

корупційні кримінальні правопорушення у сфері правосуддя» (реєстр. № 9438 від 29.06.2023). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42175>.

5. Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки : Закон України від 20 червня 2022 р. № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text>.

6. Про Заяву Верховної Ради України «Про необхідність жорсткого і безкомпромiсного подолання проявів корупції в системі правосуддя» : Постанова Верховної Ради України від 29 травня 2023 р. № 3119-IX. URL: <https://www.rnbo.gov.ua/ua/Diialnist/6430.html>.

7. Стан корупції в Україні 2023: сприйняття, досвід, ставлення. URL: <https://engage.org.ua/stan-koruptsii-v-ukraini-2023-spryjnattiadovid-stavlennia/>.

Кравченко Сергій Олександрович,

головний консультант відділу правової та антикорупційної політики Національного інституту стратегічних досліджень, доктор наук з державного управління, професор;

Комашко Володимир Володимирович,

начальник відділу правової та антикорупційної політики Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат юридичних наук

ДЕЯКІ ПИТАННЯ КОНТРОЛЮ ДЕКЛАРАЦІЙ ОСІБ, УПОВНОВАЖЕНИХ НА ВИКОНАННЯ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ АБО МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Останнім часом серед напрямів антикорупційної політики в Україні в фокусі уваги законодавців, науковців та громадськості перебувають питання декларування доходів, фінансових інтересів, витрат і зобов'язань осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Діюча вітчизняна модель декларування посадових осіб з самого початку її запровадження викликала активні дискусії науковців і практиків.

Зокрема, значне коло проблематики пов'язане зі здійсненням контролю декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (далі – декларації). Звернемо увагу на наступний аспект цієї проблематики. Ст. 51-1, 51-4 Закону України «Про запобігання корупції» встановлюють, що Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) визначає порядок проведення всіх видів відповідної діяльності: трьох видів контролю декларацій (своєчасності подання, правильності та повноти заповнення, логічний та арифметичний контроль); їх повної перевірки; моніторингу способу життя суб'єктів декларування (далі – МСЖ) [4]. У цьому зв'язку можна виділити проблему нестабільності та

корупційних ризиків при виробленні правил і процедур контролю декларацій. Як зазначає Д.Гудков, описана вище ситуація створює можливості для НАЗК в будь-який час змінювати на власний розсуд самостійно написані правила контрольної діяльності, тоді як цей орган виконавчої влади має діяти за чітко прописаними та ustalеними процедурами. Тому він пропонує затверджувати порядки проведення повної перевірки декларацій та МСЖ на рівні Кабінету Міністрів України або, навіть, на законодавчому рівні [1, с. 66–67].

Загалом поєднання в одному органі виконавчої влади функцій з нормативно-правового регулювання та контрольної-наглядових функцій вважається одним з типових випадків, що породжує конфлікт інтересів [2, с. 15]. Таке поєднання створює корупційні ризики, оскільки дає можливості керівництву органу, який має застосовувати нормативно-правові акти, самостійно затверджувати їх «для себе», керуючись, серед іншого, корисливими мотивами.

Крім того, наслідком самостійного затвердження НАЗК порядків контролю та перевірки декларацій є нестабільність, приховування та довгий час взагалі відсутність офіційно встановлених правил і процедур у цій галузі. Так, порядок контролю повноти заповнення декларацій був затверджений лише у 2021 р., а порядок здійснення МСЖ – у жовтні 2023 р. Правила логічного та арифметичного контролю були затверджені в кінці 2018 р., замінені іншим документом в 2020 р., а в 2021 р. вилучені з відкритого доступу. Порядок повної перевірки декларацій був затверджений лише у 2020 р., скасований та замінений іншим документом у 2021 р.

Технічні умови логічного та арифметичного контролю декларацій 2000 р. не подавалися на юстування, а після невдалих спроб зареєструвати в Міністерстві юстиції України порядок здійснення МСЖ в 2017 р. НАЗК для цього виду контролю застосовувало аж до жовтня 2023 р. неоприлюднені методичні рекомендації, що ставило під сумнів легітимність відповідних процедур з погляду дотримання конституційних прав і свобод, а також положень Європейської конвенції з прав людини.

Доцільно вказати й на те, що НАЗК визначає, серед іншого, порядки контролю та перевірки декларацій суддів і прокурорів, що видається не виправданим поширенням його компетенції як органу виконавчої влади на судову гілку влади та систему прокуратури. Враховуючи, що організація та порядок діяльності судів й органів прокуратури визначаються спеціальними законами, логічним є регулювання відповідних питань на законодавчому рівні.

В низці зарубіжних країн державні органи, що здійснюють контроль декларацій, працюють за правилами та процедурами, затвердженими іншими владними суб'єктами. Зокрема, Уряд Грузії визначає для Антикорупційного бюро Грузії інструкцію моніторингу декларацій (приблизний аналог повної перевірки декларацій) [8]. В Молдові відповідні питання детально регламентовані безпосередньо в Законі «Про Національний орган по непідкупності», що містить

главу IV «Процедура контролю майна й особистих інтересів та дотримання правового режиму конфлікту інтересів, несумісності, заборон і обмежень» [5]. У США правила й процедури контролю декларацій затверджує наглядовий орган по етиці для кожної гілки влади (спеціальні етичні комітети Конгресу – для законодавчої влади, Управління по етиці в уряді – для виконавчої влади, Конференція суддів – для судової влади), але сам контроль здійснюють уповноважені посадові особи з питань етики в органах влади [7].

Показовим є досвід Молдови, де ст. 10 Закону «Про декларування майна та особистих інтересів» встановлює, що контроль майна й особистих інтересів усіх основних працівників Національного органу по невідкупності (приблизний аналог НАЗК), а саме, його голови, заступника голови та інспекторів по невідкупності, здійснюється Радою по невідкупності відповідно до загальної процедури [3]. Рада по невідкупності є специфічним державно-громадським органом, що, згідно зі ст. 12 Закону Молдови «Про Національний орган по невідкупності», складається з дев'яти членів, з яких по одному призначають Президент, Парламент та Уряд Молдови, Вища рада магістратури, Вища рада прокурорів, Конгрес місцевих влад Молдови, а три члени є представниками громадянського суспільства, які відбираються за конкурсом на підставі затвердженого Урядом Молдови положення [5].

Зазначимо також, що представники громадських антикорупційних організацій неодноразово відзначали відсутність або суттєву обмеженість публічних консультацій при розробці процедурних документів щодо всіх видів контролю й перевірки декларацій, що значно погіршує якість цих документів [6, с. 112].

Враховуючи викладене, для удосконалення регулювання процесів контролю декларацій пропонується:

- визначити порядки проведення всіх видів контролю, повної перевірки декларації й МСЖ суддів та прокурорів, відповідно, в Законах України «Про судоустрій і статус суддів» та «Про прокуратуру»;

- в ст. 51-1, 51-4, 52-1 Закону України «Про запобігання корупції» встановити, що аналогічні порядки щодо всіх інших суб'єктів декларування, в тому числі спеціальних (працівників органів безпеки, розвідників та ін.), визначаються Кабінетом Міністрів України;

- передбачити обов'язкове проведення публічних громадських обговорень при розробці та/або зміні зазначених процедурних документів відповідно до Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996;

- створити державно-громадський орган, подібний до діючої в Молдові Ради по невідкупності, для здійснення фінансового контролю щодо працівників НАЗК та, можливо, інших спеціалізованих антикорупційних органів, особистість і статус яких не є державною таємницею.

Окремо доцільно наголосити на потребі запровадження щорічного детального звітування НАЗК про діяльність щодо контролю декларацій. Для цього пропонується в ч. 5 ст. 14 Закону України «Про запобігання корупції» передбачити в структурі щорічного звіту НАЗК окремий пункт про кількість та результати здійснення всіх видів заходів фінансового контролю, насамперед, стосовно службових осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, а також суб'єктів декларування, які займають посади, пов'язані з високим рівнем корупційних ризиків.

Загалом вбачається, що зменшення сфери власного розсуду НАЗК, чітка процедурна регламентація та регулярна звітність дозволять суттєво покращити прозорість правил і процедур контролю декларацій, усунути корупційні ризики при його здійсненні, підвищити стабільність відповідного правового регулювання.

Список використаних джерел

1. Гудков Д.В. Недоліки та переваги засобів фінансового контролю, визначених Законом України «Про запобігання корупції». *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. 2017. № 2. С. 64–69.
2. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / за заг. ред. Мотренка Т.В. Київ: Центр адаптації держ. служби до станд. ЄС, 2010. 320 с.
3. Про декларування майна та особистих інтересів: Закон Республіки Молдова від 17 червня 2016 р. № LP133/2016. URL: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=134895&lang=ru.
4. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.
5. Про Національний орган по непідкупності: Закон Республіки Молдова від 17 червня 2016 р. № LP132/2016. URL: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136391&lang=ru.
6. Риженко К., Данилюк О., Калітенко О., Курінний С., Кохан Г. Дослідження спроможності, управління і взаємодії органів антикорупційної інфраструктури України: звіт. Київ: Transparency International Ukraine, 2020. 168 с.
7. Ethics in Government Act USA of 1978, 26 October 1978, № 95-521. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2010-title5/pdf/USCODE-2010-title5-app-ethicsing.pdf>.
8. On the Fight against Corruption: Law of Georgia, 17 October 1997, № 982. URL: <https://matsne.gov.ge/en/document/view/33550?publication=83>.