



УДК [351.713:336.2](477)

ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА РАСХОДАМИ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ КАК ЭФФЕКТИВНОЕ СРЕДСТВО ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Григорий ЛУЧЕНЦОВ,
соискатель

Харьковского национального университета внутренних дел

Аннотация

Статья посвящена исследованию эффективного средства противодействия коррупции – антикоррупционного финансового контроля за расходами физических лиц. На основании анализа положений Конвенции ООН против коррупции 2003 года, Гражданской и Уголовной конвенций Совета Европы о борьбе с коррупцией 1999 года доказано наличие международно-правовых оснований для внедрения такого контроля, а также отсутствие нарушения прав человека и основных свобод при обнаружении для широкой общественности содержания антикоррупционных имущественных деклараций. Основываясь на положительном опыте Словении, Македонии, Сербии, Латвии и Румынии, определены основные элементы механизма осуществления антикоррупционного финансового контроля за расходами физических лиц.

Ключевые слова: контроль за расходами физических лиц, противодействие коррупции, антикоррупционные мероприятия, нарушения прав человека, финансовый контроль.

FINANCIAL CONTROL OVER INDIVIDUALS' EXPENDITURES AS AN EFFECTIVE MEAN TO COMBAT CORRUPTION

G. Luchentsov,
Applicant

Kharkiv National University of Internal Affairs

Summary

The article is focused on the research of one of the effective anti-corruption tools – anti-corruption financial control over individuals' expenditures. The United Nations Convention against Corruption (2003), Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption (1999), Council of Europe Civil Law Convention on Corruption (1999) have been analyzed. As a result, it has been proved that there are international legal frameworks for the establishment of such control, as well as the absence of violations of human rights and fundamental freedoms in the obligation to disclose to the general public detailed information concerning financial situation and property portfolio of public officials. Based on the positive experience of Slovenia, Macedonia, Serbia, Latvia and Romania, key elements of the mechanism for the implementation of anti-corruption financial control over individuals' expenditures have been determined.

Key words: individuals' expenditures control, anti-corruption, anti-corruption tools, human rights violations, financial control.

Постановка проблемы. Коррупция в широком смысле представляет собой использование лицом, уполномоченным на выполнение функций государства, своих служебных полномочий или связанных с ними возможностей для получения любой неправомерной выгоды или привилегий для себя или других лиц. Такое определение вытекает из положений Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, подписанной 31 октября 2003 [1], Гражданской конвенции Совета Европы о борьбе с коррупцией, подписанной 4 ноября 1999 [2], Уголовной конвенции Совета Европы о борьбе с коррупцией, подписанной 27 января 1999 [3].

Осознание исключительной опасности коррупции для жизнедеятельности и устойчивого развития общества обусловило необходимость принятия указанных международно-правовых

документов, в которых государства-подписанты обязались ввести единые подходы к пониманию коррупции и мер противодействия этому явлению на национальном уровне, а также скоординировать усилия для принятия эффективных совместных мероприятий по противодействию коррупции на международном уровне. Так, в преамбуле к Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (2003 г.) высказывается убеждение, что коррупция уже не представляет собой локальную проблему, а превратилась в транснациональное явление, которое затрагивает общества и экономики всех стран, что обуславливает исключительно важное значение международного сотрудничества в области предупреждения коррупции и борьбы с ней [1].

Для противодействия коррупции и осуществления эффективного финансового контроля за доходами и расхода-

ми лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления, предлагается ряд мер, к которым относится установление ответственности за коррупционные и связанные с ними правонарушения, создание государством специального независимого органа, основной задачей которого является разработка государственной политики и осуществление конкретных мер противодействия коррупции, особые правила отбора лиц на публичную службу, прохождения службы и продвижения по службе, выхода в отставку; введение особого порядка осуществлением государственных закупок и контроля за государственными финансами; предотвращение коррупции в деятельности юридических лиц частного права и тому подобное.

Заметим, что среди этих мероприятий особое место занимает осуществление финансового контроля за рас-



ходами лиц, которые потенциально имеют возможность осуществить коррупционные правонарушения. Несмотря на очевидную эффективность этого способа противодействия коррупции, многими странами, в состав которых входит и Украина, его возможности используются недостаточно. К тому же, приверженцы существующих коррупционных схем, чиновники и другие коррумпированные лица, заинтересованные в том, чтобы в законодательства стран не вводились нормы, закрепляющие положения по осуществлению контроля за расходами физических лиц, лоббируют позицию о нарушении прав человека при принятии в государстве соответствующих законодательных норм и осуществлении соответствующих мероприятий.

Зачаточный уровень имплементации указанных положений в законодательство Украины, отсутствие достаточной практики их применения, определенное противодействие со стороны чиновников и объясняют отсутствие глубоких научных исследований по указанной проблематике, поэтому уровень научной разработанности данной тематики является весьма низким.

Целью исследования является обоснование правомерности и определение основных элементов механизма осуществления антикоррупционного финансового контроля за расходами физических лиц.

Для достижения этой цели сформулированы и решены следующие задачи:

1) проанализированы международно-правовые источники, являющиеся основой для внедрения антикоррупционного финансового контроля за расходами физических лиц;

1) изучен опыт отдельных европейских стран, применяющих контроль за расходами физических лиц;

2) найден ответ на вопрос о соответствии указанного контроля и обнародования результатов антикоррупционного декларирования доходов и расходов физических лиц основополагающим правам и свободам человека;

3) на основании анализа положительного опыта зарубежных стран в сфере противодействия коррупции определены основные элементы механизма осуществления антикоррупционного финансового контроля за расходами физических лиц.

Для достижения этой цели использованы такие методы, как диалектический, сравнительно-правовой, формально-логический, статистический, а также метод системно-структурного анализа.

Изложение основного материала.

Антикоррупционный финансовый контроль за расходами физических лиц, являясь одним из составляющих системы противодействия коррупции, представляет собой осуществление со стороны уполномоченных государственных органов и общественности контроля за соответствием расходов физического лица его официально декларируемым доходам. Для этого обязанностью лиц, претендующих на должности, которые уполномочивают на выполнение функций государства или местного самоуправления, работают на этих должностях или выходят в отставку, является представление финансовой декларации. Антикоррупционная декларация должна обязательно включать доходы и имущество подотчетного лица, а также и расходы, которые были осуществлены лицом в течение отчетного периода. Декларация подается также и в отношении доходов, имущества и расходов членов семьи и других лиц, связанных с подотчетным.

В Украине правовое регулирование соответствующих отношений сегодня осуществляется в основном законодательством, посвященным борьбе с коррупцией, а формирование института финансового контроля за расходами физических лиц в настоящее время находится в зачаточном состоянии. Соответствующую нормативную базу украинский законодатель принял в 2014 году – это Закон Украины «О предотвращении коррупции» [4], но правоприменение едва сдвинулось с мертвой точки после обнародования первых деклараций чиновников. Ученым юристам предстоит осуществить много исследований, чтобы весь заложенный в законодательство механизм осуществления антикоррупционного финансового контроля эффективно заработал и в Украине. На данном этапе понятийно-категориальный аппарат еще недостаточно разработан, не произведены весомые аналитические исследования, не сформулированы предложения для правотворческих и правоприменительных институтов.

Заметим, что необходимо активнее изучать опыт стран, которые не допустили широкого распространения коррупции или успешно противодействуют этому негативному явлению, снижая уровень его распространения до минимального. Особое внимание следует обратить на опыт, который доказывает эффективность такого способа, как обязательное декларирование одновременно доходов и расходов лиц, уполномоченных на выполнение функций государства и местного самоуправления.

Рассматривая декларирование доходов физических лиц в контексте финансовой безопасности Украины, Е. Дмитренко обращал внимание на необходимость включения в декларацию информации по расходованию средств, но ученый не останавливался подробно на механизме осуществления контроля за расходами физических лиц и его возможной роли в обеспечении финансовой безопасности Украины [5, с. 44].

По мнению Дмитрия Котляра и Ляуры Поп, имущественные декларации публичных служащих являются мощным инструментом для предотвращения коррупции, выявления незаконного обогащения и конфликта интересов. Эти авторы, основываясь на проведенных Всемирным банком исследованиях, отмечают, что более 150 стран мира ввели требования о декларировании имущества своих публичных служащих [6].

Очевидно, что декларирование имущества публичных служащих должно осуществляться таким образом, чтобы информация, которая является обязательной для внесения в декларацию, позволяла выявить признаки коррупционного правонарушения, о которых могут свидетельствовать необоснованные изменения в имущественном состоянии декларанта или членов его семьи. Для этого декларация должна отражать информацию о доходах и имуществе (недвижимое и движимое) лица на момент начала выполнения функций государственного служащего, все виды доходов за текущий год, а также расходы, осуществленные за этот период. Последние делятся на расходы, осуществленные на приобретение и содержание недвижимого имущества, транспортных средств, приобретение



ценных бумаг и других активов, в том числе вкладов в банках, а также расходы, обусловленные выполнением обязательств финансового характера, а также другие расходы.

Установление обязанности по декларированию публичными служащими доходов и расходов является очень важным, но лишь первым шагом к эффективному использованию данного метода контроля за расходами для противодействия коррупции. Мировой опыт показывает, что эффективность этого метода значительно повышается при условии, что декларации публичных служащих публикуются в обязательном порядке. Так поступают, по результатам исследования Всемирного банка, 70% стран Европы и Центральной Азии, а также 97% стран ОЭСР (Organisation for Economic Cooperation and Development) с высоким доходом. При этом, как отмечают исследователи, количество стран, которые обнародуют информацию по имущественным декларациям в сети Интернет, постоянно растет [6].

Вполне естественно возникает вопрос: не является ли обнародование деклараций об имуществе, доходах и расходах публичных служащих нарушением права на приватность? Конвенция Совета Европы о защите прав и основных свобод (1950 г.) [7] в ч. 1 ст. 8 устанавливает, что каждый имеет право на уважение его личной и семейной жизни, его жилища и корреспонденции. Часть 2 этой статьи гласит, что органы государственной власти не могут вмешиваться в осуществление этого права, за исключением случаев, когда такое вмешательство предусмотрено законом и необходимо в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков или преступлений для охраны здоровья или нравственности или для защиты прав и свобод других лиц. Вопрос о том, имеет ли место нарушение ст. 8 Конвенции в случаях, когда государство обязывает публичного служащего обнародовать сведения об имуществе, доходах и расходах, которые содержатся в антикоррупционной декларации, нашел ответ в решении Европейского суда по правам человека по делу Выпич против Польши (Wybuch

v. Poland), жалоба № 2428/05, решение от 25 октября 2005) [8].

В этом деле заявитель жаловался на то, что как член муниципального совета города Квидзын (Kwidzyn) он был обязан раскрыть подробную информацию о своем финансовом состоянии и документы о собственности. Декларация должна быть в дальнейшем напечатана в Публичном информационном бюллетене, доступном населению по Интернету, наряду с декларациями других членов совета, а в случае непредставления такой информации он терял свой месячный заработок. Заявитель утверждал, что публикация может сделать его и его семью мишенью для преступников.

Хотя такая мера и была вмешательством в частную и семейную жизнь заявителя, Европейский Суд установил, что она была необходимой в демократическом обществе для предотвращения преступлений, в данном случае – коррупции в политике. В этом контексте использование Интернета для публикации такой информации служило гарантией того, что выполнение обязательства по раскрытию сведений о доходах и собственности чиновника придавало реальную возможность для ее публичного изучения и обсуждения. По мнению Европейского Суда, у общества есть правомерный интерес в понимании того, что муниципальная политика прозрачна, и доступ к декларациям в Интернете делает доступ к такой информации эффективным и простым. Без такого доступа обязательство не имеет практического значения или настоящего влияния на степень информированности населения о политическом процессе.

На основании этого Европейский Суд не признал нарушением ст. 8 Конвенции обязанность публичного служащего предоставлять сведения о финансовом состоянии с последующим обнародованием их через Интернет.

Таким образом, следует сделать вывод, что установление обязанности по внесению в антикоррупционные декларации сведений о финансовом состоянии, в том числе и о расходах публичных служащих, с последующим их обнародованием, в том числе и через Интернет, является распространенной практикой стран, имеющих хорошие результаты в предупреждении и проти-

водействии коррупции. Обнародование информации о финансовом состоянии указанных лиц хотя и представляет собой вмешательство в частную и семейную жизнь, но не может признаваться нарушением ст. 8 Конвенции о защите прав и основных свобод.

Для осуществления контроля за расходами публичных служащих в любом государстве необходимо создание и надлежащее функционирование органов, которые будут осуществлять проверку информации, представленной в декларациях. Учитывая наличие значительного количества таких деклараций, ограниченность средств, которые могут быть выделены на администрирование в этой сфере, а также опасность «выборочного» контроля в отношении политических оппонентов действующей власти, очень важным является создание действительно независимого, незаангажированного органа, который будет осуществлять такую деятельность эффективно, беспристрастно, но без сверхбольших затрат государственных средств.

Международно-правовые документы в сфере противодействия коррупции уделяют значительное внимание принципам создания и функционирования антикоррупционных органов. Конвенция ООН против коррупции 2003 [1] в статье 36 и Уголовная конвенция Совета Европы о борьбе с коррупцией (1999 г.) [3] в ст. 20 содержат обязательства стран-участниц по созданию специальных антикоррупционных органов.

Обе Конвенции указывают на обязательства стран-участниц, которые могут быть сведены к следующему: 1) необходимость создания специальных антикоррупционных органов; 2) самостоятельность таких органов и отсутствие какого-либо противоправного воздействия на них; 3) обеспечение государством профессиональной подготовки персонала и финансовых ресурсов, необходимых для выполнения поставленных перед ними задач.

Создание независимого, незаангажированного антикоррупционного органа, который будет осуществлять контрольные и профилактические функции, приобретает особое значение для стран, находящихся в «зоне риска», имеющих недостаточно развитые институты демократии и гражданского общества, склонность к «олигархиза-



ции», узурпации власти отдельными группами при поддержке финансово-промышленных корпораций и тому подобное. Именно такая ситуация довольно часто наблюдается в странах постсоветского пространства, а потому успешный опыт других стран по созданию специальных антикоррупционных органов представляет интерес для Украины.

Используя исследование независимых экспертов, совершенное по заказу Программы развития ООН при поддержке Министерства иностранных дел Дании, можно проанализировать информацию о деятельности антикоррупционных органов Словении, Македонии, Сербии, Латвии и Румынии относительно организационных аспектов их деятельности и использования такого механизма предотвращения коррупции, как проверка имущественных деклараций [9]. Речь идет о Комиссии по предупреждению коррупции Словении, Бюро по предотвращению и противодействию коррупции Латвии, Национальном агентстве добродетели Румынии, Государственной комиссии по предупреждению коррупции Македонии и Агентстве противодействия коррупции Сербии.

Как отмечают авторы этого исследования, их задачей было сосредоточиться на специальных антикоррупционных органах, функции которых подобны функциям созданного в Украине Национального агентства по предупреждению коррупции. Из данного исследования следует, что осуществление проверок деклараций публичных служащих, в частности хранение и обнародование таких деклараций, а также мониторинг образа жизни в полном объеме осуществляется Комиссией по предупреждению коррупции Словении, Национальным агентством добродетели Румынии и Агентством противодействия коррупции Сербии. Бюро по предотвращению и противодействию коррупции Латвии проводит только проверку имущественных деклараций, а Государственная комиссия по предупреждению коррупции Македонии – только мониторинг образа жизни [9].

По нашему мнению, Украине следует более подробно изучить опыт Румынии, где для усиления эффективности финансового контроля Нацио-

нальным агентством добродетели подписаны договоры о сотрудничестве с Генеральной прокуратурой, Торговым реестром и Налоговой администрацией. Мы также уже обращали свое внимание на то, что для более успешного внедрения системы контроля соответствия расходов физических лиц уровню их доходов обязательно необходимо объединить усилия органов государственного управления [10].

В случае подтверждения специальной проверкой факта, что лицо, уполномоченное на выполнение функций государства, или связанное с ним лицо получило доходы, имущество или осуществило расходы, которые оно не может обосновать официально полученными суммами доходов, при наличии соответствующего законодательства и всех необходимых оснований, мировая практика идет по пути привлечения такого лица к уголовной ответственности за незаконное обогащение с последующей конфискацией в доход государства имущества, происхождение которого лицо не может объяснить.

Конвенцией Организации Объединенных Наций против коррупции (2003 г.) [1] в статье 20 предлагается установить уголовную ответственность (криминализовать) незаконное обогащение. Конвенция провозглашает, что при условии соблюдения своей конституции и основополагающих принципов своей правовой системы каждое государство участник рассматривает возможность принятия таких законодательных и других мер, которые могут потребоваться для признания преступлением умышленного незаконного обогащения.

Выводы. Обобщая международно-правовые документы в сфере борьбы с коррупцией, а также опыт создания и функционирования специальных антикоррупционных органов, можно сделать вывод, что контроль за расходами лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления, можно признать эффективным способом противодействия коррупции.

Механизм осуществления антикоррупционного финансового контроля включает в себя:

1) установление на законодательном уровне обязанности лиц, претен-

дующих на занятие государственных должностей, находящихся на этих должностях или тех, что выходят в отставку, а также связанных с ними лиц декларировать, наряду с полученными доходами и имуществом, расходы и обязательства имущественного характера;

2) реальный общественный контроль за соответствием задекларированных доходов и расходов фактическому образу жизни лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления;

3) наличие специально уполномоченного независимого органа, который будет осуществлять проверку факта своевременной подачи декларации, внесения в нее полной информации и соответствие ее действительности;

4) реальные возможности указанного органа осуществлять такую проверку самостоятельно с использованием всех государственных баз данных, а также с привлечением других государственных органов;

5) установление юридической ответственности за непредставление, несвоевременное представление информации о доходах и расходах указанных лиц, за представление такой информации, которая полностью или частично не соответствует действительности, а также незаконное обогащение.

Список использованной литературы:

1. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции, 2003 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_c16.
2. Гражданская конвенция Совета Европы о борьбе с коррупцией, 1999 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_102.
3. Уголовная конвенция Совета Европы о борьбе с коррупцией, 1999 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_101.
4. О предотвращении коррупции : Закон Украины от 14.10.2014р. № 1700-VII // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
5. Дмитренко Е. Декларирование доходов физических лиц: проблемы и



пути их решения в контексте финансовой безопасности Украины / Е. Дмитренко // Право Украины. – 2008. – № 5. – С. 44–47.

6. Котляр Д., Поп Л. Имущественные декларации: угроза приватности или антикоррупционное оружие / Д. Котляр [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.worldbank.org/uk/news/opinion/2016/09/26/asset-declarations-a-threat-to-privacy-or-a-powerful-anti-corruption-tool>.

7. Конвенция Совета Европы О защите прав человека и основных свобод, 1950 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

8. Andrzej WYPYCH v. Poland, Applicationno. 2428/05 [Electronic resources] Seeat: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%3A%20%22001-71236%22%7D>.

9. Антикоррупционные органы стран Европы: ключевые превентивные механизмы. Сборник-отчет лучших практик для Национального агентства по вопросам предотвращения коррупции [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://dhrp.org.ua/uk/news/1055-20160218-ua>.

10. Лученцов Г.В. Согласование налогового и антикоррупционного законодательства о декларировании расходов граждан / Г.В. Лученцов // Актуальные вопросы реформирования правовой системы Украины : сб. материалов XII Междунар. научно-практической. конф. (Луцк, 26-27 июня 2015). – Луцк : Башня-Друк, 2015. – 256 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Лученцов Григорий Васильевич – соискатель Харьковского национального университета внутренних дел;

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Luchentsov Grigoriy Vasilyevich – Applicant Kharkiv National University of Internal Affairs

УДК 351:314.7

IMPROVEMENT OF THE SYSTEM OF MONITORING OF THE STATE MIGRATION POLICY IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION OF POWER IN UKRAINE

Olga PETROYE,

Doctor of Sciences Degree in Public Administration, Associate Professor, Acting Director of the Institute of Expert-Analytical and Scientific Researches of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

Vasiliy VASILYEV,

Postgraduate Student of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

Summary

In the article, based on the identification of the concept of monitoring of the state migration policy, analysis of the state of the current situation in the field of information and analytical support of the state migration policy of Ukraine in the conditions of decentralization of power, the necessity of introducing an expanded system for monitoring migration phenomena and migration policy is justified, the algorithm of the monitoring program is proposed, the content of the procedure of monitoring the state migration policy and its components are disclosed, ways of improving the monitoring of system of the migration policy in the conditions of decentralization of power in Ukraine are offered.

Key words: migration policy in conditions of decentralization of power in Ukraine, monitoring program, system of monitoring of the state migration policy.

УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ МОНИТОРИНГА ГОСУДАРСТВЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ

О. Петрое,

доктор наук государственного управления, доцент, и.о. директора Института экспертно-аналитических и научных исследований Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

В. Васильев,

аспирант Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Аннотация

В статье идентифицируется понятие мониторинга государственной миграционной политики, анализируется состояние существующей ситуации в сфере информационно-аналитического обеспечения государственной миграционной политики Украины в условиях децентрализации власти, обосновывается необходимость внедрения расширенной системы мониторинга миграционных явлений и миграционной политики, предлагается алгоритм программы мониторинга, раскрывается содержание процедуры мониторинга государственной миграционной политики и ее составляющих, предлагаются пути совершенствования системы мониторинга государственной миграционной политики в условиях децентрализации власти в Украине.

Ключевые слова: миграционная политика в условиях децентрализации власти в Украине, программа мониторинга, система мониторинга государственной миграционной политики.

Introduction. With the intensification of world migration processes, the inclusion of Ukraine's population in international movements, the need for effective state regulation in

this area is increasing. In this regard, the improvement of the state migration policy becomes a priority direction of reforms, as evidenced by the State Migration Policy Strategy adopted on July 12, 2017 in