатні працівники, що можуть пояснити, як на практиці проходить робота в АРМА. В ідеалі вступну підготовку мають супроводжувати персональні навчальні плани, погоджені між новими працівниками та їхніми безпосередніми керівниками. Рекомендується, щоб ці навчальні програми моніторили безпосередні керівники, які гарантуватимуть фактичне проведення такого необхідного навчання. На наш погляд, часто корисно, щоб це виробниче «наставництво» для всього оперативного персоналу проводили більш досвідчені колеги під керівництвом голови підрозділу. Іноді такий підхід називають «система взаємодопомоги». Це має заохочувати посилення командної роботи й обмін знаннями в межах підрозділів.

Мотивація й утримання персоналу передбачає гарантування наявності можливості просування та розвитку внутрішнього персоналу. У процесі розвитку персоналу також потрібно розробити способи обміну знаннями про роботу в межах кожного підрозділу, щоб персонал мав кращі можливості просування персоналу по службі для розвитку кар'єри чи переведення в інші підрозділи.

Шкода, що посібник для персоналу досі розробляється (чи розроблявся станом на серпень). Наразі нові працівники не мають доступу до готового огляду практики і процедур у підрозділі. Підготовка посібника для персоналу має бути пріоритетом для нового агентства з молодим персоналом, великим навантаженням і активною процедурою підбору персоналу.

**Рекомендації:** Рекомендується створити, опублікувати та постійно оновлювати посібник для персоналу.

**Необхідно вжити заходів щодо впровадження постійної програми внутрішніх вступних курсів для всіх нових співробітників, що проводитимуться досвідченими працівниками АРМА в операційних підрозділах. Рекомендується, щоб до програми цих курсів входили презентації роботи кожного підрозділу та основні проблеми, з якими вони стикаються. Операційні практики та процедури, викладені в посібнику для персоналу, також можна включити до цих курсів. Необхідно також розглянути введення постійної програми внутрішнього навчання для підвищення кваліфікації, що буде спрямована на стимулювання мобільності між підрозділами.**

**Детальні плани персональної підготовки для нових співробітників у операційних підрозділах мають бути узгоджені з відповідними керівниками, що нестимуть відповідальність за забезпечення належного внутрішнього навчання (або додаткового зовнішнього навчання).**

**Для усіх нових співробітників також необхідно офіційно призначити керівника (нижче рівня керівника підрозділу), для надання підтримки принаймні протягом першого року.**

**Необхідно розробити шляхи поширення інформації в межах АРМА про роботу в кожному підрозділі для заохочення внутрішньої мобільності та кар'єрного росту.**

Завдяки впровадженню виробничого навчання та наставництва має бути можливо відкоригувати політику щодо підбору персоналу (як запропоновано вище), щоб набрати більше людей, які ще, можливо, мають не всі (або майже всі) необхідні навички, але мають потенціал стати компетентними працівниками АРМА.

**Рекомендація: Необхідно розглянути питання коригування політики набору персоналу після впровадження процесу внутрішнього навчання та наставництва, з метою залучення більшої кількості людей, що потенційно можуть стати компетентними співробітниками АРМА з необхідним рівнем підготовки та розвитком.**

Хоча ці проблеми з управлінням потрібно вирішити, спеціалісти з проведення оцінки розуміють, що за короткий час досягнуто дуже багато. Кілька учасників, зокрема Громадська рада, повідомили, що вони вважають найбільшими досягненнями АРМА з часу створення Агентства були їх здатність керувати своєю діяльністю, початок управління активами, а також внесення в державний бюджет прибутку. Крім того, як зазначалося вище, вибравши компетентних, і в деяких випадках доволі досвідчених працівників, АРМА вдалось уникнути професійних помилок, які могли б зашкодити репутації Агентства ще на ранніх етапах його роботи. Це немале досягнення, оскільки важливо забезпечити довіру та впевненість зацікавлених сторін у професіоналізмі АРМА. Існує міцна база персоналу, на основі якої можна розвиватися.

#### **6.6.5.2. Структура**

Група з проведення оцінки вимагала план організації (штатний розпис), який би забезпечував огляд структури, зважаючи на те, що деякі підрозділи було створено, а згодом реорганізовано. У вересні команда отримала корисний документ про функції відділів і підрозділів, однак, на жаль, це не був план організації того типу, який вимагався. Тому немає цілком чіткої картини того, які підрозділи звітують головам яких відділів.

Є чотири основних підрозділи.



Підрозділ із розшуку та виявлення активів забезпечує послуги складання державної політики та її реалізації у сфері розшуку та виявлення всіх активів, які можна арештувати та конфіскувати в ході кримінального провадження. У ньому є 40 посад, 33 з яких було зайнято на момент проведення місії зі встановлення фактів.

Підрозділ з управління активами відповідає за формування та реалізацію державної політики у сфері управління активами. У ньому є 21 посада, 15 з яких зайнято.

Підрозділ із міжнародного співробітництва відповідає за всі питання, пов'язані з міжнародним співробітництвом, що передбачає важливу роль посередника на міжнародних зустрічах. У ньому є 12 посад, 6 із яких зайнято.

Один із коментарів стосується представницької ролі підрозділу з міжнародного співробітництва. Як це, безумовно, зрозуміло керівництву АРМА, необхідно, щоб підрозділ із міжнародного співробітництва ретельно звітував оперативним підрозділам і керівництву про інформацію, яку вони дізналися на відвіданих зустрічах. Без сумніву, це питання буде розглянуто в процедурах оцінки персоналу підрозділу з міжнародного співробітництва.

Команда відзначає, що можуть також відбуватися зустрічі, з тих які зазвичай відвідують представники підрозділу з міжнародного співробітництва, які вибірково варто також відвідувати спеціалістам з основних оперативних підрозділів. Хоча це не офіційна рекомендація, керівництву слід пам'ятати про це, щоб гарантувати, що участь АРМА в міжнародних форумах завжди приносить необхідні наслідки.

Юридичний підрозділ, у якому є 15 посад, 11 із яких зайнято. Здається, юридичний підрозділ має провідну роль в організації та участі у формуванні державної політики щодо питань повернення активів і управління ними, представляючи АРМА перед українськими судами та маючи справу із судовими справами. Як зазначалося, він відіграв важливу роль у підготовці змін до Закону «Про АРМА».

Відділи, що підтримують основні підрозділи, зазнали низки структурних змін під час початкового періоду. Хоча ми отримали дещо суперечливу інформацію в цій сфері, зараз ситуація з додатковими підрозділами виглядає таким чином:

Підрозділ з управління людськими ресурсами має 5 посад і повністю укомплектований. Він відповідає за підбір персоналу, а також за вдосконалення професійних компетенцій.

Підрозділ із фінансового забезпечення та бухгалтерського обліку разом із головою АРМА та головами підрозділів у цілому відповідають за планування бюджету й моніторинг. У ньому є 9 посад, 7 із яких зайнято.

Підрозділ із управління кореспонденцією, ресурсозабезпечення та закупівель - це підрозділ із загального забезпечення, у якому є 13 посад, 12 із яких зайнято.

Відділ організаційної й аналітичної підтримки керівництва має 9 посад, а зайнято 6. Очевидно, у рамках цього підрозділу створено сектор зв'язків. Через відсутність заступників директорів незрозуміло, чи голова цього підрозділу звітує безпосередньо голові АРМА (*підтвердьте*). Здається, що «сектору» зв'язків (де наче працює одна людина разом із головою підрозділу) не приділяється особливої уваги в загальній структурі. Це описано пізніше в розділі 6.7 нижче.

З лютого 2018 року є також внутрішній спеціаліст з аудиту й головний спеціаліст із запобігання корупції, які звітують безпосередньо голові АРМА. Їх рівень укомплектування штату та вплив на роботу АРМА також розглянуто нижче.

Насамкінець, загальний спосіб структури Національного агентства видається логічним, а кількість працівників, призначених відділам і підрозділам - доцільною. Однак, часто структура підрозділів може стати причиною незлагодженої роботи персоналу. Кілька рекомендацій вище щодо наскрізного обміну інформацією між підрозділами мають на меті мінімізувати негативні наслідки незлагодженої роботи.

### **6.6.5.3. Рівні прийняття рішень**

На ранніх етапах роботи нового підрозділу неминуче, що багато рішень направлятимуться голові. Однак деякі підрозділи можуть дотримуватися такої культури впродовж тривалого часу. Саме голова підрозділу повинен вирішувати, коли навичкам і свободі розсуду старшого персоналу можна довіряти настільки, щоб делегувати йому більше рішень, щоб сам голова зміг керувати Агентством через свій старший персонал.

Передбачається, процес прийняття рішень здебільшого передбачає консультування з головою підрозділу.

Команда з проведення оцінки не проводила достатньо довгих обговорень з окремими працівниками, щоб сформувати зважену точку зору щодо збалансованості рівня консультацій зі старшим керівництвом на цьому етапі розвитку АРМА. Утім команда радить розробити «документ про рівень повноважень» (якщо цього ще не зроблено, який стане загальним керівництвом для персоналу щодо питань/рішень стосовно яких вони зазвичай консультуються з головами власних підрозділів, головами відділів чи навіть головою агентства).

Консультації можуть бути 2 типів: консультація через те, що рішення потрібно прийняти на певному рівні; консультація, де рішення не потрібно приймати на вищому рівні, однак воно дещо конфіденційне, про нього має вчасно дізнатися старше керівництво, що мати змогу за потреби втрутитися.

**Рекомендація: Якщо рекомендації щодо рівнів повноважень у процесі прийняття рішень ще не розглянуті, слід розробити документ відносно рівнів повноважень у процесі прийняття рішень та консультацій з вищим керівним персоналом, як зазначено у звіті.**



#### **6.6.5.4. Бюджетне делегування та бюджетний моніторинг**

Було дуже приємно почути, що голови підрозділів беруть активну участь у щорічному плануванні бюджету й готують власні пропозиції бюджету на наступний фінансовий рік для розгляду головою та головним бухгалтером.

Бюджетний процес і розрахунки розглянуто в кінці цього звіту в розділі 6.9, у якому детально описано автономію АРМА. Рекомендації в цьому розділі в разі прийняття можуть значно посилити незалежність і результативність АРМА.

З огляду на це, у цьому розділі також розглянуто роль, яку старше керівництво (голови підрозділів у межах команди керівників) може відіграти в здійсненні контролю за бюджетом.

Було незрозуміло, які повноваження мають голови підрозділів відносно здійснення витрат - з огляду на те, що команда з проведення оцінки вважає ситуацію, у якій зараз перебуває АРМА, нестабільною. У багатьох країнах старші керівники нижче рівня розпорядника бюджету (якими зазвичай є голови агентств) мають делеговані повноваження щодо здійснення витрат тієї частини річного бюджету, яку виділено на їхню діяльність. Тому цей розділ звіту ґрунтується на погляді, Агентства має реальні розрахунки з бюджетом, які відомі ще на початку фінансового року. Якщо такі обставини переважатимуть, для розпорядника бюджету буде менш ресурсомістко не мати обов'язку щодо схвалення кожного фінансового зобов'язання.

**Рекомендація: [ Якщо ще не зроблено] Коли бюджетна ситуація буде більш стабільною, слід враховувати делегування рівнів фінансових повноважень керівникам підрозділів, за умови, що вони активно стежитимуть за бюджетним становищем у своїх підрозділах і усвідомлюють вплив кожного бюджетного зобов'язання на загальний результат в межах своєї сфери відповідальності.**

Команда з проведення оцінки знала, що голови підрозділів не отримали щомісячну інформацію про те, скільки витрат вони фактично здійснили в поточному фінансовому році (у вигляді реальної суми чи відсотку щорічного бюджету, виділеного для їхніх підрозділів). Вважається, що в стабільному бюджетному середовищі, це допоможе головам підрозділів краще планувати витрати й уникати потенційних перевитрат, якщо вони отримуватимуть щомісячні звіти про управління бюджетом, де буде показано здійснені витрати підрозділу в попередньому місяці та відсоток залишкового зального щорічного бюджету підрозділу. Це стане в нагоді головам підрозділів, якщо бюджет є постійним пунктом порядку денного вищого керівництва.

**Рекомендація: У відповідний час слід звернути увагу на отримання керівниками підрозділів щомісячних звітів про управління бюджетом, щоб вони могли відстежувати свої витрати пропорційно до загального**



**річного бюджету та бути в курсі можливих перевитрат. Це стане в нагоді, якщо бюджет є постійним пунктом порядку денного вищого керівництва.**

#### **6.6.5.5. Колективне лідерство, тематичні обов'язки та зустрічі керівництва**

Як зазначено в розділі 6.6.2 вище, зустрічі старшого керівництва були здебільшого орієнтованими на одне питання й *спеціальними*, вони не обов'язково передбачали одночасну участь усіх голів підрозділів. З огляду на те, що це нове Агентство, а голова призначається на фіксований термін, нам здається, що в інтересах розвитку колективної пам'яті організації та безперервності корисно прийняти більш колективний підхід до керівництва АРМА.

Команда з проведення оцінки не пропонує жодних кардинальних змін у роботі агентства, однак заохочує подумати про структурованіший підхід до зустрічей старшого керівництва й більше колективного лідерства.

Було незрозуміло, чи старші керівники мали тематичні обов'язки в агентстві, що не пов'язані з їхніми підрозділами. Якщо ні, варто подумати про ефективний розподіл серед старших керівників тем, що стосуються різних підрозділів. Добрим прикладом є навчання. Одна особа не може відповідати за це самостійно, однак відповідному старшому керівнику могли б допомагати тренер і команда/комітет оперативного персоналу, які надають інформацію та рекомендації щодо типів, частоти й, можливо, змісту виробничого навчання, яке потрібне проводити в різних підрозділах. Голова підрозділу мав би відповідальність за тему навчання та періодично звітував би старшому керівництву про статус програми такого виробничого навчання.

Те саме стосується посібника щодо політики, коли його буде оприлюднено. Наприклад, голова юридичного підрозділу може мати обов'язок щодо отримання відгуків про нього від персоналу й розвитку команди, яка за потреби розглядатиме зміст і періодично звітуватиме про статус посібника стосовно політики старшому керівництву.

Так само голови підрозділів можуть мати тематичні обов'язки щодо взаємодії на своїх рівнях з іншими зацікавленими сторонами системи кримінальної юстиції та повідомляти старшому керівництву про питання суспільного інтересу.

Що стосується зборів старшого керівництва, потрібно проводити принаймні одну зустріч на місяць, на якій мають бути присутні всі старші керівники. Такі збори зазвичай більш продуктивні, якщо за кілька місяців заздалегідь скласти графік регулярних зустрічей, а задовго до кожної зустрічі спланувати їх порядок денний і роздати відповідні матеріали.

Плани регулярних зустрічей керівництва можуть включати постійні та тематичні питання, як-от питання щодо навчання кожних 2 місяці. Постійні питання можуть

включати: спілкування з головою; персонал; бюджет; короткі оглядові підсумки голів підрозділів щодо статусу основних питань у їхніх підрозділах.

Питання продуктивності для старшого керівництва, як-от огляд показників ефективності та статистика щодо зацікавлених сторін, результати аудиту (фінансова/система перевірки та перевірка ефективності роботи), прогрес у процесі створення єдиного реєстру арештованих активів і політики щодо зв'язків можна включити в порядок денний на кожних 2-3 місяці.

Зрозуміло, що остаточні рішення щодо політики зрештою приймати сам голова, однак до цього потрібно якомога більше заохочувати колективне обговорення серед команди керівництва, особливо стосовно стратегічних питань.

Про більшість основних рішень голові АРМА потрібно буде повідомляти безпосередньо всім працівникам. Крім того, загальним обов'язком керівників підрозділів має бути інформування своїх працівників про неконфіденційні питання, що обговорюють на рівні керівництва, зокрема на зібраннях підрозділу, де персонал може піднімати питання про реалізацію рішень, прийнятих старшим керівництвом. На цих зібраннях також можуть бути розглянуті питання ефективності роботи підрозділів.

**Рекомендація: Необхідно проводити регулярні наради на рівні вищого керівництва за участі усіх керівників, у порядок денний яких можуть входити постійні пункти обговорень та інші тематичні питання. Пропонується розподілити міжгалузеві теми між керівниками підрозділів, що можуть нести за них відповідальність під час обговорень на нарадах вищого керівництва. Хоча основні рішення, прийняті вищим керівництвом, мають бути донесені до відома усіх співробітників безпосередньо Головою АРМА, загальну відповідальність за інформування персоналу про неконфіденційні питання, обговорювані на рівні вищого керівництва, несуть керівники підрозділів. Керівникам підрозділів рекомендується проводити регулярні наради на рівні підрозділу для обговорення виконання рішень, прийнятих керівництвом, та результатів роботи підрозділу.**

#### 6.6.5.6. Оцінка

Сучасну та складну процедуру оцінки впроваджено двома наказами АРМА, які розглянула команда. Процедура передбачає оцінки всередині року та першу повну оцінку всього персоналу, яку проведуть безпосередні керівники між жовтнем і груднем 2018 року. Для проведення оцінки безпосередні керівники повинні ще на початку звітної періоду призначити працівникам по 2-5 «завдань» (як схожі на цілі) на звітний період. Потрібно погодити низку ключових показників/компетенцій, на основі яких ґрунтуватиметься оцінка ефективності після постановки завдань. Деякі компетенції, як-от знання законодавства та професійні знання, потрібні для державних службовців рівнів В і С, хоча рівні В будуть оцінюватися за більш широким

колом компетенцій, зокрема такими: лідерство, організація роботи, управління персоналом і ефективно прийняття рішень. Персонал оцінюватимуть за шкалою 0-4. Оцінка між 0 і 2,49 означає негативний результат. 3 - позитивний, і 4 - відмінний результат. Очікується, що оцінка також указуватиме на те, де є потреба в навчанні. Наявна процедура апеляції.

Оскільки для більшості керівників АРМА керівні обов'язки будуть новими, важливо, щоб вони проходили навчання в цій системі. У багатьох системах керівникам заборонено проводити оцінювання, якщо вони не отримали відповідне навчання. Навіть маючи підготовку, керівники можуть підірвати вплив, який процедура оцінювання може мати на відносини між керівником і працівником, особливо, якщо отримано негативний відгук.

Незрозуміло, чи голова АРМА теж має пройти таку перевірку. Видається, що в нього немає офіційного керівника, який ставить йому завдання/цілі, що зрозуміло, зважаючи на незалежність, якої від нього вимагають. Передбачається, що всі формальні оцінювання замінить передбачена в Законі щорічна незалежна оцінка. Процедуру такої закріпленої в законодавстві оцінки розглянуто нижче в розділі 6.9.

**Рекомендація: Усім керівникам рекомендується пройти офіційну підготовку з процесу оцінки, а також проведення оцінювальних опитувань та постановки завдань/цілей.**

#### **6.6.5.7. Внутрішній аудит**

Як зазначалося, щоб допомогти керівництву здійснювати ефективний контроль над роботою Агентства, у лютому 2018 року був призначений і почав роботу старший експерт із питань внутрішнього аудиту. Під час візиту для встановлення фактів експерт був недоступний для обговорень. Зрозуміло, що її найняли насамперед для дотримання загальних стандартів внутрішнього аудиту, яких вимагає Міністерство фінансів. Команда бачила її посадові обов'язки, а також ознайомила її першим звітом.

Завдання, покладені на неї, довгострокові. Вони включають визначення цілей внутрішнього аудиту й очікувані результати, а також координування внутрішніх органів аудиту (якщо вони є в Національному агентстві). Схоже, це передбачає, що призначений старший експерт може розробити більший сектор аудиту залежно від доступних ресурсів. Команда не бачила документів, у яких чітко викладено поточні пріоритети внутрішнього аудиту й очікувані результати. Їх може бути визначено в завдання для оцінки експерта.

Потрібно чітко визначити, що очікується від внутрішнього аудиту, оскільки існує багато сфер (не лише фінансових), яким будуть корисні аудит або процедури аудиту, що стосуються систем і ефективності роботи. Голову АРМА потрібно запевнити в правильності виконання системних питань, як-от належна обробка файлів, безпека

документів, правильне використання ІТ-технологій тощо. Нам було неясно, чи ці питання також належать до сфери внутрішнього аудиту, професійних голів підрозділів чи інших осіб. Так само, голова має бути певним у вчасності та якості заходів втручання АРМА, а також якості процесу прийняття рішень. Незрозуміло, як вирішуються ці питання на систематичному рівні.

Поки що роль експерта обмежується важливими вимогами Міністерства фінансів щодо фінансового контролю. Таким чином, вона провела один фінансовий аудит і один аудит відповідності, що стосується точності бухгалтерських звітів і звітів про бюджет під час державних закупівель.

У відповідях опитувальника групу з проведення оцінки повідомили про відсутність у 2017 році та впродовж 5 місяців 2018 року порушень з боку АРМА у сфері державних закупівель, законодавства про бюджет і бухгалтерський облік, а це обнадіює.

Спеціалісти з оцінки отримали недатований підсумок першого аудиторського звіту. Експерт надав голові умовно позитивну думку, оскільки було виявлено деякі невизначені **ризик** порушення принципів закупівель, також було надано рекомендації щодо покращення системи внутрішнього контролю, хоча незрозуміло, наскільки серйозними були ризики чи які покращені рекомендували. **Ризик** порушень і фактичні порушення принципів/законодавства щодо закупівель - це окремі питання, тому важливо, щоб із цього першого внутрішнього аудиту було отримано уроки. Аудитором повідомив спеціалістам із проведення оцінки, що всі рекомендації у звіті вже виконано.

Спеціалісти з проведення оцінки дійшли висновку, що одна особа, яка готує один аудиторський звіт на 6 місяців ще не є ознакою сильного аудиторського контролю фінансової складової. Систему внутрішнього аудиту варто посилити, щоб гарантувати ширший і більш регулярний фінансовий контроль з огляду на важливість питань щодо закупівель, підбору керівників та використання державних коштів, з якими АРМА має справу. Потрібно розробити й погодити з керівництвом АРМА повну програму пріоритетних питань для фінансового аудиту на наступний рік, а тоді реалізувати її.

**Рекомендація: Необхідно чітко визначити роль внутрішнього аудиту. В ідеалі він має охоплювати контроль за системами та ефективністю роботи, а також фінансовий контроль. Якщо внутрішній аудит обмежується фінансовим контролем, необхідно запровадити інші механізми для контролю за системами та ефективністю роботи. Вище керівництво АРМА має якнайшвидше вирішити питання здійснення повного контролю за системами, ефективністю роботи та фінансами.**

**У будь-якому разі, необхідно збільшити кадрове забезпечення для фінансового аудиту, щоб забезпечити більш широкий та регулярний фінансовий контроль з огляду на важливість питань щодо закупівель,**

**підбору керівників та використання державних коштів, з якими АРМА має справу. Старший експерт з внутрішнього аудиту повинен надати керівництву пропозиції щодо пріоритетів фінансового аудиту на наступний рік і, за погодженням, виконувати ці перевірки як того дозволяють ресурси.**

#### **6.6.5.8. Запобігання корупції**

У своїх відповідях Національне агентство зазначило, що проводить політику нульової терпимості щодо корупції та гарантує, що всі працівники отримують копії «Попередження» - документа, складеного Персоналом, у якому підсумовано відповідні національні правові інструменти для запобігання корупції. Керівництво Національного агентства призначило старшого експерта із запобігання корупції, з яким зустрілася команда. Його завдання включає розробку та реалізацію заходів для запобігання в АРМА порушень, пов'язаних із корупцією, і забезпечення належних заходів контролю. Експерт із запобігання корупції регулярно співпрацює з антикорупційними агентствами в інших державних адміністраціях.

Зокрема, він має повідомляти голову, якщо йому стане відомо про порушення, пов'язані з корупцією. Спеціалістам із проведення оцінки повідомили, експерт таких порушень не виявив і не робив жодних сповіщень.

Він також може надати персоналу допомогу в завершенні декларування активів. Інформації про те, наскільки вчасно працівники АРМА подали декларації, не було отримано. Експерт із запобігання корупції має моніторити це питання в рамках свого робочого навантаження.

Згідно зі своїми посадовими обов'язками експерт із запобігання корупції за українським законодавством несе відповідальність за «низьку якість роботи» і/або «неналежне виконання обов'язків», а також неактивність чи відсутність заходів щодо запобігання.

Передбачається, що це стандартні умови для всіх експертів у цій сфері, які працюють на державній службі. Якщо так, нам здається, це неправильно сформульовано. Можливо, це може заохотити експерта виконувати свою роботу не надто ретельно. Навіть якщо формулювання однакове в посадових обов'язках усіх експертів із запобігання корупції на державній службі, це все одно викликає занепокоєння. Це формулювання слід переглянути. Якщо потрібно, це має зробити комісія з питань державної служби. Нам здається, що чиновнику дуже складно досягнути правильного балансу під час виконання своєї місії, зважаючи на таке двозначне письмове формулювання.

Якщо це формулювання в посадових обов'язках унікальне для АРМА, його потрібно переглянути, щоб не залишити сумнівів щодо того, що експерт має виконувати свою роботу старанно та професійно. Додавання особистої відповідальності до ролі може



заохотити дуже обережний підхід. Таким чином текст посадових обов'язків зараз не забезпечує експерта правильною мотивацією розвивати й ефективно здійснювати найдієвіші заходи антикорупційного контролю.

АРМА провела оцінювання ризику корупції, хоча команда з проведення оцінки не бачила її результатів. Експерту із запобігання корупції варто розробити спеціальні для АРМА заходи для управління цими ризиками. Вони повинні включати чіткі рекомендації для персоналу АРМА щодо етичних питань, які виникають у контексті роботи АРМА, а також формулювання політики непідкупності й кодексу поведінки АРМА. Прикладом для АРМА можуть бути рекомендація НАБУ для персоналу та його кодекси поведінки. Буде корисно, якщо експерт із запобігання корупції ознайомить персонал АРМА з усіма звітами та рекомендаціями від різних міжнародних органів контролю та надання міжнародної технічної допомоги Україні, зокрема органу Ради Європи з антикорупційного моніторингу (GRECO) у відношенні до України.

**Рекомендація: Необхідно переглянути формулювання посадової інструкції старшого експерта із запобігання корупції, щоб уникнути неоднозначностей про те, як слід виконувати роботу.**

**Особиста відповідальність на цій посаді не несе жодної користі для місії, тож її також слід переглянути.**

**Експерт із запобігання корупції разом із керівним персоналом має розробити спеціальні заходи для мінімізації виявлених корупційних ризиків, включити чіткі вказівки з етичних питань у контексті роботи АРМА та чітке формулювання політики чесності та непідкупності АРМА разом із кодексом поведінки АРМА. Ці документи мають бути узгоджені з керівництвом АРМА. Рекомендується надати їх співробітникам на загальній нараді, очолюваній головою АРМА та старшим експертом з питань корупції, щоб усім співробітникам було зрозуміло, що від них очікується.**

**Старший експерт з питань корупції повинен ознайомити персонал АРМА з усіма звітами та рекомендаціями від різних міжнародних органів контролю та надання міжнародної технічної допомоги Україні, зокрема, органу Ради Європи з антикорупційного моніторингу (GRECO) у відношенні до України.**

### **Професійний рівень і навички персоналу**

Як зазначалося раніше, команду загалом вразив професіоналізм більшості працівників, з якими вони зустрілися. Багато з них раніше працювали в інших організаціях і принесли звідти технічні навички. Завдання на майбутнє полягає в тому, щоб виявити такі ж навички в нового персоналу, оскільки їх можна включити в керівництво щодо практик і процедур. Дуже важливе значення для цього процесу має посібник для персоналу.

Деякі з пов'язаних із цим питань уже описано в розділі про лідерство та керівництво. Для низки керівників управління - новий обов'язок, однак під їхнім керівництвом доволі великі команди. Усі вони повинні пройти навчальні курси з управління в наступному році (якщо вони ще цього не зробили), оскільки погане керівництво може демотивувати.

Нам здається, що в новій організації особливо важливо, щоб працівники якомога більше уникали ізольованої чи незлагодженої роботи. Вони повинні ділитися (у межах офіційної секретності) професійними питаннями зі своїми колегами та керівниками, щоб вирішувати ці проблеми. Головам підрозділів варто проводити регулярні збори персоналу, на яких їм не лише повідомлятимуть прийняті керівництвом рішення, але й обговорюватимуть проблеми у відповідних підрозділах. Це має стимулювати більшу взаємодію персоналу. Можна іноді запрошувати представників інших підрозділів, щоб вони ділились інформацією про роботу у власних підрозділах. Це має стимулювати більше розуміння всієї роботи АРМА, заохотити кар'єрний ріст, а також сприяти переведенню працівників, коли це потрібно.

#### **6.6.6. Навчання**

##### **6.6.6.1. Розшук активів**

Персонал АРМА пройшов необхідну стандартну підготовку для державних службовців (як нові працівники агентства) і спеціалізовану підготовку з розшуку активів і управління ними. Навчання проходило шляхом відвідування зовнішніх навчальних заходів, конференцій і семінарів, які також проводилися і в Україні. Завдяки відвідуванню цих заходів працівники АРМА отримали знання від іноземних експертів із питань повернення активів і управління ними.

У знаннях національних партнерів АРМА про можливості, які АРМА може запропонувати під час міжнародного співробітництва з метою повернення активів, існує суттєва прогалина. Насправді, вони в цілому знають дуже мало про процедури такого міжнародного співробітництва. Цю прогалину потрібно заповнити.

**Рекомендація: Необхідно організувати навчальні курси або міжнародні семінари з відстеження активів, щоб ознайомити українських слідчих та прокурорів, зокрема працівників Генпрокуратури та центрального органу влади, про можливості відстеження активів за допомогою АРМА та можливості виконання процесу заморожування, арешту, конфіскації та розподілу активів шляхом взаємодії з міжнародною спільнотою із повернення активів.**

##### **6.6.6.2. Планування проведення арешту активів**

Як уже обговорювалося раніше в цьому звіті, АРМА зараз не проводить планування перед арештом активів і не бере участі в ньому (див. розділ 6.2.3 вище). Через

зазначені раніше причини планування перед арештом активів - основний крок у процесі керування активами.

Навчання щодо попереднього планування арешту активів потрібно проводити не лише для відповідних працівників АРМА, але й для працівників правоохоронних органів і прокурорів із метою вдосконалити можливості АРМА в управлінні активами. Крім того, таке навчання збільшить видимість АРМА в питаннях управління активами, а також продемонструє додаткову цінність залучення АРМА на ранніх стадіях досудового розслідування.

**Рекомендація: Для АРМА та обраної групи представників правоохоронних органів та прокурорів необхідно надати спеціальне та цілеспрямоване навчання з управління активами. Їх, у свою чергу, можна навчити повторенню отриманих знань з цієї теми, тим самим забезпечуючи збереження знань та набуття індивідуальних навичок.**

#### **6.6.6.3. Оцінка активів.**

З метою подання наказу про арешт активів у суді оцінку активів зараз проводять правоохоронні органи та прокурори. З іншого боку, коли активи передаються в АРМА для управління ними, оцінювання активів проводить постачальник послуг, що відповідає за управління ними. Унаслідок цього АРМА не відіграє важливої ролі в процесі фактичної оцінки активів. Розуміння того, як оцінювати активи, - важливий компонент попереднього планування арешту активів, який також гарантує, що оцінка, яку проводить постачальник послуг, є точною та надійною.

**Рекомендація: АРМА має вжити заходів для підготовки відповідного персоналу у виконанні оцінки активів з метою планування арешту активів, а також для забезпечення точності та надійності дій, які здійснюють постачальники послуг з управління вилученими активами.**

#### **6.6.7. Моніторинг і оцінка**

З відповідей в опитувальнику було незрозуміло, що собою представляє процес звітування голові про роботу кожного підрозділу. Кожний голова має завдання, призначені йому системою оцінювання, але крім цього, незрозуміло, які їхні цілі та як голова відстежує їх щомісячно чи в інший термін.

Відповіді в опитувальнику вказують на те, що наразі ще не розроблено оперативно й засновану на результатах систему моніторингу й оцінювання. Незважаючи на це, існують детальні кількісні показники ефективності, про які повідомляють у щорічному звіті, зокрема це опис типів активів, які розшукували та знайшли (квартири, автомобілі, офісні приміщення тощо), кількість розглянутих запитів, кількість арештованих активів, які передані на управління в АРМА, і також загальна кількість активів під управлінням, хоча системи, які б могли швидко оцінити цінність арештованих активів, досі розробляються. Голова підрозділу з розшуку та виявлення

активів описав стратегічні цілі, установлені на 2018 рік. До них належать розробка фінансового аналізу, покращення міжнародного міжвідомчого та правоохоронного співробітництва, поглиблення знань про РОВД, автоматизація систем і збільшення доступу до реєстрів та баз даних. Оцінка ефективності роботи в досягненні деяких чи всіх цілей у межах підрозділів досі була на етапі планування.

Річний звіт щодо використання державних коштів, результатів бюджетної діяльності та відхилень від запланованих бюджетних розподілів є прозорим. Імовірно, ці цифри отримано з метою складання річного звіту, однак керівництво має переглядати показники ефективності принаймні щокварталу чи навіть щомісяця, а також потрібно впровадити систему регулярного порівняння ключових показників ефективності, щоб керівники могли постійно оцінювати ефективність роботи.

Наразі систему моніторингу роботи призначених керівників ще не було підготовано.

У Щорічному звіті АРМА також звітує про пріоритетні завдання, поставлені перед собою на наступний рік. Ці звіти мають загальний характер.

Голова АРМА звітує про діяльність Агентства Верховній Раді, і його можуть запитувати про результати роботи за попередній рік. Востаннє, коли він подав звіт у Верховну Раду, це було просто відзначено.

Крім того, подаються регулярні звіти до Кабінету міністрів, які загалом стосуються роботи Агентства, особливо тих ініціатив АРМА, які є пунктами Плану дій прем'єр міністра.

Питання для включення в урядові плани дій, а також запропоновані цілі, щодо яких потрібно звітувати, спершу готують в АРМА. Пропозиція АРМА щодо включення та запропоновані цілі зазвичай приймає секретаріат Кабінету міністрів. До прикладів належать рівні створення цілей; достатні фінансові ресурси; доступ до національних баз даних; прогрес у роботі над Державним реєстром арештованих активів; складання підзаконних актів; приєднання до міжнародної мережі співробітництва, діяльність якої спрямована на повернення активів.

Команда мала можливість розглянути два з цих звітів про урядові плани дій, у які Агентство внесло оновлення. Питання, яких вони стосуються: забезпечення інституційних і функціональних спроможностей АРМА та гарантування ефективної роботи. Здебільшого вони мають змогу звітувати про те, що цілей досягнуто, хоча досягнення таких цілей, як Державний реєстр арештованих активів, явно займає більше часу, ніж один звітний цикл. Команді повідомили, що Кабінет міністрів не знайшов проблем у звітах АРМА щодо цих планів.

**Рекомендація: У поєднанні з іншою роботою, рекомендованою для розробки якісних показників ефективності, необхідно запровадити просту систему щомісячного звітування перед головою щодо обсягу роботи та основних кількісних та якісних показників ефективності.**

**Керівництво має спільно аналізувати та розглядати ці звіти щомісяця з метою оцінки ситуації з ресурсами, тенденцій та сфер, де продуктивність потребує додаткової уваги.**

**Слід розробити та впровадити систему моніторингу роботи призначених керівників.**

### **6.7. Комунікаційна стратегія АРМА**

У Щорічному звіті за 2017 рік АРМА зазначає одним зі своїх пріоритетних завдань «забезпечення ефективного спілкування зі ЗМІ та суспільством стосовно досягнень і проблем». Як зазначено вище про структуру АРМА, сектор зв'язків не дуже виділяється в структурі Агентства. Це не означає, що зв'язки з громадськістю та її інформування не належать до сфери діяльності АРМА в питаннях здобуття підтримки суспільством місії Агентства. Організована робота на зв'язками почалася в листопаді минулого року. Голова АРМА проводив прес-конференції, зустрічі з громадськими активістами, бізнес-асоціаціями та НУО. АРМА має веб-сайт, де опубліковано новини, облікові записи у Facebook і Твіттер. Було досліджено низку позитивних прикладів історій зі ЗМІ. Команду з проведення оцінки повідомили, що події навколо справи «Гуллівера» зробили АРМА популярним. У цьому випадку сектор зв'язків швидко відреагував через інтернет-канали в реальному часі, транслюючи інформацію про залякування, щоб запобігти виконанню судового наказу, що дозволяв АРМА заволодіти великими офісними приміщеннями для управління підприємством. Утім, ці ініціативи здалися нам дещо *ситуативними* й такими, що ґрунтувалися на формальній і письмовій Комунікаційній стратегії. У рамках технічної допомоги, яку надає EUACSI, було підготовано проект стратегії, однак її не було реалізовано.

Принаймні один учасник зазначив, що НАБУ сприймають як більш відкриту до ЗМІ організацію, ніж АРМА. Дехто відзначив (правильно чи ні), що 90% населення навіть не знає про існування АРМА. Очевидно, що потрібно ще багато зробити. Зрештою, успіх у цій сфері залежатиме від правильного донесення повідомлення, тому важливою відправною точкою є рекомендовані раніше заходи щодо визначення якісних показників ефективності, які відображають реальний внесок АРМА в систему кримінальної юстиції.

Один співрозмовник коротко окресли дилему АРМА в питанні зв'язків із громадськістю: для громадськості «дещо нудна» інформація про продаж активів і управління ними. Такі відомості стосуються лише технічних результатів, коли повідомляти потрібно про успіх діяльності АРМА - для системи кримінальної юстиції.

В одній статті новин на сайті було зазначено, що активи було повернено виправданому відповідачеві. Це було визнано успішним, оскільки активи не втратили своєї цінності. Можливо, у контексті України це доволі важливо, однак складно зрозуміти, як це можна назвати успіхом для системи кримінальної юстиції.

Сектору зі зв'язків наказано не звертатися за історіями у підрозділ із розшуку та виявлення активів, що можна зрозуміти, зважаючи на нагальну потребу в секретності розслідування під час здійснення запитів. Однак це не означає, що слідчі та прокурори повинні робити висновки, що Агентству не слід публічно віддавати належне за його роботу над великими справами, як це нещодавно сталося на прес-конференції НАБУ, Потрібно пріоритетувати більше таких «добрих новин». Тому варто приділити увагу послабленню вказівок для сектору зв'язків щодо роботи підрозділу з розшуку та виявлення активів, залишивши при цьому відповідні гарантії.

**Рекомендація: Необхідно розглянути необхідність залучення підрозділу з розшуку та виявлення активів до сектору комунікацій у відповідний час (коли таємність слідства більше не актуальна і немає ризику заподіяння шкоди кримінальному провадженню), щоб висвітити свої успіхи у певних ЗМІ спільно зі слідчими/прокурорами або окремо. У будь-якому випадку, необхідно завжди консультуватись з юридичним підрозділом щоб визначити, що саме АРМА може публічно заявляти про закриті випадки.**

**Рекомендація: Необхідно продовжити розробку веб-сайту АРМА, щоб забезпечити належне інформування внутрішніх та зовнішніх партнерів АРМА про переваги співробітництва. Він має містити інформацію про роль АРМА в успішно закритих справах.**

#### Повідомлення правоохоронним органам

Персонал АРМА має більш проактивно передавати інформацію, яку АРМА надає правоохоронним органам про мережі повернення активів, які можуть допомогти правоохоронцям через АРМА. Принаймні один із правоохоронних органів вважав, що тривалий процес подання офіційних запитів на взаємну правову допомогу в ході фінансового розслідування був єдиним способом отримати відомості про розшук активів із за кордону. Працівники АРМА повинні значно ширше поширювати серед національних органів, що розслідують кримінальні справи, свої знання про мережу CARIN, для якої АРМА є національним центральним координатором, і можливості правоохоронних органів швидко отримати інформацію про розшук і повернення активів. АРМА також є координатором із питань повернення активів для Інтерполу та регіональних мереж із повернення активів по всьому світу. Про ці можливості також потрібно повідомляти правоохоронним органам частіше. В інших частинах цього звіту доступно більше пропозицій щодо підвищення обізнаності та поглиблення знань про міжнародне повернення активів.

**Рекомендація: Комунікаційна стратегія АРМА має включати підвищення обізнаності правоохоронних органів та прокуратури про можливості отримання швидкої інформації та розвідданих з-за кордону для сприяння відстеженню активів через позицію АРМА як національного координатора з відновлення активів в мережі CARIN та INTERPOL, а також інших регіональних мережах з відновлення активів по всьому світу.**

### **6.7.1. Переосмислення та розробка комунікаційної стратегії**

У рамках круглого столу про питання комунікації, потрібно повністю переосмислити систему повідомлень, створення значущих показників ефективності та формулювання місії АРМА. Ці документи повинні забезпечити Сектор зі зв'язків більш позитивним матеріалом для роботи на просування АРМА.

Насамперед, потрібно розробити міцну, відповідну та корисну стратегію. Хоча надає EUACSI постійно підтримує АРМА в цьому питанні, наразі результати не є позитивними.

Потрібно швидко допрацювати належно сформульовану Комунікаційну стратегію, при цьому пам'ятаючи про питання, підняті в цьому звіті. Потрібно докласти зусиль, щоб скоординувати стратегію АРМА (де це можливо) з відповідними стратегіями правоохоронними органами й прокуратурою. Щойно ця стратегія буде готова, її потрібно реалізувати, щорічно переглядати й за потреби оновлювати.

Усі працівники повинні знати про цю стратегію. В ідеалі, її можна запустити на зборах всіх працівників АРМА (можливо, також залучивши агентства-зацікавлені сторони), щоб працівники АРМА могли бачити, що інші агентства теж схвалюють цю стратегію.

Відзначено, що цій важливій роботі потрібно надати більше значення в структурі АРМА. Корисно було б призначити більш висококваліфікованого менеджера зі зв'язків (принаймні на рівні відділу), який би керував Сектором зі зв'язків. Бажано, щоб це був хтось із досвідом у сфері ЗМІ.

Потрібно ретельно розробити посадові інструкції для старшого керівника зі зв'язків. Його роль потрібно сформулювати так: консультант керівництва із питань медіа-впливу на всю діяльність АРМА. Метою було б належним чином підвищити громадський статус АРМА, при цьому завжди пам'ятаючи про юридичні обмеження щодо інформації, яку можна розголошувати.

Обов'язки менеджера з комунікацій можуть передбачати дослідження того, яким чином інші АРА за кордоном успішно займаються зв'язками з громадськістю (без створення труднощів для свої агентств), і надання рекомендацій вищому керівництву. Така особа також має визначити можливості для ширшого залучення громадської ради до просування АРМА та запропонувати стратегії забезпечення більш ефективної комунікації з регіонами/областями. Менеджера зі зв'язків будь-якого рівня потрібно запрошувати на збори старшого керівництва, під час яких обговорюють стратегічні питання, які мають наслідки для громадського статусу АРМА.

Було приємно чути, що Сектор зі зв'язків уже думав про висвітлення в ЗМІ, яке має супроводжувати впровадження Державного реєстру арештованих активів. Цю подію слід вважати важливою медіа-можливістю показати роль АРМА в системі. В ідеалі, на той час уже мають бути готові формулювання місії та змінені показники ефективності.

Команда вважає, що питання громадського статусу АРМА не має повністю лежати лише на голові. Ті, хто пройшов відповідну підготовку щодо роботи зі ЗМІ, знають, що це складне завдання, особливо для юристів. Утім, голова має пройти навчання в цій сфері, якщо він ще цього не зробив. Деякі інші старші працівники, яких вважають добрими комунікаторами, також повинні пройти таку підготовку, щоб у майбутньому брати участь у медіа-заходах, інтерв'ю та презентаціях.

**Рекомендації:** Необхідно оформити та швидко впровадити письмову комунікаційну стратегію у поєднанні з розробкою формулювання Місії АРМА та якісних показників ефективності, які демонструватимуть важливу роль АРМА у системі кримінального правосуддя. Необхідно докласти зусиль для координації цієї стратегії з партнерськими установами. Її необхідно щорічно переглядати та, за потреби, оновлювати. Важливо акцентувати увагу на успіхах АРМА та на його внеску в процес кримінального правосуддя.

Варто також звернути увагу на призначення висококваліфікованого професійного менеджера з комунікацій для надання консультацій керівництву АРМА щодо формування публічного профілю. Обов'язки менеджера з комунікацій можуть передбачати дослідження того, яким чином інші АРА за кордоном успішно займаються зв'язками з громадськістю, та надання рекомендацій вищому керівництву. Така особа також має визначити можливості для ширшого залучення громадської ради до просування АРМА та запропонувати стратегії забезпечення більш ефективної комунікації з регіонами/областями.

Менеджера з комунікацій має бути запрошено до участі в нарадах вищого керівництва, на яких обговорюють стратегічні питання, що можуть вплинути на публічний профіль АРМА та на його комунікаційну стратегію.

Голова АРМА та інші співробітники, що володіють комунікативними навичками, мають проводити навчання з засобів масової інформації таким чином, щоб широке коло співробітників АРМА могли брати участь в заходах ЗМІ, інтерв'ю та презентаціях для просування ініціатив АРМА та прикладів успішних справ.

#### **6.8. Сприйняття АРМА ззовні (зокрема сприйняття громадськістю)**

Як зазначено в інших частинах цього звіту, важливим повідомленням, яке команда отримала від кількох співрозмовників, було те, що видимість АРМА серед громадськості досі дуже низька. На практиці це не було перевірено науковим способом, оскільки жодних опитувань щодо впливу АРМА ще не проводили.



Деякі правоохоронні та судові органи досі залишаються доволі пасивними по відношенню до АРМА - особливо в питанні передачі справ Агентству, як це передбачає Закон «Про АРМА». Цю проблему можна й потрібно вирішити шляхом більш широкого та безпосереднього контакту АРМА з відповідними органами. Рекомендується, щоб окремі команди керівництва з визнаними навичками доброї комунікації отримали завдання виконати цю необхідну роботу.

Щодо загальної впевненості та довіри до АРМА Громадська рада зазначила (і команда вважає правильним), що АРМА незабаром почне отримувати дохід від серйозних злочинців, а тому має користуватися громадською підтримкою, адже це і є «добрі новини». Щоб досягнути такого результату, важливо краще доносити інформацію про успіхи АРМА; у цьому звіті надано кілька рекомендацій щодо покращення процедури інформування.

У цілому Громадська рада вважає, що АРМА вдалося розпочати роботу добре, а також, що Агентство займає важливе місце в кримінальній юстиції, яке потрібно було заповнити. Перед прийняттям і публікацією цієї думки Громадська рада отримала доступ до юридичних документів і політики. Її коментарі іноді було враховано, а у випадках, коли вони не були прийняті, члени Ради отримали обґрунтовані відповіді. Хоча стосунки між керівництвом АРМА та Радою все ще розвиваються, Рада характеризує їх як конструктивні. Тепер вона може спостерігати за процедурою підбору персоналу АРМА.

Вона також може відігравати цінну роль посередника між АРМА й особами, чії активи заморожено.

Вона може підвищувати обізнаність громадськості (і робить це) про роль АРМА. Вона позитивно ставиться до створення АРМА, визнає центральність Агентства в системі для боротьби з корупцією та позбавлення всіх серйозних злочинців їхніх незаконних активів. Громадська Рада має потенціал допомогти змінити сприйняття АРМА громадськістю та довіру до системи кримінальної юстиції в цілому.

**Рекомендація: Щоб підвищити рівень суспільної підтримки роботи АРМА, команда заохочує керівництво АРМА та сектор комунікацій АРМА активно співпрацювати з громадською радою, зокрема з метою формування думок щодо важливої ролі АРМА у відновленні довіри громадськості до системи кримінального правосуддя.**

Більшість співрозмовників часто висловлювали думку про те, що ніхто не хоче створення ще одного правоохоронного органу в Україні. Це твердження можна тлумачити як таке, що означає, що дехто боїться чи не хоче, щоб в АРМА було більше повноважень на втручання, які передбачатимуть потенційну можливість зловживання та/чи корупції. Мабуть, цей погляд підтримали б організація «Трансперенсі Інтернешнл» і спільнота НУО. У цьому контексті зазначено, що в АРМА постійно консультувалися з «Трансперенсі Інтернешнл» щодо запропонованих змін до Закону

«Про АРМА». Схоже, було усунуто деякі (якщо не всі) занепокоєння. Тому на практиці погляди АРМА в цьому процесі були доволі прозорими.

Дуже важливо, щоб Агентство вважали ефективним органом, якому довіряють громадськість і міжнародні колеги.

Агентство ніколи не здобуде довіру громадськості, доки та не зрозуміє свою роль і позитивний вплив, який вона має на повернення активів, особливо по відношенню до осіб, які розкрадають державні активи. На наш погляд, кроком уперед до здобуття довіри громадськості до АРМА та всіх установ системи кримінальної юстиції є описана вище Комунікаційна стратегія та спільна міжвідомча робота над поверненням активів.

АРМА належним чином розвиває свої міжнародні зв'язки. Для керівництва АРМА було б корисно просити в міжнародних колег про відгуки щодо роботи своїх представників та їх сприйняття на міжнародних форумах, а також відгуки про швидкість і якість інформації, яку вони надають своїм колегам.

**Рекомендація: Щоб надати підтримку та розповсюдити інформацію про подальший розвиток публічного профілю АРМА, у найближчі місяці рекомендується провести громадське опитування щодо впливу АРМА, та повторити його через два роки для виявлення змін. АРМА рекомендується звернутися до міжнародних колег з проханням надати коментарі щодо результатів діяльності своїх співробітників на міжнародних форумах. Слід також надалі зв'язатися зі слідчими суддями та судами, які ще не зверталися до АРМА, як це детально описано в рекомендаціях щодо незалежності та автономності.**

## **6.9. Автономність АРМА**

### **6.9.1. У якому обсязі нормативно-правова база забезпечила інституційну та операційну автономність АРМА?**

По-перше, варто розуміти, що зовсім нелегко повною мірою сформулювати в законодавстві (або в інших документах, таких як зведення практичних правил) відносини між урядом та тими державними органами (їх фінансує уряд), які створено для самостійного й автономного виконання юридичних функцій. Труднощі в розумінні відносин між автономними державними службовцями та їхніми відповідальними міністрами не є чимось унікальними для української системи.

Один із наших англійських колег зазначив, що в Англії та Уельсі за генеральним прокурором (ГП) «наглядає» генеральний аторней (ГА), який є адвокатом, членом парламенту й міністром, що відвідує Кабмін. ГП є державним службовцем, призначеним на термін, що становить 5 років. ГП та його управління здебільшого незалежні в процесі прийняття рішень щодо кримінального переслідування без будь-яких звернень або участі ГА. А проте генеральний аторней має право бути

поінформованим щодо рішень, які можуть викликати гостру реакцію та які розглядає Генеральний прокурор, або стосовно політичних подій, за які він може бути відповідальним перед парламентом. Жоден англійський закон повною мірою не регулює такого «нагляду», не надає йому визначення та не вказує, як належить управляти цими делікатними відносинами між двома посадовими особами. Такі питання розглядають у конвенціях та зведеннях практичних правил, які розробляли з 1880 року, коли було створено посаду незалежного ГП, і які продовжують розробляти й досі.

На практиці нагляд одного державного органу або посадової особи над іншим автономним державним органом чи посадовою особою є рисою практично всіх систем. Для того, аби взаємовідносини були ефективними, а довіра суспільства збереженою, обидві сторони повинні розуміти, де лежать межі.

Другий загальний аргумент полягає в тому, що справжній характер делікатних відносин між державними органами та підлеглими державними правоохоронними органами не завжди вдається встановити шляхом ознайомлення з таким питанням у юридичній літературі й публічно-правових документах.

### **6.9.2. Нормативно-правова база**

Закон «Про АРМА» визначає Національне агентство як «центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері виявлення й розшуку активів, на які може бути накладено арешт у кримінальному провадженні, та/або з управління активами, на які накладено арешт або які конфісковано в кримінальному провадженні».

Стаття 2(4) Закону «Про АРМА» передбачає, що правову основу діяльності Національного агентства становлять Конституція України, міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України (Парламентом), цей та інші закони України, а також прийняті відповідно до них інші нормативно-правові акти.

«Іншими законами», які можуть впливати на діяльність центральних органів виконавчої влади, є Конституція, Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», Закон України «Про Кабінет Міністрів України» та Закон «Про державну службу».

Важливо, що в цьому контексті стаття 2(5) Закону «Про АРМА» зазначає: «Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», інші закони, що регулюють діяльність органів виконавчої влади, а також Закон України «Про державну службу» застосовуються до Національного агентства та його працівників у частині, що не суперечить цьому Закону».

Таким чином, ми можемо припустити, що стаття 2(5) Закону «Про АРМА» означає, що, згідно зі законом, зобов'язання та обов'язки АРМА, визначені у власному законі, мають першочергове значення.

Відповідно до статті 2(2) Закону «Про АРМА», «Національне агентство у межах, визначених цим та іншими законами, є підзвітним Верховній Раді України, **підконтрольним та відповідальним перед** Кабінетом Міністрів України». Згідно зі статтею 2(3) Закону «Про АРМА», «Національне агентство **утворюється** Кабінетом Міністрів України відповідно до Конституції України, цього та інших законів України». Таке положення також спеціально уповноважує голову Національного агентства представляти діяльність Національного агентства в Кабінеті Міністрів. Завдяки цьому така особа сама може порушувати питання АРМА в Кабінеті Міністрів.

Висловлювання в законі «Про АРМА», які стосуються ролі Кабінету Міністрів у діяльності АРМА, здається, відповідають загальному твердженню статті 21(2) Закону «Про Кабінет Міністрів України», за яким міністерства та інші центральні органи виконавчої влади **відповідальні перед Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні йому.**

Досі ні міністри, ні парламентарі не пропонували законодавчих змін до Закону «Про АРМА», щоб аби зміцнити чи послабити незалежність АРМА. Як було зазначено, АРМА саме зараз готує пакет законодавчих змін, скерованих в основному на підвищення своєї операційної ефективності. Очевидно, уряд підтримує такий пакет, оскільки підготовка змін до законодавства щодо АРМА міститься в Плані дій прем'єр-міністра.

Команда бачила одну версію проекту пакету законодавчих змін. Прикметно, що в контексті цього розділу лише одна з численних пропозицій АРМА стосується незалежності та автономії АРМА. Така ситуація пов'язана з тим, що голова АРМА не може зараз обрати своїх власних заступників. Це питання буде обговорено нижче.

Більш загальні деталі, що стосуються питань «контролю» Кабінету Міністрів над центральними органами виконавчої влади, широко представлено в Законі «Про центральні органи виконавчої влади». Виглядає на те, що цей Закон проводить різницю між різними типами центральних органів виконавчої влади. Деякі центральні органи виконавчої влади - ті, що на відміну від АРМА не мають спеціального статусу, - працюють через міністра-координатора. Діяльністю цих органів більш відкрито **керує та координує** її Кабінет Міністрів через своїх відповідних міністрів-координаторів, котрі виступають від імені таких органів у Кабінеті Міністрів.

Як повідомляється, розділ III Закону «Про центральні органи виконавчої влади» загалом застосовують до всіх центральних органів виконавчої влади, включно з АРМА, в частині розділу III, яка не суперечить закону «Про АРМА».

Розділ III Закону «Про центральні органи виконавчої влади» не так легко тлумачити. Нам не зрозуміло, чи всі ті положення, які **не пов'язано конкретно із центральними органами виконавчої влади, якими керує та які координує Кабінет Міністрів** через відповідних міністрів, безпосередньо стосуються контролю АРМА, що має особливий статус.

У той час, як статтю 18 цього Закону не застосовують безпосередньо до АРМА, корисно буде побачити подробиці залучення до неї визначених **міністрів-координаторів** щодо центральних органів виконавчої влади, які вони контролюють, зокрема:

- Визначення пріоритетних напрямів роботи та способів досягнення результату.
- Видачу розпоряджень та завдань, обов'язкових для виконання з боку центральних органів виконавчої влади з питань, що стосуються сфери діяльності центрального органу виконавчої влади.
- Прийняття рішення щодо здійснення аудиту діяльності центрального органу виконавчої влади.
- Визначення порядку обміну інформацією між міністерством та центральним органом виконавчої влади, а також періодичності подання документів.

Ролі міністра (у випадку з АРМА - прем'єр-міністра) не визначено в Законі «Про АРМА».

Не зрозуміло, чи стаття 19 Закону «Про центральні органи виконавчої влади», що стосується посади керівників центральних виконавчих відомств, має загальне застосування або ж обмежується лише керівниками відомств, у яких є міністр-координатор. У статті 19 міститься вичерпний перелік питань, щодо яких керівники центральних органів виконавчої влади звітують міністрам. Експертів проінформували, що деяких зобов'язань, пов'язаних із центральним контролем, із розділу III Закону «Про центральні органи виконавчої влади», дотримується АРМА (у тій частині, що не суперечить Закону «Про АРМА»). З'ясувалось, що єдиною практичною проблемою, що виникла на підставі цих положень, була неможливість керівництва АРМА обрати своїх заступників. Це питання вирішують окремо.

Незважаючи на те, що таке ніколи не траплялось, зі статті 23 Закону «Про центральні органи виконавчої влади» та відповідно до статті 21 (6) Закону «Про Кабінет Міністрів» випливає, що за відсутності спеціальних положень, які би стверджували протилежне в Законі «Про АРМА», теоретично Кабінет Міністрів може повністю або частково скасувати розпорядження чи постанову АРМА.

**Рекомендація: Для подальшого зміцнення операційної автономності АРМА варто уточнити в Законі «Про АРМА» те, що Кабінет Міністрів не може скасувати розпорядження та постанови АРМА в односторонньому порядку.**

Експертів також проінформували, що положення про звільнення з посади голови АРМА в Законі «Про АРМА» є вичерпними, а до керівника АРМА не можна застосовувати процедур щодо звільнення з посади, які застосовують до керівників центральних органів виконавчої влади відповідно до іншого законодавства.

Таким чином, як вже було зазначено, лише прочитавши законодавство, важко визначити, який ступінь нагляду або керівної ролі (чи у зв'язку з цим іншої активної участі) має Кабінет Міністрів у поточній роботі АРМА. Скажімо, незрозумілим був

ступінь звітності / консультацій із Кабінетом Міністрів, якщо така взаємодія була досі, щодо змісту запропонованого пакету змін до Закону «Про АРМА». Тому в законі важко закріпити точні параметри «контролю» щодо АРМА (і голови АРМА), який здійснює Кабінет Міністрів.

Незалежно від формальної юридичної позиції стосовно АРМА щодо звітування перед міністрами та формату таких звітів, працівники АРМА повідомили команді про те, що на практиці здійснюється регулярне та досить докладне звітування перед секретаріатом Кабінету Міністрів щодо діяльності АРМА, яким керує радше міністр, аніж АРМА.

### **6.9.3. Українська правова база контролю центральних органів виконавчої влади в контексті Агентства з питань виявлення, розшуку та управління активами**

Більшість управлінь, що виконують аналогічні функції АРМА в інших країнах, входять до складу органів правопорядку або прокуратури, а не в урядові виконавчі структури, де голова може відвідувати засідання Кабінету Міністрів та працювати під головуванням прем'єр-міністра. У ситуації, що склалася в Україні, перед АРМА неминуче постануть питання (як і всередині країни, так і від потенційних міжнародних партнерів) про реальну операційну незалежність уряду.

Багато вітчизняних співрозмовників зауважили, що структуру АРМА деякі прошарки широкої громадськості сприймають як надто близький до уряду орган.

Команда лише зауважує, що якщо представники іноземних органів влади, із якими АРМА бажає співпрацювати, ознайомляться з детальними положеннями Закону «Про центральні органи виконавчої влади» (не оцінюючи можливі відмінності між центральними органами виконавчої влади та органами, що мають особливий статус), вони можуть зробити висновки, можливо, хибні, про те, що міністерський контроль над діяльністю АРМА не є таким вже й незначним.

Команда вважає, що АРМА повинно запропонувати документ або зведення практичних правил, які має схвалити прем'єр-міністр від імені уряду, надавши відтак дозвіл на публікацію таких матеріалів, у тому числі на веб-сайті. Документ має коротко пояснювати відносини АРМА з урядом та Кабінетом Міністрів, підкреслюючи, що під час розробки політики, а також в ході оперативної роботи з відновлення активів та управління АРМА працює незалежно від уряду.

**Рекомендація: АРМА має підготувати коротке зведення практичних правил, які повинен схвалити прем'єр-міністр, надавши відтак дозвіл на публікацію; таке зведення роз'яснює правовий режим, у межах якого працює АРМА, і підкреслює, що під час творення політики у сфері відшкодування та управління активами, а також в операційних питаннях агентство є незалежним від уряду. У контексті досягнення більшої**

**прозорості в цих відносинах таке зведення практичних правил допомогло б пояснити сфери, у межах яких, як передбачено, АРМА періодично звітуватиме уряду як центральний орган виконавчої влади, який фінансовано з державного бюджету та який має спеціальний статус.**

**Варто приділити увагу доповненню до Закону «Про АРМА», яке потребує такого зведення практичних правил, що з часом стане юридичним кодексом.**

Незважаючи на зазначену вище рекомендацію, команда дослідила, чи законодавча база, яка запровадила таке інституційне підпорядкування, створила або потенційно створює практичні перешкоди для незалежності АРМА. Особливу увагу було звернено на правове формулювання вислову «підконтрольний та відповідальний перед Кабінетом Міністрів», що міститься в Законі «Про АРМА», з'ясовано, що він означає і як його тлумачать в Україні на практиці.

#### **6.9.4. У якому обсязі Закон «Про АРМА» надає право Кабінету Міністрів контролювати процес призначення голови АРМА?**

По-перше, згідно зі статтею 4 Закону «Про АРМА»: «Голова Національного агентства призначається Кабінетом Міністрів України за поданням прем'єр-міністра України, який вносить для призначення на посаду кандидата, відібраного за результатами конкурсного відбору відповідно до цього Закону».

Призначення з боку прем'єр-міністра є лише формальною вимогою, оскільки кандидат проходить важкий процес конкурсного відбору. Закон «Про АРМА» містить детальні вимоги щодо етапів відбору на посаду голови, які включають попереднє тестування для визначення рівня компетенцій, призначення конкурсної комісії, яку складають особи, які користуються великим авторитетом серед громадськості, не є державними чи місцевими посадовцями, але мають досвід у сфері здійснення кримінального правосуддя або антикорупційної діяльності. До них належать особи, визначені парламентом, міністром юстиції та ключовими зацікавленими особами АРМА (у тому числі Генеральним прокурором, НАБУ, ДСФМ та Міністерством фінансів).

Співбесіди з відібраними кандидатами є відкритими для ЗМІ. Справедливість цього процесу відбору не підлягає критиці, адже він виявився здатним забезпечити обрання досвідченого фахівця шляхом голосування членів конкурсної комісії. Прем'єр-міністр лише пропонує призначення кандидата, який отримав більшість голосів конкурсної комісії.

Стаття 4 Закону «Про АРМА» (призначення голови Національного агентства) за правильного тлумачення, як видається, не залишає прем'єр-міністрові можливості запропонувати когось іншого на свій розсуд, коли за результатами відкритого конкурсу вже визначено переможця. Таким чином, існують правові гарантії, які

перешкоджають прем'єр-міністрів висувати інших осіб, окрім переможця конкурсу згідно із Законом «Про АРМА», що своєю чергою гарантує, що АРМА очолюватиме висококваліфікована особа.

Голова відбуває на своїй посаді один термін, тривалістю 5 років. Команда з проведення оцінки не чула жодної критики щодо професійної компетенції голови АРМА.

Закон «Про АРМА» не передбачає можливості для поточного голови висувати свою кандидатуру на наступний термін, що, здається, є розумним у національному контексті. Теперішній голова підтримує підхід щодо одного терміну.

#### **6.9.5. Чи надає Закон «Про АРМА» достатньо незалежності голові під час відбору всього свого персоналу?**

На таке питання надають переважно ствердну відповідь. Однак, як зазначалося вище, очевидно стаття 7 Закону «Про АРМА» не гарантує, що на практиці голова обиратиме двох своїх заступників таким же чином, як директор НАБУ, який самостійно обирає та призначає своїх заступників. Голова АРМА виконує лише технічну функцію призначення. Відбір на посаду заступників здійснює Комісія з питань вищого корпусу державної служби. З огляду на те, що голова АРМА (винятково в українській системі, це зрозуміло) несе особисту відповідальність за роботу АРМА, слід розглянути розширення його повноважень для можливості обирати та призначати своїх власних заступників, як відбувається у випадку з директором НАБУ.

**Рекомендація: Закон «Про АРМА» потрібно підкріпити, щоб голова АРМА міг самостійно вибирати та призначати своїх заступників.**

#### **6.9.6. Виправити сприйняття АРМА громадськістю як органу занадто близького до уряду.**

Сприйняття АРМА як органу занадто близького до уряду важко змінити. Команда зазначає, що таке сприйняття може підірвати довіру суспільства до агентства, яке має отримувати велику громадську підтримку, адже його місія полягає у тому, щоб позбавляти злочинців їхніх незаконних доходів.

Теперішній голова - це колишній заступник міністра юстиції. Він безсумнівно володіє всіма професійними компетенціями, необхідними для виконання цієї ролі. Будь-якого сприйняття про близькість до влади ще складніше позбутись, коли головою є колишній міністр. Таким чином, нам здається, що це питання потрібно розглядати до закінчення терміну перебування на посаді теперішнього обранця, що в жодному разі не означає будь-яку критику по відношенню до першого голови та його працівників.

Один із способів подолання цього сприйняття може полягати у розгляді правила, яке б заборонило колишнім міністрами, заступникам міністрів або, можливо, народним



депутатам висувати свої кандидатури на посаду голови. Це може обмежити коло претендентів, але зробить вакансію відкритою для потенційно широкої аудиторії юристів, що здійснюють приватну практику, науковців та, можливо, колишніх прокурорів САП.

Потрібно в належний час провести громадські слухання щодо суті такої зміни.

**Рекомендація: Для посилення незалежності АРМА від політики та уряду рекомендується провести громадські слухання щодо питання заборони міністрам, колишнім міністрам та депутатам висувати свої кандидатури у майбутніх конкурсах на посаду голови АРМА. Якщо існує підтримка таких змін, їх варто здійснити до початку змагання за посаду наступного голови.**

#### **6.9.7. Ступінь контролю Кабінету Міністрів над роботою АРМА**

Як зазначалося, АРМА повідомила нам у своїх відповідях, що ні Уряд, ні Президент не видавали жодних правових актів чи рішень, які могли б підірвати ефективність чи незалежність АРМА. Крім того, співрозмовники неодноразово запевняли, що Кабінет Міністрів не може операційно втручатися у роботу АРМА та що Кабінет Міністрів розуміє таку позицію. Немає жодних відомостей та доказів того, що АРМА діяла за межами своєї професійної та правової компетенції за вказівкою інших осіб з уряду, чи іншим чином.

#### **6.9.8. Захист від операційного втручання уряду в діяльність АРМА**

Положення статті 9 Закону «Про АРМА» (функції Національного агентства) формально захищає АРМА від можливості діяти за настановами Кабінету Міністрів. АРМА може лише вживати заходи щодо пошуку, відстеження та оцінки активів за запитами слідчого, прокурора або суду (слідчого судді). У цьому слід вбачати важливу правову гарантію. Якщо в майбутньому АРМА отримає додаткові можливості для пошуку та відстеження активів за власною ініціативою, то в законі потрібно буде закріпити додаткові гарантії для запобігання будь-якого урядового операційного втручання у зв'язку з такими новими повноваженнями. Зрозуміло, що на даний момент такі повноваження вживати заходи за власною ініціативою не на часі.

Хоча команда приймає до уваги запевнення влади, що досі не було спроб операційного втручання зі сторони Кабінету Міністрів чи Президента, це не гарантує, що таке не відбудеться в майбутньому. Примітно, що в Законі «Про АРМА» немає висловлювання, яке офіційно стверджувало б, що в операційній діяльності голова АРМА або його співробітники не можуть приймати наказів від будь-якої іншої особи, в тому числі міністрів. Шкода, адже таке формулювання є в статті 12 (Контроль за діяльністю Національного агентства) стосовно членів комісії, призначених для

проведення щорічних зовнішніх оцінок діяльності АРМА. Незалежні оцінки, про які йдеться у статті 12, окремо обговорюються нижче. Тут достатньо лише звернути увагу на те, що призначені члени комісії згідно зі статті 12 Закону «Про АРМА» повинні «діяти незалежно», і положення детально зупиняється на цьому, формулюючи чітку вимогу «не виконувати будь-яких доручень, вказівок, наданих будь-якою особою» - ймовірно, щоб захистити від усіляких спроб диктувати конкретний результат.

Незалежно від того, чи отримає АРМА у майбутньому повноваження діяти з власної ініціативи, радимо чітко сформулювати позицію про операційну незалежність АРМА в Законі «Про АРМА», адже відповідно до статті 2 (5) Закону «Про АРМА» всі інші закони належить застосовувати в частині, що не суперечить Закону «Про АРМА». Нове положення Закону «Про АРМА» щодо операційної незалежності та публікація відкритого зведення практичних правил, рекомендованого вище (посилаючись на ст.2 (5) та запропоноване нове положення про незалежність у Законі «Про АРМА» ), схвалена Прем'єр-міністром, спільно можуть протягом певного часу бути ефективними для послаблення внутрішнього або міжнародного занепокоєння щодо операційної незалежності АРМА, як би тісно воно не мусило б працювати з урядом за порядком, який Україна встановила для Агентства.

**Рекомендація: У Закон «Про АРМА» необхідно внести поправки, щоб підкреслити оперативну незалежність АРМА, включивши в статтю 9 формулювання, що відображатиме положення статті 12 (1) (щодо членів комісії зовнішнього контролю): «Під час виконання всіх оперативних функцій АРМА голова та працівники АРМА працюють незалежно і не повинні отримувати або виконувати будь-яких розпоряджень або інструкцій щодо оперативної діяльності АРМА з боку міністрів або осіб, що діють від їхнього імені».**

#### **6.9.9. Контроль за проведенням щорічної незалежної зовнішньої оцінки**

Варто зазначити, що голова АРМА несе персональну відповідальність за діяльність АРМА відповідно до ст.7 Закону «Про АРМА». Хоча в більшості країн це не прописано чітко в законодавстві, більшість керівників відомств, як правило, несуть особисту відповідальність, коли виникають серйозні помилки, та подають у відставку або їх просять подати у відставку. Таким чином, на практиці ми отримуємо небагато, лише видаливши це висловлювання зі статті 7.

Єдиною прямою сферою контролю, спеціально визначеною Законом «Про АРМА» для Кабінету Міністрів, є призначення одного члена комісії для проведення щорічної незалежної зовнішньої оцінки АРМА, яка передбачена в ст. 12 Закону «Про АРМА», та яка може призвести до дострокового припинення дії договору голови АРМА за ст. 3 (4).

Стаття 3(4) Закону «Про АРМА» передбачає, що повноваження голови припиняються з багатьох звичайних причин, в тому числі стан здоров'я, недієздатність та кримінальне переслідування, які є беззаперечними. Важливішим є стаття 3 (4), пункт 9, який, схоже, вимагає автоматичного припинення повноважень на підставі «наявності висновку зовнішньої оцінки діяльності Національного агентства відповідно до статті 12 цього Закону про неефективність діяльності Національного агентства та неналежне виконання обов'язків його Головою». Незрозуміло, чи існує будь-яка свобода дій стосовно припинення повноважень Голови у разі негативного звіту про оцінку. В англійській версії слово «shall» є наказовим. Воно стосується нас, якщо не існує жодної свободи дій у питанні про дострокове припинення повноважень Голови у випадку будь-якого звіту з негативними результатами.

Схема незалежної оцінки за ст.12 Закону «Про АРМА» складається з двох елементів - професійного зовнішнього аудиту та перевірки, здійсненої «Комісією із зовнішнього контролю». Саме звіт про перевірку останньої може призвести до дострокового припинення контракту з головою. У наступному розділі буде розглянуто професійну складову щорічної оцінки.

#### **6.9.10. Професійний зовнішній аудит**

Передбачається, що зовнішні аудитори спершу здійнять професійний зовнішній аудит, а тоді за роботу візьметься комісія із зовнішнього контролю, передбачена ст. 12 (1) Закону «Про АРМА».

Згідно закону форму та зміст професійного аудиту має затвердити Кабінет Міністрів. Це не означає, що Кабінет Міністрів визначає питання, які потрібно охопити. Очікується, що професійні аудитори висуватимуть Кабінету Міністрів пропозиції для затвердження. Співрозмовники, з якими це було обговорено, вбачали в цьому не що інше, як формальну вимогу. Тим не менш, це питання не перевірене, оскільки ще не було встановлено жодних термінів для проведення першого професійного аудиту. Може постати питання: якщо затвердження форми і змісту аудиту Кабінетом Міністрів є лише формальним, чому воно повинне бути в Законі?

Команда порекомендувала б розглянути можливість видалити цю вимогу з Закону, оскільки вона підвищує ймовірність, принаймні для Кабінету міністрів, самостійно розглядати, які елементи слід включити до аудиту. Форма та зміст зовнішнього аудиту повинні визначатися професійними зовнішніми аудиторами після консультації з головою АРМА. Остаточні рішення щодо змісту приймають зовнішні аудитори. У разі необхідності остаточні умови аудиту можуть бути передані Кабінету Міністрів лише з метою ознайомлення - для подальшого віддалення міністрів від операційних питань, які буде включено до аудиту.

**Рекомендація: Умови професійного зовнішнього аудиту як частини щорічної оцінки АРМА мають визначити призначені аудитори після консультації з головою АРМА. Форма та зміст аудиту не потребує**

**погодження Кабінету Міністрів. У разі необхідності остаточний зміст плану аудиту можна передати Кабінету Міністрів лише з метою ознайомлення.**

#### **6.9.11. Комісія із зовнішнього контролю**

Другим елементом незалежної зовнішньої оцінки є робота, що здійснюється комісією із зовнішнього контролю. Передбачається, що ця комісія матиме доступ до звіту професійного аудитора, але це не зрозуміло з Закону.

Закон «Про АРМА» вимагає, щоб до складу комісії входили три спеціалісти з відповідним десятирічним досвідом роботи у сфері, яку передбачає АРМА, та з бездоганною діловою репутацією. Президент, парламент та **Кабінет Міністрів України** визначають по одному члену комісії (що, як зазначено вище, є єдиним прямим повноваженням по відношенню до АРМА, наданим Законом для Кабінету Міністрів)

Необхідно, щоб Комісія діяла незалежно і, як зазначалося вище, не виконувала будь-яких розпоряджень чи інструкцій від будь-якої особи. Тим не менш, проста вимога до політичного призначення членів комісії відразу викликає питання про те, наскільки незалежним може насправді бути такий звіт, не беручи до уваги правову вимогу до членів комісії не виконувати вказівки інших осіб.

У Законі «Про АРМА» передбачено положення, що дозволяють членам комісії отримувати доступ до документації АРМА (з урахуванням обмежень щодо документів, які підпадають під Закон про конфіденційність) та надають конфіденційні співбесіди із співробітниками АРМА та іншими зацікавленими сторонами АРМА. Їхні висновки додаються до річного звіту про діяльність АРМА.

Як видається, немає визначеної методології для цієї оцінки. Теоретично, експерти можуть самостійно складати свою власну методологію, не звертаючись до голови агентства або будь-кого іншого.

Влада оголошувала про ці посади. Очевидно, кожен із трьох органів висуне свого претендента зі списку кандидатів, складеного їх секретаріатами.

Команда вважає, що цей елемент зовнішньої оцінки потребує подальшого допрацювання в контексті спеціалізованої роботи АРМА. Навіть якщо знайти 3 фахівці з необхідними компетенціями, відсутність будь-якої узгодженої методології для проведення оцінки, може викликати занепокоєння щодо суб'єктивності оцінки. Найбільше занепокоєння викликає те, що теоретично погано обґрунтована та негативна оцінка може призвести до припинення повноважень Голови. Те, як ця оцінка зараз побудована, можна тлумачити як потенційний інструмент контролю.

У будь-якому випадку до цього часу ще не знайшлося кандидатів, які б захотіли взяти на себе оголошені функції, що, зрозуміло, не буде оплачуватись. Секретаріат

Кабінету Міністрів не передбачив жодних альтернативних рішень, у випадку, якщо ніхто не проявить бажання здійснити оцінку.

Зовнішня оцінка професійними аудиторами є дуже доцільною і повинна продовжуватись, незалежно від того, чи наявні відповідні члени комісії, які зможуть виконувати свої функції зовнішнього контролю, встановлені державою.

Порядок зовнішньої оцінки комісією з питань зовнішнього контролю варто переглянути. Якщо це досі вважається важливим елементом щорічної зовнішньої оцінки, слід запропонувати конструктивні зміни до порядку її здійснення. Вони повинні включати погоджену та прозору методологію оцінки з рядом чітких, об'єктивних виправлень, за якими можуть проводитися оцінки. Необхідно забезпечити належне фінансування для залучення фахівців відповідних кваліфікацій.

Якщо цього все ж недостатньо для залучення потрібних людей, цей аспект процедури контролю слід вилучити з законодавства і покладатися винятково на щорічний професійний зовнішній аудит, але без можливості автоматичного припинення повноважень голови у випадку негативних результатів.

Голова завжди повинен мати можливість виправити невідповідності, вказані в аудиторському звіті, і, за можливості, не порушуючи безпеку, публічно (можливо, у відкритому парламентському слуханні) відповісти на питання, підняті під час професійного аудиту. Можна **розглянути** дострокове припинення повноважень Голови за наявності 2 або більше негативних щорічних оцінок, здійснених зовнішніми аудиторами.

Якщо члени комісії залишатимуться також частиною процесу зовнішньої оцінки, слід розглянути той самий підхід щодо їхніх негативних звітів, тобто розглянути питання про припинення повноважень лише після отримання 2 або більше негативних звітів на основі об'єктивних критеріїв.

**Рекомендації: Зовнішній аудит професійними аудиторами слід провести, як тільки це стане можливим на практиці. Питання оцінки Комісією із зовнішнього контролю варто переглянути.**

**Слід підготувати чітку та прозору методологію для членів комісії з узгодженими критеріями, за якими можна буде здійснити об'єктивну оцінку діяльності. В ідеалі це варто підкріпити поправками до Закону «Про АРМА».**

**Необхідно забезпечити належне фінансування для залучення осіб відповідної кваліфікації для роботи в складі комісії.**

**Негативні результати оцінки не повинні автоматично призвести до дострокового припинення повноважень Голови, якому слід надати можливість виправити виявлені невідповідності.**

**Якщо після виконання цих кроків не буде знайдено відповідних кандидатів для участі в комісії, слід відмовитися від цього елементу зовнішньої оцінки, а відтак професійний аудит стане єдиним підґрунтям зовнішньої оцінки. Якщо необхідно розглянути питання про припинення повноважень Голови, це має здійснюватись лише на підставі двох або більше зовнішніх оцінок з негативними висновками.**

#### **6.9.12. Стаття 12(2) Громадський контроль за діяльністю Національного агентства**

Як зазначається, стаття 12 передбачає створення ради громадського контролю, склад якої затверджується Головою Національного агентства, з дев'яти осіб на підставі результатів інтернет-голосування. Роль Ради полягає в тому, щоб допомогти агентству стати більш ефективним та забезпечити його автономність.

Громадська рада є важливим незалежним спостерігачем того, як регулюються відносини між урядом та АРМА, чи розуміють та поважають кордони між урядом та незалежним АРМА. Чи буде Рада завжди в змозі визначити спроби втручання в операційні прерогативи АРМА може бути спірним питанням. Однак, вона може бути корисним союзником і громадським захисником АРМА проти необґрунтованого втручання політичних органів - якщо міністрами або парламентом запропоновано дії для послаблення АРМА.

Принаймні один із членів Громадської ради вважав, що підтримка АРМА зі сторони уряду була низькою, тобто, низькою в плані ресурсів, що впливає на автономність та незалежність АРМА.

#### **6.9.13. Інші правові гарантії**

Інші правові гарантії діяльності АРМА можна знайти в Конституції, зокрема в ст. 129 (1), яка забезпечує виконання судових наказів. Такий захист особливо актуальний для аргументів щодо судових рішень про передачу майна для АРМА. У цьому контексті команді відомо про наказ судді Адміністративного суду, яким нібито забороняється розпорядження слідчого судді, згідно якого відбувається передача майна для АРМА у кримінальному розслідуванні. Це та інші юридичні виклики обговорюються нижче в розділі, присвяченому застосуванню правової бази на практиці.

#### **Обсяг, у якому забезпечується інституційна та операційна незалежність АРМА згідно правової бази**

Правова база, в межах якої здійснює свою діяльність агентство, є складною і в ній існує багато неоднозначностей. Вселяє надію те, що принаймні Закон "Про АРМА", схоже, переважає над іншими законодавчими актами, які можуть більш відкрито втручатися в його операційну незалежність. Ст. 9 Закону «Про АРМА» варто змінити відповідно до загаданих вище рекомендацій, а опубліковане Зведення практичних

правил (в ідеалі юридичний кодекс), схвалене Прем'єр-міністром, як це було рекомендовано, додатково встановить необхідні межі між АРМА, у провадженні його діяльності, та урядом. Разом ці зміни можуть певним чином запевнити громадськість та іноземних партнерів, що ці кордони розуміють та поважають. Інші рекомендації, викладені в цьому розділі, також додадуть подальшої стабільності до правової позиції АРМА та посилять її незалежність.

#### **6.9.14. Забезпечення інституційної та операційної автономності АРМА на практиці**

АРМА - це новий орган, уповноважений здійснювати певні заходи, які в інших випадках виконує поліція, прокурори та, можливо, виконавча служба суду. Таким чином, деякі суб'єкти у системі можуть вважати, що АРМА та її автономність є загрозою для їхніх установ.

Саме існування АРМА слід розглядати як загрозу корумпованим чиновникам та іншим злочинцям, які отримують доходи з економічної та організованої злочинності.

Тому існує стимул для об'єктів АРМА та інших опонентів оскаржувати його повноваження та юридичні рішення, прийняті відповідно до Закону «Про АРМА», де це можливо.

Опоненти АРМА також можуть «втручатися» в АРМА відкрито або пасивно - не співпрацюючи з АРМА (зокрема, не направляючи справи до АРМА, які перебувають у межах його компетенції). Ці практичні питання розглядаються нижче.

##### **6.9.14.1. Загроза фізичної розправи**

Персонал АРМА зазнав фізичного залякування, прагнучи забезпечити виконання судового наказу на свою користь у одній справі та через відсутність підтримки АРМА з боку поліції чи інших правоохоронних органів за цих обставин. Існує чітка необхідність (якщо потрібно зберегти та дотримуватись незалежності та автономності АРМА та втримати її персонал) для АРМА закликати правоохоронців, щоб вони підтримували та захищали його співробітників при виконанні судових розпоряджень на його користь.

**Рекомендація: Потрібно швидко розробити механізм роботи та за необхідності підкріпити його на законодавчому рівні, для забезпечення оперативного та належного захисту персоналу АРМА правоохоронними органами при виконанні наказів на їхню користь, коли це необхідно.**

##### **6.9.14.2. Юридичні виклики**

По-перше, юридичні виклики неминучі в будь-якій системі, в основі якої лежить верховенство права. Їх не обов'язково слід розглядати як неправильні або трактувати як втручання. З письмових матеріалів, наданих команді ще до її

ознайомчо-інспекційного візиту в серпні та під час цього візиту, вона дізналася про юридичні виклики труднощі, пов'язані з роботою АРМА, відомі на той час.

З першим реальним юридичним викликом зіштовхнулися на початку цього року, коли, як зазначалося вище, суддя Київського окружного адміністративного суду «заборонив» (і фактично намагався спростувати) постанову 2017 року, винесену слідчим суддею під час розгляду кримінальної справи, за якою майно, що належало підозрюваному і обвинуваченому (колишньому міністру) було арештоване та передане АРМА. АРМА, звичайно, оскаржило це розпорядження судді адміністративного суду. Про «втручання» у цю справу суддею Адміністративного суду було також повідомлено НАБУ. Команда не була певна, чи існує факт корупції, пов'язаний з рішенням судді адміністративного суду. Зрозуміло, що кримінальне провадження відкривається проти судді виключно за винесення незаконного рішення з його внесенням у відповідне провадження відповідно до положення Кримінального кодексу, яке Група держав по боротьбі з корупцією (GRECO) критикувала у своєму останньому звіті (і яке вона рекомендувала скасувати). У будь-якому разі питання щодо виклику для наказу слідчого судді у випадку з АРМА, як кажуть, буде зараз вирішуватися. Заявлене рішення судді адміністративного суду не має «прецедентного» значення, що стосується української правової системи.

Тим не менш, було повідомлено про ще близько 20 інших юридичних викликів, які потрібно вирішити. АРМА здавалося спокійним щодо більшості цих юридичних викликів Вони вважали, що багато з них мають технічний характер і, ймовірно, будуть врегульовані з часом або в остаточному підсумку не будуть вирішені.

Нещодавно відбулася потенційно серйозніша подія: заява до Конституційного суду від 56 депутатів парламенту, що піддали сумніву основні повноваження АРМА щодо управління активами за Законом «Про АРМА». В даний час мотиви цих депутатів незрозумілі. АРМА цілком справедливо публічно оголосило, що якщо ця заява розглядатиметься Конституційним судом, АРМА її активно оскаржуватиме. Якими б не були юридичні підстави цієї заяви, викликає занепокоєння те, що проблема походить від парламентарів щодо законодавства, яке зовсім нещодавно ухвалив сам парламент.

Виходячи з короткого викладу підстав, зазначених у заяві, очевидно, що будь-яке з порушених у ній питань можна так само легко порушити в інших кримінальних чи цивільних процесах, в яких вилучається майно, і законність цих положень може оскаржуватись, пройшовши цей самий шлях до апеляційних судів. Схоже, АРМА загалом зможе оскаржити питання, порушені в заяві, посилаючись на міжнародну практику та судову практику ЄСПЛ, яка є добре відомою в цій галузі. Якщо Конституційний Суд зможе вибірково обирати питання з заяви, він може обрати питання конституційності положень, що дозволяють АРМА на власний розсуд вирішувати щодо **продажу чи управління** вилученими активами.

Серед плюсів є те, що зіткнення з таким конституційним викликом і перемога над ним може виявитися вигідним в перспективі для АРМА - відтак забезпечити більшу



правову стійкість для своєї подальшої роботи. Але ця заява підкреслює те, що АРМА все ще може мати опонентів на впливових посадах і що правова база деяких повноважень АРМА стосовно управління активами буде залишатися невизначеною, якщо Конституційний суд прийме цю заяву.

#### **6.9.14.3. Опір співпраці / Зволікання у наданні відповіді на запит АРМА**

Стаття 10(1)(2) Закону «Про АРМА» передбачає доступ АРМА до важливого джерела інформації - Єдиного реєстру досудових розслідувань. Здавалося б, доступ до цього реєстру був спірним питанням, коли було прийнято це ретельно сформульоване положення. Закон дозволяє АРМА отримати доступ «в обсязі, визначеному спільним наказом Генеральної прокуратури України та Національного агентства». АРМА функціонує вже приблизно рік, і зрозуміло, що прогресу із спільним наказом поки не досягнуто. Незрозуміло, чи це пов'язано з бюрократією, чи з перешкоджаннями. Звичайно, АРМА хоче вирішити цю проблему, але вважає, що ГП не співпрацює. Це не те питання, яке голова АРМА може офіційно підняти у Кабінеті Міністрів для прийняття рішення, адже ГП повністю незалежна від Кабінету Міністрів.

Тим не менш, неясно, чому Кабінет Міністрів не може дізнатись про успішність за статтею 10 (1) (2) Закону «Про АРМА», яка вимагає надання відповіді від голови АРМА про досягнутий на той момент прогрес - з огляду на термін, який може бути встановлений Кабінетом Міністрів для завершення спільного наказу, що вимагається згідно закону. Не надаючи жодних офіційних рекомендацій, радимо розглянути такий підхід.

Команді також повідомили про проблему, що існувала в Державній казначейській службі (ДКС) з березня цього року. ДКС є частиною Міністерства фінансів. Команда з проведення оцінки повідомила, що ДПС категорично відмовляється виконувати розпорядження суду, яке вимагає передати речові докази (505,7 млн. гривень готівкою) в розпорядження АРМА. З цього приводу команді спершу розповіли, що АРМА вважає, що йому бракує важелів; це виглядало дивним, адже секретаріат Кабінету Міністрів може координувати питання між міністерствами та державними виконавчими органами зі спеціальним статусом, такими як АРМА. Зараз голова АРМА взаємодіє у двосторонньому порядку з міністром фінансів щодо цього питання. Якщо голова АРМА в двосторонньому порядку не досягне успіху в Міністерстві фінансів щодо цього питання, він повинен розглянути інші варіанти. Якщо існує юридична процедура, яку можна застосувати, щоб змусити Міністерство фінансів дотримуватися рішення суду, слід розглянути таку можливість. Перед тим, як зробити це, було б доцільно підняти це питання в Кабінеті Міністрів для обговорення та вирішення, щоб уникнути незручної судової процедури, розпочатої АРМА проти міністерства.

#### 6.9.14.4. Судді та суди

Невтішними є статистичні дані, згідно з якими у 2017 році Суди (слідчі судді) не звертались до АРМА на підставі ст. 9 (3) Закону «Про АРМА» та лише 1 раз звертались у 2018 році. Незрозуміло, чи це відбувається через недостатньо ефективну інформаційно-роз'яснювальну роботу АРМА для судів щодо його повноважень чи в результаті інституційного опору АРМА зі сторони судів / слідчих суддів. Неясно також, чи обговорювало колективно цю стратегічну проблему вище керівництво.

Схоже, варто запустити нову ініціативу щодо підвищення обізнаності про АРМА в судах. Радимо спершу обговорити це питання разом з усім вищим керівництвом і спільно погодити стратегію. Можливо, як зазначалося раніше, на одну з груп вищого керівництва слід покласти тематичну відповідальність за розробку нової стратегії, або ж покласти відповідальність на вище керівництво щодо географічного охоплення за проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи в суді. В межах цієї подальшої ініціативи АРМА повинне залучати найкращих спеціалістів з поширення інформації та, можливо, членів Громадської ради.

У довгостроковій перспективі роль АРМА повинна бути стандартним пунктом у всіх тренінгах для суддів та судів. Якщо таке завдання ще ніхто не виконує, то слід покласти на когось з працівників АРМА відповідальність (або мету / завдання, за виконання якого їх оцінюватимуть) за підтримання зв'язку з тими, хто відповідає за навчання суддів, щоб сприяти отриманню бажаного результату.

**Рекомендація: Керівники АРМА мають разом розглянути, яким чином краще вирішувати питання браку звернень до АРМА з боку судів та слідчих суддів.**

**Необхідно підготувати нову стратегію для вирішення цієї ситуації. Така стратегія має передбачати подальше залучення працівників АРМА, що володіють відповідними комунікаційними навичками. Вона також повинна включати в себе співпрацю з тими, хто відповідає за підготовку суддів, щоб гарантувати, що роль АРМА є стандартним пунктом у навчальному курсі для судів та слідчих суддів у кримінальних розслідуваннях і кримінальних справах.**

#### 6.9.14.5. Звітування перед Кабінетом Міністрів

Хоча команда погодилася з тим, що на сьогоднішній день не було спроб прямого операційного втручання у справах або в процесі встановлення політики у сфері відновлення активів, це не означає, що на практиці АРМА працює окремо від Кабінету Міністрів.

Від АРМА до секретаріату Кабінету Міністрів надходить постійний потік інформації щодо діяльності Національного агентства у вигляді щомісячного звіту. Усі керівники

відділів АРМА долучалися до формування щомісячних звітів, які передають прем'єр-міністрів. Прем'єр-міністр не встановлює завдань для голови агентства, але старші працівники АРМА вважали, що він був добре поінформований про роботу АРМА. Вважається, що в цих щомісячних звітах представлено результати дій, викладених у Планах дій АРМА (які публікують у річному звіті АРМА). Ці плани дій спершу надсилають до Кабінету Міністрів на затвердження.

Варто сказати, що звітування перед відповідальними міністрами щодо штатної укомплектованості, використання ресурсів та успіху у досягненні погоджених планів дій є нормальним для державних установ, що фінансуються з бюджету, по всьому світі. Незрозумілим є обсяг інформації, яка передається міністрам у делікатних справах. Статистичні дані про кількість запитів на відстеження та пошук, що розглядаються АРМА, повинні міститися у таких звітах, однак особисті дані будь-яких осіб, з якими має справу АРМА, видатних чи ні, не слід розголошувати міністрам, доки вони не стануть відомими широкому загалу внаслідок судових розглядів. Жодних роз'яснень щодо цього надано не було. Це слід чітко сформулювати у рекомендованому Зведенні практичних правил.

**Рекомендація: Рекомендоване вище Зведення практичних правил окрім роз'яснення сфер, про які АРМА звітує урядові як центральний орган виконавчої влади з особливим статусом, повинне також чітко сформулювати позицію про те, що особиста інформація осіб, з якими має справу АРМА, не є частиною звітності АРМА для міністрів (формально чи неформально).**

Як зазначалося раніше при розгляді моніторингу та оцінки, питання, що стосуються АРМА, також представлені у Плані дій Прем'єр-міністра. Питання, які він охоплює, зазвичай не є суперечливими, і їхнє включення, мабуть, досить корисне для досягнення загальних цілей АРМА. Наприклад, чітке посилення в Плані дій Прем'єр-міністра на важливе завдання АРМА щодо створення та впровадження Єдиного реєстру вилучених активів демонструє політичну прихильність до основної мети АРМА, яка, як вже зазначалося, вимагатиме активної підтримки інших відомств для досягнення ефективних результатів. Питання розробки пропозицій щодо внесення змін до Закону «Про АРМА» також присутнє у Плані дій Прем'єр-міністра у цьому році та, схоже, свідчить про політичну прихильність уряду до ефективності АРМА.

Обнадійливим є те, що ініціативи, пов'язані з АРМА, про які йдеться в політичному плані дій прем'єр-міністра, запропонувало агентство. Це була відповідь АРМА на загальний заклик до міністерств та відомств Секретаріату Кабінету Міністрів щодо відповідних питань, стосовно яких Прем'єр-міністр міг би поставити свій підпис. Команда не вважає, що включення ініціатив АРМА до такого політичного плану дій підриває незалежність АРМА. Однак команда була б стурбована, якби питання у такому плані були ініційовані та застосовані до АРМА політичним керівництвом.

Немає підстав сумніватися в запевненнях, отриманих командою з проведення оцінки, про відсутність втручання в операційну діяльність чи в процес розробки політики АРМА. Незрозумілим було, як часто, якщо взагалі це відбувалось, у Кабінеті обговорювали АРМА поза межами бюджетного процесу.

Щоправда, відносини між АРМА та Кабінетом Міністрів є досить близькими. Голова іноді повідомляє секретаріат Кабінету міністрів щодо основних подій, таких як отримання в розпорядження великих суб'єктів господарювання. Це знову ж таки не обов'язково впливає на незалежність АРМА, оскільки, на наш погляд, високопоставлені міністри мають право отримувати інформацію щодо подій, про які їх можуть запитувати. Але від АРМА до Кабінету Міністрів передається велика кількість інформації. При цьому важко визначити, в якому обсязі надається інформація.

Прем'єр-міністр або секретаріат Кабінету міністрів, очевидно, можуть читати щомісячні звіти та порівнювати їх з річним звітом АРМА, якщо вони уважно стежать за його діяльністю. Вони мають право робити це по відношенню до органу, який фінансується з державного бюджету, та за який вони відповідальні перед парламентом. Кабінет Міністрів, схоже, має чітку поточну картину діяльності АРМА.

Якщо у питаннях, пов'язаних із вивченням матеріалів судових справ / операційною діяльністю, відносини між Кабінетом Міністрів та АРМА практично відсутні, то близькість до уряду, з огляду на теперішню організаційну структуру АРМА, можна пояснити державною підзвітністю.

Тим не менш, рекомендується переглянути ступінь звітування перед урядом з урахуванням меж, які існують між підзвітністю щодо загальної ефективності АРМА та незалежністю АРМА у прийнятті рішень в процесі його операційної діяльності.

**Рекомендація: З огляду на межі, які існують між відповідальністю за загальну ефективність АРМА та незалежністю АРМА у прийнятті рішень в процесі операційної діяльності, обсяг звітування АРМА перед урядом необхідно переглянути і, за можливості, зменшити або спростити.**

#### **6.9.14.6. Бюджетний контроль уряду**

Незалежному агентству потрібен загальний річний бюджет, погоджений з урядом до початку бюджетного року. Без цього воно не зможе впевнено планувати заходи для здійснення своєї діяльності.

Схоже, що протягом 2016 року на затвердження не було подано жодного незалежного бюджетного запиту АРМА, що зрозуміло, адже ті витрати, які були понесені на цих ранніх етапах планування (задовго до того, як агентство розпочало функціонувати), міг просто підхопити уряд. Не було погоджено жодного офіційного бюджету між Національним агентством та урядом у 2016 році. У 2017 році було виділено кілька бюджетних асигнувань. Агентство розпочало здійснювати свою діяльність лише у третьому кварталі того ж року. Це фінансування українського

уряду було підкріплено міжнародною технічною допомогою, в рамках якої Міністерство закордонних справ Данії надало Національному агентству комп'ютерні засоби, інше обладнання та програмне забезпечення. Незрозуміло, чи було надане українським урядом інше фінансування (крім фінансування зарплат) у 2017 році. Також неясно, чи вирішення питання загального фінансування АРМА могло бути причиною тривалого етапу планування до початку його роботи.

АРМА подало офіційний незалежний запит на фінансування з державного бюджету в 2018 році. Якщо дані, наведені у відповідях в анкеті, є цілком точними, запит був поданий на 470 006 300 гривень. Не відомо, що становила ця сума з точки зору витрат. Схоже, що в такому випадку цей запит на бюджет не передбачив усіх операційних та службових витрат агентства. Як зазначалося раніше, витрати зовнішніх постачальників покриваються самими постачальниками, вираховуючи їхні витрати з вартості / продажу активів, якими вони керують.

Насправді, цей бюджетний запит було погоджено в розмірі 253 213 400 грн. (Приблизно 8 млн. Євро), що, як стверджувалось, становить 53,9% від початкового запиту. Звичайно, стосовно всіх бюджетних асигнувань проводяться переговори між вищими та нижчими рівнями, оскільки урядам потрібно заощадити гроші. Але оскільки поданий запит не охоплював усі витрати Агентства, таке врізання коштів викликає питання. Голова АРМА розповів нам, що він отримує все, що йому потрібно для роботи. Якщо це так, то, схоже, допомога має надходити з інших державних субсидій із загальних державних коштів, і ми припускаємо, що Голова повинен постійно вести переговори для того, щоб його Агентство продовжувало працювати. У такому разі йдеться про нестабільний і непрозорий підхід.

Потенційно наявна бюджетна невизначеність може створити враження, що уряд здатний здійснювати реальний контроль над спроможністю АРМА до ефективної роботи. Теоретично, принаймні за нинішніх умов, він міг відмовити АРМА в ресурсах, необхідним у бюджетному році для виконання своєї незалежної ролі.

За результатами анкетування "неналежне" фінансування називають, як одну з перешкод, що вплинула на незалежність АРМА на практиці. Чи є це твердження правдивим чи ні, ми вважаємо, що АРМА потребує більше державного фінансування.

Нинішній рівень державного фінансування АРМА за рахунок річного бюджетного циклу лише відображає бажання уряду про те, щоб АРМА себе самостійно фінансувало та приносило доходи у державний бюджет. Це зрозуміла позиція, оскільки реальні витрати на управління цим Агентством можуть бути дуже високими. Якщо потрібно внести зміни до Закону «Про АРМА» для одержання певного фінансування в майбутньому з наказів про остаточну конфіскацію, рівень державного фінансування для АРМА може з часом стати менш важливим. Однак, це не відбудеться у найближчому майбутньому. Схоже, АРМА має переконати уряд в необхідності належного та прозорого фінансування Агентства - і, ймовірно, продовжувати робити це щонайменше протягом наступних 5 років - поки користь від

будь-яких змін до законодавства не призведе до збільшення фінансування АРМА внаслідок наказів про конфіскацію. Як би важко це не було, державне фінансування повинно включати витрати на управління активами до видачі наказів про остаточну конфіскацію з причин, викладених раніше. Зобов'язання з боку держави надати адекватне фінансування для повноцінного функціонування АРМА уряд має розглядати як інвестицію.

**Рекомендації: Для посилення позиції АРМА як незалежної установи та до того моменту, як цей орган зможе отримувати часткове фінансування від реалізації наказів про конфіскацію, Національне агентство повинно мати всебічні, належні та прозорі бюджетні розрахунки, узгоджені та включені до державного бюджету до початку кожного фінансового року.**

**Упродовж як мінімум найближчих 5 років рядок бюджету АРМА в державному бюджеті має відображати загальну суму витрат агентства за відповідний рік, включно з витратами на управління вилученими активами до прийняття судових рішень про конфіскацію щодо тих активів, управління якими виконувало АРМА.**

**Висновки про те, наскільки була забезпечена організаційна і операційна автономність АРМА на практиці.**

Жодне агентство, що фінансується державою, ніколи не є абсолютно автономним і незалежним на практиці, і АРМА не є винятком. На наш погляд, АРМА функціонує автономно, але існують значні сфери, в яких його автономність та незалежність можуть бути обмежені: неоднозначними законодавчими положеннями, які можуть дозволити певне втручання зі сторони уряду; деякий брак прозорості у питанні бюджетного забезпечення; і, можливо, через ступінь звітування перед урядом.

Численні рекомендації, наведені в цій оцінці, розроблено для зміцнення незалежності та автономності АРМА й одночасного задля забезпечення публічної підзвітності щодо його незалежної операційної роботи.

## Бібліографія

Ash, T.; Gunn, J.; Lough, J.; Lutsevych, O.; Nixey, J.; Sherr, J.; and Wolczuk, K. 2017 "The Struggle for Ukraine." *Chatham House Report*

CARIN Secretariat. 2015 "Camden Asset Recovery Inter-Agency Network the History, Statement of Intent, Membership and Functioning of Carin. Manual."

CoE, *Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism*, CETS No. 198 of 16 May 2005, in force 1 May 2008.

\_\_\_\_\_. 2005 "Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds From Crime and on the Financing of Terrorism."

Council of the European Union, *Council Framework Decision 2006/960/JHA of 18 December 2006 On Simplifying the Exchange of Information and Intelligence Between Law Enforcement Authorities of the Member States of the European Union*, OJ L 386/89, 29.12.2006.

\_\_\_\_\_. *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*, OJ L 332/103, 18.12.2007.

Commission, E. 2010 "Communication From the Commission to the European Parliament and the Council the Eu Internal Security Strategy in Action: Five Steps Towards a More Secure Europe." COM(2010) 673 final, no. 2010:

European Parliament; and Council of the European Union, *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*, OJ L 127/39, 29.04.2014.

FATF. 2012. *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism and Proliferation. The Fatf Recommendations.*

\_\_\_\_\_. 2012 "Best Practices on Confiscation (Recommendations 4 and 38) and a Framework for Ongoing Work on Asset Recovery."

Fluri, P.; and Badrack, V. 2016. *Anti-Corruption Measures in Ukraine After the Revolution of Dignity: Key Legislative Aspects*. Kyiv: Centre for Army, Conversion and Disarmament Studies.

MONEYVAL. 2017 "Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Measures Ukraine: Fifth Round Mutual Evaluation Report."



Ukraine. 2012 "Criminal Procedure Code of Ukraine." *Official Journal of the Verkhovna Rada*, No. 9-10, No. 11-12, No. 13 of 20 November 2012 No. 9700-V, of 13 April 2012

\_\_\_\_\_. *Law of Ukraine on the National Agency of Ukraine for Identification, Tracing and Management of Assets Derived from Corruption and Other Crimes*, Official Journal of the Verkhovna Rada, No. 11, p. 129 No. 1021-VIII.

UNODC, *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto*, UNGA Res. 55/25, United Nations Convention against Corruption, UN Doc. A/RES/55/25 (8 January 2001).

\_\_\_\_\_. *United Nations Convention against Corruption*, UNGA Res. 58/4, United Nations Convention against Corruption, UN Doc. A/RES/58/4 (21 November 2003).

\_\_\_\_\_. 2009. *Technical Guide to the United Nations Convention Against Corruption*. Vienna:

USDOJ. 2016 "Policy Manual: Asset Forfeiture Policy Manual."





## Апнех I. Методологія

### 1. Мета і завдання

Метою такої технічної оцінки є подальше посилення спроможності та функціонування АРМА шляхом оцінки його ефективності й продуктивності та визначення його потреб.

Завдання оцінки полягають в тому, аби отримати описову та аналітичну інформацію про фактичні результати діяльності АРМА, дослідити, чи було розроблено внутрішні системи АРМА належним чином та чи ефективно їх використовували упродовж періоду оцінки, а також з'ясувати, якими є внутрішні й зовнішні ризики для ефективної роботи АРМА та як їх можна пом'якшити. Хоча операційна та інституційна автономія АРМА не є основним предметом оцінки, тут її також розглядатимуть як важливу умову ефективного функціонування агентства.

Оцінка спрямована як на минуле, позаяк вона оцінює попередні показники, так і на майбутнє, оскільки вона надає рекомендації щодо вдосконалення.

Технічна оцінка АРМА має на меті забезпечити незалежну, об'єктивну, неупереджену професійну оцінку в межах своєї сфери. Оцінку проводила Антикорупційна ініціатива Європейського Союзу (EUACI) на замовлення АРМА. Оцінку з боку EUACI виконували пані Джил Томас, пан Джон Рінгут та пан Педро Гомес Перейра, які відповідно несли відповідальність передусім за визначення й відстеження активів, розроблення політики та управління активами. Висновки за результатами технічної оцінки підготували спільно всі троє експертів.

Отримані результати та рекомендації буде надано АРМА в письмовій формі.

### 2. Обсяг

Ця технічна оцінка АРМА спрямована на оцінювання ефективності, продуктивності та автономії АРМА.

Під ефективністю розуміють ступінь відповідності діяльності АРМА завданням Агентства в межах періоду проведення оцінки. Відповідно до законодавства, яке стосується АРМА, головні завдання Національного агентства можна описати так:

- a. Визначення та відстеження активів, які можуть бути вилучені в процесі кримінального провадження.
- b. Управління активами, які було вилучено або конфісковано на підставі рішення суду чи зі згоди власника.
- c. Розробка політики.

У ході оцінки також розглянуто ефективність АРМА у контексті виконання власних завдань, тобто те, наскільки економічно ресурси/вкладення (кошти, експертиза, час тощо) перетворюються на результати.

### 3. Процес

Під час оцінки було застосовано такі заходи:



1. Базовий опитувальник. АРМА було запропоновано заповнити базовий опитувальник для надання інформації про свій мандат, операції, заходи, результати та вплив діяльності, а також для здійснення власного оцінювання своїх можливостей та проблем.
2. Упродовж двох окремих місій зі встановлення фактів 18-20 червня та 6-10 серпня 2018 року було проведено структуровані усні опитування ключових зацікавлених сторін у межах АРМА та поза його межами:
  - a. Керівництво АРМА (голова, заступники голови)
  - b. Управління АРМА (директори департаментів)
  - c. Національне антикорупційне бюро (НАБУ), Національна поліція, інші слідчі органи
  - d. Державна виконавча служба (ДВС)
  - e. Генеральна прокуратура
  - f. Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП)
  - g. Представники Кабінету Міністрів
  - h. Державна служба фінансового моніторингу (ДСФМ), Національне агентство з питань запобігання корупції(НАЗК) та інші органи
  - i. Суспільні організації (антикорупційні, із захисту прав людини)
  - j. Донорські організації та проекти технічної допомоги, дипломатичні представництва.

З метою забезпечити відверте та відкрите обговорення індивідуальні опитування проводили конфіденційно, особистих даних респондентів розкрито не буде. Точний список опитуваних визначали експерти.

#### **4. Оцінюваний період.**

Оцінюваний період починається з моменту призначення директора АРМА (грудень 2016 року) та завершується до першої місії Групи оцінювання зі встановлення фактів.





## **Апнех ІІ. Показники для вимірювання ефективності АРА в країнах ЄС**

Повідомлення Європейської комісії щодо стратегії внутрішньої безпеки<sup>35</sup> розглядає створення в Союзі ефективних агентств із розшуку активів як одне з пріоритетних завдань. Зокрема державам-членам пропонують до 2014 року створити офіси з повернення активів, що матимуть необхідні ресурси, повноваження та підготовку, а також можливість обміну інформацією. Очікують, що до 2013 року Єврокомісія розробить загальні показники, за якими держави-члени зможуть оцінювати ефективність таких офісів.

На 2-й Загальноєвропейській конференції високого рівня, яка стосувалася АРА та відбувалася 6-7 грудня 2010 року в Брюсселі, Комісія і Європол запропонували розпочати роботу над можливими шляхами оцінки ефективності агентств із розшуку активів. Інституції запропонували таких 11 показників для отримання початкових коментарів, які в ході обговорення з учасниками було визначено так:

1. Прямі або непрямі повноваження щодо заморожування активів.
2. Рівень доступу до наявних баз даних та реєстрів.
3. Легкість доступу до фінансової інформації, офіційно або неофіційно, без судового наказу.
4. Доступ до захищеної системи обміну інформацією.
5. Рівень участі в управлінні активами (забезпечення цілісності конфіскаційного ланцюга).
6. Рівень залучення в їхній діяльності контактних центрів CARIN (таким чином запобігання дублюванню зусиль).
7. Успіх у регулярному дотриманні термінів, передбачених шведською ініціативою.
8. Можливість вести статистику щодо своєї діяльності та доступ до судової статистики.
9. Ресурси та потенціал (щодо потреб, скажімо, спроможність діяти як центральний контактний пункт, мінімальна кількість фінансових слідчих).
10. Наявність та участь у відповідних тренінгах.
11. Рівень багатопрофільності у складі АРА.

<sup>35</sup> Commission, European. 2010. "Communication From the Commission to the European Parliament and the Council the Eu Internal Security Strategy in Action: Five Steps Towards a More Secure Europe," COM(2010) 673 final, 2010.



### Annex III. Перелік рекомендацій

У наведеній нижче таблиці відображено всі рекомендації, що містяться в розділі **Error! Reference source not found.** Вони не охоплюють переліку ключових рекомендацій у розділі 3 вище.

<b>1. Агентство з розшуку активів</b>
Після завершення періоду заснування та становлення АРМА повинно розглянути свій статус або структуру, які дозволяли б агентству функціонувати як повноцінному багатопрофільному офісу з повернення активів.
За відсутності власних повноважень заморожувати чи вилучати активи під час виявлення активів, які можуть швидко зникнути, АРМА повинно забезпечити можливість прийняття негайних заходів для заморожування чи вилучення таких активів. Така процедура вимагатиме налагодженого міжвідомчого співробітництва з державними органами, що ініціюють запити, зокрема з державними прокурорами, які можуть подати відповідну заяву до суду на заморожування активів.
Підрозділ із розшуку та відстеження активів має продовжувати стежити за кількістю вхідних і вихідних оперативних запитів та часом, необхідним для відповіді на них, вираховуючи щорічний базовий показник упродовж 3 років. Його необхідно порівняти з рівнями працівників підрозділу, перш ніж збільшити їхню кількість понад 40.
Розширення доступу до реєстрів та баз даних повинно залишатися стратегічною метою підрозділу з розшуку й виявлення активів, оскільки це є основною функцією АРМА.
АРМА має продовжувати вести переговори з установами для отримання безпосереднього онлайн-доступу до інформації, необхідної для відстеження активів. Принаймні щодо державних установ АРМА має розглянути питання про впровадження єдиної контактної мережі та електронної платформи для обміну інформацією між АРМА і відповідною установою. Це має залишатись стратегічною метою підрозділу з розшуку та виявлення активів.
АРМА досягло значних успіхів у забезпеченні доступу до банківської інформації безпосередньо через електронне листування з Національним банком України. Однак команда з проведення оцінки радить працівникам АРМА бути обережними в отриманні доступу до інформації про рахунки, які не зазначено в запитах, поданих до АРМА, без попереднього отримання судового наказу. Доступ, який вони мають наразі, вже відповідає запропонованому стандарту ЄС щодо доступу правоохоронних та прокурорських АРА до банківської інформації.
АРМА досягло значних успіхів у забезпеченні доступу до банківської інформації безпосередньо через електронне листування з Національним банком України.



Однак команда з проведення оцінки радить працівникам АРМА бути обережними в отриманні доступу до інформації про рахунки, які не зазначено в запитах, поданих до АРМА, без попереднього отримання судового наказу. Доступ, який вони мають наразі, вже відповідає запропонованому стандарту ЄС щодо доступу правоохоронних та прокурорських АРА до банківської інформації.

АРМА має використовувати наявні можливості для виконання аналізу фінансових профілів окремих осіб та груп серед установ, яким воно надає підтримку, особливо тих, що не мають такого аналітичного потенціалу.

АРМА має забезпечити наявність відповідної ліцензії на використання аналітичного програмного забезпечення для встановлення факту володіння незаконними активами.

АРМА має навчити своїх працівників, що займаються відстеженням активів, використовувати наявні можливості технічного аналізу в межах агентства з метою розробки документації про результати роботи, яка свідчитиме про корисність та успіх АРМА.

АРМА повинно мати змогу швидко розповсюдити виявлену інформацію щодо можливої злочинної діяльності, активів, які, відповідно до підозр, можуть бути доходами від злочинів, і майна незрозумілого походження як на внутрішньому, так і на міжнародному рівні. Це дозволить правоохоронним органам, органам прокуратури та іноземним відомствам вжити необхідних заходів для розслідування злочинів і заморожування, вилучення та конфіскації активів.

АРМА має звертатися до зовнішніх спеціалістів правоохоронних органів за порадою щодо методів роботи з кількома запитамі, які стосуються тих самих юридичних або фізичних осіб чи активів, аби знайти відповідне практичне та юридичне рішення за такої поширеної в Україні ситуації.

Підрозділ із розшуку та виявлення активів АРМА має й надалі сприяти розвитку можливостей щодо відстеження активів, зокрема коли йдеться про міжнародного співробітництва, із тим аби заохочувати національні органи влади до щораз ширшого використання послуг АРМА.

Для того аби заохочувати до щораз ширшого використання можливостей АРМА у відстеженні активів, необхідно призначити працівників, що займаються відстеженням активів, до відповідних прокурорів та працівників правоохоронних органів із метою зміцнення довіри між установами.

Україна має знайти рішення для того, аби забезпечити обмін інформацією між ДСФМ та АРМА. Укладання угод між АРМА та іншими підрозділами фінансової розвідки суперечить принципам співпраці між службами фінансової розвідки, до укладання таких угод не рекомендують вдаватися.

АРМА має розглянути питання про скорочення термінів для обміну інформацією між установами, вимірюючи час не днями, а секундами, шляхом запровадження





безпечної електронної платформи для надсилання та отримання запитів на відстеження активів, принаймні між тими установами, які подають запити найчастіше.

АРМА має розглянути питання про створення двох окремих оперативних підрозділів із міжнародного співробітництва, одне - у межах підрозділу з розшуку та виявлення активів, а інше - у межах підрозділу з управління активами. Тоді поточний міжнародний підрозділ можна буде перейменувати на підрозділ з міжнародних відносин, оскільки він не оброблятиме жодних оперативних запитів. Це допоможе іноземним відомствам уникнути плутанини у сферах відповідальності.

З метою оперативного обміну інформацією з АРА в країнах ЄС, АРМА має продовжувати вести переговори з Європолем через Міністерство закордонних справ, щоб додати АРМА як компетентний орган у рамках угоди про співпрацю. Це дозволило б забезпечити законний та надійний метод співпраці з АРА в країнах ЄС через платформу обміну інформацією SIENA. АРМА має отримати прямий доступ до платформи безпечної системи обміну SIENA АРА ЄС.

Із Закону «Про АРМА» необхідно вилучити покликання на CARIN, оскільки CARIN не є суб'єктом права, тому її не варто зазначати в рамках національного, регіонального чи міжнародного законодавства.

АРМА має налагодити посилену взаємодію з основними механізмами Інтерполу у сфері обміну інформацією як варіант обміну міжнародними запитами на відстеження тих активів, що не стосуються корупції, а також у випадках, коли інші компетентні органи не є членами StAR (Ініціативи з повернення викрадених активів).

Керівник підрозділу із розшуку та виявлення активів має призначити одного чи двох членів своєї команди для міжнародного відстеження активів, щоб забезпечити можливість накопичити знання про можливості відстеження активів в інших відомствах. Це відбудеться завдяки більш регулярній роботі з міжнародними запитами на відстеження активів.

Не існує жодних юридичних бар'єрів, які б перешкоджали здатності АРМА реагувати на міжнародні запити на відстеження активів. АРМА має продовжувати розбудовувати відносини з іноземними фахівцями у питаннях розшуку активів із метою збільшення кількості запитів на відстеження надходжень активів.

## **2. Агентство з управління активами**

АРМА має проінформувати суди, а також прокурорів та правоохоронні органи, що коли відповідний правоохоронний орган або прокурор мають намір подати запит щодо активів, який опрацьовуватиме АРМА, вони повинні прийняти рішення про залучення АРМА якнайшвидше, аби надати можливість виконати



планування арешту активів.

АРМА повинно вжити заходів для формування керівних принципів, які стосуватимуться арешту активів та яких дотримуватимуться українські правоохоронні органи й Генеральна прокуратура.

Прокурор несе відповідальність за забезпечення планування арешту активів. З цією метою Генпрокуратура та САП мають вжити заходів для гарантування того, що суди усвідомлюють функції АРМА у сфері управління активами і доручають АРМА займатись управлінням вилученими та конфіскованими активами. Крім того, АРМА необхідно залучати якнайшвидше, щоб надати змогу працівникам агентства розробити проект плану арешту у випадках, коли активи, що підлягають вилученню, передаватимуть під управління АРМА.

АРМА має встановити керівні принципи, щоб допомогти правоохоронним органам та прокурорам визначити, за яких обставин активи потрібно вилучити в процесі кримінального провадження, і надавати відповідні коментарі щодо плану арешту активів. Ці керівні принципи мають охоплювати інформацію щодо перспектив успіху; оцінки та визначення вартості майна; вимог до майна, пов'язаних із цінністю; і основних завдань правоохоронної діяльності.

Щодо усіх онлайн-платформ, які використовує АРМА, необхідно вжити таких заходів, які гарантуватимуть, що система купівлі майна через ці онлайн-платформи надаватиме змогу визначати справжню особу людини, яка купує вилучені та конфісковані активи, із тим щоб переконатись, що такі активи не купує ще раз злочинець.

АРМА має розглянути можливість укладання робочих домовленостей із відповідними центральними органами влади (НАБУ, Генпрокуратура та Міністерство юстиції) із метою забезпечення своїх потреб у міжнародному співробітництві щодо вилучення, конфіскації активів та управління ними.

Якщо до Закону «Про АРМА» буде внесено поправки, що дозволятимуть АРМА представляти інтереси України в іноземних відомствах, АРМА має забезпечити наявність належних механізмів співпраці та координації з відповідними центральними органами влади України, аби гарантувати відсутність дублювання зусиль і скоординованість міжнародної стратегії з української сторони.

### **3. Розробка політики**

Із метою підвищення рівня повернених доходів від злочинної діяльності потрібно створити «Комітет із питань повернення активів» (КПА). Його членам необхідно збиратися на регулярній та офіційній основі, і було би ідеально, коли б комітет мав свій бюджет. Така інституція повинна погодити колективний підхід і стежити за реалізацією своїх рекомендацій.

КПА належить розробити національну стратегію повернення активів, стежити за її виконанням (і, можливо, встановити реалістичні цілі) і координувати навчання

з цього питання для всіх партнерів у галузі кримінальної юстиції, зокрема органів правосуддя.

Крім того, у цьому контексті АРМА також варто розробити власне коротке й чітке формулювання Програмної заяви, у якій буде підкреслено роль агентства в підвищенні довіри громадськості до системи кримінального правосуддя через його заходи з конфіскації, зокрема здатність збільшити дохід для держави, який можна застосувати на користь громадськості.

Якщо дозволяють ресурси, рекомендується, щоб в АРМА дотримувалися політики проактивного забезпечення навчання у сфері фінансового розслідування для правоохоронних органів, яке проводитимуть працівники АРМА з відповідними навичками тренерів.

Особи в АРМА, які відповідають за розробку політики щодо показників ефективності АРМА, повинні розробити не лише кількісні, а й якісні показники ефективності. Вони повинні більше консультуватися щодо вимірюваних якісних показників, які можна запровадити та які повніше показуватимуть реальні переваги системи кримінальної юстиції та її сприйняття громадськістю внаслідок роботи АРМА.

По суті, якщо налагоджуватимуться тісніші робочі зв'язки з правоохоронними органами та прокуратурою в ході роботи над конфіденційними справами, потрібно переглянути питання підвищення рівня перевірки персоналу АРМА, який працює над розслідуваннями САП та іншими конфіденційними розслідуваннями правоохоронних органів і плануванням арешту активів.

#### **4. Ведення документації, управління справами та ІТ-спроможності**

Пріоритетом АРМА має бути створення більш підходящої операційної системи управління справами для Підрозділу із розшуку та виявлення активів.

АРМА слід придбати ліцензію на програмне забезпечення для аналізу, щоб мати змогу складати фінансові профілі юридичних і фізичних осіб, а також справжніх бенефіціарних власників активів.

#### **5. Організаційна спроможність АРМА**

Необхідно проінформувати зацікавлені сторони про порядок подання запитів до АРМА від місцевих установ на відстеження активів, щоб заохотити до більш активного використання послуг АРМА. Для поширення інформації на зустрічах, тренінгах та конференціях можна випустити скорочену версію, скажімо, у вигляді брошури. Брошуру CARIN (оперативна процедура) необхідно перекласти українською мовою та долучити до неї інформацію про роль АРМА у запитах CARIN щодо відновлення міжнародних активів.

Підрозділ з управління активами АРМА має вжити заходів для забезпечення ефективного планування арешту у відношенні до активів, що можуть підлягати





вилученню. Таке планування арешту активів забезпечить, або принаймні мінімізує низку ризиків, пов'язаних з управлінням вилученими та конфіскованими активами.

Усі довгострокові стратегічні питання повинні бути доведені до вищого керівництва для повного колективного обговорення. Такі обговорення стратегічної політики рекомендується проводити щонайменше раз на три місяці.

Команда керівників має наразі провести стратегічне обговорення витрат та переваг переходу до регіональних офісів, поки цей проект не перейшов на інший етап.

Для того, щоб забезпечити зобов'язання всіх установ-учасників надати Єдиний державний реєстр активів, на які накладено арешт, вимоги до введення даних відповідними установами повинні бути предметом наказів або розпоряджень, підписаних головами всіх залучених установ. Необхідно спільно узгодити формулювання цих наказів і розпоряджень після обговорення з усіма залученими установами в КПА. Всі відповідні керівники повинні стежити за роботою своїх співробітників при введенні необхідних даних.

Структура заробітної плати для АРМА має залишатись конкурентоспроможною.

Рекомендується створити, опублікувати та постійно оновлювати посібник для персоналу.

Необхідно вжити заходів щодо впровадження постійної програми внутрішніх вступних курсів для всіх нових співробітників, що проводитимуться досвідченими працівниками АРМА в операційних підрозділах. Рекомендується, щоб до програми цих курсів входили презентації роботи кожного підрозділу та основні проблеми, з якими вони стикаються. Операційні практики та процедури, викладені в посібнику для персоналу, також можна включити до цих курсів. Необхідно також розглянути введення постійної програми внутрішнього навчання для підвищення кваліфікації, що буде спрямована на стимулювання мобільності між підрозділами.

Детальні плани персональної підготовки для нових співробітників у операційних підрозділах мають бути узгоджені з відповідними керівниками, що нести відповідальність за забезпечення належного внутрішнього навчання (або додаткового зовнішнього навчання).

Для усіх нових співробітників також необхідно офіційно призначити керівника (нижче рівня керівника підрозділу), для надання підтримки принаймні протягом першого року.

Необхідно розробити шляхи поширення інформації в межах АРМА про роботу в кожному підрозділі для заохочення внутрішньої мобільності та кар'єрного росту.

Необхідно розглянути питання коригування політики набору персоналу після





впровадження процесу внутрішнього навчання та наставництва, з метою залучення більшої кількості людей, що потенційно можуть стати компетентними співробітниками АРМА з необхідним рівнем підготовки та розвитком.

Якщо рекомендації щодо рівнів повноважень у процесі прийняття рішень ще не розглянуті, слід розробити документ відносно рівнів повноважень у процесі прийняття рішень та консультацій з вищим керівним персоналом, як зазначено у звіті.

[Якщо ще не зроблено] Коли бюджетна ситуація буде більш стабільною, слід враховувати делегування рівнів фінансових повноважень керівникам підрозділів, за умови, що вони активно стежитимуть за бюджетним становищем у своїх підрозділах та усвідомлюють вплив кожного бюджетного зобов'язання на загальний результат в межах своєї сфери відповідальності.

У відповідний час слід звернути увагу на отримання керівниками підрозділів щомісячних звітів про управління бюджетом, щоб вони могли відстежувати свої витрати пропорційно до загального річного бюджету та бути в курсі можливих перевитрат. Це стане в нагоді, якщо бюджет є постійним пунктом порядку денного вищого керівництва.

Необхідно проводити регулярні наради на рівні вищого керівництва за участі усіх керівників, у порядок денний яких можуть входити постійні пункти обговорень та інші тематичні питання. Пропонується розподілити міжгалузеві теми між керівниками підрозділів, що можуть нести за них відповідальність під час обговорень на нарадах вищого керівництва. Хоча основні рішення, прийняті вищим керівництвом, мають бути донесені до відома усіх співробітників безпосередньо Головою АРМА, загальну відповідальність за інформування персоналу про неконфіденційні питання, обговорювані на рівні вищого керівництва, несуть керівники підрозділів. Керівникам підрозділів рекомендується проводити регулярні наради на рівні підрозділу для обговорення виконання рішень, прийнятих керівництвом, та результатів роботи підрозділу.

Усім керівникам рекомендується пройти офіційну підготовку з процесу оцінки, а також проведення оцінювальних опитувань та постановки завдань/цілей.





Необхідно чітко визначити роль внутрішнього аудиту. В ідеалі він має охоплювати контроль за системами та ефективністю роботи, а також фінансовий контроль. Якщо внутрішній аудит обмежується фінансовим контролем, необхідно запровадити інші механізми для контролю за системами та ефективністю роботи. Вище керівництво АРМА має якнайшвидше вирішити питання здійснення повного контролю за системами, ефективністю роботи та фінансами.

У будь-якому разі, необхідно збільшити кадрове забезпечення для фінансового аудиту, щоб забезпечити більш широкий та регулярний фінансовий контроль з огляду на важливість питань щодо закупівель, підбору керівників та використання державних коштів, з якими АРМА має справу. Старший експерт з внутрішнього аудиту повинен надати керівництву пропозиції щодо пріоритетів фінансового аудиту на наступний рік і, за погодженням, виконувати ці перевірки як того дозволяють ресурси.

Необхідно переглянути формулювання посадової інструкції старшого експерта із запобігання корупції, щоб уникнути неоднозначностей про те, як слід виконувати роботу.

Особиста відповідальність на цій посаді не несе жодної користі для місії, тож її також слід переглянути.

Експерт із запобігання корупції разом із керівним персоналом має розробити спеціальні заходи для мінімізації виявлених корупційних ризиків, включити чіткі вказівки з етичних питань у контексті роботи АРМА та чітке формулювання політики чесності та непідкупності АРМА разом із кодексом поведінки АРМА. Ці документи мають бути узгоджені з керівництвом АРМА. Рекомендується надати їх співробітникам на загальній нараді, очолюваній головою АРМА та старшим експертом з питань корупції, щоб усім співробітникам було зрозуміло, що від них очікується.

Старший експерт з питань корупції повинен ознайомити персонал АРМА з усіма звітами та рекомендаціями від різних міжнародних органів контролю та надання міжнародної технічної допомоги Україні, зокрема, органу Ради Європи з антикорупційного моніторингу (GRECO) у відношенні до України.

Необхідно організувати навчальні курси або міжнародні семінари з відстеження активів, щоб ознайомити українських слідчих та прокурорів, зокрема працівників Генпрокуратури та центрального органу влади, про можливості відстеження активів за допомогою АРМА та можливості виконання процесу заморожування, арешту, конфіскації та розподілу активів шляхом взаємодії з міжнародною спільнотою із повернення активів.

Для АРМА та обраної групи представників правоохоронних органів та прокурорів необхідно надати спеціальне та цілеспрямоване навчання з управління активами. Їх, у свою чергу, можна навчити повторенню отриманих





знань з цієї теми, тим самим забезпечуючи збереження знань та набуття індивідуальних навичок.

АРМА має вжити заходів для підготовки відповідного персоналу у виконанні оцінки активів з метою планування арешту активів, а також для забезпечення точності та надійності дій, які здійснюють постачальники послуг з управління вилученими активами.

У поєднанні з іншою роботою, рекомендованою для розробки якісних показників ефективності, необхідно запровадити просту систему щомісячного звітування перед головою щодо обсягу роботи та основних кількісних та якісних показників ефективності.

Керівництво має спільно аналізувати та розглядати ці звіти щомісяця з метою оцінки ситуації з ресурсами, тенденцій та сфер, де продуктивність потребує додаткової уваги.

Слід розробити та впровадити систему моніторингу роботи призначених керівників.

## **6. Комунікаційна стратегія**

Необхідно розглянути необхідність залучення підрозділу з розшуку та виявлення активів до сектору комунікацій у відповідний час (коли таємність слідства більше не актуальна і немає ризику заподіяння шкоди кримінальному провадженню), щоб висвітити свої успіхи у певних ЗМІ спільно зі слідчими/прокурорами або окремо. У будь-якому випадку, необхідно завжди консультиватись з юридичним підрозділом щоб визначити, що саме АРМА може публічно заявляти про закриті випадки.

Необхідно продовжити розробку веб-сайту АРМА, щоб забезпечити належне інформування внутрішніх та зовнішніх партнерів АРМА про переваги співробітництва. Він має містити інформацію про роль АРМА в успішно закритих справах.

Комунікаційна стратегія АРМА має включати підвищення обізнаності правоохоронних органів та прокуратури про можливості отримання швидкої інформації та розвідданих з-за кордону для сприяння відстеженню активів через позицію АРМА як національного координатора з відновлення активів в мережі CARIN та INTERPOL, а також інших регіональних мережах з відновлення активів по всьому світу.





Необхідно оформити та швидко впровадити письмову комунікаційну стратегію у поєднанні з розробкою формулювання Місії АРМА та якісних показників ефективності, які демонструватимуть важливу роль АРМА у системі кримінального правосуддя. Необхідно докласти зусиль для координації цієї стратегії з партнерськими установами. Її необхідно щорічно переглядати та, за потреби, оновлювати. Важливо акцентувати увагу на успіхах АРМА та на його внеску в процес кримінального правосуддя.

Варто також звернути увагу на призначення висококваліфікованого професійного менеджера з комунікацій для надання консультацій керівництву АРМА щодо формування публічного профілю. Обов'язки менеджера з комунікацій можуть передбачати дослідження того, яким чином інші АРА за кордоном успішно займаються зв'язками з громадськістю, та надання рекомендацій вищому керівництву. Така особа також має визначити можливості для ширшого залучення громадської ради до просування АРМА та запропонувати стратегії забезпечення більш ефективної комунікації з регіонами/областями.

Менеджера з комунікацій має бути запрошено до участі в нарадах вищого керівництва, на яких обговорюють стратегічні питання, що можуть вплинути на публічний профіль АРМА та на його комунікаційну стратегію.

Голова АРМА та інші співробітники, що володіють комунікативними навичками, мають проводити навчання з засобів масової інформації таким чином, щоб широке коло співробітників АРМА могли брати участь в заходах ЗМІ, інтерв'ю та презентаціях для просування ініціатив АРМА та прикладів успішних справ.

## **7. Зовнішнє сприйняття АРМА**

Щоб підвищити рівень суспільної підтримки роботи АРМА, команда заохочує керівництво АРМА та сектор комунікацій АРМА активно співпрацювати з громадською радою, зокрема з метою формування думок щодо важливої ролі АРМА у відновленні довіри громадськості до системи кримінального правосуддя.

Щоб надати підтримку та розповсюдити інформацію про подальший розвиток публічного профілю АРМА, у найближчі місяці рекомендується провести громадське опитування щодо впливу АРМА, та повторити його через два роки для виявлення змін. АРМА рекомендується звернутися до міжнародних колег з проханням надати коментарі щодо результатів діяльності своїх співробітників на міжнародних форумах. Слід також надалі зв'язатися зі слідчими суддями та судами, які ще не зверталися до АРМА, як це детально описано в рекомендаціях щодо незалежності та автономності.

## **8. Автономність АРМА**

Для подальшого зміцнення операційної автономності АРМА варто уточнити в Законі «Про АРМА» те, що Кабінет Міністрів не може скасувати розпорядження





та постанови АРМА в односторонньому порядку.

АРМА має підготувати коротке зведення практичних правил, які повинен схвалити прем'єр-міністр, надавши відтак дозвіл на публікацію; таке зведення роз'яснює правовий режим, у межах якого працює АРМА, і підкреслює, що під час творення політики у сфері відшкодування та управління активами, а також в операційних питаннях агентство є незалежним від уряду. У контексті досягнення більшої прозорості в цих відносинах таке зведення практичних правил допомогло б пояснити сфери, у межах яких, як передбачено, АРМА періодично звітуватиме уряду як центральний орган виконавчої влади, який фінансовано з державного бюджету та який має спеціальний статус.

Варто приділити увагу доповненню до Закону «Про АРМА», яке потребує такого зведення практичних правил, що з часом стане юридичним кодексом.

Необхідно внести поправки до закону «Про АРМА», щоб голова АРМА міг самостійно вибирати та призначати своїх заступників.

Для посилення незалежності АРМА від політики та уряду рекомендується провести громадські слухання щодо питання заборони міністрам, колишнім міністрам та депутатам висувати свої кандидатури у майбутніх конкурсах на посаду голови АРМА. Якщо існує підтримка таких змін, їх варто здійснити до початку змагання за посаду наступного голови.

У Закон «Про АРМА» необхідно внести поправки, щоб підкреслити оперативну незалежність АРМА, включивши в статтю 9 формулювання, що відображатиме положення статті 12 (1) (щодо членів комісії зовнішнього контролю): «Під час виконання всіх оперативних функцій АРМА голова та працівники АРМА працюють незалежно і не повинні отримувати або виконувати будь-яких розпоряджень або інструкцій щодо оперативної діяльності АРМА з боку міністрів або осіб, що діють від їхнього імені».

Умови професійного зовнішнього аудиту як частини щорічної оцінки АРМА мають визначити призначені аудиторів після консультації з головою АРМА. Форма та зміст аудиту не потребує погодження Кабінету Міністрів. У разі необхідності остаточний зміст плану аудиту можна передати Кабінету Міністрів лише з метою ознайомлення.

Зовнішній аудит професійними аудиторами слід провести, як тільки це стане можливим на практиці. Питання оцінки Комісією із зовнішнього контролю варто переглянути.

Слід підготувати чітку та прозору методологію для членів комісії з узгодженими критеріями, за якими можна буде здійснити об'єктивну оцінку діяльності. В ідеалі це варто підкріпити поправками до Закону «Про АРМА».

Необхідно забезпечити належне фінансування для залучення осіб відповідної кваліфікації для роботи в складі комісії.





Негативні результати оцінки не повинні автоматично призвести до дострокового припинення повноважень Голови, якому слід надати можливість виправити виявлені невідповідності.

Якщо після виконання цих кроків не буде знайдено відповідних кандидатів для участі в комісії, слід відмовитися від цього елементу зовнішньої оцінки, а відтак професійний аудит стане єдиним підґрунтям зовнішньої оцінки. Якщо необхідно розглянути питання про припинення повноважень Голови, це має здійснюватись лише на підставі двох або більше зовнішніх оцінок з негативними висновками.

Потрібно швидко розробити механізм роботи та за необхідності підкріпити його на законодавчому рівні, для забезпечення оперативного та належного захисту персоналу АРМА правоохоронними органами при виконанні наказів на їхню користь, коли це необхідно.

Керівники АРМА мають разом розглянути, яким чином краще вирішувати питання браку звернень до АРМА з боку судів та слідчих суддів.

Необхідно підготувати нову стратегію для вирішення цієї ситуації. Така стратегія має передбачати подальше залучення працівників АРМА, що володіють відповідними комунікаційними навичками. Вона також повинна включати в себе співпрацю з тими, хто відповідає за підготовку суддів, щоб гарантувати, що роль АРМА є стандартним пунктом у навчальному курсі для судів та слідчих суддів у кримінальних розслідуваннях і кримінальних справах.

Керівники АРМА мають разом розглянути, яким чином краще вирішувати питання браку звернень до АРМА з боку судів та слідчих суддів.

Необхідно підготувати нову стратегію для вирішення цієї ситуації. Така стратегія має передбачати подальше залучення працівників АРМА, що володіють відповідними комунікаційними навичками. Вона також повинна включати в себе співпрацю з тими, хто відповідає за підготовку суддів, щоб гарантувати, що роль АРМА є стандартним пунктом у навчальному курсі для судів та слідчих суддів у кримінальних розслідуваннях і кримінальних справах.

З огляду на межі, які існують між відповідальністю за загальну ефективність АРМА та незалежністю АРМА у прийнятті рішень в процесі операційної діяльності, обсяг звітування АРМА перед урядом необхідно переглянути і, за можливості, зменшити або спростити.





Для посилення позиції АРМА як незалежної установи та до того моменту, як цей орган зможе отримувати часткове фінансування від реалізації наказів про конфіскацію, Національне агентство повинно мати всебічні, належні та прозорі бюджетні розрахунки, узгоджені та включені до державного бюджету до початку кожного фінансового року.

Упродовж як мінімум найближчих 5 років рядок бюджету АРМА в державному бюджеті має відображати загальну суму витрат агентства за відповідний рік, включно з витратами на управління вилученими активами до прийняття судових рішень про конфіскацію щодо тих активів, управління якими виконувало АРМА.

Висновки про те, наскільки була забезпечена організаційна і операційна автономність АРМА на практиці.

