

# Співвідношення декларування інтересів та майна/доходів як заходів запобігання корупції

## Ratio of declaring interests and property/income as measures to prevent corruption

Ірина Діденко

### Ключові слова:

декларація доходів та майна, конфлікт інтересів, публічна особа, фінансовий контроль, незаконне збагачення.

### Key words:

declaration of income and property, conflict of interests, public person, financial control, illegal enrichment.

**Постановка проблеми.** Реформування системи кримінальної юстиції зіткнулося з низкою невирішених проблем на законодавчому рівні, зокрема нормативного врегулювання конфлікту інтересів в українському правовому просторі. Витоки законодавчого регулювання корупційних проявів беруть початок ще з положень Конвенції ООН проти корупції, де задекларовано обов'язок кожної держави-учасниці «запроваджувати заходи й системи, які зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації 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»<sup>1</sup>.

У вітчизняному законодавстві закріплено основні положення стосовно поняття «конфлікту інтересів», механізму його регулювання та запобігання, зокрема Законів України «Про запобігання корупції», «Про судоустрій і статус суддів», Кодексу суддівської етики, Порядку здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо конфлікту інтересів в діяльності суддів та інших представників судової системи та його врегулювання (Рішення Ради суддів України від 4.02.2016 р.), Положення про Комітет етики, врегулювання конфлікту інтересів та професійного розвитку суддів (Рішення Ради суддів України від 4.02.2016 р.).

Важливим аспектом є проблема виявлення та запобігання конфлікту інтересів на стадії його зародження на публічній службі, адже конфлікт – це суперечність між особистими інтересами особи та її службовими повноваженнями, наявність яких може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийнятих рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень.

І витоком вчинення в більшості випадків адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією та корупційних кримінальних правопорушень є саме зіткнення інтересів службовців, що трапляється при виконанні службових обов'язків. Заняття посад особами, уповноваженими на виконання функцій держави та органів місцевого самоврядування, має виключний вплив на виникнення конфлікту інтересів та незаконного збагачення. Вивчаючи міжнародний досвід, варто звернути увагу на систему декларування, зокрема процедур декларування майна та/або доходів та інтересів, що за своєю правовою природою відрізняються та мають різну мету використання.

**Стан дослідження проблеми.** Питаннями дослідження виникнення та врегулювання конфліктів інтересів в публічному та приватному секторі займалися такі дослідники, як Ден Барнс, Модест Купоїнські, Сюзанна Сімонян, Томас Іверсон, Сабіна Дюссекєєва, Ладан Череегар, Ларк Гір, Максат Кобонбаєв, Таммар Бергер, Олександр Габершон, і К'яра Стітцер, Клаудія Оріло та інші.

**Мета статті.** Розкрити зміст вітчизняної та закордонної практики врегулювання конфлікту інтересів через використання різних заходів обмежувального характеру при виконанні державними службовцями своїх функцій.

<sup>1</sup> Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції. // Закон України від 18.10.2006 № 252-V // Голос України. – 2006.

**Виклад основного матеріалу.** Виникненню конфлікту інтересів за оцінками більшості дослідників сприяє заняття особами публічних посад, які мають широку компетенцію впливу, що дозволяє в більшості випадків використовувати такі можливості з метою сприяння вчиненню чи невчиненню дій на власну, близьких родичів, членів сім'ї або третіх осіб користь. Тому в статті зроблена спроба проаналізувати вітчизняний та закордонний досвід в ході декларування майна.

В Україні зовнішнє врегулювання конфлікту інтересів відбувається шляхом:

1) усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів;

2) застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняття рішень;

3) обмеження доступу особи до певної інформації;

4) перегляду обсягу службових повноважень особи;

5) переведення особи на іншу посаду;

6) звільнення особи<sup>2</sup>.

Також визначено алгоритм дій при запобіганні та врегулюванні конфлікту інтересів, зокрема **суб'єкти відповідальності зобов'язані:**

1) вживати заходів щодо недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів;

2) не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів;

3) вжити заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів;

4) у разі існування сумнівів щодо наявності конфлікту інтересів особа зобов'язана звернутися за роз'ясненнями до територіального органу Національного агентства;

5) якщо особа отримала підтвердження про відсутність конфлікту інтересів, вона звільняється від відповідальності, якщо у діях, щодо яких вона зверталася за роз'ясненням пізніше було виявлено конфлікт інтересів;

6) повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли дізналися чи повинні були дізнатися про наявність реального чи потенційного конфлікту інтересів безпосереднього керівника, а у випадку перебування на посаді, яка не передбачає наявності безпосереднього керівника, або в колегіальному органі – Національне агентство чи інший визначений законом орган або колегіальний орган, під час виконання повноважень у якому виник конфлікт інтересів, відповідно<sup>3</sup>:

безпосередній керівник особи або керівник органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади **протягом двох робочих днів** після отримання повідомлення про наявність у підлеглої йому особи реального чи потенційного конфлікту інтересів приймає рішення щодо врегулювання конфлікту інтересів, про що повідомляє відповідну особу.

Національне агентство у випадку одержання від особи повідомлення про наявність у неї реального, потенційного конфлікту інтересів упродовж **семи робочих днів** роз'яснює такій особі порядок її дій щодо врегулювання конфлікту інтересів.

Згідно з міжнародним досвідом регулювання конфлікту інтересів здійснюється відповідно у виді трьох режимів: жорсткий підхід, середній підхід і м'який підхід<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Про запобігання корупції: закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. – Відомості Верховної Ради, 2014. – № 49. – ст.2056.

<sup>3</sup> Про запобігання корупції: закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. – Відомості Верховної Ради, 2014. – № 49. – ст.2056.

<sup>4</sup> Dr. Londa Esadze. Guidelines for Prevention of Conflict of Interest. – 2013. – Serbia.

Незважаючи на регламентовані обмеження, що покликані регулювати «поведінку» осіб, які займають посади на публічній службі, деякі країни (Македонія, Албанія, Хорватія, Литва, Латвія, Великобританія та інші країни Східної Європи) мають певні переліки заборон та обмежень, що стосуються наступних питань:

- повна заборона прийняття подарунків;
- регулювання або обмеження політичної діяльності;
- заборона призначення родичів чи членів сім'ї;
- обмеження для членство в органах управління, неприбуткових організаціях, компаніях;
- заборона участі у союзах з профспілками або професійними організаціями;
- жодної участі у вторинній зайнятості, яка потенційно знаходиться в протиріччі з громадськими обов'язками чиновника - ніякими зобов'язаннями та відносинами;
- розкриття загальнодоступної інформації;
- заборона представляти інтереси закордонних країн;
- зловживання власними позиціями для отримання приватного прибутку, неправильного використання державної власності та інформації.

Крім цього, використовують заходи щодо дотримання зобов'язань загальних вимог прозорості, контролю та управління інструментами регулювання (наприклад комісії з питань етики), а також спеціальні тренінги та здійснення інформаційної політики обізнаності з питань корупції та реформування урядів в напрямку адміністративного та кримінального права.

Незважаючи на ці загальні тенденції, держави-члени ЄС, Канада та США відрізняються політикою транспарентності, повноваженнями різних етичних комісій та комітетів, навчанням (обов'язкове або необов'язкове) та вимогами оприлюднення (наприклад, декларація особистого доходу, декларація сімейного доходу, декларація особистих та сімейних активів, інтересів тощо), контролем подарунків та інших видів переваг, привілеїв, особистих та сімейних обмежень щодо власності та вимог розкриття інформації.

До головних інструментів запобігання та уникнення конфлікту інтересів, які використовують закордоном, належать: обмеження зайнятості; декларація особистого доходу; декларація сімейного доходу; декларація особистих активів; декларація сімейних активів; декларація подарунків; безпека та контроль доступу до внутрішньої інформації; декларація приватних інтересів, що відносяться до управління контрактами; декларація приватних інтересів, що відносяться до прийняття рішень; декларація приватних інтересів, що відносяться до участі у наглядовій раді; публічне розкриття декларацій доходів та активів; обмеження і контроль бізнесу або діяльності неурядових неприбуткових організацій; обмеження та контроль подарунків, інших форм переваг; обмеження і контроль зовнішніх призначень (наприклад, паралельно з неурядовими неприбутковими організаціями, політичною організацією або державною корпорацією); відмова посадових осіб від службового обов'язку, коли участь у зустрічі або прийнятті конкретного рішення ставлять їх у становище конфлікту; особисті та сімейні обмеження на права власності в приватних компаніях; розкриття або продаж інтересів бізнес-партнерів за рахунок інвестицій або встановлення довіри чи сліпого договору управління.

Отже, виділяють такі типи регулювання конфлікту інтересів:

- заборони на діяльність;
- декларації про інтереси;
- виключення з процесів прийняття рішень.

Найприйнятнішим механізмом регулювання для вітчизняної практики є заповнення та подання декларацій. Остання може розглядатися як єдиний найважливіший компонент меж для вирішення конфліктів інтересів. Відповідно до ч. 5 статті 8 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції зобов'язує державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації, *inter alia*, про позаслужбову діяль-

ність, 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<sup>5</sup>.

Такого роду декларацій виділяють два види:

- загальні декларації особистих інтересів та інтересів членів сімей чи близьких родичів;
- випадки декларування учасниками будь-якого інтересу, який вони можуть мати у справі, яка перебуває на розгляді у законодавчому органі або одного із виконавчих органів влади, членами яких вони є.

Важливо відрізнити декларацію активів / доходів та декларацію інтересів, що існує у симбіозі у більшості країн Європи та США. Декларація активів/ доходів – це, в першу чергу, декларування фінансових інтересів, майна, доходів, витрат та зобов'язань фінансового характеру.

Суб'єктами подання декларації такого типу є глава держави, міністри, члени кабінету, представники парламенту та державні службовці. Більшість вчених вважають, що саме декларування майна та активів є найважливішим превентивним інструментом боротьби з корупцією та сприяє профілактиці, ідентифікації та відновленню вкрадених активів, як на внутрішньому, так і на міжнародному рівні.

Такого роду регулятивний механізм допомагатиме боротися з корупцією, відмиванням коштів, їх викраденням та поверненням. Зокрема, ст. 52 Конвенції ООН проти корупції встановлює право вимагати від фінансових установ перевіряти особу клієнтів щодо рахунків, які намагаються відкрити або які відкриті особами, які мають або мали значні державні повноваження, членами їхніх сімей і тісно пов'язаними з ними партнерами або від імені будь-яких перерахованих вище осіб<sup>6</sup>.

Така система декларування активів та майна повинна сприяти зменшенню появи конфліктів інтересів та випадків незаконного збагачення. Тому тут варто розрізнити, чи ця робота зосереджена на запобіганні виникненню конфлікту інтересів, чи зменшенню випадків незаконного збагачення.

Говорячи про незаконне збагачення слід увагу фокусувати на заходи перевірки того, чи є задекларована інформація правильною та правдивою з метою подальшої можливості розслідування непідтверджених джерел доходів та майна.

Щодо врегулювання конфлікту інтересів, то тут слід виходити з можливості виникнення такої ситуації, в якій особа може використати службовий потенціал для особистої вигоди. Наявність конфлікту інтересів ще не свідчить про корупційні дії та неналежну поведінку особи, а декларування такого конфлікту є попереджувальним заходом стосовно подальшої його реалізації. Якщо декларування майна та доходів чітко окреслене колом суб'єктів, які уповноважені на виконання функцій держави, членів їх сімей чи родичів, то для конфлікту інтересів є відкритими учасники як державного, так і приватного сектору.

Розмірковуючи над системою декларування майна/доходів та конфлікту інтересів, звернемо увагу на те, що сьогодні поєднують ці дві системи, використовуючи гібридний (змішаний) тип<sup>7</sup>.

В Україні використовують декларування майна та доходів осіб уповноважених на виконання функцій держави та органів місцевого самоврядування та їх членів сімей, близьких осіб. Система вітчизняного фінансового контролю охоплює такі активи, як нерухомість, незавершене будівництво, цінне рухоме та нерухоме майно, цінні папери, корпоративні права, нематеріальні активи та юридичні особи, що належать самим державним службовцям, а також членам їхніх сімей, близьким особам.

Активи та доходи відносяться до конкретної фінансової власності чи вигод, тоді як «інтереси» охоплюють більш широкий спектр переваг, які на момент подання декларації, як правило, не надають державному службовцю конкретної вигоди. Приклади включають членство в бізнес-асоціації, а також будь-яку посаду, що призводить до того, що державний службовець стає залежним від певних вигод нематеріального характеру, наприклад, робота членів сім'ї чи близьких осіб.

<sup>5</sup> Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції . // Закон України від 18.10.2006 № 252-V // Голос України. – 2006. – 16 листопада.

<sup>6</sup> Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції . // Закон України від 18.10.2006 № 252-V // Голос України. – 2006. – 16 листопада.

<sup>7</sup> Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264095281-en>.

В Україні декларація уповноважених осіб на виконання функцій держави або місцевого самоврядування передбачає декларування не інтересів, а майна суб'єкта декларування, оскільки приватні інтереси можуть вплинути на неупередженість державних службовців при виконанні ними своїх обов'язків, декларування приватних інтересів є обов'язковою вимогою для державних службовців.

Окрім декларування власних інтересів, державні службовці також зобов'язані розкривати інформацію про своїх членів сім'ї, якщо такі відомості можуть викликати конфлікт.

Декларація інтересів забезпечує виконання принципів прозорості та гласності, за допомогою яких можна виявити ситуації конфліктів інтересів. Декларування фактичного або потенційного конфлікту інтересів здійснюється з метою уникнення сприяння особою, уповноваженою на виконання функцій держави та органів місцевого самоврядування, у прийнятті неправомірних рішень.

Для декларування інтересів важливим є два аспекти: 1) визначення суб'єктів декларування, до яких належать посадові особи, які зобов'язані повідомляти про можливість виникнення конфліктів інтересів; 2) декларування інтересів повинно охоплювати визначення „вартості” таких інтересів, зокрема можливий прибуток, який отримує особа від прийняття чи неприйняття того чи іншого рішення<sup>8</sup>.

Декларації інтересів повинні бути публічними та відкритими для громадськості. Варто звернути увагу на врегулювання питання дотримання принципу прозорості та дотримання принципу конфіденційності. По-перше, слід пам'ятати, що чим вища займана посада та чим ширша компетенція, тим важливіша інформація для публічного розкриття. По-друге, зміст декларації, як правило, поділяють на „загальнодоступну” та „конфіденційну”.

До конфіденційної інформації, що вноситься до декларації належать відомості про національність особи, її освіту, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, а також адресу проживання, дату і місце народження; відомості про місце проживання або місце перебування особи; відомості про адресу знаходження власності<sup>9</sup>.

Ключовим вектором работ из удосконалення законодавства у сфері регулювання конфлікту інтересів є розробка та впровадження законодавчих механізмів щодо врегулювання конфлікту інтересів.

**Висновки:** Зважаючи на міжнародні рекомендації увагу варто звернути на:

- 1) міжнародну практику, зокрема визначення поняття «конфлікт інтересів»;
- 2) досвід роботи спеціалізованих установ з врегулювання конфліктів інтересів;
- 3) здійснення імплементації міжнародних норм щодо протидії корупції;
- 4) можливість створення спеціальних правил регулювання конфлікту інтересів;
- 5) забезпечення наявності ефективного інституціонального механізму управління;
- 6) декларування майна та інтересів;
- 7) здійснення моніторингу правозастосовчої практики в частині дієвості санкцій за порушення порядку декларування, зокрема за недотримання строків подання декларацій, подання неправдивої або неповної інформації;
- 8) налагодження взаємозв'язків між спеціальними інституціями по боротьбі з корупцією, зокрема Національним агентством з питань запобігання корупції, Національним антикорупційним бюро України, органами прокуратури, Національною поліцією, Національним агентством України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів ті іншими підрозділами, покликаними на боротьбу з корупційними та пов'язаними з корупцією злочинами;

<sup>8</sup> Cain, Daylian M.; Loewenstein, George; Moore, Don A. The Dirt on Coming Clean: Perverse Effects of Disclosing Conflicts of Interest. The Journal of Finance, 2005: [www.cbdr.cmu.edu/mpapers/CainLoewensteinMoore2005.pdf](http://www.cbdr.cmu.edu/mpapers/CainLoewensteinMoore2005.pdf) (accessed on February 17, 2009).

<sup>9</sup> Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29 вересня 2016 року № 10 „Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації”. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.vasu.gov.ua/plenum/post\\_plenum/](http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/)

9) розробці Кодексу етики для державних службовців з єдиними стандартами та вимогами поведінки уповноваженими під час виконання функцій держави та органів місцевого самоврядування;

10) створенні належного механізму законодавчого захисту викривачів;

11) введенні постійних курсів навчання з питань регулювання конфлікту інтересів та підвищення кваліфікації для суб'єктів декларування.

### **Анотація**

В статті досліджено питання співвідношення декларування майна та доходів, а також інтересів, наведені особливості кожного типу декларування. Охарактеризовано основні заходи обмежувального характеру, що забезпечують попередження виникнення конфлікту інтересів.

### **Summary**

The article deals with the issues correlation declaration of property and income, as well as of interest, are given features of each type of declaration. Described the main measures of restrictive nature providing prevention of conflicts of interest.

### **Використана література:**

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції . // Закон України від 18.10.2006 № 252-V // Голос України. – 2006.
2. Про запобігання корупції: закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. – Відомості Верховної Ради, 2014. – № 49. – ст.2056.
3. Dr. Londa Esadze. Guidelines for Prevention of Conflict of Interest. – 2013. – Serbia.
4. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції . // Закон України від 18.10.2006 № 252-V // Голос України. – 2006. – 16 листопада.
5. Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264095281-en>.
6. Cain, Daylian M.; Loewenstein, George; Moore, Don A. The Dirt on Coming Clean: Perverse Effects of Disclosing Conflicts of Interest. The Journal of Finance, 2005: [www.cbdr.cmu.edu/mpapers/CainLoewensteinMoore2005.pdf](http://www.cbdr.cmu.edu/mpapers/CainLoewensteinMoore2005.pdf) (accessed on February 17, 2009).
7. Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29 вересня 2016 року № 10, „Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації”. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.vasu.gov.ua/plenum/post\\_plenum/](http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/)