

ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ЗАСІБ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ**FINANCIAL CONTROL AS A MEASURE AGAINST CORRUPTION****Давидова Т.О.,***кандидат юридичних наук, головний науковий співробітник
Національної академії Служби безпеки України*

Стаття присвячена поняттю фінансового контролю, визначеному в Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції». Доводиться, що фінансовий контроль є дієвим засобом правового характеру для запобігання корупції та протидії їй. Встановлено деякі недоліки та проаналізовано останні зміни до норми закону.

Ключові слова: фінансовий контроль, корупція, запобігання корупції, протидія корупції, декларування доходів.

Стаття посвячена поняттю фінансового контролю, определенному в Законе Украины «Об основах предупреждения и противодействия коррупции». Доказывается, что финансовый контроль является действенной мерой правового характера по предупреждению коррупции и борьбе с ней. Проанализированы некоторые недостатки и последние изменения к норме закона.

Ключевые слова: финансовый контроль, коррупция, предупреждение коррупции, противодействие коррупции, декларация доходов.

The article defines the term of financial control in the legal act about basis of the prevention and the counteraction against corruption. It is proved that the financial control is an effective measure against corruption and prevention of corrupt practices. In the article analyses some minuses and new amendment of the norm.

Key words: financial control, corruption, prevention of corruption, counteraction against corrupt practices, declaration of income.

Постановка проблеми. Закономірно, що зі зміною влади в Україні змінюються, удосконалюються й переглядаються норми антикорупційного законодавства. За нашим спостереженням, роки, на які припали потрясіння в країні, стали часом, що характеризується високим рівнем корупції й адекватним рівнем припинення корупційних правопорушень. Пов'язане це насамперед із тим, що основним завданням суспільства стає люстрація влади, і пріоритетом у функціях держави визначається протидія корупції з метою подальшого нормального розвитку України.

У Загальних положеннях урядового проекту Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» міститься пояснення зазначеного вище. Зокрема, саме корупція є однією з причин, що призвела до масових протестів в Україні наприкінці 2013 р. – на початку 2014 р. Згідно з результатами дослідження Global Corruption Barometer, проведеного міжнародною організацією Transparency International у 2013 р., 36% українців були готові вийти на вулицю для боротьби з корупцією. Згідно з результатами проведеного Міжнародною фундацією IFES наприкінці 2013 р. дослідження корупція вже входила до переліку найбільших проблем населення й викликала особливе занепокоєння в 47% громадян. Згідно з дослідженнями Індексу сприйняття корупції, що проводяться Transparency International, українці вважають свою державу однією з найбільш корумпованих у світі: у 2012–2013 рр. держава займала 144 місце з 176 країн. Водночас в Антикорупційній стратегії та пояснювальній записці до неї зазначається, що відсутність політичної підтримки щодо проведення ефективної бо-

ротьби з корупцією призвела до значного погіршення ситуації, деградації низки державних інститутів, толерування цього феномена значною кількістю громадян. Національна антикорупційна стратегія на 2011–2015 рр., затверджена Указом Президента України від 21 жовтня 2011 р. № 1001, на думку експертів Європейського Союзу, не відповідає міжнародним стандартам та не є ефективним інструментом антикорупційної політики через відсутність чітко визначених та узгоджених пріоритетів, цілей, завдань та заходів щодо реалізації заходів із боротьби з корупцією, механізмів координації та моніторингу імплементації [1]. Такий стан речей обумовлює необхідність ухвалення нових принципів державної антикорупційної політики, які визначатимуть першочергові заходи із запобігання корупції та будуть покладені в основу для подальшої реформи в цій сфері.

Не виникає сумніву, що норми антикорупційного законодавства мають удосконалюватися, але найважливішим є те, щоб вони виконувалися й існувала ініціатива на рівні влади та громадськості до протидії корупції.

Серед заходів у напрямі запобігання й мінімізації корупції нещодавно прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України» [2], який вніс корективи до норм чинного законодавства. Низка положень закону стосуються вдосконалення й зміни норм, що регулюють питання фінансового контролю. Це й буде предметом розгляду з позицій превентивності корупції в пропонованій статті.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання фінансового контролю як дієвого важелю мінімізації корупції досліджують як економісти, так і юристи: О. Василик, Е. Дмитренко, Ю. Дмитренко, В. Опарін, С. Юрій та інші. У роботах цих дослідників досить детально висвітлено питання механізму здійснення фінансового контролю.

Проте з точки зору кримінології, якою надається пріоритетне місце будь-яким заходам і засобам, спрямованим передусім на запобігання злочинності, ця проблема не досліджувалася. Нагадаємо, що за допомогою одних лише кримінальних покарань недоцільно впливати на злочинність, основою мають стати саме запобігання та недопущення злочинів. А отже, зазначене питання потребує відповідного наукового й практичного опрацювання, якщо ми прагнемо започаткувати нову антикорупційну систему, яка матиме в основі насамперед превентивні механізми.

Метою статті є визначення поняття фінансового контролю як правового засобу запобігання й протидії корупції, виділення спірних моментів, з якими можна зіткнутися в практичній площині, та аналіз останніх змін до норми з подальшим формуванням на основі зазначеного пропозицій щодо внесення відповідних змін до законодавства.

Виклад основного матеріалу. Законодавцем встановлено низку норм в антикорупційному законодавстві, що за своїм змістом є обмеженням чи заборонами певних видів поведінки, власне, за своїм призначенням це засоби, спрямовані на запобігання корупції.

Важливо розглянути норми щодо механізму фінансового контролю й у зв'язку з введенням в дію Закону України «Про очищення влади». Відповідний законопроект у ст. 5 містить положення про те, що перевірячі підлягатиме інформація про достовірність відомостей, зазначених у деклараціях про майно, доходи, витрати й зобов'язання фінансового характеру щодо суб'єкта перевірки та близьких йому осіб за три попередні роки зайняття посад, визначених законом, за формою, що встановлена Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції», відповідності встановленої форми декларації, проводиться також перевірка відомостей декларації шляхом оцінки правильності нарахування, повноти й своєчасності сплати податків і зборів (обов'язкових платежів), відповідності видатків отриманим доходам [3]. Це буде ні що інше, як фінансовий контроль, який має на меті в широкому сенсі запобігти корупції на майбутнє, у вузькому – покарати осіб, які не пройшли перевірку. Зазначений законопроект містить низку проблемних питань, що можуть стати предметом окремого дослідження.

Перший Закон України «Про боротьбу з корупцією» 1995 р. містив норму, що стосувалася фінансового контролю. Так, у ст. 6 йшлося про те, що декларування доходів осіб, уповноважених на виконання функцій держави, здійснюється в порядку й на підставах, передбачених Законом України «Про державну службу». У разі відкриття валютного рахунку в іноземному банку державний службовець або інша

особа, уповноважена на виконання функцій держави, зобов'язана в десятиденний строк письмово повідомити про це податкову службу із зазначенням номера рахунку й місцезнаходження іноземного банку. Відомості про доходи, цінні папери, нерухоме та цінне рухоме майно й вклади в банках посадових осіб та членів їх сімей підлягають щорічній публікації в офіційних виданнях державних органів України. До обрання чи призначення кандидата на відповідні посади ці відомості попередньо подаються органу чи посадовій особі, які здійснюють обрання чи призначення на ці посади [4]. Дія закону поширювалася на державних службовців чи прирівняних до них осіб, і норми носили переважно відсилючий характер.

Прийнятий у 2011 р. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» успадкував норму про фінансовий контроль [5]. Згідно з назвою нормативно-правового акту останній визначався як захід, спрямований на запобігання й протидію корупції.

Нормами закону визначається, що суб'єкти декларування зобов'язані щорічно до 1 квітня подавати за місцем роботи (служби) декларацію про майно, доходи, витрати й зобов'язання фінансового характеру за минулий рік за формою, яка вперше стала додатком до закону [5]. Відповідно, фінансовий контроль, виконуючи регулятивну функцію, покликаний забезпечувати поведінку осіб, що б відповідала певним вимогам.

Для ознайомлення з нормами закону були розроблені Методичні рекомендації Міністерства юстиції України «Запобігання і протидія корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування», якими коментувалися з наукової точки зору основні положення, у тому числі й про декларування майна [6]. Останнє було зроблено через те, що більшість правил щодо заповнення декларацій визначено примітками, і періодично поставали питання, що потребували додаткових роз'яснень. У рекомендаціях визначаються суб'єкти декларування, строки, порядок подання та зберігання декларацій, сформульовані правила заповнення декларацій, положення щодо перевірки декларацій і відповідальності.

Залишає низку питань положення про те, що суб'єкти декларування повинні декларувати не лише свій майновий стан, а й майновий стан членів сім'ї в аспекті того, хто є членом сім'ї. Законом визначено, що до членів сім'ї належать особи, які перебувають у шлюбі, а також їхні діти, у тому числі повнолітні, батьки, особи, які перебувають під опікою й піклуванням, інші особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом, мають взаємні права та обов'язки, у тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі. У Методичних рекомендаціях зазначається, що особа може бути віднесена до членів сім'ї для цілей заповнення декларації за наявності сукупності таких ознак: 1) спільне проживання; 2) пов'язаність спільним побутом; 3) наявність взаємних прав та обов'язків із декларантом. Однак це не стосується осіб, які перебувають у шлюбі, що визнаються членами сім'ї незалежно від наявності вказаних ознак.

Водночас цей закон оперує поняттям «близькі особи», що включає до складу чоловіка, дружину, батька, мати, вітчима, мачуху, сина, дочку, пасинка, падчерку, рідного брата, рідну сестру, діда, бабу, прадіда, прабабу, внука, внучку, правнука, правнучку, усиновлювача чи усиновленого, опікуна чи піклувальника, особу, яка перебуває під опікою або піклуванням, а також осіб, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки з декларантом, у тому числі осіб, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі [5].

У зв'язку із цим виникає низка питань, по-перше, про використання двох понять; по-друге, щодо того, чому не застосовано інші поняття, які вже містять норми вітчизняного законодавства. Досі існує неточність, що дає змогу перекручувати норму закону декларантом на свою користь.

Щодо зазначеного зауважимо, що в Конституції України переважно вживаються терміни «сім'я», «близькі родичі» тощо (ч. 5 ст. 17, ч. 1 та ч. 4 ст. 32, ч. 1 ст. 48, ч. 1 та ч. 3 ст. 51, ч. 1 ст. 63, ч. 1 ст. 92, ч. 7 ст. 126 тощо) [7].

Попередній Закон України «Про боротьбу з корупцією» містив термін «близькі особи» [3]. Деякі правові акти оперують поняттям «близькі родичі» (не близькі особи чи члени сім'ї), до яких віднесені батьків, дружину (чоловіка), дітей, рідних братів і сестер, діда, бабу та онуків (Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів»), або «близькі члени родини» – чоловік або дружина й родичі (визнані такими згідно із законодавством) фізичної особи, що є пов'язаною стороною, які можуть впливати або перебувають під впливом такої фізичної особи щодо прийняття рішень із фінансової, господарської та комерційної політики підприємства.

Крім того, термін «члени сім'ї» офіційно тлумачиться Конституційним Судом України та нових роз'яснень і уточнень не потребує. Так, членом сім'ї є особа, яка перебуває із суб'єктом права в правовідносинах, природа яких визначається кровними (родинними) зв'язками або шлюбними відносинами, спільним постійним проживанням, веденням спільного господарства [8].

Вважаємо, необхідна уніфікація перерахованих визначень або їхнє чітке розмежування. Термін потребує уточнення з метою визначення й впливу на оточення декларанта та неможливості використання колізії на свою користь.

Норма про фінансовий контроль містить положення про те, що з метою забезпечення відкритості та прозорості діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, уповноваженими підрозділами проводяться:

1) перевірка фактів своєчасності подання декларацій, що здійснюється протягом п'ятнадцяти робочих днів із дня, у який декларація повинна бути подана;

2) перевірка декларацій на наявність конфлікту інтересів здійснюється протягом тридцяти днів із дня подання декларації й полягає в порівнянні служ-

бових обов'язків суб'єкта декларування з його та членів його сім'ї фінансовими інтересами;

Донедавна проводився також логічний та арифметичний контроль декларацій, який здійснювався протягом тридцяти днів із дня подання декларації в порядку, визначеному центральним органом виконавчої влади та Міністерством юстиції України. У разі виявлення під час перевірки арифметичних або логічних помилок уповноважений підрозділ невідкладно повідомляв про це відповідного суб'єкта декларування, який мав право протягом п'яти днів з дня отримання такого повідомлення подати уповноваженому підрозділу письмове пояснення та/або виправлену декларацію. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України» [2] логічний та арифметичний контроль декларацій виключений зі статті Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». Вважаємо, це вірне рішення, адже якщо з проведенням арифметичного контролю все ясно, то механізми логічного контролю викликали питання.

Нової редакції набули й інші пункти ст. 12 Закону України «Про засади запобігання й протидії корупції». Зокрема, йдеться про те, що перевірка достовірності зазначених у декларації відомостей здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику. Для здійснення такої перевірки орган протягом десяти днів із дня отримання декларації від суб'єкта декларування надсилає її копію центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику. Центральний орган виконавчої влади під час проведення перевірки достовірності зазначених у декларації відомостей має право отримувати інформацію або копії необхідних документів щодо зазначених відомостей у межах своїх повноважень.

У разі ж встановлення за результатами передбачених цією статтею перевірок ознак правопорушення уповноважений підрозділ письмово повідомляє керівника відповідного органу. У разі встановлення недостовірності відомостей центральний орган виконавчої влади письмово повідомляє про це спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції, а також керівника органу, у якому працює суб'єкт декларування.

Виявлення недостовірних відомостей не звільняє суб'єкта декларування від обов'язку подати декларацію з достовірними відомостями. У такому разі декларація з достовірними відомостями підлягає оприлюдненню на заміну раніше оприлюдненої декларації. Подання завідомо недостовірних відомостей у декларації є підставою для притягнення суб'єкта декларування до дисциплінарної, адміністративної відповідальності відповідно до закону [2].

Окрім того, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням

Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України» з метою подальшого регулювання й удосконалення фінансового контролю, внесено зміни до статті 1726 Кодексу України про адміністративні правопорушення: «Подання завідомо недостовірних відомостей у декларації про майно, доходи, витрати й зобов'язання фінансового характеру, передбаченої Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції», тягне за собою накладення штрафу від 150 до 300 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян» [2]. Уточнимо, що з 1 січня 2014 р. неоподаткований рівень доходів громадян дорівнює 609 грн., тобто встановлений штраф на сьогодні у гривневому еквіваленті дорівнює 91 350 – 182 700 грн.

Примітка до зазначеної статті Кодексу України про адміністративні правопорушення змінила редакцію на таку: «Примітка. Суб'єктом правопорушень у цій статті є особи, які відповідно до ч. 1 ст. 12 «Про засади запобігання і протидії корупції» зобов'язані подавати декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру».

Стає зрозумілим, що норма про фінансовий контроль не нова, до неї постійно вносяться зміни, доповнення, але вона не має очікуваного ефекту. Вважаємо, щоб фінансовий контроль як засіб, направлений на запобігання корупції, став ефективним, його треба вивчати не просто як економічний чинник, а й із точки зору кримінології. Передувати новим змінам до норми має глибинне дослідження кримінологічної характеристики корупції, це допоможе побачити певні прогалини, які можуть існувати наразі.

Висновки. Встановлено, у чому полягає превентивність функції фінансового контролю, та проаналізовано найостанніші зміни до його положень. Таким чином, фінансовий контроль повинен бути направлений насамперед на запобігання декларантом корупції та на недопущення протиправної поведінки. Охоронна функція проявляється в цьому засобі правового характеру, що здійснюється винятково в межах правового закону, а тому потребує вдосконалення норм для усунення прогалин і колізій, у тому числі наведених вище.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Проект Закону «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=51704&pf35401=308157>.
2. Закон України від 13.05.2014 р. № 1261-VII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України» / Відомості Верховної Ради України. – К., 2014 – № 28 – Ст. 937.
3. Проект Закону № 439а «Про очищення влади» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=51795&pf35401=309116>.
4. Закон України від 05.10.1995 р. № 365/95 «Про боротьбу з корупцією» / Відомості Верховної Ради України. – К., 2009. – № 45. – Ст. 691.
5. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 р. № 3206 / Відомості Верховної Ради України. – К., 2011 – № 40. – Ст. 404.
6. Методичні рекомендації Міністерства юстиції України від 16.10. 2013 г. «Запобігання і протидія корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/n0020323-13/page3>.
7. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – К., 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Рішення Конституційного Суду України від 3 червня 1999 року N 5-рп/99 у справі за конституційними поданнями Служби безпеки України, Державного комітету нафтової, газової та нафтопереробної промисловості України, Міністерства фінансів України щодо офіційного тлумачення положень пункту 6 статті 12 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», частин четвертої і п'ятої статті 22 Закону України «Про міліцію» та частини шостої статті 22 Закону України «Про пожежну безпеку» (справа про офіційне тлумачення терміна «член сім'ї») [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KS99005.html.