

УДК 342.9:341.01

Анна Титко,*канд. юрид. наук, провідний науковий співробітник
наукової лабораторії з проблем протидії злочинності
Навчально-наукового інституту № 1
Національної академії внутрішніх справ*

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ДЕКЛАРУВАННЯ АКТИВІВ ТА ПРИВАТНИХ ІНТЕРЕСІВ

У статті проаналізовано порядок декларування майна та приватних інтересів посадовими особами та представниками політичної влади, а також наведено власну диференціацію декларації активів, доходів, приватних інтересів та подарунків. За висновками статті: по-перше, окреслено особливості декларування за кордоном відповідно до суб'єктів подання таких декларацій; по-друге, проаналізовано і порівняно процедури подання декларацій про доходи та витрати, а також інтереси; по-третє, обгрунтовано авторський погляд на диференціацію декларацій та суб'єктів декларування.

Ключові слова: декларація, приватний інтерес, майно та активи, конфлікт інтересів, приватний інтерес, публічна посадова особа, фінансовий контроль, подарунок.

Постановка проблеми. Декларування майна посадових осіб з кожним роком набирає все більших обертів, виступаючи додатковим засобом фінансового контролю. Чітка регламентація отриманих доходів, майна та фінансових зобов'язань забезпечує дотримання основних антикорупційних вимог та обмежень особами, що обіймають відповідальне та особливо відповідальне становище. Таким чином, декларування доходів слугує індикатором виявлення сукупності доказів, що може бути підставою початку розслідування корупційних правопорушень та порушень, пов'язаних з корупцією.

Перша згадка про декларування доходів у країнах Європи закріплена у ст. 14 Рекомендації № R (2000) 10 Комітету міністрів з питання про кодекс поведінки державних посадових осіб: «Державні посадові особи, що обіймають положення, в якому їхніми посадовими обов'язками можуть бути порушені їхні особисті або приватні інтереси, мають відповідно до вимог закону подавати декларацію у разі призначення і через регулярні проміжки часу після цього, а також за будь-яких змін характеру і розміру цих інтересів». Спочатку державну посадову особу зобов'язали декларувати приватні інтереси, проте згодом декларації почали сприймати як засіб моніторингу фінансового становища особи.

Зважаючи на те, що нині спостерігається активне зростання рівня меритократичності державного управління у різних сферах, зокрема у фінансовій, паливно-енергетичній, господарсько-організаційній, що зумовлює

зростання в геометричній прогресії рівня вчинення корупційних правопорушень безпосередньо й у сфері розподілу державних коштів.

Метою статті є вивчення досвіду декларування доходів, активів та приватного інтересу за кордоном, а також розмежування суб'єктів, відповідальних за декларування. Тому для реалізації зазначеної мети слід виконати такі завдання: 1) розглянути подання декларації особами, уповноваженими на виконання функцій держави та органів місцевого самоврядування на прикладі деяких країн Західної Європи; 2) розмежувати особливості подання декларацій про наявність приватного інтересу та декларацій про доходи; 3) визначити необхідні складники, обов'язкові для декларування; 4) здійснити диференціацію суб'єктів подання декларацій про майно та активи.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Вивченням питання запобігання корупційним проявам різними засобами та способами займалися такі вчені, як: П.П. Андрушко, О.О. Дудоров, Ю.П. Битяк, О.В. Клок, К.П. Задоя, Г.М. Зеленов, В.І. Олефір, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, М.І. Мельник, С.С. Рогульський, В.І. Тютюгін, М.І. Хавронюк, Т.В. Хабарова та інші.

Виклад основного матеріалу. Декларування активів можна вважати частиною системи фінансового контролю, оскільки цей адміністративно-правовий засіб забезпечує попередження корупції. Зарубіжний досвід

демонструє, що декларація може включати не лише обов'язок декларування доходів та видатків, але й фіксування приватних інтересів власних та своїх близьких.

У контексті сказаного серед питань, яке залишається невирішеним, – декларування доходів, витрат, майна, інших активів, фінансових зобов'язань членів сім'ї декларанта.

Зловживання службовим становищем та перевищення владних повноважень посадовими особами, незаконне збагачення, вимагання, хабарництво формує сприятливе середовище для незаконного збагачення що, своєю чергою, дискредитує апарат державної влади та сприяє зростанню корупційних правопорушень у суспільстві. З року в рік кожна держава посилює процедури фінансового контролю за прибутками державних службовців, одним із таких засобів залишається і процедура декларування доходів та активів високопосадовцями [1].

Проблема декларування майна особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, викликає постійні запитання. У зв'язку з постійним удосконаленням антикорупційної стратегії відбувається внесення змін до чинного законодавства, що породжує виникнення багатьох проблем, пов'язаних з несвоєчасністю подання декларації, тому актуальним є вивчення міжнародного досвіду у сфері декларування доходів. У країнах Західної Європи вже давно є процедура декларування майна, що часто супроводжується одночасним декларуванням приватного інтересу [2].

Притягнення до юридичної відповідальності за порушення вимог фінансового контролю сприяє підвищенню рівня відповідальності посадових осіб як таких, що уповноважені на виконання функцій держави та органів місцевого самоврядування.

Нині досить часто незнання норм чинного законодавства сприяє притягненню до відповідальності осіб, які обіймають відповідальне та особливо відповідальне становище, що може негативно вплинути на подальше кар'єрне просування по службі, оскільки особи, притягнуті до відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, надалі не можуть вступати на державну службу або обіймати посади у правоохоронних органах.

Процедурний порядок подання декларацій про активи, майно та інтереси забезпечує реалізацію низки завдань, які мають бути вирішені завдяки запровадженню прозорого механізму демонстрації всіх фінансових надходжень посадових осіб державного апарату, попередження виникнення конфлікту інтересів, розслідування випадків незаконного збагачення та інших незаконних дій особа-

ми, що виконують організаційно-розпорядчі та адміністративно-господарські функції, а головне – забезпечення рівня довіри населення до державного апарату.

Декларації про активи та наявність приватного інтересу розглядаються як ключовий інструмент для запобігання конфлікту інтересів та виявлення незаконного збагачення.

Відповідно до ч. 5 ст. 8 Конвенції ООН проти корупції «...кожна держава має запроваджувати заходи й системи, які зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації, *inter alia*, про позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції, активи та про суттєві дарунки або прибутки, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів стосовно їхніх функцій як державних посадових осіб» [3].

Відповідно до загальноєвропейської практики декларації ділять на дві категорії: загальні декларації особистих інтересів та інтересів членів сімей чи близьких родичів; декларації будь-якого приватного інтересу, який існує у зв'язку з виконанням державно-владних функцій [4].

У більшості країн Європи фінансові декларації державних службовців мають такі назви: «декларації про доходи та активи» або «розкриття фінансової інформації/декларування активів». З огляду на норми антикорупційного законодавства, можна сказати, що ціллю фінансових декларацій є здійснення вибіркового моніторингу способу життя суб'єктів декларування з метою встановлення відповідності їхнього рівня життя наявним у них та членів їхньої сім'ї майна і одержаним ними доходам, згідно з декларацією особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Декларування майна входить до певних сфер регуляторної політики законодавчої влади у кожній країні по-різному.

Всі наявні варіанти можна згрупувати в три основні категорії: загальне законодавство про регулювання державної служби; спеціальне законодавство щодо декларування доходів, конфлікту інтересів та про боротьбу з корупцією; спеціальні нормативно-правові акти.

Як правило, декларації здебільшого включають інформацію, що стосується доходів, активів, подарунків, видатків, матеріальних та нематеріальних інтересів, прибутків членів сімей та близьких родичів.

1. Декларування доходів не лише демонструє суми надходжень державних службовців, але й показує наявність приватних інтересів через встановлення зв'язку з третіми сторонами з вказівкою на джерело доходу. Перевірка декларації забезпечує встановлен-

ня співвідношення рівня доходів та способу життя державного службовця, тобто декларування служить підставою для можливого початку кримінального переслідування.

Декларування активів здійснюється декількома способами, перший з них передбачає обов'язкову вказівку точних сум надходжень, дивідендів, відсотків від депозитів, вартості цінних паперів, акцій тощо. Для прикладу це притаманно для країн-членів СНД, зокрема Казахстану, Киргизстану, Молдови, Білорусі, Узбекистану, Таджикистану.

Інший спосіб є більш м'яким та не вимагає вказівки точних сум, як правило, застосовується у країнах Західної та Центральної Європи.

Також у декларації може вказуватися інформація щодо послуг та пільг, які надаються третіми особами в межах системи фінансового контролю, зокрема інформація щодо сум на проїзд у закордонне відрядження, інші дорожні витрати, оплати робочих вечерь, ланчів та сніданків. У цьому разі обов'язково відслідковується джерело надходжень такого роду доходів та зв'язок між доходом державного службовця та безпосередньо виконанням ним державно-владних функцій. Досить часто для отримання бажаного результату треті особи дарують коштовні подарунки для вирішення питання на свою користь, що також є підтвердженням корупційного прояву.

2. Щодо отримання подарунків як обов'язкового елемента декларування, то слід зауважити, що обов'язковому декларуванню підлягають ті подарунки, які вручаються і приймаються безпосередньо або побічно в зв'язку з виконанням посадовою особою державно-владних функцій. Тобто в декларацію вносять лише ті подарунки, які отримані внаслідок виконання певних дій чи прийняття рішень, що пов'язані з використанням службових повноважень.

Наприклад, у Латвії посадові особи зобов'язані декларувати будь-які матеріальні подарунки, а в Литві – подарунки, отримані від близьких осіб чи членів сімей, якщо їхня вартість перевищує 50 мінімальних розмірів оплати праці (або прожиткових мінімумів), і від інших осіб, якщо їхня вартість перевищує п'ять мінімальних розмірів оплати праці. Подарунки декларуються в тому разі, коли вартість дорівнює мініимальному розміру оплати [4].

Для правильного розуміння декларування активів як одного з головних механізмів протидії корупційним діянням слід розмежувати основні завдання цієї системи, серед яких: 1) перевірка інформації за фактом незаконного збагачення державного служ-

бовця; 2) дотримання вимог фінансового контролю; 3) виявлення конфлікту інтересів; 4) встановлення походження доходів та активів третіх осіб, які надали незаконні переваги державному службовцю.

Модель декларування активів з метою виявлення факту незаконного збагачення, що має на меті виявити приховування або крадіжки активів та притягнення до кримінальної та адміністративної відповідальності.

Інша модель має на меті виявлення конфлікту інтересів, зокрема ситуацій, коли дії посадової особи можуть стати причиною корупційної поведінки.

Суб'єктами декларування є різні посадові особи залежно від покладених на них обов'язків. Так, у таких країнах, як Вірменія, Болгарія, Франція, Норвегія, Швеція, декларувати активи зобов'язані члени парламенту та уряду; Вірменія, Болгарія, Франція, Косово, Португалія, Іспанія – політичні посадові особи, що обіймають особливо відповідальне становище; всі державні службовці – Білорусь, Латвія, Польща; спеціальні категорії, наприклад радники та посадові особи на державних підприємствах – Боснія і Герцеговина, Ірландія, Латвія, Литва, Португалія, Велика Британія; міністри і менеджери – Албанія, Естонія, Ірландія [5].

Також поширеною є вимога включати в декларації та оприлюднювати відомості про активи членів сім'ї осіб, які перебувають на публічній службі (працюють у держсекторі). Члени сім'ї, як правило, включають подружжя та неповнолітніх дітей.

У таких країнах, як Вірменія, Азербайджан, Білорусь, Грузія, Латвія, Молдова та Україна, є три види декларацій: 1) річні декларації (подаються щорічно під час виконання функцій держави та органів місцевого самоврядування); 2) декларація, що подається під час прийняття на роботу;

3) декларація, що подається після звільнення [6].

Декларація насамперед закріплює інформацію про доходи особи, активи, подарунки, витрати, грошові та негрошові інтереси. Декларація про доходи не обов'язково охоплює всі активи особи, а лише ту частину, яка може прямо чи побічно сприяти виникненню конфлікту інтересів чи вести до незаконного збагачення особи.

Крім того, у системі фінансового контролю можуть бути й інші види декларацій, серед них – декларація про суттєві зміни майнового стану (Македонія) та так звані виняткові декларації (Албанія), де посадові особи подають декларації з метою з'ясування джерела походження грошових активів, що

отримані від третіх осіб під час виконання ними власних службових обов'язків. Міжнародна практика виокремлює адміністративну, кримінальну, цивільну та дисциплінарну відповідальність за порушення порядку декларування доходів.

Відповідно до міжнародних звітів порядок заповнення декларацій має низку недоліків, серед яких: несвоєчасне подання декларацій про доходи; неповнота поданої інформації в декларації; неподання декларації про доходи; подання недостовірної інформації в декларації; приховування доходів або актівів [6].

Аналізуючи досвід декларування майна та приватних інтересів, можна виокремити такі види майнових декларацій.

Декларація особистого доходу – різновид фінансового документа про майнові надходження, який, як правило, не є обов'язковим у Франції, натомість у Німеччині та Великобританії члени парламенту зобов'язані декларувати доходи, проте це не стосується представників органів місцевого самоврядування. Так, члени парламенту Великої Британії мають декларувати доходи, якщо вони перевищують 59 000 фунтів стерлінгів [7].

В Угорщині та Італії доходи декларують члени парламенту (в Італії також державні службовці), тоді як у Польщі представники органів місцевого самоврядування, а також політики та члени парламенту зобов'язані декларувати доходи. В Латвії декларації заповнюють як політики, так і державні службовці.

Декларація сімейного доходу також є одним із видів засобу фінансового контролю, де зазначаються прибутки членів сім'ї та близьких осіб. У Польщі суб'єктами такого декларування є представники органів місцевого самоврядування та політики. В Угорщині всі члени сім'ї, що живуть разом з політиками та державними службовцями, мають декларувати доходи.

Декларація подарунків у Латвії є обов'язковою для всіх державних службовців, включаючи представників органів місцевого самоврядування і членів парламенту. В Польщі це поширюється лише на політиків та обраних місцевих посадовців, в Угорщині – на членів парламенту. В Німеччині, Іспанії та Великобританії суб'єктами такого декларування є політики і члени парламенту. Так, наприклад члени парламенту Великобританії мають декларувати подарунки, якщо їхня вартість більша, ніж 1% їхньої заробітної плати, в Німеччині – коли перевищує 5000 євро, у Франції декларується будь-який подарунок незалежно від вартості [7].

Декларація приватних інтересів, пов'язаних з управлінням контрактами, –

це один із різновидів декларації політиків, що є обов'язковою в Португалії та Іспанії (включає відомості про доходи за три роки до моменту призначення та два відповідно). У Німеччині та Іспанії ця декларація є обов'язковою для представників органів місцевого самоврядування.

У Великобританії політики декларують приватний інтерес та інтереси членів сім'ї та близьких осіб щоразу, коли є підстави вважати, що наявність останнього може вплинути на прийняття ними рішень. У Франції, Угорщині, Італії та Польщі подання такої декларації не є обов'язковою, проте якщо наявний конфлікт інтересів, особа зобов'язана задекларувати приватний інтерес.

Державні службовці не розглядаються в країнах Європи як суб'єкти декларування майна та інтересів, серед них – Франція, Німеччина, Італія, Португалія, Іспанія та Великобританія, тоді як Литва, Угорщина та Польща зобов'язують декларувати майно та інтереси лише державних службовців вищого ешелону [8].

Висновки

Декларації приватних інтересів та активів/доходів досить часто не розмежовуються між собою, отже, одна декларація, як правило, поєднує інформацію про приватний інтерес та наявні майнові активи.

Найпоширенішими видами декларацій є:

1) декларація приватних інтересів, пов'язаних з прийняттям рішень та голосуванням, що є формально декларацією приватних інтересів та обов'язковою в таких країнах, як Португалія, Іспанія, Німеччина. У Британії посадова особа, член парламенту та представник органу місцевого самоврядування зобов'язані декларувати приватні інтереси як власні, так і членів сім'ї та близьких осіб щоразу, коли це стосується прийняття важливих рішень під час реалізації посадових обов'язків;

2) декларація про доходи. Така декларація про доходи не є обов'язковою, якщо існують декларації про наявність приватних інтересів та активів. Як правило, декларацію про доходи застосовують для політично обраних осіб та виборних місцевих чиновників;

3) декларацію активів використовують для виявлення та контролю конфліктів інтересів представників органів місцевого самоврядування, членів парламенту та політичних осіб. Найбільш поширеною є такого роду декларація в Угорщині, Франції та Іспанії;

4) декларація про доходи сім'ї встановлюється в основному для суб'єктів декларування, які обіймають політичні посади, відповідальне та особливо відповідальне становище в органах державної влади.

Окремими правилами декларування користується процедура отримання подарунків, оскільки останні можуть стати передумовою отримання хабара, тому отримання подарунків регламентуються жорсткими правилами та заборонами.

В європейській практиці є заборони на отримання подарунків, зокрема: 1) якщо подарунок ставить під сумнів незалежність державної посадової особи та свободу дій; 2) подарунки не можуть бути оголошені публічно для органів державної влади та громадян; 3) коли ринкова вартість подарунка перевищує встановлений мінімальний розмір оплати праці.

Список використаних джерел:

1. Marie C. Blouin. The impact of online financial disclosure and donations in nonprofits. *Journal of Nonprofit & Public Sector Marketing*. Volume 30. 2018. Issue 3. Pages 251–266. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10495142.2018.1452819>; DOI 10.1080/10495142.2018.1452819
2. Prevention of Corruption in the Public Sector in Eastern Europe and Central Asia. URL: <http://www.oecd.org/corruption/acn/ACN-Prevention-Corruption-Report.pdf>

В статтє проанализирован порядок декларирования имущества и частных интересов должностными лицами и представителями политической власти, а также приведена собственная дифференциация деклараций активов, доходов, частных интересов и подарков. Результаты проведенного исследования показали, что зарубежный опыт декларирования имущества достаточно тесно переплетается с декларированием частного интереса. По заключению статьи: во-первых, определены особенности декларирования за рубежом в соответствии с субъектами представления таких деклараций; во-вторых, проанализированы и сравнены процедуры подачи деклараций о доходах и расходах, а также интересах; в-третьих, сформирован авторский взгляд на дифференциацию деклараций и субъектов декларирования.

Ключевые слова: декларация, частный интерес, имущество и активы, конфликт интересов, частный интерес, публичное должностное лицо, финансовый контроль, подарок.

The order of declaring of property and private interests by officials and representatives of the political power analyzed and also are given own differentiation of declarations of assets, income, private interests and gifts. According to the conclusion of article: firstly, features of declaring by a boundary according to subjects of submission of such declarations are defined; secondly, procedures of submission of income statements and expenses and also interests are analyzed and rather; thirdly, it is created an author's view of differentiation of declarations and subjects of declaring.

Key words: declaration, private interest, property and assets, conflict of interests, private interest, public official, financial control, gift.

3. Конвенція ООН проти корупції Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції : Закон України від 18.10.2006 № 252-V. *Голос України*. 2006.

4. Richard Messick. Income and assets declarations: Issues to consider in developing a disclosure regime. URL: <https://www.cmi.no/publications/file/3396-income-assets-declarations.pdf>

5. Using Asset Disclosure for Identifying Politically Exposed Persons. URL: http://siteresources.worldbank.org/Using_Asset_Disclosure_Identifying_PEPs.pdf

6. Як декларують майно держслужбовців у різних країнах світу. Чи є Україна особливою? *Європейська правда*. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2016/09/26/7054986>

7. Practitioner manual on processing and analyzing income and asset declarations of public officials drafted by Tilman Hoppe, Project Long Term Adviser with input from Valts Kalniņš, *Council of Europe Expert*. January 2014. 48 p. URL: <https://rm.coe.int/16806db62d>

8. Rossi, Ivana M., Laura Pop, and Tammar Berger. Getting the Full Picture on Public Officials: A How-To Guide for Effective Financial Disclosure. Stolen Asset Recovery (StAR) Series. Washington, DC : World Bank. 2017. P. 19–28.

