

УДК 342.518.5

DOI: 10.15587/2523-4153.2020.199930

НОРМОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ВИЯВЛЕННЯ, РОЗШУКУ ТА УПРАВЛІННЯ АКТИВАМИ, ОДЕРЖАНИМИ ВІД КОРУПЦІЙНИХ ТА ІНШИХ ЗЛОЧИНІВ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

О. А. Шевчук

У статті аналізується правова природа та конституційно-правовий статус правових актів Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом. Розглянуто особливості центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом як невід'ємної складової виконавчої влади та державного механізму в цілому. Встановлено, що спеціальний статус визначається передовсім особливою соціальною роллю даної категорії центральних органів виконавчої влади. Визначено місце і роль Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів у системі органів виконавчої влади. Встановлено, що даний орган займає проміжне місце між правоохоронними органами, що здійснюють боротьбу із корупцією та організованою злочинністю, а також іншими органами державного управління. Саме дана обставина є причиною існування в даного органу нормотворчої функції. Зокрема, це стосується права Національного агентства видавати підзаконні нормативні акти – накази – з питань, віднесених законом до його юрисдикції. Визначаються основні проблеми щодо реалізації законотворчої функції даного органу влади та шляхи їх вирішення. Зокрема, пропонується розширити законодавчі можливості Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів для уникнення можливих конфліктів з Кабінетом Міністрів України та іншими центральними органами виконавчої влади. Зокрема пропонується розглянути можливість наділення вказаного агентства правом безпосередньої законодавчої ініціатив щодо регулювання суспільних відносин у сфері виявлення, розшуку та управління активами

Ключові слова: майно, корупція, злочин, орган державної влади, законотворчість, нормотворчість, виконавча влада, спеціальний статус органу влади

Copyright © 2020, O. Shevchuk.

This is an open access article under the CC BY license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>).

1. Вступ

Захист правопорядку, протидія злочинності, в тому числі і корупційній є одним з фундаментальних завдань української держави. З огляду на значну тривалість кримінальних проваджень щодо корупційних злочинів слід констатувати доцільність арешту майна та інших активів, отриманих внаслідок вчинення відповідних злочинів. При цьому закономірно постає питання збереження таких матеріальних активів – адже будь-який об'єкт права власності з часом підлягає фізичному зносу або юридичному пошкодженню.

На відміну від власне протидії злочинності така функція має головним чином не правоохоронний а владно-управлінський характер, а відтак повинна бути реалізована спеціальними суб'єктами владних повноважень, які в свою чергу повинні мати місце і роль у державному механізмі.

2. Літературний огляд

Відносна новизна такого центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом як Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів спричинила практично повну відсутність наукових досліджень публічно-правового статусу даного органу.

Натомість аналіз правового статусу центральних органів виконавчої влади, в тому числі і зі спеціальним статусом, неодноразово аналізувався в багатьох працях з конституційного та адміністративного права. Зокрема, в основу даного дослідження покладено праці Ю. В. Ващенко,

О. І. Лавренової, Н.М. Мужикової, Ю.Г. Процана та власний авторський аналіз нормативно-правових актів України.

Водночас слід зауважити що переважна більшість вказаних робіт стосувалась лише загального аналізу ознак центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом. Так, публікація Ю. К. Процана присвячена ознакам правового статусу даної категорії органів [1].

У статті Лавренова О. аналізує структуру таких органів та їх особливості [2].

Мужикова Н.М. розглядає загальні ознаки органів виконавчої влади в т.ч. і зі спеціальним статусом [3].

Зрештою, найбільш докладно статус таких органів – у світлі національних комісій регулювання природних монополій розглянула Ю.В. Ващенко. Зокрема, вона робить висновок про формування в Україні незалежних регуляторів – національних комісій що здійснюють державне регулювання у сферах природних монополій, фінансового та фондового ринків [4].

Водночас слід зауважити що Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів є новим органом і його конституційно-правовий статус та нормотворчі функції досі не досліджувались. Також, слід зважити на особливе місце даного органу, яке полягає фактично у поєднанні правоохоронної та владно-управлінської функції. Саме дослідженню даної специфіки присвячено дану статтю.

3. Мета та завдання дослідження

Метою дослідження є встановлення правових аспектів нормотворчої діяльності Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (АРМА).

Для досягнення мети були поставлені такі завдання:

- встановити правову природу нормотворчої функції АРМА;
- визначити особливості правового регулювання нормативно-правових актів, що розробляються та затверджуються АРМА;
- підготувати пропозиції до вдосконалення нормотворчої функції даного центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом.

4. Матеріали і методи

В процесі дослідження використано метод аналізу офіційних правових документів та спеціальної юридичної літератури.

5. Результати дослідження та їх обговорення

Конституційно-правове врегулювання діяльності державного апарату, в першу чергу центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) із чітким розподілом їх повноважень має надзвичайно важливе значення особливо в у ах сучасного українського державо- і правотворення.

Варто погодитись, із Ю. Г. Процаном, що критичне соціально-економічне становище держави має причинний зв'язок із конституційними положеннями, якими обумовлено існування влади без обов'язків і відповідальності перед людиною та суспільством. У свою чергу це зумовлює «життєздатність» двох взаємопов'язаних чинників, що ґрунтуються на ідеології тоталітарного режиму: перший – чиновництво не вважає доцільним уведення для себе конституційним та законодавчим шляхом обов'язків і відповідальності; другий, не менш негативний чинник, полягає в тому, що «лояльне» ставлення до догм радянського «праворозуміння» сприяє їх довготривалому існуванню [1].

В свою чергу Ю.В. Ващенко, аналізуючи діяльність національних комісій регулювання природних монополій в системі органів державної влади в Україні, визначає, що такий вид державних органів як державні колегіальні органи (національні комісії державного регулювання) має бути в майбутньому визначений Конституцією України [4]. Відтак, виникає закономірне питання щодо доцільності визначення конституційно-правового статусу центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, зокрема Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів.

Насамперед слід зауважити, що переобтяження тексту Конституції України нормами щодо врегулювання діяльності кожного з центральних органів виконавчої влади (яких наразі більше 50) звісно недоцільне. Водночас, з огляду на важливість деяких подібних інституцій – видається доцільним розглянути можливість більш ґрунтового врегулювання принаймні нормотворчої складової їх діяльності.

Необхідність створення спеціального органу з управління арештованим майном прямо слідує з положень міжнародних актів, ратифікованих Україною. Так, ст. 6 Конвенції Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансу-

вання тероризму (Конвенцію ратифіковано з заявами і застереженнями Законом № 2698-VI від 17.11.2010 р.) визначає, що кожна Сторона вживає таких законодавчих та інших заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення належного управління заблокованим або заарештованим майном відповідно до статей 4 та 5 цієї Конвенції [5].

Частиною 1 ст. 1 Рішення Ради ЄС 2007/845/JHA від 6 грудня 2007 р. «Щодо співробітництва між органами управління стягнення активів держав-членів у сфері розшуку та ідентифікації доходів, отриманих від злочину чи іншого майна» встановлено, що кожна держава-член створює або призначає національне управління зі стягнення майна з метою сприяння відстеженню та ідентифікації доходів, одержаних злочинним шляхом, та іншого майна, пов'язаного зі злочинністю, яке може стати об'єктом замовлення про заморожування, вилучення або конфіскацію компетентний судовий орган у ході кримінального або, наскільки це можливо, відповідно до національного законодавства відповідної держави-члена, цивільного судочинства [6].

Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (далі за текстом – Агентство з розшуку та менеджменту активів або АРМА) створене на підставі Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» (далі за текстом – Закон про АРМА).

Згідно ч.ч. 1-3 ст. 2 Закону про АРМА Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (далі - Національне агентство), є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері виявлення та розшуку активів, на які може бути накладено арешт у кримінальному провадженні чи у справі про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави, та/або з управління активами, на які накладено арешт у кримінальному провадженні чи у справі про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави або які конфісковано у кримінальному провадженні чи стягнуто за рішенням суду в дохід держави внаслідок визнання їх необґрунтованими.

Національне агентство у межах, визначених цим та іншими законами, є підзвітним Верховній Раді України, підконтрольним та відповідальним перед Кабінетом Міністрів України.

Національне агентство утворюється Кабінетом Міністрів України відповідно до Конституції України, цього та інших законів України. Питання діяльності Національного агентства у Кабінеті Міністрів України представляє Голова Національного агентства [7].

Безпосередньо АРМА було створене Постановою Кабінету Міністрів України «Про утворення Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» [8].

З конституційно-правової точки зору АРМА є центральним органом виконавчої влади, спеціальний статус якого визначається покладеними на нього завданнями.

Так, згідно чинного законодавства центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції, комісії. Діяльність центральних органів виконавчої влади спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів згідно із законодавством.

Частиною 1 ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» (далі – Закон про ЦОВВ) основними завданнями центральних органів виконавчої влади є:

- 1) надання адміністративних послуг;
- 2) здійснення державного нагляду (контролю);
- 3) управління об'єктами державної власності;
- 4) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність;
- 5) здійснення інших завдань, визначених законами України.

Частиною 1 ст. 24 Закону про ЦОВВ встановлено, що Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Державний комітет телебачення і радіомовлення України є центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом. Інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом можуть бути утворені Кабінетом Міністрів України [9].

Згідно даних Кабінету Міністрів України наразі в нашій державі наявні наступні ЦОВВ зі спеціальним статусом:

- Антимонопольний комітет України;
- Державний комітет телебачення і радіомовлення України;
- Фонд державного майна України;
- Національне агентство України з питань запобігання корупції;
- Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів;
- Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації;
- Державне бюро розслідувань [10].

Як бачимо, навіть поверховий огляд функцій вказаних органів дозволяє констатувати, що вони виконують важливі управлінські та інші (в т.ч. регуляторні та правоохоронні) завдання і мають при їх виконанні не залежати в тому числі і від інших органів виконавчої влади.

Як зазначає Н. М. Мужикова, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом – це новий вид органів виконавчої влади, особливість яких полягає в тому, що всі питання їх правового статусу та взаємовідносин з іншими органами мають вирішуватися шляхом прийняття законів, що визначають порядок діяльності й повноваження саме цих ЦОВВ. ЦОВВ зі спеціальним статусом мають особливі завдання та повноваження. Щодо них можуть встановлюватися спеціальні умови утворення, реорганізації та ліквідації, підконтрольності та підзвітності[2].

О. Лавренова слушно зазначає, що законодавством не визначено чіткі критерії віднесення того чи іншого державного органу до центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом та й взагалі правовий статус цих органів. Разом із тим необхідно зазначити певні їхні особливості: специфічні завдання та функції, особливий порядок вирішення кадрових питань, особливий порядок їх підконтрольності та підзвітності, наявність спеціальних гарантій діяльності для їх членів, право видавати нормативно-правові акти [3].

Саме можливість ЦОВВ із спеціальним статусом видавати нормативно-правові акти підзаконного характеру є визначальною для розуміння їх правового статусу. Зокрема, специфіка правового статусу АРМА полягає в її функціях, які згідно ст. з Закону про АРМА включають в себе:

1) проведення аналізу статистичних даних, результатів досліджень та іншої інформації про виявлення, розшук та управління активами;

2) підготовка пропозицій щодо формування та реалізації державної політики у сфері виявлення, розшуку та управління активами, розроблення проектів нормативно-правових актів з цих питань;

3) здійснення заходів з виявлення, розшуку, проведення оцінки активів за зверненням слідчого, детектива, прокурора, суду (слідчого судді);

4) організація здійснення заходів, пов'язаних з проведенням оцінки, веденням обліку та управління активами;

5) формування та ведення Єдиного державного реєстру активів, на які накладено арешт у кримінальному провадженні;

6) здійснення співробітництва з органами іноземних держав, до компетенції яких належать питання щодо виявлення, розшуку та управління активами, іншими компетентними органами іноземних держав, відповідними міжнародними організаціями;

7) участь у забезпеченні представництва прав та інтересів України у закордонних юрисдикційних органах у справах, пов'язаних з поверненням в Україну активів, одержаних від корупційних та інших злочинів;

8) надання роз'яснень, методичної та консультаційної допомоги слідчим, детективам, прокурорам та суддям з питань, пов'язаних з виявленням, розшуком, проведенням оцінки та управлінням активами;

9) інші функції, визначені законом.

В чинному законодавстві нормотворчій діяльності АРМА приділено достатньо значна увага. Так, п. 2 ч. 1 ст. 9 Закону про АРМА визначає, що Національне агентство виконує такі функції як підготовка пропозицій щодо формування та реалізації державної політики у сфері виявлення, розшуку та управління активами, розроблення проектів нормативно-правових актів з цих питань.

Відтак, участь у нормопроєктуванні – в тому числі і у законопроектній роботі – такого органу як АРМА, безпосередньо вказана у законодавстві. Дане положення є винятково важливим з огляду на значення управління арештованими активами у суспільних відносинах. Звісно, що саме АРМА яке таке управління здійснює безпосередньо – повинно брати участь у розробці проектів законів чи інших нормативно-правових актів у згаданій сфері. Проте слід

Також, п.п. 6,8 ч. 1 ст. 10 Закону про АРМА визначено, що Національне агентство з метою виконання своїх функцій:

– приймає з питань, що належать до його компетенції, обов'язкові для виконання нормативно-правові акти;

– звертається до суду з позовами (заявами) щодо визнання незаконними нормативно-правових актів, індивідуальних рішень, виданих (прийнятих) з порушенням встановлених цим Законом вимог та обмежень, визнання недійсними правочинів;

Частиною 4 ст. 10 Закону про АРМА встановлено, що нормативно-правові акти Національного агентства підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції України та включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

Нормативно-правові акти Національного агентства після включення до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів опубліковуються державною мовою в офіційних друкованих виданнях.

Нормативно-правові акти Національного агентства, що пройшли державну реєстрацію, набирають чинності з дня офіційного опублікування, якщо інше не передбачено такими актами, але не раніше дня їх офіційного опублікування.

Підзаконна нормотворчість АРМА наразі має винятково управлінський – допоміжний характер і покликана сприяти виконанню покладених на дану структуру завдань. Натомість участь у законотворчому процесі дає змогу більш ефективно врегулювати суспільні відносини, пов'язані з безпосереднім виявленням, розшуком та управлінням активами.

Варто відтак відзначити, що АРМА має право брати участь у законодавчому процесі виключно через Кабінет міністрів України. Водночас попри традиційне уявлення про дану структуру як урядову – вона повинна мати незалежний спеціальний характер і не бути залежною від політичних чи інших аспектів. Таким чином, доцільно розглянути принаймні часткове наділення даного органу законотворчими функціями.

6. Висновки

1. Нормотворчу діяльність Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів слід розглядати як мінімум в двох аспектах: 1) власна підзаконна нормотворчість, спрямована головним чином на безпосереднє виконання поставлених законом завдань АРМА; 2) участь у розробці проектів законів та інших нормативно-правових актів для більш ефективного врегулювання відносин у сфері виявлення, розшуку та управління активами.

2. Нормативно-правові акти АРМА мають своїм головним призначенням забезпечення боротьби з корупцією шляхом організації управління матеріальними активами, отриманими злочинним шляхом. Відтак, дані нормативно-правові акти слід віднести до числа регулятивних.

3. Відтак, доцільно в майбутньому врегулювати статус деяких центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, зокрема, Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, наділивши даний орган правом безпосередньої законодавчої ініціативи щодо регулювання суспільних відносин у сфері виявлення, розшуку та управління активами.

Література

1. Процан Ю. Г. Визначеність правового статусу органів виконавчої влади як гарантія дотримання принципів правової держави і верховенства права // Адміністративне право і процес. 2014. № 3 (9). С. 50–64.
2. Мужикова Н. М. Органи виконавчої влади в Україні: правовий статус / Бойко В. М. та ін. Чернігів: Сіверський центр післядипломної освіти, 2013. 100 с.
3. Лавренова О. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом // Підприємництво, господарство і право. 2016. № 8. С. 115–119.
4. Ващенко Ю. В. Національні комісії регулювання природних монополій в системі органів державної влади в Україні // Південноукраїнський правничий часопис. 2012. № 3. С. 137–139.
5. Конвенція Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму. Конвенція 16.05.2005. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_948#o61
6. Council Decision 2007/845/JHA of 6 December 2007 concerning cooperation between Asset Recovery Offices of the Member States in the field of tracing and identification of proceeds from, or other property related to, crime. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32007D0845>
7. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів: Закон України № 772-VIII. 10.11.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/772-19>
8. Про утворення Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів: Постанова Кабінету Міністрів України № 104. 24.02.2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/104-2016-%D0%BF>
9. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України № 3166-VI. 17.03.2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#n217>
10. Інші органи виконавчої влади. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/catalog>

Received date 06.02.2020

Accepted date 10.03.2020

Published date 31.03.2020

Шевчук Олександр Анатолійович, аспірант, Відділ конституційного права та місцевого самоврядування, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького Національної академії наук України, вул. Трьохсвятительська, 4, м. Київ, Україна, 01001
E-mail: shevchuk_barristers@ukr.net