

УДК 343.9:343.35

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.03.38>

МОНІТОРИНГ СПОСОБУ ЖИТТЯ СУБ'ЄКТІВ ДЕКЛАРУВАННЯ У СИСТЕМІ ЗАХОДІВ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

Сметаніна Н.В.,

кандидат юридичних наук, доцент, асистент
кафедри кримінології та
кримінально-виконавчого права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
<https://orcid.org/0000-0001-5949-3709>

Таволжанський О.В.,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент
кафедри кримінології та
кримінально-виконавчого права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
<https://orcid.org/0000-0001-8798-4820>

Сметаніна Н.В., Таволжанський О.В. Моніторинг способу життя суб'єктів декларування у системі заходів фінансового контролю.

У статті вказується, що антикорупційне декларування являє собою врегульований нормами права порядок складання, подання, обліку та оприлюднення декларацій про доходи та майновий стан особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та іншими зобов'язаними суб'єктами, а також організаційно-контрольної діяльності уповноважених органів по забезпеченню дотримання декларантами антикорупційного законодавства. До 2014 року фактично не було створено ефективну систему моніторингу достовірності даних, що містяться у деклараціях про майно, доходи, видатки і зобов'язання фінансового характеру публічних службовців.

Закон України «Про запобігання корупції» визначає, що Національне агентство з питань запобігання корупції здійснює вибіркового моніторинг способу життя суб'єктів декларування з метою встановлення відповідності їх рівня життя наявним у них та членів їх сім'ї майну і одержаним ними доходам згідно з декларацією особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що подається відповідно до Закону України «Про запобігання корупції».

У статті проаналізовано досвід Румунії щодо моніторингу способу життя посадових осіб, зокрема, найбільш ефективні механізми такого моніторингу.

На думку авторів, електронне декларування, контроль та перевірка декларацій, моніторинг способу життя суб'єктів декларування в Україні потребують подальшого розвитку і вдосконален-

ня відповідно до міжнародних стандартів. Адже саме електронне декларування є ключовим інструментом у системі запобігання корупції, що дозволяє забезпечити добросовісну публічну службу. Безумовно, майбутній вектор розвитку системи електронного декларування і моніторингу способу життя суб'єктів декларування полягає у розвитку автоматизованих систем перевірки достовірності даних.

Також непорушними мають залишатися такі засади здійснення моніторингу способу життя суб'єктів декларування як верховенство права, законність, гарантування та рівність прав і законних інтересів суб'єктів декларування, прозорість, об'єктивність та безсторонність.

Ключові слова: корупція, добросовісність, фінансовий контроль, перевірка декларацій.

Smetanina N.V., Tavolzhanskyi O.V. Monitoring of the way of life of the reporting subjects in the system of financial control measures.

The article states that the anti-corruption declaration is a legally regulated procedure for drawing up, submitting, accounting and publishing declarations of income and property status by persons authorized to perform the functions of the state or local self-government and other obliged entities, as well as organizational and control activities of authorized bodies to ensure compliance by declarants with anti-corruption legislation. Until 2014, an effective system for monitoring the reliability of data contained in declarations of property, income, expenses and financial obligations of public servants was not actually created.

The Law of Ukraine «On Prevention of Corruption» specifies that the National Agency for the Prevention

of Corruption carries out selective monitoring of the lifestyle of the subjects of the declaration in order to establish the conformity of their standard of living with the property they and their family members have and the income they receive in accordance with the declaration of the person, authorized to perform the functions of the state or local self-government, submitted in accordance with the Law of Ukraine «On Prevention of Corruption».

The article analyzes Romania's experience in monitoring the lifestyle of officials, in particular, the most effective mechanisms for such monitoring.

In the opinion of the authors, electronic declaration, control and verification of declarations, monitoring of the way of life of the subjects of declaration in Ukraine need further development and improvement in accordance with international standards. After all, electronic declaration is a key tool in the system of preventing corruption, which allows to ensure honest public service. Undoubtedly, the future vector of the development of the system of electronic declaration and monitoring of the way of life of the subjects of declaration consists in the development of automated systems for checking the reliability of data.

Also, the principles of monitoring the way of life of the reporting subjects should remain inviolable, such as the rule of law, legality, guarantee and equality of the rights and legitimate interests of the reporting subjects, transparency, objectivity and impartiality.

Key words: corruption, integrity, financial control, verification of declarations.

Постановка проблеми. Розв'язання проблеми корупції залишається одним із пріоритетів для українського суспільства на сьогоднішньому етапі розвитку держави. До 2014 року фактично не було створено ефективну систему моніторингу достовірності даних, що містяться у деклараціях про майно, доходи, видатки і зобов'язання фінансового характеру публічних службовців. В Україні функціонувала децентралізована система збирання, зберігання, оприлюднення та перевірки таких декларацій. Декларації подавались в паперовому вигляді до кадрової служби органу, в якому працював службовець, та зберігалися в ній. Перевірка декларацій покладалась на податкові органи, які не мали належного рівня незалежності, щоб проводити ефективні перевірки декларацій. Подання завідомо недостовірних відомостей у декларації не тягнуло за собою кримінальної відповідальності. Така система фактично призводила до приховування доходів та майна публічними службовцями весь період незалежної України. Створення системи доброчесної та професійної публічної служби відповідно до міжнародних стандартів і кращого світового досвіду передбачає необхідність ухвалити закон

щодо запровадження декларування майна, доходів, видатків і зобов'язань фінансового характеру публічних службовців, передбачивши, зокрема: подання декларацій в режимі реального часу; перегляд розміру витрат, які підлягають декларуванню, та інших положень форми декларації з метою виявлення можливих конфліктів інтересів; запровадження відкритої єдиної електронної бази даних декларацій та інші [1; 2; 3; 11]. І таку систему електронного декларування в Україні вже створено.

Стан опрацювання проблематики щодо системи фінансового контролю в Україні у тій чи іншій мірі проводились у дослідженнях таких вчених, як: О. Ю. Бусол, Б. М. Головкін, О. О. Кравчук, Д. С. Машлякевич, В. Ф. Оболенцев, О. М. Рєзнік, Ю. О. Рева, М. І. Хавронюк, В. І. Шакун та іншими вітчизняними науковцями.

Метою статті є висвітлення основних завдань і можливостей моніторингу способу життя суб'єктів декларування у системі запобігання корупції.

Виклад основного матеріалу. Антикорупційне декларування являє собою врегульований нормами права порядок складання, подання, обліку та оприлюднення декларацій про доходи та майновий стан особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та іншими зобов'язаними суб'єктами, а також організаційно-контрольної діяльності уповноважених органів по забезпеченню дотримання декларантами антикорупційного законодавства. Законодавство України детально визначає коло осіб, зобов'язаних здійснювати декларування своїх доходів та майнового стану (статті 1, 3 та 45 Закону України «Про запобігання корупції» [4, с. 180, 185; 5; 12; 13]).

Тілман Хоппе у своїй публікації підкреслює, що система зухвало дозволяла посадовим особам залишатися безкарними. У той час корупція спустошувала державні бюджети, іноземні донори виділяли сотні мільйонів на антикорупційні проекти, що мали амбіційні назви, але вкрай незначний вплив або взагалі ніякого впливу на фактичну ситуацію з корупцією. Залучені до таких проектів експерти «лише відзначали масштаби проблеми [корупції]», або розробляли законопроекти, які ніколи не ставали законами. Завдяки справі Xhoxhaj проти Албанії, подвійний підхід стає частиною судової практики ЄСПЛ «саме з огляду на специфічний характер перевірки суддів і прокурорів у Албанії, який слід відмежовувати від звичайних дисциплінарних проваджень проти суддів або прокурорів». В результаті ЄСПЛ змістив конституційний баланс в бік заходів на забезпечення доброчесності, як описано нижче. Так, право на повагу до приватності (стаття 8) не поширюється на перевірку статків посадової особи, що мають сумнівне походження, оскільки такі перевірки лише

«забезпечують суспільну упевненість у [...] доброчесності [посадової особи]» (§362). За наявності «попередніх висновків» про сумнівність походження статків посадової особи тягар доведення «протилежного» може бути перекладений на саму посадову особу (§347). Недоведення посадовою особою протилежного є достатньою підставою для позитивної заборони такої особі обіймати державні посади. Водночас, перенесення тягаря доведення можливе лише для цілей звільнення посадової особи і не допускається «у яких би то не було кримінальних провадженнях» (§243). Фінансові перевірки, результати яких правлять за підставу звільнення з посади, можуть проводитися за минулі періоди тривалістю у десятиріччя: «З огляду на те, що активи особи чи родини зазвичай накопичуються протягом усього періоду роботи, встановлення суворих часових обмежень на оцінювання активів може істотно обмежити чи зашкодити спроможності компетентних органів оцінити законність походження усіх набутих активів [...]». Особливої справедливості це твердження набуває для Албанії, де перевірки декларацій майна посадовців не відрізнялися дієвістю в минулому» (§§249, 351) [6]. Вважаємо за доцільне поступове запровадження наведених стандартів на законодавчому рівні і в нашій державі.

Стаття 51⁴ Закону України «Про запобігання корупції» визначає, що Національне агентство з питань запобігання корупції здійснює вибірково моніторинг способу життя суб'єктів декларування з метою встановлення відповідності їх рівня життя наявним у них та членів їх сім'ї майну і одержаним ними доходам згідно з декларацією особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що подається відповідно до Закону України «Про запобігання корупції». Моніторинг способу життя суб'єктів декларування здійснюється Національним агентством з питань запобігання корупції на підставі інформації, отриманої від фізичних та юридичних осіб, а також із засобів масової інформації та інших відкритих джерел інформації, яка містить відомості про невідповідність рівня життя суб'єктів декларування задекларованим ними майну і доходам. Порядок здійснення моніторингу способу життя суб'єктів декларування визначається Національним агентством з питань запобігання корупції. Моніторинг способу життя здійснюється із дотриманням законодавства про захист персональних даних та не повинен передбачати надмірного втручання у право на недоторканність особистого і сімейного життя особи. Встановлення невідповідності рівня життя суб'єкта декларування задекларованим ним майну і доходам є підставою для здійснення повної перевірки його декларації. У разі встановлення невідповідно-

сті рівня життя Національним агентством з питань запобігання корупції надається можливість суб'єкту декларування протягом десяти робочих днів надати письмове пояснення за таким фактом. У разі виявлення за результатами моніторингу способу життя ознак корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, Національне агентство з питань запобігання корупції інформує про них спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції. Особливості моніторингу способу життя суддів, суддів Конституційного Суду України встановлюються статтею 52² Закону України «Про запобігання корупції» і є предметом окремого дослідження [5].

Законодавець у новій антикорупційній стратегії 2021–2025 рр. зазначає, що процес подання інформації до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, є обтяжливим через недостатню обізнаність суб'єктів декларування з вимогами до заповнення декларацій; періодичні проблеми у функціонуванні цього реєстру, недостатню якість законодавства. Попередня діяльність із проведення контролю та перевірки декларацій, моніторингу способу життя була недостатньо дієвою. Очікувані стратегічні результати полягатимуть у наступному: 1) кількість декларацій, щодо яких протягом року проведено повну перевірку, збільшилася завдяки оптимізації процесів перевірки та оцінки ризиків; 2) підвищилася результативність заходів контролю та перевірки, зокрема завдяки: використанню ефективної системи логічного та арифметичного контролю, інших програмних засобів та аналітичних інструментів; запровадженню автоматизованої системи моніторингу інформації; оптимізації отримання доступу Національним агентством з питань запобігання корупції до відомостей, необхідних для належного виконання ним своїх функцій з фінансового контролю; міжнародному співробітництву Національного агентства з питань запобігання корупції з компетентними органами іноземних держав; активному використанню Національним агентством з питань запобігання корупції іноземних реєстрів та баз даних; 3) несвоєчасно подані декларації оперативно виявляються завдяки запровадженню автоматизованого контролю за своєчасністю їх подання; 4) удосконалено нормативно-правове регулювання порядку проведення моніторингу способу життя суб'єктів декларування; 5) Національне агентство з питань запобігання корупції має ефективні інструменти для унеможливлення зловживань особливим порядком здійснення заходів фінансового контролю щодо осіб, які належать до кадрового складу розвідувальних органів та/або безпосередньо здійснюють розві-

дувальну, контррозвідувальну, оперативно-розшукову діяльність [7].

Декларування є дуже ефективним механізмом запобігання, тому що воно робить несумісним роботу на державу і корупційні практики. Про це Голова Національного агентства з питань запобігання корупції Олександр Новіков зазначив у інтерв'ю виданню «РБК-Україна». «Основне полягає в тому, що навіть якщо чиновник незаконно набув майно, він не зможе його легалізувати і якимось використати. Саме з метою перевірки декларацій і моніторингу способу життя чиновників ми вдвічі розширюємо штат співробітників, які цим будуть займатись», – додав О. Новіков [8].

Якщо аналізувати міжнародний досвід моніторингу способу життя суб'єктів декларування, то слід розглянути досвід Румунії. Так, беззастережною умовою фінансової прозорості посадовців у Румунії визнано постійний контроль за їхніми статками. Десять осіб служби з повернення активів мають прямий доступ до більшості баз даних (нерухомості, демографічної, паспортної, транспортної, власників зброї, інтелектуальної власності). На основі спеціальних запитів вони мають право бути поінформовані щодо наявності яхт, кораблів, літаків, договорів експортно-імпорتنних операцій, про перетин кордону. Для оперативного реагування на будь-які повідомлення про незаконне збагачення певних осіб 2007 року в Румунії створено проміжний між фіскальною службою та Національним антикорупційним директором орган – Національну агенцію з доброчесності. Її співробітниками стали сумлінні громадяни, наявність юридичної або економічної освіти для котрих не є обов'язковою вимогою. У разі надходження повідомлення про підозру щодо незаконного збагачення працівники вказаного органу мають право здійснити перевірку фінансових зобов'язань та статків особи за всіма наявними в державі базами даних (реєстрів). Суто арифметична розбіжність доходів та видатків дає підстави для виклику громадянина для уточнення даних і пояснення ним виявлених фінансових похибок. У разі неможливості надання інформації про законні джерела походження активів, які є у власності особи, виникає ґрунтовна підозра щодо вчинення корупційного правопорушення – незаконного збагачення [9; 10].

Висновки. Електронне декларування, контроль та перевірка декларацій, моніторинг способу життя суб'єктів декларування в Україні потребують подальшого розвитку і вдосконалення відповідно до міжнародних стандартів. Адже саме електронне декларування є ключовим інструментом у системі запобігання корупції, що дозволяє забезпечити доброчесну публічну службу. Безумовно, майбутній вектор розвитку системи електронного декларування і моніторингу спосо-

бу життя суб'єктів декларування полягає у розвитку автоматизованих систем перевірки достовірності даних.

Також непорушними мають залишатися такі засади здійснення моніторингу способу життя суб'єктів декларування як верховенство права, законність, гарантування та рівність прав і законних інтересів суб'єктів декларування, прозорість, об'єктивність та безсторонність. Важливим є і дотримання балансу і не допущення надмірного втручання у право на недоторканність особистого і сімейного життя суб'єкта декларування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки: Закон України від 14.10.2014 № 1699-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1699-18#Text> (дата звернення: 16.05.2022).
2. Головкін Б. М. Механізм запобігання корупції. Часопис Київського університету права. 2018 № 4. С. 254–260.
3. Сметаніна Н. В. Небезпечні наслідки корупції для особи, держави та суспільства. Право і суспільство. 2017. № 4. Ч. 2. С. 162–165.
4. Запобігання корупції: підручник / Б. М. Головкін, О. Ю. Шостко, О. В.
5. Новіков та ін.; за заг. ред. Б. М. Головкіна. Харків: Право, 2019. 296 с.
6. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/page> (дата звернення: 18.07.2022).
7. Все про кошти. Європейський суд з прав людини позбавляється корумпованих суддів. URL: <http://www.tilman-hoppe.de/UA%20money%20talks/> (дата звернення: 15.07.2022).
8. Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки: Закон України від 20.06.2022 № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text> (дата звернення: 17.07.2022).
9. Перевірки декларацій і моніторинг способу життя чиновників – ефективний механізм запобігання корупції – Новіков. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/bez-kategoriyi/perevirky-deklaratsij-i-monitoring-sposobu-zhyttya-chynovnykiv-efektyvnyj-mehanizm-zapobigannya-korupsiyi-novikov/?hilite=%D0%BC%D0%BE%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3+%D1%81%D0%BF%D0%BE%D1%81%D0%BE%D0%B1%D1%83+%D0%B6%D0%B8%D1%82%D1%82%D1%8F> (дата звернення: 19.07.2022).
10. Міжнародний досвід боротьби з корупцією як вектор формування національної антикоруп-

- ційної політики: огляд законодавства Румунії. URL: <https://veche.kiev.ua/journal/4910/> (дата звернення: 10.07.2022).
11. Моніторинг способу життя: огляд міжнародної практики, можливість застосування в Україні. URL: https://issuu.com/undpukraine/docs/monitor_final (дата звернення: 12.07.2022).
 12. Holovkin, B. M., Tavolzhanskyi O. V., & Lysodyed O. V. (2021). Corruption as a Cybersecurity Threat in the New World Order. *Connections: The Quarterly Journal*. 20(2), pp. 75-87.
 13. Головкін Б. М. Про корупцію в приватному секторі. *Часопис Київського університету права*. 2020. № 4. С. 347-354.
 14. Nizovtsev, Y.Y., Parfylo, O.A., Barabash, O.O., Kyrenko, S.G. and Smetanina, N.V. (2022). Mechanisms of money laundering obtained from cybercrime: the legal aspect. *Journal of Money Laundering Control*, Vol. 25. No. 2, pp. 297-305. <https://doi.org/10.1108/JMLC-02-2021-0015>.