

БОРОТЬБА ЗІ ЗЛОЧИННІСТЮ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

УДК 343.9:343.352(477)

Чернєй В. В. — доктор юридичних наук, професор, ректор Національної академії внутрішніх справ, м. Київ;

Шаповалов О. О. — кандидат юридичних наук, докторант Національної академії внутрішніх справ, м. Київ

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Здійснено аналіз змін у законодавстві щодо організації запобігання та протидії корупційним правопорушенням, правових новацій стосовно моніторингу способу життя суб'єктів декларування, а також практики запровадження електронних декларацій. Розглянуто низку проблем правозастосування, що об'єктивно впливають на антикорупційну діяльність уповноважених державних інституцій, а саме: відсутність досвіду електронного декларування, «розмитість» положень базового антикорупційного закону та пов'язаних з ним відомчих підзаконних нормативно-правових актів, якими визначено повноваження спеціальних суб'єктів протидії корупції, тощо.

Ключові слова: корупційні правопорушення, антикорупційне законодавство, електронне декларування, арифметичний і логічний контроль, моніторинг способу життя суб'єктів декларування.

У контексті запровадження Комплексу спеціальних заходів щодо протидії корупції (2016) та згідно з Планом дій Європейського Союзу з реалізації антикорупційної ініціативи в Україні, останніми роками було прийнято низку важливих законів, спрямованих на посилення відповідальності за правопорушення означеної категорії. Приведення національного законодавства у відповідність до визнаних європейських стандартів сприяє його гармонізації з нормами міжнародного права, уніфікації та реалізації на внутрішньодержавному рівні. Водночас, за

оцінками провідних вітчизняних і зарубіжних експертів, навіть за наявності помітних позитивних зрушень Україна все ще залишається державою з досить високими корупційними ризиками [1, с. 6–7].

Аналіз зазначеного негативного явища в Україні свідчить про тенденцію до збільшення кількості корупційних правопорушень та їх якісну трансформацію, що полягає в збільшенні розмірів коштів, отримуваних унаслідок учинення таких діянь. На нашу думку, однією з визначальних причин такої ситуації слід вважати відсутність дієвого контролю за доходами й витратами посадових осіб органів влади та управління. Навіть побіжний аналіз електронних декларацій свідчить про очевидну неможливість багатьох чиновників заробити задекларовані ними кошти в правомірний спосіб.

Зміни в антикорупційному законодавстві, відсутність сталої практики застосування його положень, нечіткість формулювання правових норм, якими визначений порядок моніторингу способу життя суб'єктів декларування, суттєво ускладнюють протидію зазначеним правопорушенням, чим, власне, й зумовлена тематика статті.

Такий інститут антикорупційного законодавства, як пошук і конфіскація доходів, одержаних унаслідок учинення корупційних правопорушень, а також практика застосування відповідних норм були об'єктами дослідження багатьох науковців юридичної галузі. Зокрема, О. Є. Користін [2], С. І. Ніколаюк і А. Г. Семчук [3, с. 178–186] аналізували процедури пошуку необґрунтованих активів з огляду на можливі ознаки їх легалізації; О. В. Усов [4, с. 205–213] запропонував методику пошуку коштів і майна, одержаного під час учинення злочинів, як предметів, що підлягають конфіскації з метою відшкодування заподіяних суспільству й державі збитків.

На шляху реалізації державної антикорупційної політики здійснено важливий законодавчий крок – усіх без винятку посадових осіб зобов'язано декларувати наявні в них кошти й майно з розміщенням електронних декларацій на офіційному веб-сайті Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) та їх включенням до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Таке правило хоч і є приписом загального характеру, однак передбачає подальший моніторинг

способу життя кожного суб'єкта декларування із застосуванням методів арифметичного та логічного контролю шляхом зіставлення між собою офіційних доходів і реальних витрат декларантів та членів їх сімей. Результатом цих розрахунків має стати, з одного боку, виявлення коштів і майна, не зазначених в електронних деклараціях, та, відповідно, ужиття санкцій стосовно чиновників, які надали неповні або недостовірні відомості, а з іншого – визначення так званої нульової відмітки для перевірки подальших річних звітів.

Окреслена аналітична діяльність пов'язана з необхідністю вирішення низки проблемних питань правового й організаційного характеру. Для визначення способів їх розв'язання доцільно зробити певний екскурс в історію.

За радянських часів одним із завдань правоохоронних органів було виявлення осіб, які мали «нетрудові доходи» (серед іншого кошти, здобуті злочинним шляхом). Найбільш дієвим вважали контроль за витратами громадян. Податкова поліція ще не функціонувала, а тому відповідні заходи здійснювали переважно негласними методами. Посадовець міг заробляти гроші злочинним шляхом і внаслідок службових зловживань, але практично був позбавлений можливості витратити ці кошти на особисті чи інші потреби, не привертаючи уваги правоохоронних та партійних органів. Водночас окреме поняття «корупція» в нормах законодавства радянського періоду відсутнє.

Формування передумов тінізації соціально-економічних відносин у країнах СНД, зокрема в Україні, стало можливим у межах реалізації курсу на перебудову та під час розпаду СРСР. Головним завданням колишніх тінюовиків і пов'язаних з ними чиновників партійного й державного апаратів стало стрімке накопичення первинного капіталу. Перехідний період, пов'язаний з упровадженням засад ринкових відносин у легальну економіку, перерозподілом власності й утворенням приватного сектору, процесами роздержавлення та приватизації, впливом зовнішньоекономічних чинників, призвів до розростання тінюового сектору економіки і, зрештою, глибшого проникнення корупції в царину офіційних правовідносин [5, с. 12].

Унаслідок трансформації державного ладу радянська система контролю за доходами й витратами громадян залишилася в минулому. Чиновники періоду незалежної України

дістали можливість не лише одержувати надприбутки, а й вкладати ці кошти в легальну економіку. До того ж, посадовці, які вчиняли корупційні правопорушення, усіляко протидіяли створенню ефективної системи контролю за власними прибутками та витратами.

Демократичний вектор розвитку країни, прагнення до європейської інтеграції зумовили необхідність реанімації системи контролю за способом життя (а фактично за витратами) осіб, які виконують функції держави. З огляду на те, що процедури моніторингу створюють ризик порушення (обмеження) конституційних прав громадян, така перевірка має бути відкритою (публічною) і прозорою (за активної участі громадськості).

Сучасне антикорупційне законодавство зобов'язує всіх державних службовців декларувати своє майно, прибутки й одноразові витрати, що перевищують 80 тис. грн [6]. Упродовж 60 днів від початку функціонування відповідної системи триває подання державними службовцями електронних декларацій [7]. Новим законом закріплено відповідальність, зокрема й кримінальну, за надання недостовірної інформації щодо декларування майна службових осіб (наприклад, якщо розбіжність між реальними та поданими даними становить від 100 до 250 розмірів мінімальної заробітної плати – на порушника накладатимуть штраф від 1 до 2,5 тис. неоподатковуваних мінімумів доходів громадян). Декларуванню за новою системою підлягають не лише об'єкти нерухомості та незавершеного будівництва (із зазначенням останньої грошової оцінки майна), а й цінне рухоме майно, зокрема ювелірні вироби, вартісні електронні пристрої, одяг, цінні подарунки тощо.

Якщо спосіб життя та фактичні витрати державного службовця не відповідають задекларованій сумі (більше ніж на 250 розмірів мінімальної заробітної плати), на правопорушника накладають штраф від 2,5 до 3 тис. неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, може бути передбачено покарання у вигляді громадських робіт на строк від 150 до 240 год або позбавлення волі на строк до двох років з одночасним позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

Спосіб життя зазвичай визначають як стійку типову форму життєдіяльності особистості й спільнот, міру їх входження в соціум і взаємини з групами, іншими людьми. Ідеться про звички, традиції,

стереотипи поведінки, що визначають взаємозалежність між індивідом і його оточенням. Виокремлюють різні види способу життя, основою чого можуть слугувати певні системи соціально-культурних цінностей, пріоритетів: картина світу, розуміння норм, коло спілкування, інтереси, потреби та шляхи їх задоволення тощо [8, с. 1179].

Водночас у контексті застосування норм антикорупційного законодавства спосіб життя – це не стільки певний стиль поведінки, скільки фактичні витрати на його забезпечення. Інакше кажучи, державу цікавлять, передусім, джерела отримання чиновником коштів на саме такий спосіб життя, а також вірогідність отримання ним цих коштів унаслідок зловживання наданими йому посадовими повноваженнями, зокрема шляхом учинення корупційних правопорушень.

Вважається, що перший етап уже відпрацьовано – державні службовці надали інформацію про наявність у них певного майна та коштів, але на часі другий етап – необхідність встановлення ознак можливого порушення вимог фінансового контролю (тобто чи все майно та кошти зазначено в електронних деклараціях). Одразу постає декілька питань стосовно суб'єктів пошуку такої інформації та його інструментарію.

Відповідно до п. 8 ст. 11 Закону України «Про запобігання корупції», здійснення моніторингу способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, є однією з функцій новоствореного Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) [9]. Для реалізації зазначеної функції в НАЗК утворено профільний Департамент фінансового контролю та моніторингу способу життя, до завдань якого належать: забезпечення контролю та перевірки декларацій суб'єктів декларування; здійснення моніторингу способу життя суб'єктів декларування; організація методичного та консультативного забезпечення виконання законодавства з питань подання і перевірки декларацій суб'єктів декларування; виявлення порушень, ініціювання питань стосовно проведення службового розслідування, ужиття заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень; надсилання до інших спеціально вповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції матеріалів, що свідчать про факти таких правопорушень;

складання протоколів про адміністративні правопорушення, віднесені законом до компетенції НАЗК; застосування передбачених законом заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення; підготовка пропозицій стосовно вдосконалення технічного забезпечення системи подання та оприлюднення декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; здійснення аналізу та моніторингу відомостей, що містяться в реєстрі осіб, які на підставі ст. 50 Закону України «Про запобігання корупції» займають відповідальне та особливо відповідальне становище; аналіз інформації, розміщеної в друкованих та електронних засобах масової інформації, а також у соціальних мережах, що стосується виконання завдань і функцій з моніторингу способу життя.

Засади моніторингу способу життя суб'єктів декларування закріплено ст. 51 Закону України «Про запобігання корупції», у якій, зокрема, визначено, що НАЗК здійснює вибіркового моніторинг способу життя суб'єктів декларування з метою встановлення відповідності їх рівня життя наявним у них і членів їх сімей майну та одержаним ними доходам. Моніторинг здійснюють на підставі інформації, отриманої від фізичних і юридичних осіб, а також із засобів масової інформації та інших відкритих джерел, що містить відомості про невідповідність рівня життя суб'єктів декларування. Така регламентація процедури моніторингу способу життя викликає низку проблемних питань: по-перше, не визначено власне поняття «моніторинг способу життя суб'єктів декларування», а також не розроблено порядок його здійснення; по-друге, не зрозуміло, яким чином НАЗК проводитиме вибіркового моніторинг способу життя посадовців, адже Національне агентство не є правоохоронним органом, а отже, воно не уповноважене здійснювати оперативно-розшукову діяльність і досудове розслідування.

Протидію корупційним правопорушенням віднесено до компетенції правоохоронних органів (їх оперативних та слідчих підрозділів). Саме на них покладено пошук та фіксацію місцезнаходження коштів і майна, одержаних злочинним шляхом, ужиття заходів щодо їх стягнення з метою конфіскації. Водночас правоохоронці не вповноважені здійснювати зазначені дії без реєстрації належним чином факту наявності ознак учиненого злочину (оперативно-розшукові заходи може бути

проведено лише за наявності ознак злочину на стадії підготування або отримання інформації про особу, яка готується до вчинення злочину; процесуальні дії – лише в межах кримінального провадження).

Таким чином, НАЗК, не маючи процесуальних та оперативно-розшукових повноважень, усе ж виявляє ознаки корупційних правопорушень (наслідком яких є отримання коштів та їх подальший обіг). Законодавець намагався розв'язати цю правову проблему, поклавши на службовців НАЗК обов'язок повідомляти про виявлені факти правопорушень Національне антикорупційне бюро України та Державне бюро розслідувань. Проте законодавчий припис щодо порядку взаємодії державних антикорупційних інституцій містить певні недоліки: по-перше, не визначено, за якою формою слід складати такі повідомлення; по-друге, не зрозуміло, як НАЗК кваліфікуватиме дії осіб як злочинні, не маючи на те відповідних повноважень; по-третє, чи можна вважати доказом інформацію, одержану НАЗК поза кримінально-процесуальними процедурами; по-четверте, до якого конкретно правоохоронного органу НАЗК передаватиме інформацію, якщо в ній убачатимуться ознаки злочину, не підслідного Національному антикорупційному бюро України чи Державному бюро розслідувань [9].

Аналогічні проблемні ситуації виникали після запровадження системи державного фінансового моніторингу. Подібного до НАЗК статусу центрального органу виконавчої влади з широкими повноваженнями стосовно виявлення ознак відмивання доходів, але без правоохоронних функцій, свого часу набула Державна служба фінансового моніторингу України (Держфінмоніторинг) – підрозділ фінансової розвідки адміністративного типу.

Виконуючи суто адміністративні функції, НАЗК водночас може отримати первинну інформацію про вчинення злочину. У цій ситуації, на наше переконання, слід чітко унормувати процедуру передавання відомостей про вчинення корупційних правопорушень суб'єкту, який за підслідністю зобов'язаний здійснювати досудове розслідування.

Як приклад, можемо згадати напрацьований практикою порядок передавання правоохоронним органам матеріалів Держфінмоніторингу. Ідеться про дві ситуації: перша – коли узагальнені матеріали визнаються повідомленням про кримінальне правопорушення і видаються достатніми для

внесення відповідних відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань (ч. 1 ст. 214 Кримінального процесуального кодексу України); друга – узагальнені матеріали є підставою для проведення правоохоронними органами оперативно-розшукової діяльності (відповідно до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність»). У другій ситуації матеріали Держфінмоніторингу за своєю правовою сутністю є різновидом первинної оперативної інформації про фінансову операцію або комплексом фінансових операцій, які можуть бути пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, чи фінансуванням тероризму. Після перевірки цих відомостей (у межах оперативно-розшукової справи чи без її заведення) приймають одне з рішень, передбачених ст. 10 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», а саме щодо передання матеріалів до органу досудового розслідування [10].

Аналогічним чином варто діяти і за результатами моніторингу способу життя, зокрема стосовно встановлених НАЗК фактів корупційного походження коштів або майна чиновників, з подальшим інформуванням правоохоронних органів. Необхідно унормувати форму, в якій інформація надходитиме від НАЗК до вповноважених оперативних або слідчих підрозділів, визначити процесуальний статус цієї інформації та, зрештою, регламентувати порядок зворотного зв'язку (оскільки у правоохоронних органів обов'язково виникатимуть питання щодо результатів арифметичного й логічного контролю декларацій, джерел інформації та способу її отримання для подальшого використання як доказів тощо).

На офіційному веб-сайті НАЗК забезпечено відкритий цілодобовий доступ до реєстру декларацій у вигляді набору даних (електронного документа) у форматі, що надає можливість його автоматизованої обробки електронними засобами (машинозчитування) з метою повторного використання. Існує можливість перегляду, копіювання та роздрукування інформації. Відомості щодо реєстраційного номера облікової картки платника податків або серії та номера паспорта громадянина України, місця проживання, дати народження фізичних осіб, щодо яких зазначено інформацію в декларації, місцезнаходження об'єктів, наведених у декларації, є інформацією з обмеженим доступом і не відображаються у відкритому режимі. Інформація про особу зберігатиметься в

Єдиному державному реєстрі декларацій упродовж усього часу виконання цією особою функцій держави або місцевого самоврядування, а також упродовж п'яти років після припинення виконання нею зазначених функцій. Остання декларація зберігатиметься безстроково. Таким чином, контролювати доходи посадовців матимуть можливість як громадськість, так і правоохоронці. Якщо розбіжність між доходами й витратами буде помітною, виникатимуть підстави для перевірки та можливого досудового розслідування чи принаймні проведення оперативно-розшукових заходів.

З огляду на законодавчо закріплені повноваження НАЗК, інформацію з реєстру декларацій можна успішно використовувати для виявлення ознак корупційних правопорушень і подальшого її процесуального закріплення за наведеним вище порядком. До інформації, що становить оперативний інтерес, належить широке коло відомостей з баз даних і реєстрів: про доходи й витрати суб'єкта (членів його сім'ї) як у готівковій, так і в безготівковій формах; про рухоме й нерухоме майно суб'єкта (членів його сім'ї) на території України та поза її межами; місце реєстрації та фактичного проживання; наявність банківських рахунків за кордоном; виїзди за кордон (тривалість, кількість, вартість для суб'єкта та членів його родини відпочинку й подорожей); наявність транспортних засобів, яхт, катерів, повітряних суден; хобі (участь у ралі, утримання коней, членство в гольф-клубах, спортклубах, риболовля, полювання, колекціонування); навчання членів сім'ї за кордоном (його вартість); коштовні речі, якими суб'єкт користується в побуті (годинник, телефон, прикраси й аксесуари); наявність зареєстрованої зброї (її оціночна вартість); витрати на дітей, також і від інших шлюбів (оплата за навчання в ліцеї, послуги репетиторів, відвідування дорогих клубів, вартісні речі (комп'ютери, телефони, iPad); медичне обслуговування (вартість послуг клінік, діагностичних центрів); відвідування бутиків, ресторанів (чеки, розрахунки, картки знижки); дані про близьких осіб, які не є родичами (їхні транспортні засоби, квартири, будинки, коштовності); обслуговуючий персонал (двірник, садівник, охоронець, няня, кухар, гувернантка), також і за кордоном; комунальні платежі; обслуговування транспортних засобів (технічне обслуговування); особиста охорона, водії (їх зарплатня); зобов'язання за кредитами, боргами, іпотечними

кредитами, гарантіями; наявність доходів з інших джерел (дивіденди, рента, пенсії, винагороди, приховані активи в бізнесі, зайнятість у приватному секторі, авторська винагорода, доходи від реалізації майнових прав інтелектуальної власності, спадщина, прибуток від прихованого здавання в оренду квартир, помешкань, офісів, складів, прибуток від відчуження цінних паперів і корпоративних прав) тощо.

Отже, перезавантаження системи запобігання та протидії корупції, що відбувається в нормотворчій площині, потребує якнайшвидшого впровадження вже законодавчо закріплених положень у сфері правозастосування, зокрема в діяльності правоохоронних та інших державних інституцій з досвідом фінансових розслідувань.

Вищевикладене потребує суттєвого вдосконалення системи підготовки та підвищення кваліфікації правоохоронців, уповноважених виявляти, документувати й розслідувати корупційні правопорушення. До виконання відповідних заходів долучено й Національну академію внутрішніх справ, у структурі якої функціонує спеціально створений єдиний у системі МВС України Інститут післядипломної освіти, що надає освітні послуги з підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, відповідальних за запобігання корупції, проводить актуальні фундаментальні та прикладні наукові дослідження, за результатами яких відбувається підготовка законопроектів, методичних рекомендацій, коментарів, посібників, автоматизованих робочих місць, роз'яснень тощо.

Спільно з експертами Європейського Союзу академія здійснює розроблення цільових програм з підготовки фахівців за напрямом антикорупційної діяльності за денною та дистанційною формами. Авторським колективом видано збірник, у якому систематизовано головні положення міжнародних і нормативно-правових актів у сфері пошуку та вилучення активів, одержаних злочинним шляхом, відстеження інформації про рух коштів, набутки міжнародної взаємодії, застосування превентивних заходів тощо [11]. Цей досвід може бути корисним не лише для науковців, які досліджують зазначену проблематику, а й для фахівців Національної поліції України, Національного антикорупційного бюро України, НАЗК, Державної фіскальної служби України, Держфінмоніторингу, Служби безпеки України, органів прокуратури та суду.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 9 груд. 2016 р.) / [редкол.: В. В. Черней, С. Д. Гусарев, С. С. Чернявський та ін.]. – Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2016. – 476 с.
2. Користін О. Є. Відмивання коштів: теоретико-правові засади протидії та запобігання в Україні : монографія / О. Є. Користін. – Київ : Київ. нац. ун-т внутр. справ, 2007. – 448 с.
3. Семчук А. Г. Створення єдиної державної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, як ефективний шлях протидії корупції / А. Г. Семчук, С. І. Ніколаюк, О. О. Шаповалов // Спеціальна техніка у правоохоронній діяльності : матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 22–23 листоп. 2005 р.). – Київ : Київ. нац. ун-т внутр. справ, 2006. – С. 178–186.
4. Усов О. В. Джерела та методика збору інформації в процесі відшкодування збитків, завданих кримінальними правопорушеннями / О. В. Усов // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2013. – № 4. – С. 205–213.
5. Чернявський С. С. Тіньова економіка як спадщина тоталітарного минулого / С. С. Чернявський // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2015. – № 4 (97). – С. 4–20.
6. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей надання службовими особами декларацій про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру у 2016 році : Закон України від 15 берез. 2016 р. № 1022-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 13. – Ст. 146.
8. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – Київ ; Ірпінь : Перун, 2003. – 1440 с.
9. Національне агентство з питань запобігання корупції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/>. – Назва з екрана.

10. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лют. 1992 р. № 2135-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.

11. Досвід країн Європейського Союзу щодо протидії злочинам, пов'язаним з корупцією, та захисту фінансових інтересів держави : аналіт. огляд / [І. Кржечковський, В. В. Тацієнко, С. С. Чернявський та ін.]. – Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2016. – 276 с.

Стаття надійшла до редколегії 31.10.2016
