Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized

Отримати повне уявлення про державних службовців:

керівництво з ефективного фінансового декларування

Івана М. Россі
Лаура Поп
Таммар Берґер

Отримати повне уявлення про державних службовців

Серія «Повернення викрадених активів» (StAR)

Ініціатива StAR – Ініціатива з повернення викрадених активів – партнерська ініціатива Групи Світового банку та Управління ООН з наркотиків і злочинності (УНЗ ООН), яка підтримує міжнародні зусилля щодо припинення надання прихистку для корупційних коштів. Для запобігання відмиванню корупційних доходів і забезпечення систематичного та вчасного повернення викрадених активів StAR співпрацює з країнами, що розвиваються, і фінансовими організаціями.

Серія книг «Повернення викрадених активів» (StAR) підтримує зусилля ініціативи StAR та УНЗ ООН, надаючи спеціалістам-практикам знання та політичні інструменти, у яких консолідовано провідну міжнародну практику і широкий досвід вирішення найактуальніших проблем, пов'язаних із протидією корупції та поверненням активів. Детальнішу інформацію див. за посиланням: www.worldbank.org/star.

До серії «Повернення викрадених активів» (StAR) належать такі книги:

Stolen Asset Recovery: A Good Practices Guide for Non-Conviction Based Asset Forfeiture (2009) by Theodore S. Greenberg, Linda M. Samuel, Wingate Grant, and Larissa Gray

Politically Exposed Persons: Preventive Measures for the Banking Sector (2010) by Theodore S. Greenberg, Larissa Gray, Delphine Schantz, Carolin Gardner, and Michael Latham

Asset Recovery Handbook: A Guide for Practitioners (2011) by Jean-Pierre Brun, Larissa Gray, Clive Scott, and Kevin Stephenson

Barriers to Asset Recovery: An Analysis of the Key Barriers and Recommendations for Action (2011) by Kevin Stephenson, Larissa Gray, and Ric Power

The Puppet Masters: How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It (2011) by Emile van der Does de Willebois, J. C. Sharman, Robert Harrison, Ji Won Park, and Emily Halter

Public Office, Private Interests: Accountability through Income and Asset Disclosure (2012)

On the Take: Criminalizing Illicit Enrichment to Fight Corruption (2012) by Lindy Muzila, Michelle Morales, Marianne Mathias, and Tammar Berger

Left Out of the Bargain: Settlements in Foreign Bribery Cases and Implications for Asset Recovery (2014) by Jacinta Anyango Oduor, Francisca M. U. Fernando, Agustin Flah, Dorothee Gottwald, Jeanne M. Hauch, Marianne Mathias, Ji Won Park, and Oliver Stolpe

Public Wrongs, Private Actions: Civil Lawsuits to Recover Stolen Assets (2015) by Jean-Pierre Brun, Pascale Helene Dubois, Emile van der Does de Willebois, Jeanne Hauch, Sarah Jaïs, Yannis Mekki, Anastasia Sotiropoulou, Katherine Rose Sylvester, and Mahesh Uttamchandani

Getting the Full Picture on Public Officials: A How-to Guide for Effective Financial Disclosure (2017) by Ivana M. Rossi, Laura Pop, and Tammar Berger

Усі книги серії StAR доступні безкоштовно за посиланням: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2172.

Отримати повне уявлення про державних службовців:

керівництво з ефективного фінансового декларування

Івана М. Россі
Лаура Поп
Таммар Берґер

Ініціатива з повернення викрадених активів
Світовий банк • УНЗ ООН

©2017 р., Міжнародний банк реконструкції та розвитку / Світовий банк

1818 H Street NW, Washington, DC 20433

Телефон: 202-473-1000; сайт: www.worldbank.org

Деякі права захищено.

1 2 3 4 19 18 17 16

Ця робота вперше була опублікована Світовим банком англійською мовою під назвою «Getting the Full Picture on Public Officials». У разі наявності будь-яких невідповідностей перевагу матиме мова оригіналу.

Цю працю виконали співробітники Світового банку із залученням допомоги сторонніх осіб. Викладені в ній результати, інтерпретації та висновки не обов'язково відображають точку зору Світового банку, Ради виконавчих директорів Світового банку та урядів, які вони представляють.

Світовий банк не гарантує точності даних, що містяться в цій публікації. Кордони, кольори, позначення та інша інформація, зазначена на будь-якій карті в цій роботі, не означають, що це є відображенням будь-яких суджень Світового банку щодо правового статусу будь-якої території та підтримки або визнання Світовим банком таких кордонів.

Права та дозволи

Ця публікація є доступною відповідно до ліцензії типу «Атрибуція», виданої організацією «Creative Commons» (Creative Commons Attribution 3.0 IGO license (CC BY 3.0 IGO)) http:// creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo. Ліцензія «Атрибуція» Creative Commons дає змогу копіювати, розповсюджувати, передавати та адаптувати цю публікацію, у тому числі для комерційних цілей, на таких умовах:

Зазначення авторства — якщо ви посилаєтеся на цю публікацію, зазначте таке: Івана М. Россі, Лаура Поп та Таммар Берґер, 2017 р., *Отримати повне уявлення про державних службовців: Керівництво з ефективного фінансового декларування.* Серія книг «Повернення викрадених активів» (StAR). Вашингтон, округ Колумбія, Світовий банк, doi:10.1596/978-1-4648-0953-8. Ліцензія: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.

Переклади — якщо ви перекладаєте цю публікацію, разом із зазначенням авторства, вкажіть таке: *цей переклад не був зроблений Світовим банком і не може вважатися офіційним перекладом Світового банку. Світовий банк не несе відповідальності за будь-який зміст цього перекладу або помилки в ньому.*

Адаптації – якщо ви адаптуєте цю публікацію, разом із зазначенням авторства, вкажіть таке: *це – адаптована версія оригіналу публікації Світового банку. Погляди та думки, що висловлені в адаптованій версії, є виключною відповідальністю автора чи авторів адаптованої версії та не ухвалені Світовим банком.*

Запозичені матеріали – Світовий банк не обов'язково є власником усієї інформації, що міститься в цій публікації. Тому Світовий банк не гарантує, що використання будь-яких запозичених матеріалів у цій публікації або їх частини не порушить права третіх осіб, яким належать такі матеріали. Ризик виникнення претензій унаслідок таких порушень несе виключно особа, яка використала відповідні матеріали. Якщо ви бажаєте повторно використати будь-який компонент цієї публікації, обов'язок із визначення необхідності отримання дозволу на це повторне використання та отримання дозволу від власника авторських прав покладається на вас. Прикладами таких компонентів, серед іншого, можуть бути: таблиці, схеми або зображення.

Усі запити щодо прав та ліцензій надсилаються до Відділу інформації та публікацій, Група Світового банку, 1818 H Стріт NW, Вашингтон, округ Колумбія, 20433, США; e-mail: pubrights@worldbank.org.

ISBN (паперова копія): 978-617-7239-24-5

ISBN (електронна копія): 978-617-7402-09-0

Фотографії на обкладинці: Car and plane: © istockphoto / Mark Evans; house: © istockphoto / Peter Zelei; money puzzle: © istockphoto / Aslan Alphan. Для повторного використання необхідно отримати дозвіл.

Дизайн обкладинки: Дебора Нейлор, «Naylor Design», Вашингтон, округ Колумбія

Зміст

Вступне слово *xi*
Подяки *xiii*
Про авторів *xiv*
Скорочення *xv*
Глосарій *xvi*

Вступ **1**
Посилання 6

1. Чому країни запроваджують фінансове декларування? **8**
Глобальні та регіональні тенденції в запровадженні систем фінансового декларування 9
Якими є цілі системи декларування? 11
Акцент на незаконному збагаченні 11
Акцент на конфлікті інтересів 12
Правові основи систем декларування 13
Державні правові основи 13
Міжнародні конвенції та інші документи 14
Очікування: неюридичні аспекти успіху 17
Глава 1. Ключові рекомендації 17
Посилання 18

2. Хто повинен подавати декларації? Як часто? **19**
Хто повинен подавати декларації? 19
Цільові категорії державних службовців 20
Переходячи на особистості: створення та оновлення списку декларантів 22
Питання масштабу 23
Члени родин *24*
Як часто потрібно подавати декларації? 26
Глава 2. Ключові рекомендації 28
Посилання 28

3. Що декларувати? **29**
Отже, що відрізняє ефективну форму декларації від неефективної? 30
Які категорії інформації включаються до форми фінансової декларації? 32
Ідентифікаційні дані особи 35
Як включити до форми ідентифікаційні дані? 36
Декларування нерухомих та рухомих активів ***37***
Що таке нерухомі та рухомі активи? 37
Як ідентифікуються активи? 37
Як виражається вартість активів? 37
Як, коли та де були отримані активи? 38
Яким є характер власності? 39
Декларування доходу 40
Декларування цінних паперів 41
Декларування ділових відносин з фінансовими установами (банківських рахунків) 42
Декларування зобов'язань 42
Декларування готівки 42

Декларування майнових прав 43
Декларування подарунків....43
Бенефіціарна власність 44
Глава 3. Ключові рекомендації....48
Посилання 48

4. Процес подання 49

Ключові елементи процесу подання 50
Реєстр декларантів....51
Комунікація з декларантами 52
Обов'язок декларування 53
Підтримка декларантів 54
Заповнення та подання форми....54
Забезпечення дотримання вимог законодавства та контроль якості....58
Збір даних та управління даними....59
Аналіз та звітність....60
Електронна форма декларування проти паперової....61
Проблеми при переході на електронне декларування 63
Глава 4. Ключові рекомендації....65
Посилання 65

5. Верифікація інформації 66

Цілі верифікації 67
Методика верифікації 69
Відбір декларацій, які підлягають перевірці 69
Випадкова вибірка....72
Критерій ієрархії....72
Сигнали тривоги....73
Критерій ризику....73
Процес верифікації 74
Що відбувається в разі виявлення порушень? 76
Публічний доступ та верифікація 77
Міжвідомча співпраця для ефективної верифікації....79
Картування джерел інформації для верифікації (внутрішніх і закордонних) 79
Пріоритезація джерел інформації....80
Чи існують правові перешкоди для отримання інформації? 81
Скільки часу необхідно для отримання доступу до інформації?....81
Наскільки надійною та достовірною є інформація?....82
Забезпечення ефективної міжвідомчої співпраці....82
Використання електронних засобів верифікації....84
Глава 5. Ключові рекомендації....86
Посилання 86

6. На яких підставах та як слід надавати доступ до інформації, що міститься в деклараціях? 87

Громадський доступ до інформації....88
Підходи до громадського доступу до інформації....89
Яка інформація стане доступною?....91
Відомості, що містяться в деклараціях державних службовців 91
Підхід 1. Ухвалення рішення на основі змісту декларації....91
Підхід 2. Ухвалення рішення на основі типу посади державного службовця....91

Надання інформації про систему декларування 92
Наскільки доступними будуть такі дані? 93
Загальні проблеми впровадження 94
Надання інформації іншим державним органам та установам 95
Надання інформації іншим державним органам 96
Надання інформації зарубіжним та приватним установам 98
Глава 6. Ключові рекомендації 100
Посилання 101

7. Як декларування використовується в правозастосуванні? 102

Частина 1. Застосування системи декларування 103
Поєднання ланок процесу 103
Підстави для застосування санкцій 104
Недотримання вимог законодавства 104
Подання неправдивої інформації 105
Невиправдані зміни у майновому стані 105
Конфлікт інтересів 106
Які типи санкцій потрібно визначити? 106
Санкції повинні бути пропорційними 108
Санкції повинні бути правозастосовними 108
Санкції повинні бути очевидними 109
На кого поширюються санкції? 110
Співпраця та координування 111
Виклики, пов'язані із застосуванням санкцій 112
Недосконале законодавство 112
Політична суть санкцій 113
Недостатнє верховенство права 113
Конституційні виклики 113
Частина 2. Декларації як частина великого пазла: як декларація може підтримати масштабнішу боротьбу з корупцією та повернення активів? 114
Незаконне збагачення 115
Повернення активів 116
Глава 7. Ключові рекомендації 117

Додаток А. Дані вибірки 1 та вибірки 2 118

Вибірка 1. Законодавство 118
Вибірка 2. Практика відомств у справах декларування 120
Посилання 121

ВИНОСКИ

ВИНОСКА І.1. Хто ми такі? 3
ВИНОСКА І.2. Ще трохи про наші дані
ВИНОСКА 3.1. Приховувати правду (і розкішні апартаменти в Нью-Йорку), не вдаючись до брехні 45
ВИНОСКА 3.1. Приховувати правду (і розкішні апартаменти в Нью-Йорку), не вдаючись до брехні (продовження) 46
ВИНОСКА 5.1. Верифікація за кордоном: міжнародна співпраця та відкриті джерела 83
ВИНОСКА 5.1. Верифікація за кордоном: міжнародна співпраця та відкриті джерела (продовження) 84

РИСУНКИ

Рисунок 1.1. Активізація розроблення законодавства про фінансове декларування за останні три десятиріччя 9
Рисунок 1.2. У деяких регіонах законодавство про фінансове декларування є більш поширеним 10
Рисунок 1.3. Системи з подвійною ціллю – протидії незаконному збагаченню та запобігання конфліктам інтересів 13
Рисунок 1.4. Міжнародні антикорупційні документи та ухвалення законодавства про фінансове декларування 16
Рисунок 2.1. Частка державних службовців, зобов'язаних подавати декларації, за категоріями 20
Рисунок 2.2. Кількість декларантів 23
Рисунок 2.3. Кількість декларантів 24
Рисунок 2.4. Частка країн, у яких обов'язок подання декларацій поширюється на членів родин 25
Рисунок 2.5. Вимоги щодо частоти подання декларацій 27
Рисунок 3.1. Приклад форми декларації. Дохід 30
Рисунок 3.2. Приклад форми декларації. Нечіткий запит інформації про вартість активів 31
Рисунок 3.3. Збалансована форма декларації 32
Рисунок 3.4. Обсяг вимог щодо декларування цінних паперів (країни ОЕСР з високим рівнем доходу) .....
Рисунок 3.5. Відсоток країн, які включають до форми декларації кожен із типів інформації 36
Рисунок 3.6. Вартість активу 38
Рисунок 3.7. Набуття активів 39
Рисунок 3.8. Володіння активами 39
Рисунок 4.1. Процес подання 50
Рисунок 4.2. Приклад однієї країни: створення та ведення списку декларантів 51
Рисунок 4.3. Найпопулярніші методи перевірки дотримання вимог 52
Рисунок 4.4. Приклад однієї країни: комунікація з декларантами 53
Рисунок 4.5. Як державні службовці отримують бланки декларацій. Частка країн за способом надання 55
Рисунок 4.6. Методи подання форм декларацій 56
Рисунок 4.7. Методи заповнення форм декларацій 57
Рисунок 4.8. Шлях до дотримання вимог законодавства 58
Рисунок 4.9. Забезпечення максимальної ефективності процесу подання 59
Рисунок 4.10. Ручне управління та перенесення даних є досі поширеними, проте автоматичне перенесення набуває все більшої популярності 60
Рисунок 5.1. Верифікація інформації, що міститься у фінансових деклараціях (згідно з положеннями законодавства), є особливо поширеною в країнах Латинської Америки, Карибського басейну, Європи та Центральної Азії 67
Рисунок 5.2. Верифікація всіх декларацій – найменш поширений підхід 70
Рисунок 5.3. На глобальному рівні законодавством частіше передбачено регулярні перевірки, ніж нерегулярні 72
Рисунок 5.4. Спеціалісти-практики використовують для проведення верифікації різноманітні методи 75

Рисунок 5.5. У багатьох країнах верифікація доповнюється публічним доступом. 77
Рисунок 5.6. Перспективи вдосконалення імплементації верифікації та публічного доступу....78
Рисунок 5.7. Джерела інформації для верифікації....80
Рисунок 5.8. Пріоритезація інформації....81
Рисунок 6.1. Аналіз аргументів щодо громадського доступу....88
Рисунок 6.2. Задекларована інформація, яка доступна громадськості згідно із законодавством, за регіонами....90
Рисунок 6.3. Задекларована інформація, яка доступна громадськості згідно із законодавством, за доходами країн....90
Рисунок 6.4. Підходи до доступу громадськості до інформації....92
Рисунок 6.5. Методи доступу громадськості до інформації....94
Рисунок 6.6. Умови надання задекларованої інформації іншим урядовим установам....97
Рисунок 6.7. Методи надання інформації, що міститься в деклараціях, банківським установам для проведення комплексної перевірки ПЗО....99
Рисунок 6.8. Надання інформації, що міститься в деклараціях, зарубіжним державним установам....100
Рисунок 7.1. Приклад застосування санкцій до державних службовців....103
Рисунок 7.2. Приклади санкцій за недотримання вимог законодавства....105
Рисунок 7.3. Складові ефективних санкцій....107

ТАБЛИЦІ

Таблиця 3.1 Категорії інформації, яка зазвичай міститься в деклараціях....34
Таблиця A.1. Країни з вибірки 1, поділ за регіонами....119
Таблиця A.2. Країни з вибірки 1, поділ за категорією доходів....120
Таблиця A.3. Країни з вибірки 2, поділ за регіонами....121
Таблиця A.4. Країни з вибірки 2, поділ за категорією доходів....121

Вступне слово

У 2015 році в газеті *New York Times* було опубліковано серію статей під назвою «Towers of Secrecy» («Башти, повні секретів»). У цих статтях розкривалися непрозорі схеми, за допомогою яких знаменитості та особи з політичними зв'язками з усього світу володіють дорогими об'єктами нерухомості у США. Антикорупційна організація «Тренсперенсі Інтерненшнл» (Transparency International) провела подібне розслідування в Сполученому Королівстві та виявила, що квартири у фешенебельних лондонських районах Кенсінгтон і Челсі належать підставним компаніям. А нещодавно, унаслідок витоку інформації багамсько-панамської юридичної компанії «Моссак Фонсека» (Mossack Fonseca), з'ясувалося, що багато знаменитостей та політичних діячів світового рівня мають настільки заплутані схеми володіння активами, що їхній контроль над цими активами практично неможливо відстежити. Відтак, настав час ретельно проаналізувати інструменти, які можуть допомогти показати активи сильних світу цього. Час поговорити про фінансове декларування – про правила, які визначають: що, перед ким та як повинні декларувати можновладці, повідомляючи про активи, якими вони володіють, та інтереси, які вони мають.

На сьогодні 161 країна у світі має систему фінансового декларування. Після запровадження в Сполучених Штатах Америки (під впливом Вотергейтської справи) такої системи, вони набули великого поширення в усьому світі. Проте, хоча правила й прописані в законодавстві, багато спеціалістів-практиків і досі не в змозі розібратися в тонкощах цих правил та принципах їхнього застосування в тих соціально-економічних, історичних і правових умовах, що існують в їхніх країнах. Інформації, яка може допомогти їм, дуже мало. Ця книга покликана заповнити наявні прогалини та надати спеціалістам-практикам практичні ситуації, які слід розглянути перед тим, як діяти.

Ця книга складається з невеликих за обсягом розділів, де розглядаються відповідні теми та надаються рекомендації щодо питань, які політики та інші особи, які забезпечують виконання обов'язків з фінансового декларування, повинні враховувати перед ухваленням рішень. Як вирішити, хто повинен подавати декларації? Усі державні службовці? Лише міністри? Чи повинні подавати декларації їхні чоловіки/дружини, діти та родичі? Як часто слід подавати декларації? Онлайн чи в паперовому вигляді? Що саме потрібно декларувати? Лише те майно, яке перебуває в прямій власності особи, чи також непряму власність? У цій книзі надається низка практичних рекомендацій із цих питань.

Світовий банк вважає, що інформація стосовно майнових прав та активів осіб, які наділені державною владою, є ключовою складовою ефективного управління та протидії корупції. Зі свого боку, системи фінансового декларування є головною складовою про-

зорості. Вимагаючи від своїх лідерів інформацію щодо того, чим вони володіють та які майнові права мають, і будучи в змозі притягнути таких лідерів до відповідальності в разі виявлення порушень, суспільство проводить перевірку влади, необхідну для забезпечення розвитку та зростання. Окрім цього, фінансова інформація є дуже корисною при проведенні розслідувань у боротьбі з відмиванням грошей та корупцією. Ми сподіваємося, що ця книга стане для спеціалістів-практиків корисним орієнтиром під час прийняття рішень та в результаті допоможе встановити в їхніх країнах ефективніші системи фінансового декларування.

Ґлорія Ґрандоліні

Старший директор, Підрозділ міжнародної фінансової та ринкової практики,
Група Світового банку

Подяки

Це Керівництво підготовлене групою експертів Ініціативи з повернення викрадених активів (StAR) та Групи Світового банку в складі Івани М. Россі, Лаури Поп та Таммар Берґер під керівництвом Жана Пезме (колишнього координатора StAR, керівника підрозділу цілісності фінансових ринків ГСБ). При написанні цього Керівництва було використано інформацію про системи фінансового декларування, яку роками збирали спеціалісти ГСБ: Кетрін Ґрін, Таня Блекбьорн, Ґаухар Ларсон, Симеон Дьяконов, Елена Ґасоль-Рамос, Франческо Клементуччі, Лариса Смірнова, Ліна Соуеквед, Теймур Абдель-Азіз, Ганя Давуд, Доіна Чеботарі, Джойс Ібрагім та Стефані Мусялскі.

Група авторів щиро вдячна за настанови та поради, надані їхніми колегами: Олівером Стоулпом (Головою відділу підтримки конференцій Підрозділу з питань корупції та економічної злочинності Управління з наркотиків і злочинності Організації Об'єднаних Націй (УНЗ ООН)), Сільвіу Попа (заступником директора Національного агентства з питань доброчесності Румунії), Марком Класнею (доцентом Департаменту зовнішньої політики Джорджтаунського університету), Яною Куніковою (старшим експертом з питань державного сектору Підрозділу глобальної практики управління, ГСБ) та Александрою Гебершон (координатором програми, Відділ боротьби з порушеннями, ГСБ).

Еміль ван дер Дус де Віллебуа (StAR/ГСБ), Ліза Боствік (StAR/ГСБ), Найджел Бартлетт (StAR/ГСБ), Стюарт Їкона (ГСБ), Ельза Ґопала Крішнан (StAR/УНЗ ООН) та Емілі Аделеке (ГСБ) також зробили вагомий внесок у підготовку цього Керівництва. Ладан Чененегар та Людмила Уварова надавали підтримку у роботі на різних етапах проекту.

Автори також висловлюють подяку Ґлорії Ґрандоліні (старшому директору Підрозділу міжнародної фінансової та ринкової практики, ГСБ), Альфонсо Гарсія Мора (директору Підрозділу міжнародної фінансової та ринкової практики) і поточному керівникові проекту Їра Маскаро (Підрозділ цілісності фінансових ринків / StAR, ГСБ) за їхню підтримку на завершальних етапах проекту.

Насамкінець команда дякує всім спеціалістам-практикам, які старанно працюють у сфері фінансового декларування, співпрацювали з командою багато років та зробили неоціненний внесок у розроблення цього Керівництва.

Про авторів

Івана М. Россі – старший спеціаліст з питань фінансового сектору, працює в Підрозділі цілісності фінансових ринків Світового банку та є членом команди ініціативи StAR. Пані Россі керувала роботою щодо фінансового декларування державних службовців з 2009 року – надавала індивідуальну технічну підтримку різним країнам, сприяла обміну знаннями як на регіональному, так і на глобальному рівнях, проводила дослідження та брала участь у міжнародних політичних дебатах стосовно декларування, у тому числі з Антикорупційною робочою групою G-20 та ініціативою «Партнерство «Відкритий уряд». Її робота спрямована на внесення інновацій і координацію зусиль у сферах боротьби з відмиванням коштів та повернення активів. Івана М. Россі є автором публікації «Використання фінансового декларування для виявлення політично значущих осіб» (Світовий банк) та інших аналітичних робіт (таких як «Юридична бібліотека з фінансового декларування»), статей і блогів. Перед тим, як приєднатися до Світового банку в 2006 році, пані Россі працювала в різних ініціативах міжнародних організацій, присвячених прозорості та реформуванню державного сектору, а також у громадських організаціях в Аргентині.

Лаура Поп – старший спеціаліст з питань фінансового сектору, працює в Підрозділі цілісності фінансових ринків Світового банку та є членом команди ініціативи StAR. Працюючи в Світовому банку з 2009 року, пані Поп надавала консультації з багатьох питань, що стосуються декларування активів (удосконалення правових основ, перехід від паперового до електронного декларування, підвищення ефективності верифікації, запровадження в декларації поняття «бенефіціарний власник» та налагодження міжвідомчої співпраці, зокрема, з установами, які займаються боротьбою з відмиванням коштів), більш ніж 20 країнам з різних регіонів. Лаура Поп є співавтором праці «Використання фінансового декларування для виявлення політично значущих осіб» (Світовий банк). Також пані Поп брала участь у створенні «Юридичної бібліотеки з фінансового декларування» – першої колекції законів та нормативно-правових актів у сфері декларування зі 176 країн світу. Лаура Поп працювала в програмах з повернення активів, боротьби з відмиванням коштів та фінансового включення / цілісності. Вона має диплом бізнес-аналітика Прінстонського університету та диплом магістра економічних наук Гарвардського університету.

Таммар Берґер – консультант ініціативи StAR з питань боротьби з корупцією та повернення активів. Пані Берґер працювала в Підрозділі урядування та державного управління Світового банку, де займалася питаннями прозорості й підзвітності. Вона отримала диплом спеціаліста в галузі права в школі права Джорджтаунського університету та диплом магістра економічних наук у Школі передових міжнародних досліджень Пола Нітце при Університеті Джонса Гопкінса.

Скорочення

БВГ/БФТ	боротьба з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму
APEC	Азійсько-Тихоокеанське економічне співробітництво
AUCC	Конвенція Африканського Союзу про недопущення корупції та боротьбу з нею
FATF	Група з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей
ПФР	Підрозділ фінансової розвідки
G-20	Велика двадцятка
КР	кадрові ресурси
IACAC	Міжамериканська конвенція проти корупції
МО	моніторинг та оцінка
ВГ/ФТ	відмивання грошей та фінансування тероризму
OECD	Організація економічного співробітництва та розвитку
ПЗО	політично значуща особа
StAR	Ініціатива з повернення викрадених активів (Світовий банк та УНЗ ООН)
UNCAC	Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції
UNODC	Управління ООН з наркотиків і злочинності

Глосарій

Фінансове декларування. Механізм, за допомогою якого державний службовець зобов'язаний періодично подавати інформацію про свої доходи, активи, зобов'язання та/або майнові права. Також позначається як *декларування активів, декларування доходів і активів, декларування статків та декларування майнових прав.*

Агентство з питань фінансового декларування. Урядовий орган, відповідальний за управління системою фінансового декларування. Управління декларуванням може бути централізованим в одному органі або децентралізованим. Залежно від дизайну та цілей системи таке агентство може бути незалежним або функціонувати в рамках однієї з трьох гілок влади.

Бенефіціарний власник. «Фізична особа, яка володіє або контролює юридичну особу чи отримує вигоду від активів останньої, або особа, від імені якої здійснюються операції, чи перше та друге одночасно. Бенефіціарним власником також вважається особа, яка має фактичний вирішальний контроль над юридичною особою або операцією» (FATF, 2012 р.).

Дотримання вимог законодавства. Дотримання державними службовцями встановлених законом зобов'язань із декларування.

Конфлікт інтересів. Ситуація, яка потенційно може вплинути на неупередженість державного службовця шляхом протиставлення особистих інтересів державним.

Рекомендації FATF. Міжнародні стандарти з протидії відмиванню доходів та фінансуванню тероризму і розповсюдженню зброї масового знищення, які були затверджені Групою з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей у лютому 2012 року та оновлені у 2013 та 2014 роках. Ці стандарти визначають комплекс заходів, яких мають вживати країни-підписанти для протидії відмиванню доходів та фінансуванню тероризму і розповсюдженню зброї масового знищення.

Підрозділ фінансової розвідки. «Центральне національне агентство, яке отримує (та вимагає у встановлених межах), аналізує та надає компетентним органам влади фінансову інформацію, яка: (i) стосується коштів, що могли бути отримані злочинним шляхом, та можливого фінансування тероризму; (ii) вимагається згідно з нормами національного законодавства для протидії відмиванню доходів та фінансуванню тероризму».[1]

[1] Визначення, яке було затверджено на пленарному засіданні Групи Егмонт у Римі (Італія) у листопаді 1996 року та змінено на пленарному засіданні Групи Егмонт у Гернсі (Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії) у червні 2004 року.

Незаконне збагачення. «Значне збільшення активів державної посадової особи, яке перевищує її законні доходи і яке вона не може раціонально обґрунтувати» (ООН, 2004 р., стаття 20).

Перелік декларантів. Документ, що розробляється агентством з питань фінансового декларування та визначає посади, на яких службовці зобов'язані подавати декларації, та імена осіб, які займають такі посади.

Міжнародна правова допомога. «Процедура, за якою країни можуть звертатися за допомогою та отримувати допомогу до/від інших країн у зборі інформації, даних розвідки та доказів у розслідуваннях, у застосуванні тимчасових заходів, а також у виконанні наказів та вироків іноземних органів» (Брюн та інші, 2011 р., 251).

Відкрита інформація. Дані, які можна отримати з публічно доступних джерел.

Політично значущі особи. «Особи, яким доручено / було доручено виконувати вагомі державні функції, а також члени їхніх родин та пов'язані з ними особи» (FATF, 2012 р.).

Подання. Процедура подання державним службовцем необхідної інформації до агентства з питань фінансового декларування. Процедура включає заповнення форми фінансової декларації та передбачає попередню перевірку отриманої інформації, управління даними або передачу даних і комунікацію з декларантами.

Верифікація. Процес перевірки та аналізу задекларованої інформації. Цей процес може передбачати різні типи діяльності, такі як моніторинг, перегляд, перевірку та аудит. Залежно від дизайну системи верифікація може бути одноетапним (перевірка узгодженості наданої інформації) або багатоетапним процесом (перевірка узгодженості наданої інформації, аналіз змін порівняно з попередніми роками, співставлення задекларованих даних з інформацією з інших джерел).

Посилання

Ж.-П. Брюн, Л. Ґрей, К. Скотт та К.М. Стівенсон, 2011 р., *Посібник з повернення активів: Керівництво для спеціалістів-практиків.* Вашингтон, округ Колумбія: Світовий Банк. (Brun, J.-P., L. Gray, C. Scott, and K. M. Stephenson. 2011. Asset Recovery Handbook: A Guide for Practitioners. Washington, DC: World Bank.).

FATF (Група з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей), 2012 р., *Міжнародні стандарти з протидії відмиванню доходів та фінансуванню тероризму і розповсюдженню зброї масового знищення.* Париж, FATF http://www.fatf -gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf (FATF (Financial Action Task Force). 2012. *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism and Proliferation*. Paris: FATF).

ООН (Організація Об'єднаних Націй), 2004 р. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції. 2004 р., Нью-Йорк, ООН. https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications /Convention/08-50026_E.pdf (UN (United Nations). 2004. United Nations Convention against Corruption. 2004. New York: UN).

Вступ

На момент своєї смерті у 2012 році колишній президент Малаві Бінгу ва Мутаріка накопичив статки в розмірі приблизно 120 мільйонів доларів. Державні дані засвідчують, що при вступі на посаду в 2004 році вартість задекларованого майна Мутаріки становила 35 000 доларів США (Мтіка, 2015 р.). Жерома Каюзака, колишнього міністра бюджету Франції, звинувачують у наданні неправдивої інформації податковим органам та в приховуванні від декларування банківських рахунків у Швейцарії й Сінгапурі, на яких політик має щонайменше 600 000 євро (Бамат і Оберті, 2013 р., агентство «Рейтер», 2013 р.). Колишній президент Аргентини, Крістіна Фернандес, та її останній чоловік – колишній президент Нестор Кіршнер – разом перебували при владі в країні протягом 12 років. Згідно з їхніми фінансовими деклараціями за цей час їхні статки зросли з 7 до 64 млн аргентинських песо (Руїс та Ястребланскі, 2015 р.).

В Інтернеті можна знайти безліч подібних історій з усього світу. Висунуті обвинувачення відрізняються, проте фінансове декларування є основною темою в усіх цих історіях. *Фінансове декларування, декларування активів, декларування доходів і активів, декларування статків та декларування інтересів,* незалежно від того, як це називати[2], і пов'язані одним загальним простим принципом: державний службовець зобов'язаний періодично розкривати інформацію про свої доходи, активи, зобов'язання та майнові права.

Системи фінансового декларування, закріплені низкою міжнародних конвенцій, у тому числі Конвенцією Організації Об'єднаних Націй проти корупції, є поширеним явищем у всіх регіонах і ключовим інструментом боротьби з корупцією та підвищення прозорості.

На цю тему вже було багато чого написано,[3] тож навіщо ще одна публікація? Вона потрібна з огляду на те, що багато питань, які стосуються декларування та його практичної імплементації, залишаються нерозкритими. Ми переконані, що механізми декларування є недооціненими та використовуються недостатньо. Ефективна система декларування може відіграти ключову роль у підвищенні прозорості, підзвітності, доброчесності та етичності державного сектору, будучи разом з цим основною ланкою системи боротьби з корупцією загалом. Розглянемо приклад:

- Коли державний службовець почувається досить упевнено, аби продемонструвати світові, що його активи й майнові права були набуті законним шляхом і не

[2] Зверніть увагу, що ці поняття вживаються в Керівництві синонімічно.

[3] Див., наприклад, Дьяконов та інші (2010 р.), OECP (2011 р.) і StAR (2012 р.).

створюють конфлікту інтересів, система культивує д*оброчесність* та *створює довіру до державного сектору.*

- Коли форма декларації стає для державних службовців своєрідним керівництвом з уникнення конфлікту інтересів, система декларування *стимулює етичну поведінку.*
- Коли державний службовець знає, що декларації регулярно перевіряються і корупційну практику може бути виявлено, система запобігає порушенням та попереджає корупцію.
- Коли ЗМІ звинувачують державного службовця в наданні недостовірних даних, система *стимулює розвиток підзвітності.* А коли влада звертає увагу на такі звинувачення, декларація стає *джерелом інформації для розслідувань* і потенційно доказом.
- Коли декларування використовується для виявлення політично значущих осіб або для отримання *важливої інформації про правопорушення, система може стати інструментом боротьби з відмиванням коштів та повернення активів,* а це виходить далеко за межі основного призначення декларування.

Зважаючи на все зазначене, декларування заслуговує більшої уваги. Окрім цього, багато країн нещодавно запровадили режими декларування та здобули новий досвід, який необхідно проаналізувати. З інтеграцією нових технологій та налагодженням координації з іншими галузями потенціал декларування в боротьбі з корупцією зростає. Це Керівництво має на меті зробити свій внесок у нарощування зазначеного потенціалу та допомогти країнам використовувати його з максимальною ефективністю. Керівництво може допомогти спеціалістам-практикам як у тих країнах, для яких фінансове декларування є принципово новим явищем, так і в тих, які прагнуть удосконалити наявні системи або підвищити їхню ефективність. Також це Керівництво може бути корисним для громадян і науковців.

Ключем до реалізації всього потенціалу декларації є створення *ефективної* системи декларування. Перш за все, потрібно з'ясувати значення поняття *«система фінансового декларування».* Це поняття охоплює цілий процес розкриття інформації про активи й майнові права: від змісту бланку декларації – до її подання, верифікації та застосування санкцій. Кожен крок – необхідна та невід'ємна частина ефективної системи. Отже, що робить систему декларування ефективною? На таке питання ми й намагаємося відповісти в цьому Керівництві. Проте варто розуміти, що однозначної відповіді бути не може.

У відповіді на питання закладено досягнення двох цілей. Перша ціль – надання спеціалістам-практикам підтримки у визначенні політики та прийнятті оперативних рішень, а також *підвищення ефективності* їхньої роботи. Друга ціль – обмін на глобальному рівні інформацією про *провідну практику та принципи декларування,* розроблені за останні роки.[4]

Для аналізу ефективності систем декларування ми застосовуємо два додаткові підходи – описовий і аналітичний. Описовий підхід застосовується до систем деклару-

[4] Детальнішу інформацію див. у главі 1.

ня, що вже функціонують. У розрізі цього підходу розглядається, як країни створили та імплементували поточні системи. Для цього ми збираємо два набори даних (див. виноску I.2.). Перший набір охоплює положення законодавства про декларування 176 країн з акцентом на основоположних правових вимогах кожної із систем. Другий складається з результатів аналізу найбільш поширених практик у 52 країнах з акцентом на імплементацію.[5] Інакше кажучи, один набір даних розглядає питання з юридичної точки зору, а інший – з практичної[6] (див. виноску I.2).

Аналітичний підхід передбачає аналіз уроків, які були засвоєні Ініціативою з повернення викрадених активів (StAR) у процесі надання технічної допомоги країнам з усього світу – для вдосконалення їхніх систем декларування (див. виноску I.1). Ми з'ясували основні проблеми, які є актуальними для всіх регіонів – від Азії до Америки, від Європи до Африки. Ми визначили досвід і провідну практику, які є важливими для імплементації ефективної системи фінансового декларування в усіх країнах – незалежно від наявних потенціалу, ресурсів, цілей, пріоритетів та правових і політичних систем.

ВИНОСКА I.1. Хто ми такі?

Ініціатива з повернення викрадених активів (StAR) – партнерська ініціатива Групи Світового банку та Управління ООН з наркотиків і злочинності, яка підтримує міжнародні зусилля щодо припинення надання прихистку для корупційних коштів. Для запобігання відмиванню корупційних доходів і забезпечення систематичного та вчасного повернення викрадених активів StAR співпрацює з країнами, що розвиваються, і фінансовими організаціями. У цьому контексті StAR співпрацює разом з Підрозділом цілісності фінансових ринків (ПЦФР) Світового банку. ПЦФР займається питанням фінансового декларування з 2007 року – аналізує правила розкриття інформації, що існують для державних службовців у всьому світі, та збирає детальну інформацію стосовно 176 країн. Разом ми надаємо технічну допомогу як тим країнам, які вже мають систему фінансового декларування, так і тим, що її створюють. Загалом, станом на сьогоднішній день нашу допомогу отримали більш ніж 30 країн. Ми розробляємо та розповсюджуємо інформаційні продукти з акцентом на інноваціях і налагодженні координації між боротьбою з відмиванням коштів та поверненням активів, організовуємо міжнародні заходи в п'яти регіонах та беремо участь у міжнародному діалозі із зазначених питань, у тому числі з Антикорупційною робочою групою G-20 та ініціативою «Партнерство «Відкритий уряд». Детальнішу інформацію про нас див. за посиланнями: http://star.worldbank.org/star/ та http:// www.worldbank.org/en/topic/financialmarketintegrity/brief/financial-disclosure.

---

[5] Детальнішу інформацію див. у додатку А.

[6] Зверніть увагу, що зібрані нами дані не є публічними, оскільки наша мета – надання *загальної* інформації про фінансове декларування. При цьому все законодавство, використане в нашому дослідженні, доступне за посиланням: www.worldbank.org/fpd/financialdisclosure/lawlibrary.

ВИНОСКА І.2. Ще трохи про наші дані

Це Керівництво розроблено на основі даних про законодавство у сфері декларування та функціонування систем декларування у світі, які Світовий банк збирає з 2007 року. Дані, зібрані зі 176 країн світу, стосуються правових основ декларування та основних характеристик систем декларування (наприклад, категорій державних службовців, які зобов'язані подавати декларації; змісту декларацій; агентств, відповідальних за моніторинг задекларованої інформації; санкцій за неподання декларацій, надання неправдивої інформації тощо). Згідно з нашими дослідженнями 161 країна зі 176 у вибірці має систему декларування.

Окрім зазначених даних, наявна також інформація про практику агентств з питань декларування в меншій групі з 52 країн. Зазначена інформація охоплює такі питання: процедури збору фінансових декларацій; технології, які використовуються для подання та моніторингу декларацій; доступ громадськості й державних органів до задекларованої інформації та підходи до моніторингу інформації, що наводиться в деклараціях.

До меншої групи увійшли країни, у яких, згідно з нашим дослідженням, робота систем декларування є найбільш налагодженою. До того ж, ми зосередили увагу на країнах, досвід яких надає інформацію про різні аспекти функціонування системи декларування в різних регіонах. Насамкінець ми обирали системи декларування, досвід застосування яких може бути корисним для визначення тенденцій та інновацій в імплементації фінансового декларування.

Детальнішу інформацію про нашу методологію збору даних, а також повний список країн у нашій вибірці див. у додатку А.

Ефективність системи фінансового декларування, як і будь-якої іншої системи, залежить від роботи кожної з її складових. Усі вони є незалежними та водночас важливими для успішної роботи системи в цілому. Тому це Керівництво розділене на глави, кожну з яких присвячено одному з ключових елементів системи фінансового декларування. Це Керівництво не містить стандартних відповідей чи універсальних провідних практик. Однак усі системи стикаються зі схожими проблемами і повинні вирішувати схожі питання. Відповідно, кожну з глав присвячено певному базовому питанню, яке необхідно вирішити для забезпечення ефективного функціонування системи декларування.

У Керівництві міститься інформація про поточні правові системи, утім, воно не зосереджене на розробленні законодавства. Більшість країн уже має таке законодавство. Внесення змін до поточного або запровадження нового законодавства може бути важким і тривалим, а в деяких випадках – ще й політично недоцільним процесом. Ми вважаємо, що краще розуміння принципів ефективної імплементації стане цінним внеском у щоденну діяльність, а в подальшому – і в запровадження більш обґрунтованих положень законодавства. Вивчаючи досвід інших, читачі зможуть уникнути поширених помилок у своїх системах. А у відповідний момент часу – використати уроки, засвоєні в процесі імплементації систем декларування, для розроблення досконалішого законодавства.

Першу главу зосереджено на тому, *для чого* країні потрібна система фінансового декларування, та які цілі зазвичай визначають перед такою системою. У другій главі з'ясовується, *хто* та як часто зобов'язаний подавати декларації. У третій главі пояснюється, *що* державні службовці повинні декларувати. У четвертій главі розглядається те, як, *де та якими засобами* необхідно подавати декларації. У п'ятій главі визначається, *як перевіряти інформацію,* що міститься в деклараціях. У шостій главі йдеться *про публічний доступ* до задекларованої інформації та *обмін інформацією.* В останній, сьомій главі описано типи *санкцій,* пов'язаних із декларуванням, та інформацію, яку можна використовувати в розслідуванні випадків корупції та кримінальних провадженнях за фактами корупції. Кожну з глав можна читати послідовно або незалежно одну від одної.

Під час ознайомлення з цим Керівництвом можна помітити, що деякі важливі теми не висвітлено повністю. Це зумовлено кількома факторами. Перший з них – політична воля. Вона необхідна для імплементації кожного окремого елемента системи фінансового декларування. Політична воля – дуже розмите поняття; фактор, який важко забезпечити чи підрахувати. Разом з цим можливо працювати в умовах обмежень, що накладаються рівнем політичної волі. Для цього необхідно розуміти: система може бути недосконалою, проте завжди можна зробити її кращою.

Інший фактор – необхідність управління очікуваннями. У Керівництві багато чого зазначено про чималий вплив систем декларування. При цьому варто зважати на таке: (a) досі немає вичерпної інформації щодо значення декларування для боротьби з корупцією та підвищення підзвітності, та (b) вплив декларування обмежується контекстом, у якому функціонує система. Імплементація системи декларування в країні з обмеженою політичною волею, поширеною корупцією, неефективними податковою та правоохоронною системами не вирішує всіх цих проблем автоматично. Її не слід розглядати як панацею від усіх хвороб. Однак належно спроектована та функціональна система фінансового декларування може стати кроком у правильному напрямку і важливою складовою в загальній системі протидії корупції та забезпечення доброчесності в країні.

Третій фактор стосується цілей системи декларування. У цьому Керівництві розглядаються як системи, спрямовані на виявлення незаконних статків, так і системи, призначені для виявлення конфліктів інтересів, управління ними та застосування відповідних санкцій. Проте більше уваги все-таки приділено першим. Це не означає, що конфлікт інтересів є менш важливим. Такий акцент зумовлений наявним досвідом. Згідно з нашими спостереженнями в багатьох країнах, які не є членами Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), законодавство, що регулює питання конфлікту інтересів (КІ), обмежене або його взагалі немає. Якщо таке законодавство й існує, його імплементація перебуває на початкових етапах або відбувається із запізненням. Відтак, з огляду на характеристики систем запобігання КІ у країнах, які не є членами ОЕСР, визначати тенденції чи обговорювати засвоєні уроки ще зарано. Разом з цим цікавість до такого питання зростає, і ми сподіваємося висвітлити практики запобігання КІ в одній із наших наступних публікацій.

Це Керівництво також не повідомляє детально про роль моніторингу та оцінки в системах декларування. Це пов'язано з тим, що досвіду в цьому питанні також не вista-

чає. Діяльність більшості установ, які займаються питаннями декларування, досі зосереджена на закладанні підвалин системи та імплементації її основних функцій. При цьому не можна оминути деякий провідний досвід у зазначеній сфері, такий як: відстеження заходів, що застосовуються за результатами декларування, а також фіксацію кількості та імен державних службовців, які подали та не подали декларації. Попри те, що зазначеному питанню не присвячено окремої глави чи розділу Керівництва, варто зауважити, що моніторинг та оцінка (МО) можуть і мають бути складовими ефективної системи фінансового декларування, оскільки вони забезпечують важливу для ухвалення політичних рішень інформацію. Окрім того, моніторинг та оцінка можуть надавати фактичні дані щодо речей, які роблять систему декларування ефективною, та речей, яких досі бракує на глобальному рівні. Так, включення компонентів МО до концепції системи декларування дає змогу не лише підвищити ефективність самої системи декларування, а й зміцнити роль декларування в боротьбі з корупцією та забезпеченні прозорості й підзвітності.

Останній фактор – зв'язок між фінансовим декларуванням, поверненням активів та протидією корупції на міжнародному рівні. Потенціал систем фінансового декларування в такому широкому контексті є значним, хоча здебільшого й недослідженим. Ми сподіваємося, що це Керівництво допоможе створити ефективніші системи декларування, які нададуть можливості для реалізації зазначеного потенціалу.

Посилання

Дж. Бемет та К. Оберті, 2013 р., «Французькі політики та спроби дізнатися про їхні активи», *канал «France 24»,* 9 квітня. http://www.france24.com/en/20130409-france-politicians-assets-disclosure-tax-fraud-scandal-hollande-socialist (Bamat, J., and C. Oberti. 2013. "French Politicians Rush to Reveal Their Assets." France 24, April 9).

Ж.-П. Брюн, Л. Ґрей, К. Скотт та К.М. Стівенсон, 2011 р., *Посібник з повернення активів: керівництво для спеціалістів-практиків.* Вашингтон, округ Колумбія, Світовий банк (Brun, J.-P., L. Gray, C. Scott, and K. M. Stephenson. 2011. Asset Recovery Handbook: A Guide for Practitioners. Washington, DC: World Bank).

С. Дьяконов, Р. Ла Порта, Ф. Лопес-де-Салінес та А. Шлейфер, 2010 р., «Декларації політиків». *Журнал «American Economic Journal: Applied Economics»* 2 (квітень): 179–209 (Djankov, S., R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes, and A. Shleifer. 2010. "Disclosure By Politicians." American Economic Journal: Applied Economics 2 (April): 179–209).

FATF (Група з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей), 2012 р., *Міжнародні стандарти з протидії відмиванню доходів та фінансуванню тероризму і розповсюдженню зброї масового знищення.* Париж, FATF. http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf (FATF (Financial Action Task Force). 2012. International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism and Proliferation. Paris: FATF).

К. Мтіка 2015 р., «Активи президента Малаві готові до перевірки» видання «*African Independent*», грудень 2016 р., http://www.africanindy.com/business/malawi-presidents-assets-open-for-inspection-1465353 (Mtika, C. 2015. "Malawi President's Assets Open for Inspection." African Independent, December 16).

Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), 2011 р., *Майнові декларації державних чиновників: інструмент запобігання корупції,* Париж, ОЕСР (OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2011. Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption. Paris: OECD).

Агентство «Рейтер», 2013 р., «Скандал загострюється, Франція розкриває інформацію про активи міністрів», газета «*Chicago Tribune*», 8 квітня, http://articles.chicagotribune.com/2013-04-08/news/sns-rt-us-france-ministerbre9370kq-20130408_1_bank-account-jerome-cahuzac-president-francois-hollande (Reuters. 2013. "France to Publish Ministers' Assets As Scandal Deepens." Chicago Tribune, April 8).

І. Руїс та М. Ястребланскі, 2015 р., «Зростання статків Кіршнера: з 7 до 100 мільйонів», *газета «La Nacion»,* 8 березня, http://www.lanacion.com.ar/1852228-el-crecimiento-de-la-fortuna-de-los-kirchner-de-7-a-100-millones (Ruiz, I., and M. Jastreblanksy. 2015. "El crecimiento de la fortuna de los Kirchner: de 7 a 100 millones." La Nacion, March 8).

Ініціатива з повернення викрадених активів (StAR), 2012 р., *Державна служба та приватні інтереси: Забезпечення підзвітності через розкриття інформації про доходи та активи*. Вашингтон, округ Колумбія, Світовий банк (StAR (Stolen Asset Recovery Initiative). 2012. Public Office, Private Interests: Accountability through Income and Asset Disclosure. Washington, DC: World Bank).

ООН (Організація Об'єднаних Націй), 2004 р., *Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції*. Нью-Йорк, ООН, https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/Convention/08-50026_E.pdf (UN (United Nations). 2004. United Nations Convention against Corruption. New York: UN).

1. Чому країни запроваджують фінансове декларування?

Запитавши колишнього державного службовця з Латинської Америки, чому його країна вирішила створювати систему фінансового декларування на зламі століть, ми отримали чітку відповідь: для дотримання вимог Міжамериканської конвенції проти корупції 1996 року. Скандал із колишнім міністром бюджету Франції та його прихованими рахунками у швейцарських банках став поштовхом до комплексного оновлення французького законодавства про прозорість у 2013 році. Зміна антикорупційного законодавства України у 2014 році стала прямою відповіддю на високий рівень корупції часів Януковича. У Румунії радикальні зміни в системі декларування були необхідні, щоб продемонструвати готовність країни боротися з корупцією та подолати найбільшу перешкоду на шляху до Європейського Союзу.

Як демонструють наведені приклади, країни мають різну мотивацію для створення або вдосконалення своїх систем фінансового декларування; найчастіше – це: (a) допомога у виявленні та попередженні корупційних практик, часом – у відповідь на скандали за участю державних службовців; та (b) підвищення довіри громадськості до уряду із сумнівною біографією. Система фінансового декларування може також мати на меті розвиток культури доброчесності в державній службі, запобігання перевищенню службових повноважень новою владою або просто – забезпечення виконання міжнародних зобов'язань чи можливості членства в певних міжнародних організаціях.

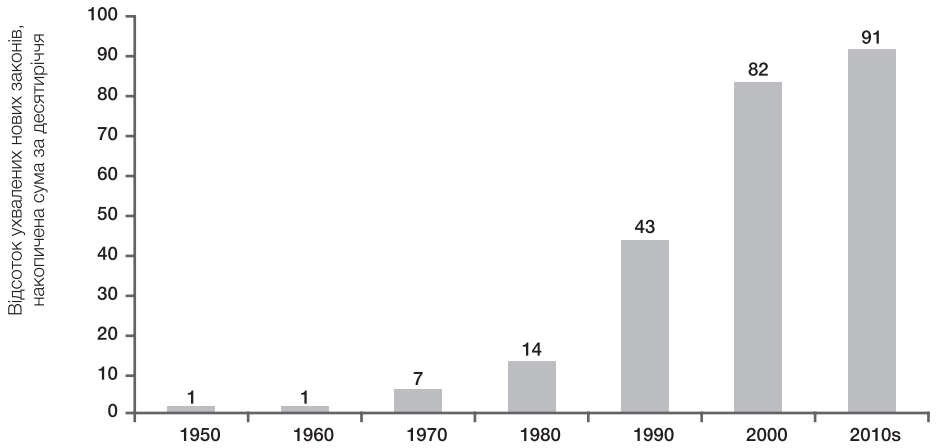
Усвідомлення важливості фінансового декларування зростає. Чим же це зумовлено? Чому міжнародні органи, такі як Велика двадцятка (G-20), підвищують вимоги стосовно імплементації цих систем? Що підштовхує дедалі більшу кількість урядів застосовувати практику декларування? Як уже зазначалося, різні країни мають різні підстави для створення систем фінансового декларування. Попри те, що на сьогодні наявні лише деякі дані про результати, яких дає змогу досягти ефективна система декларування, зв'язок систем декларування з масштабними цілями розвитку, такими як підвищення доброчесності державної служби та ефективності боротьби з корупцією, є безперечним і важливим.

Незалежно від того, чим обґрунтоване рішення щодо встановлення чи вдосконалення системи фінансового декларування, важливо пам'ятати, що воно відкриває можливість створення перспективного інструменту. Проте не всі системи створюються однаково. Відмінності систем фінансового декларування є відображенням способів їхнього використання та цілей. Мета цієї глави – ретельно дослідити такі відмінності.

Глобальні та регіональні тенденції в запровадженні систем фінансового декларування

Основи фінансового декларування почали закладатися давно. Вони з'явились у 50-х роках і стали популярними у 70-х унаслідок Вотергейтського корупційного скандалу в Сполучених Штатах.[7] Зі збільшенням занепокоєння щодо можливостей виникнення конфліктів інтересів (КІ) дедалі більше країн приймають закони, які зобов'язують державних чиновників розкривати свою фінансову інформацію, у тому числі інформацію щодо їхніх активів, доходів та відповідальності. Після років повільного поступу процес розроблення законодавства про фінансове декларування став помітно активнішим упродовж останніх трьох десятиліть (рис. 1.1). У 2003 році Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції (UNCAC) дала новий поштовх у справі, включивши фінансове декларування до переліку механізмів підвищення прозорості[8]. Аналогічні положення було включено й до інших регіональних та міжнародних інструментів боротьби з глобальними проблемами корупції.[9]

РИСУНОК 1.1. Активізація розроблення законодавства про фінансове декларування за останні три десятиріччя



Примітка. Приблизні відсоткові значення, розраховані на основі аналізу даних 158 країн.

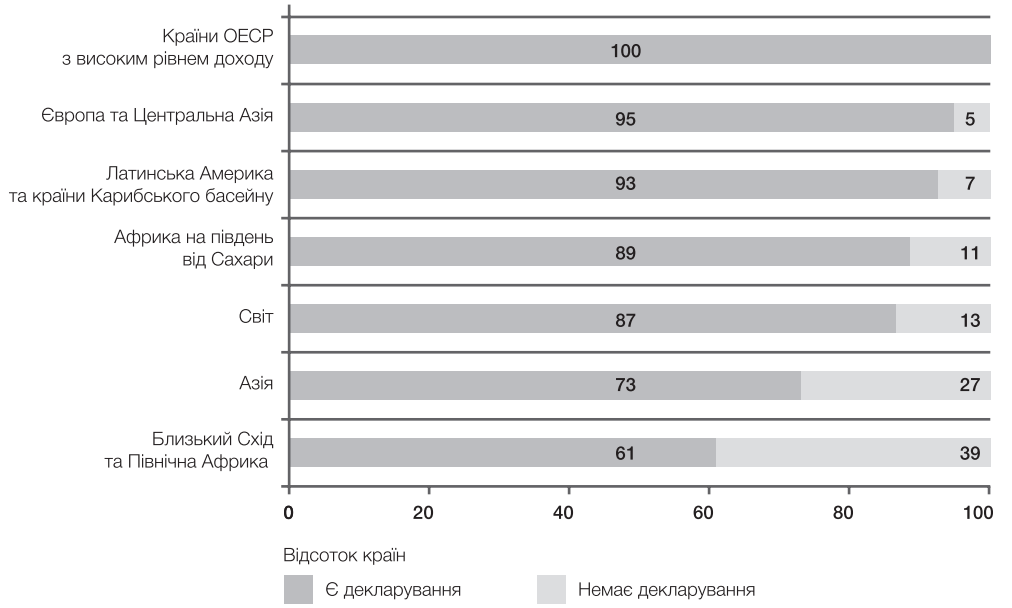
[7] Проникнення до штабу кандидата в президенти від демократичної партії, розташованого у вашингтонському комплексі «Вотергейт», у 1972 році, більш відоме як Вотергейтський скандал, стало відправною точкою у створенні основ фінансового декларування. Президент США Річард Ніксон подав у відставку в 1974 році, а в 1978 році набрав чинності Закон про урядову етику. Детальнішу інформацію див. за посиланням: http://www.oge.gov/FOIA-and-Privacy-Act/The-Ethics-in-Government-Act/The-Ethics-in-Government-Act/.

[8] Пунктом 5 статті 8 UNCAC передбачено, що: «Кожна держава-учасниця, у відповідних випадках і згідно з основоположними принципами свого внутрішнього законодавства, намагається запровадити заходи й системи, які зобов'язують державних службовців подавати до відповідних органів декларації, серед іншого, про позаслужбову діяльність, зайнятість, інвестиції, активи та суттєві подарунки або прибутки, через які може виникнути конфлікт інтересів стосовно їхніх функцій як державних службовців». Повний текст Конвенції див. за посиланням: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf.

[9] Детальнішу інформацію про міжнародні документи див. у розділі «Правові основи систем декларування» цієї глави.

Хоча розвиток систем фінансового декларування став глобальним та поширеним явищем, деякі регіони рухаються швидше за інших. Тенденції зростання часто зумовлені готовністю країни до пріоритезації антикорупційних заходів (у тому числі систем фінансового декларування), рівня розвитку декларування в сусідніх країнах та наявності регіональних документів і керівництв. Так, наприклад, 93% країн Латинської Америки та Карибського басейну мають законодавство про фінансове декларування; в Азії відповідний показник зменшується до 73%, а на Близькому Сході та в Африці – до 61% (рисунок 1.2).

РИСУНОК 1.2. У деяких регіонах законодавство про фінансове декларування є більш поширеним



Примітка. ОЕСР = Організація економічного співробітництва та розвитку. Приблизні відсоткові значення, розраховані на основі аналізу даних 176 країн.

Слід зазначити, що положення про фінансове декларування не завжди перетворюються на ефективну систему.

Процес запровадження та імплементації систем фінансового декларування триває й досі – лише за минулий рік низка країн доповнила або реформувала своє законодавство про фінансове декларування.[10] Варто зауважити, що попри збільшення кількості країн, які мають законодавство про декларування, та роль, яку декларування відіграє для міжнародних зусиль, спрямованих на боротьбу з корупцією, положення про фінансове декларування не завжди перетворюються на ефективну систему. Імплементація законів про фінансове декларування часто відбувається із затримкою, є неефективною, а інколи – не відбувається взагалі, таким чином створюючи велику відмінність між системами «на па-

[10] У 2013–2014 рр. щонайменше сім країн ухвалили нові закони у сфері фінансового декларування, а деякі (наприклад, Франція) суттєво переглянули свої системи декларування.

пері» та «на практиці». Для усунення таких відмінностей імплементація законодавства про фінансове декларування має ґрунтуватися на загальних цілях системи.

Якими є цілі системи декларування?

Ціллю багатьох систем фінансового декларування є створення культури доброчесності згідно з положеннями UNCAC:

> **Як загальний принцип – державні органи ... повинні створювати клімат, у якому державна служба буде прозорою та неупередженою; у якому буде відомо, що пропонування чи прийняття подарунків і подяк не заохочується, а особисті й інші інтереси не впливатимуть на офіційні дії та рішення (УНЗ ООН, 2009 р., 25).**[11]

Кожна країна визначає свої першочергові цілі фінансового декларування. Відповідно, кожна система має свої відмінності. Ці відмінності існують в усіх сферах: від осіб, зобов'язаних подавати декларації, і типу інформації, що підлягає декларуванню, – до особливостей використання такої інформації та агентства, відповідального за управління системою декларування.

Акцент на незаконному збагаченні

Країни, які мають на меті запобігання корупції та кримінальне переслідування випадків корупції, роблять акцент на виявленні незаконних статків. Для цього вони збирають інформацію та здійснюють моніторинг статків державних службовців протягом певного часу для виявлення активів і доходів, які є незвичайними або не підлягають раціональному поясненню. Декларації здебільшого містять інформацію про рухоме й нерухоме майно, доходи, капітал, цінні папери та зобов'язання. Форма декларації має давати змогу проводити фінансовий аналіз у динаміці. У таких країнах агентство, відповідальне за управління системою (агентство з питань фінансового декларування), зазвичай є автономним, наділяється антикорупційними й аудиторськими повноваженнями та спрямовує свої ресурси на перевірку декларацій щодо наявності невідповідностей.

Країни, у яких корупція є поширеним явищем, добре знають про складність виявлення та кримінального переслідування корупційних злочинів, таких як хабарництво й незаконне присвоєння коштів. Використовуючи систему декларування, створену для виявлення фактів незаконного збагачення, країна може виявляти випадки необґрунтованого збільшення статків державних службовців *на ранніх етапах* та здійснювати моніторинг таких випадків. Ця система дає змогу розслідувати факти корупції, висувати обвинувачення корупціонерам і повертати вкрадені активи.

---

[11] Технічне керівництво з виконання Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції, Відень, Австрія, 25, http://www.unodc.org/documents/corruption/Technical_Guide_UNCAC.pdf. Див. також пункт 4 статті 7 UNCAC: «Кожна Держава-учасниця, згідно з основоположними принципами свого внутрішнього законодавства, намагається створювати, підтримувати і зміцнювати системи, які сприяють прозорості та запобігають виникненню конфлікту інтересів». UNCAC, стаття 8(5); UNCAC, статті 7(4); 8(3); 52(5)(6); GA/RES/51/59 9 I c, 12 II e.

Акцент на конфлікті інтересів

Країнам, які намагаються запобігти неправомірному використанню службових повноважень, потрібна система, що інформуватиме та інструктуватиме державних службовців стосовно конфліктів інтересів. Загалом, такі системи призначені для виявлення насамперед потенційних конфліктів інтересів, а не фактичних порушень. Системи декларування з акцентом на конфлікті інтересів здебільшого передбачають збір такої інформації: посади, які займає державний службовець поза місцем основної роботи, джерела його доходів, подарунки, назви компаній, у яких державний службовець зацікавлений, тощо. Такі системи часто пов'язані з нормами етики – вони допомагають державним службовцям уникати ситуацій, що можуть спричиняти конфлікти інтересів. У таких випадках агентства з питань декларування налагоджують тісну співпрацю з державними службовцями, щоб останні зверталися до агентства за консультацією до того, як виникне конфлікт інтересів. Для налагодження необхідної співпраці з державними службовцями країни можуть мати більше ніж одне агентство з питань декларування – наприклад, одну комісію в законодавчій гілці влади, одну – у судовій та ще одну – у виконавчій.

Багато новітніх систем декларування з акцентом на конфліктах інтересів мають пріоритетом виявлення поточних конфліктів та застосування санкцій. У контексті таких систем на запобігання конфліктам і співпрацю з державними службовцями виділяється небагато ресурсів.

Незважаючи на те, що системи з акцентом на незаконному збагаченні та системи з акцентом на конфлікті інтересів мають різні цілі, багато країн намагаються імплементувати системи, які поєднують елементи і першої, і другої (рисунок 1.3). Комбінована система має ширшу низку антикорупційних цілей, проте потребує складнішої законодавчої бази та більшої кількості ресурсів. Відповідно, обираючи систему, призначену для протидії як необґрунтованому збагаченню, так і конфліктам інтересів, країни повинні розуміти вимоги такої системи та забезпечувати належне управління її цілями. Так, комбінована система не лише передбачає наявність у формах декларацій вичерпної інформації про активи та майнові права, а й вимагає від агентства з питань декларування здатність аналізувати отриману інформацію.

Зібрані дані демонструють, що системи з акцентом на незаконному збагаченні є більш популярними в країнах, які розвиваються, а системи з акцентом на КІ – у країнах, що є членами Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). Така відмінність пояснюється кількома факторами. По-перше, зв'язок між незаконним збагаченням і корупційними практиками є більш очевидним; між незаконно здобутими коштами та корупцією можна завжди провести чітку лінію. Водночас зв'язок між конфліктом інтересів та корупцією зазвичай є дещо більш заплутаним. По-друге, системи з акцентом на КІ є насамперед попереджувальними, тобто призначеними для виявлення та запобігання потенційним конфліктам, тоді як системи з акцентом на незаконному збагаченні за своєю сутністю є каральними і призначені для стримування корупції.

РИСУНОК 1.3. Системи з подвійною ціллю – протидії незаконному збагаченню та запобігання конфліктам інтересів

Джерело: StAR, 2012 р., 11.

Ситуації, пов'язані з виникненням корупційного скандалу чи виявленням проблем із доброчесністю в державному секторі, вирішуються радше шляхом затримання корупціонера та відкриттям проти нього кримінального провадження, аніж шляхом застосування заходів, спрямованих на запобігання порушенням. Той факт, що системи з акцентом на КІ часто є недооціненими як інструмент боротьби з корупцією або їм приділено недостатньо уваги, – серйозна проблема. І попри те, що в цьому Керівництві немає детального аналізу завдань, які вирішують за допомогою таких систем, зазначене питання заслуговує уваги в майбутньому.

Правові основи систем декларування

Системи декларування ґрунтуються як на державних, так і на міжнародних правових положеннях.

Державні правові основи

Правові основи ефективної системи декларування мають існувати в рамках ширших державних правових норм (які зобов'язують державних службовців дотримуватися певних стандартів підзвітності та етики) і підсилювати такі норми. Загалом, такі норми закріплюються адміністративним, цивільним, кримінальним і статусним правом (наприклад, законами про статус членів парламенту) та кодексами етики.

Положення, які зобов'язують державних службовців до декларування, здебільшого належать до комплексу антикорупційного законодавства, приймаються окремими законами або існують у вигляді кодексів поведінки. Незалежно від форми, у якій вони закріплені, такі положення повинні насамперед створювати *достатню правову основу* для функціонування системи фінансового декларування, водночас із цим забезпечуючи *гнучкість* системи, яка даватиме змогу їй реагувати на нові виклики та адаптуватися до змін у ресурсному забезпеченні[12].

Міжнародні конвенції та інші документи

Протягом останніх років дедалі більше принципів декларування та інструкцій щодо нього прописуються в міжнародних документах. Це надає урядам багатьох країн поштовх до проведення комплексних, а часом і ризикованих з політичної точки зору реформ.

UNCAC, затверджена у 2003 році, містить положення щодо створення антикорупційних органів та підвищення прозорості в державній службі. Зокрема, стосовно фінансового декларування в пункті 5 статті 8 Конвенції зазначено таке:

> **Кожна держава-учасниця, у відповідних випадках і згідно з основоположними принципами свого внутрішнього законодавства, намагається запровадити заходи й системи, які зобов'язують державних службовців подавати до відповідних органів декларації, серед іншого, про позаслужбову діяльність, зайнятість, інвестиції, активи та суттєві подарунки або прибутки, через які може виникнути конфлікт інтересів стосовно їхніх функцій як державних службовців.**

Окрім цього, додатковий акцент на необхідності фінансового декларування зроблено в пункті 5 статті 52:

> **Кожна держава-учасниця розглядає можливість створення, відповідно до положень свого внутрішнього законодавства, ефективних систем, які визначають вимоги щодо розкриття фінансової інформації відповідних державних службовців, і встановлює відповідні санкції за недотримання цих вимог. Кожна держава-учасниця також розглядає можливість вжиття заходів, які можуть бути необхідними для надання компетентним органам дозволу здійснювати обмін такою інформацією з компетентними органами інших держав-учасниць, якщо це необхідно для розслідування, подання позову та вжиття заходів щодо повернення доходів, які, згідно з цією Конвенцією, були здобуті злочинним шляхом.**

Положення цих статей є обов'язковими для виконання для всіх 178 країн, які нині приєдналися до Конвенції. Їхнє дотримання перевірятиметься в рамках другого циклу оцінок стану імплементації UNCAC[13].

---

[12] Детальнішу інформацію про зв'язок між законодавством про фінансове декларування та регуляторними системами див. у StAR (2012 р.).

[13] На конференції держав-учасниць UNCAC було вирішено створити обов'язковий механізм оцінки стану імплементації UNCAC для всіх держав-учасниць. Резолюцією 3/1 конференції

Наведені статті, а також положення про декларування, конфлікти інтересів та інші антикорупційні заходи Міжамериканської конвенції проти корупції (IACAC),[14] Конвенції Африканського Союзу про недопущення корупції та боротьбу з нею (КАСК)[15] та Конвенції ОЕСР про боротьбу проти підкупу іноземних посадових осіб у міжнародних ділових операціях[16] створюють міжнародну правову основу фінансового декларування. Зазначені конвенції чітко визначають засади фінансового декларування (у тому числі боротьби з відмиванням грошей та хабарництвом), проте не містять погоджених інструкцій з імплементації декларування активів та інтересів.[17] Корисні рекомендації з цього питання можна знайти в деяких регіональних і міжнародних документах.

У 2012 році, визнаючи значну роль і важливість фінансового декларування та міжнародного антикорупційного діалогу, лідери Азійсько-Тихоокеанського економічного співробітництва (АТЕК) погодили Керівні принципи фінансового декларування для державних службовців (АТЕК, 2012 р.). Пізніше того самого року члени G-20 також ухвалили загальні принципи фінансового декларування, визнавши його дієвим інструментом забезпечення підзвітності державних органів та запобігання конфліктам інтересів і корупції (G-20, 2012 р.). На рисунку 1.4 показано хронологію ухвалення міжнародних документів.

У травні 2014 року відповідальні за фінансове декларування посадові особи з 16 країн Західної та Центральної Африки провели в Дакарі (Сенегал) Регіональну конференцію з питань декларування активів. Метою цієї конференції було: (a) проаналізувати застосовне законодавство; (b) провести обмін технічним досвідом у зборі та верифікації фінансових

було ухвалено технічне завдання з оцінки стану імплементації UNCAC та цілі такої оцінки, серед яких – прогрес у досягненні цілей UNCAC та надання інформації щодо її імплементації. Роботою механізму оцінки керує Група оцінки імплементації, яка здійснює нагляд за процесом оцінювання для виявлення проблем і провідних практик, а також оцінки потреб у наданні технічної допомоги. У кожній країні процес оцінювання розпочинається із заповнення звіту за результатами самоперевірки. Після цього відбувається діалог країни з тими, хто перевіряє, під час якого можуть здійснюватися візити до країни. На завершальному етапі складаються звіт і резюме за результатами оцінки країни. Ці документи дають змогу провести загальний аналіз імплементації UNCAC на світовому рівні. У рамках першого циклу оцінок уже було зібрано інформацію щодо імплементації статті 20, яка стосується незаконного збагачення. У цьому контексті країни надали інформацію стосовно своїх систем декларування.

[14] Стаття 3 IACAC, прийнятої Організацією американських держав 1996 року, вимагає від держав «створити, підтримувати та зміцнювати ... системи реєстрації доходів, активів та зобов'язань осіб, які виконують державні функції на визначених законодавством посадах».

[15] Згідно зі статтею 7 КАСК, прийнятої Африканським Союзом у 2003 році, держави зобов'язуються «вимагати від усіх призначених державних службовців декларувати їхні доходи в момент вступу на посаду, протягом періоду перебування на посаді та після звільнення з посади».

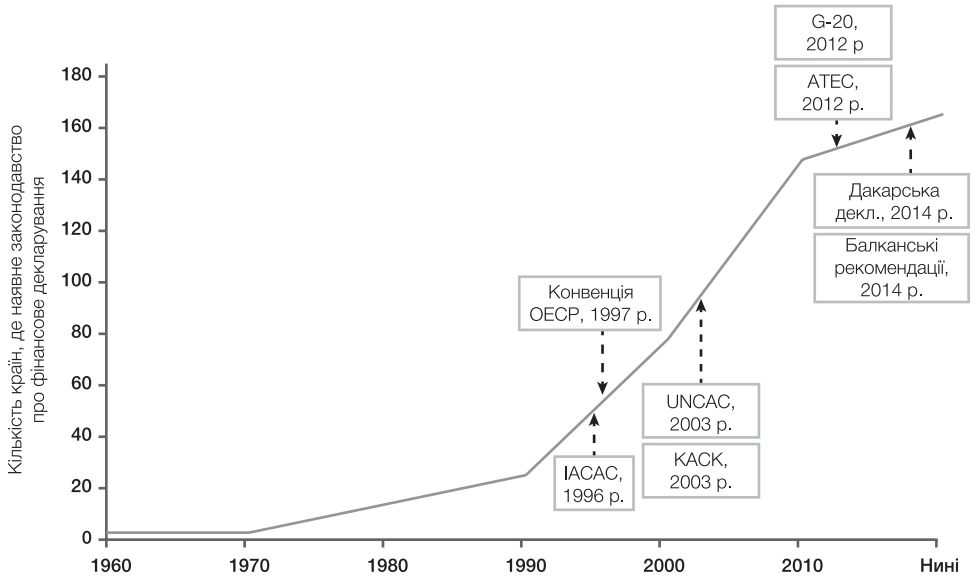
[16] Конвенція ОЕСР – перший антикорупційний документ, що звертає увагу на джерела корупції. Попри те, що Конвенція не містить спеціальних положень щодо фінансового декларування, системи, які допомагають здійснювати моніторинг статків державних службовців, можуть допомогти в її імплементації.

[17] Водночас Міжнародні стандарти з протидії відмиванню доходів та фінансуванню тероризму і розповсюдженню зброї масового знищення, затверджені Групою з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей, визначають комплекс заходів, яких мають вживати країни-підписанти для протидії відмиванню доходів та фінансуванню тероризму і розповсюдженню зброї масового знищення. Див. FATF (2012 р.).

декларацій; (c) ухвалити інструкції та (d) розробити дослідницьку й інформаційну стратегію для вдосконалення поточних систем декларування. Результатом зазначеної конференції стало підписання Дакарської декларації про декларування активів[18], яка містить низку рекомендацій щодо фінансового декларування в регіоні. Аналогічно представники ініціативи балканських країн та Регіональної школи державної адміністрації у 2014 році провели зустріч у Вільнюсі (Литва), щоб обговорити практику фінансового декларування в балканських країнах. У результаті цієї зустрічі було ухвалено Рекомендації щодо декларування фінансів та інтересів державних службовців для західнобалканських країн[19]. Рекомендації передбачають інструкції з імплементації фінансового декларування.

Ці міжнародні документи та ініціативи містять інформацію стосовно провідної практики, рекомендацій та принципів, що стануть у пригоді країнам, які імплементують закони про фінансове декларування. Завдяки цим документам питання, які до цього вважалися суто внутрішніми, вийшли на міжнародний рівень. Окрім того, було чітко визначено їхній зв'язок із заходами щодо боротьби з корупцією та повернення активів.

РИСУНОК 1.4. Міжнародні антикорупційні документи та ухвалення законодавства про фінансове декларування



Таким чином, із посиленням міжнародної боротьби з корупцією імплементація ефективної системи декларування набуває дедалі більшого значення.

[18] 12. Текст Декларації доступний за посиланням: https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_8_Financial_disclosure_declaration_of_assets/Declaration_de_Dakar_fr.pdf.

[19] 13. Документ доступний за посиланням: http://www.respaweb.eu/11/library#respa-publications-and-research-18.

Очікування: неюридичні аспекти успіху

Управління очікуваннями – важливий та в багатьох випадках недооцінений елемент і показник кінцевої ефективності й надійності системи фінансового декларування. Система фінансового декларування – ефективний інструмент. Проте в разі зобов'язань чи відсутності потрібних ресурсів або політичної волі цей інструмент може давати незадовільні результати або створювати труднощі.

> Реалістичні очікування – одна з ключових умов створення ефективної та надійної системи. Саме по собі декларування не може подолати корупцію.

Під реалістичними очікуваннями мається на увазі також об'єктивне визначення цільових результатів функціонування системи. Фінансове декларування може допомогти у виявленні корупційних практик та запобіганні конфліктам інтересів, проте саме по собі декларування не може подолати корупцію. Фінансове декларування має бути інтегроване в ширшу систему боротьби з корупцією.

Визначати та пріоритезувати цілі системи фінансового декларування також слід об'єктивно. Реалістичні погляди на цілі й очікування від моменту створення системи – важливий крок до забезпечення надійності та побудови культури доброчесності. На відміну від антикорупційних механізмів, фінансове декларування спрямоване одночасно і на запобігання, і на виявлення порушень. Це дає змогу створювати дуже широкі мережі декларування. Проте варто пам'ятати, що «ширший» не означає «кращий», особливо за відсутності необхідних ресурсів та політичної підтримки. Для забезпечення максимальної ефективності системи декларування країна повинна визначити пріоритетність її цілей.

Таким чином, реалістичні очікування мають вирішальне значення для успіху системи фінансового декларування. Декларування може допомогти в запобіганні корупції, проте воно не є засобом боротьби з корупцією – особливо в країнах із поширеною корупцією та неефективними податковою і правоохоронною системами. Утім, належно спроектована та функціональна система фінансового декларування може бути важливою складовою загальної системи протидії корупції в країні.

Глава 1. Ключові рекомендації

- Незалежно від причин, з яких країна створює систему декларування, спеціалісти-практики повинні дивитися на таку систему як на можливість досягти покращень (наприклад, підвищення доброчесності державних службовців та посилення боротьби з корупцією).
- Незважаючи на те, що ухвалення законодавства про фінансове декларування може вважатися виконанням вимог, які закріплено міжнародними документами, країнам варто звертати увагу саме на ефективність імплементації такого законодавства.
- Багато систем фінансового декларування мають спільну ціль – створення культури доброчесності. Проте в кожну окрему систему потрібно закладати

цілі, яких необхідно досягнути у відповідній країні (наприклад, виявлення незаконного збагачення та запобігання йому, запобігання конфліктам інтересів або і те, й інше).
- Для забезпечення успішної роботи системи декларування її цілі потрібно закріплювати у відповідному внутрішньому законодавстві та асоціювати зі специфічними процесами (наприклад, наданням державним службовцям інструкцій з виявлення потенційних конфліктів інтересів).
- Для забезпечення успішної роботи системи декларування очікування щодо неї мають бути реалістичними; саме по собі декларування не може подолати корупцію.

Посилання

Азійсько-Тихоокеанське економічне співробітництво (АТЕС), 2012 р., «Принципи фінансового/майнового декларування АТЕС для державних службовців: Основи ефективного запобігання, виявлення та кримінального переслідування конфліктів інтересів, незаконного збагачення та інших форм корупції». Запропоновані Сполученими Штатами Америки на 14-му засіданні Робочої експертної групи з питань прозорості та протидії корупції, Москва, 2–3 лютого, http:// mddb.apec.org/documents/2012/ACT/ACT1/12_act1_002.doc (APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation). 2012. "APEC Principles for Financial/Asset Disclosure by Public Officials: Fundamentals for an Effective Tool to Prevent, Detect, and Prosecute Conflicts of Interest, Illicit Enrichment, and Other Forms of Corruption." Submitted by the United States at the 14th Anticorruption and Transparency Experts' Working Group Meeting, Moscow, February 2–3).

FATF (Група з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей), 2012 р., *Міжнародні стандарти з протидії відмиванню доходів та фінансуванню тероризму і розповсюдженню зброї масового знищення.* Париж, FATF. http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf (FATF (Financial Action Task Force). 2012. *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism and Proliferation.* Paris: FATF).

G-20 (Велика двадцятка). 2012 р., «Керівні принципи фінансового декларування для державних службовців», ухвалені на саміті лідерів G-20 у Лос-Кабос (Мексика), який відбувся 18–19 червня.

http://star.worldbank.org/star/sites/star/files/los_cabos_2012_high_level_principles_on_asset_disclosure.pdf (G-20 (Group of 20). 2012. "High-Level Principles on Asset Disclosure by Public Officials." Adopted at the G-20 Leaders' Summit, Los Cabos, Mexico, June 18–19).

Ініціатива з повернення викрадених активів (StAR), 2012 р., *Державна служба та приватні інтереси: забезпечення підзвітності через розкриття інформації про доходи та активи.* Вашингтон, округ Колумбія, Світовий банк (StAR (Stolen Asset Recovery Initiative). 2012. *Public Office, Private Interests: Accountability through Income and Asset Disclosure.* Washington, DC: World Bank).

Управління ООН з наркотиків і злочинності (УНЗ ООН), 2009 р., *Технічне керівництво з виконання Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції.* Відень, УНЗ ООН. http://www.unodc.org/documents/corruption/Technical_Guide_UNCAC.pdf (UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). 2009. Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption. Vienna: UNODC).

2. Хто повинен подавати декларації? Як часто?

У цій главі розглядаються поточна практика декларування та низка практичних питань, яким часто не надають належної уваги.

Хто повинен подавати декларації?

Хто повинен подавати декларації? Єдиної відповіді на це питання не існує. До того ж, відповідь на нього може змінюватися з виходом країн на новий рівень розвитку. Загалом, можливими є дві опції: одні країни зобов'язують подавати декларації всіх державних службовців, тоді як інші обмежують відповідні зобов'язання вужчим колом осіб.

Ширші вимоги щодо декларування (коли всі державні службовці зобов'язані подавати декларації) зумовлені, серед іншого, можливістю існування корупції на всіх рівнях державної служби та бажанням переконливо продемонструвати суспільству рух у напрямку прозорості. Залежно від змісту поняття «державний службовець» та чисельності державної служби країни встановлення зазначених вимог щодо всіх державних службовців може означати, що сотні, тисячі або навіть мільйони осіб – від президента країни до вчителя сільської школи – будуть зобов'язані подавати декларації.

Інша опція ґрунтується на більш цілеспрямованому підході до декларування. Вибір останньої може пояснюватися багатьма факторами: результатами аналізу корупційних ризиків, міркуваннями щодо економічної ефективності, неспроможністю обробляти велику кількість декларацій та навіть особистими причинами, з яких політики хочуть уникнути декларування. Вужчі вимоги можуть встановлюватися за гілкою влади (наприклад, декларації подає лише виконавча влада), типом посад, зобов'язаннями, ієрархією, функцією, заробітною платою або комбінацією зазначених критеріїв.

Отже, існують об'єктивні причини для застосування як одного, так і іншого підходу. Тож як країні визначити, хто з державних службовців повинен подавати декларації? Шукаючи відповідь на це питання, варто звернути увагу на такі показники, як *ефективність* та *вплив*. Тобто можна зосередити увагу на тих державних службовцях, інформація про яких є найбільш необхідною – як для ефективного досягнення цілей декларування,

> Варто зосередити увагу на тих державних службовцях, інформація про яких дасть змогу досягнути цілей декларування з найбільшою ефективністю.

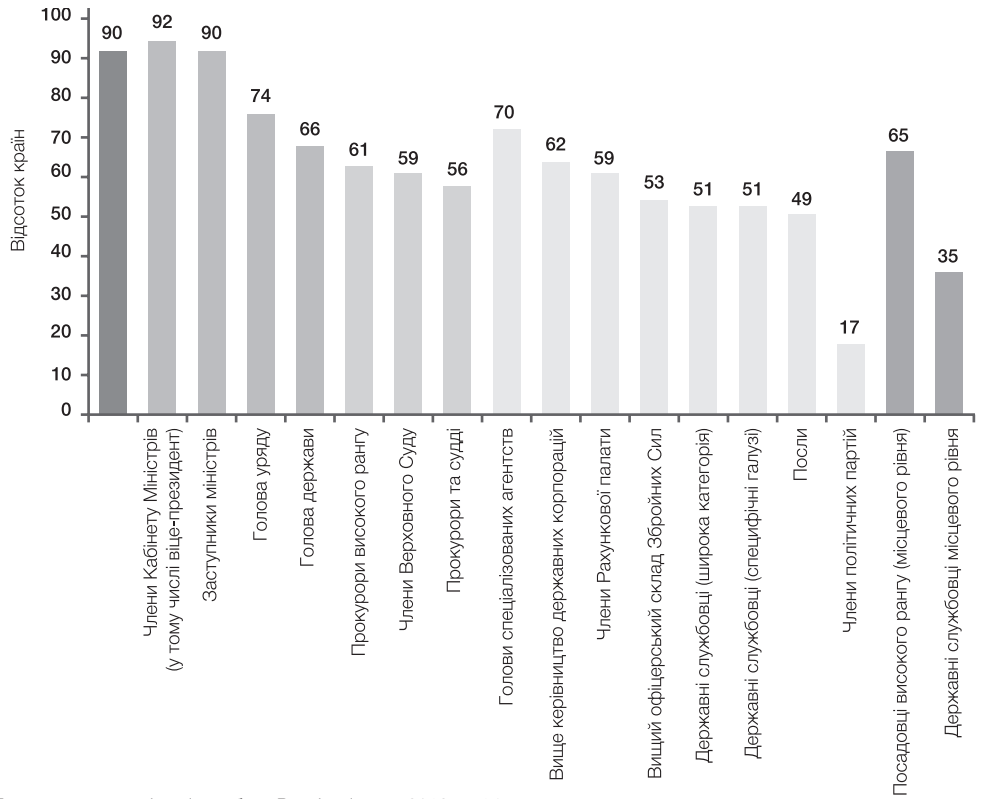
так і для максимізації його впливу, – таким способом підвищуючи етику та прозорість і стримуючи корупцію.

Як і в багатьох інших випадках, це простіше сказати, ніж зробити; однак ми маємо кілька корисних підказок, які можуть допомогти в процесі прийняття рішень та пояснити питання з практичної точки зору.

Цільові категорії державних службовців

Аналізуючи вимоги щодо декларування, які існують у різних країнах світу, можна одразу помітити тенденцію до визначення широкого кола декларантів, до якого належать представники всіх гілок влади і навіть державні службовці регіонального та місцевого рівнів. Однак це не означає, що всі державні службовці з усіх гілок влади зобов'язані подавати декларації. Детальніший аналіз зазначених вимог демонструє, що деякі категорії державних службовців включаються до кола декларантів частіше за інших. Тобто, фактично, застосовується цільовий підхід із розширеними зобов'язаннями (рисунок 2.1).

РИСУНОК 2.1. Частка державних службовців, зобов'язаних подавати декларації, за категоріями



Джерело: оновлені дані з роботи Россі та інших, 2012 р., 14.
Примітка. Колір смуги відповідає гілці/рівню влади. Приблизні відсоткові значення, розраховані на основі аналізу даних 158 країн.

Для визначення кола осіб, зобов'язаних подавати декларації, необхідно мати дуже чіткі інструкції з відбору відповідних державних службовців. Найбільш поширеними критеріями такого відбору є:

- Гілка влади. Декларанти визначаються за гілкою влади, до якої вони належать (виконавча, законодавча чи судова влада, місцеві органи державної влади, органи місцевого самоврядування тощо).
- Ієрархія. Декларанти визначаються за їхнім місцем в ієрархії (наприклад, декларантами є всі державні службовці, які займають посади директорів або вищі).
- Посада. Декларанти визначаються за посадою (міністр, заступник міністра, директор тощо).
- Функції. Декларанти визначаються за типом діяльності, яку вони провадять (ухвалення адміністративних рішень, присудження контрактів, державні закупівлі, податкові перевірки, митний контроль тощо).
- Корупційні ризики. Декларанти визначаються за їхніми повноваженнями та ризиком їхньої причетності до корупційної діяльності – на основі попереднього аналізу найбільш поширених форм корупції в країні (видача дозволів на будівництво, укладання інфраструктурних контактів, митна діяльність тощо).
- Належність до політично значущих осіб (ПЗО). Визначення та включення до числа декларантів осіб, які класифікуються як ПЗО згідно з державним законодавством у сфері БВГ/БФТ (боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму). Це може збільшити користь системи фінансового декларування для забезпечення належної сумлінності, зокрема виконання вимог категорії «Знай свого клієнта» (KYC), у розрізі боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму.

При визначенні кола державних службовців, які мають подавати декларації, можна використовувати один, кілька або всі перелічені критерії. Після вибору відповідних критеріїв потрібно відповісти на такі питання:

- Чи охоплюють обрані критерії всі необхідні категорії державних службовців? Наприклад, якщо країна обирає першочерговим критерієм ієрархію – чи є такі державні службовці, які займають посади нижчого за обраний рівня, і чи повинні вони бути включені до цільової категорії з огляду на те, що вони або працюють у сферах, пов'язаних з високим рівнем корупції, або стратегічно важливих галузях, таких як банківська чи природоохоронна?
- Чи є категорії державних службовців, для яких декларування може не бути найефективнішими інструментом? Наприклад, вимагати декларації від державних службовців, які мають обмежену можливість участі у корупційній діяльності або можуть бути причетними лише до побутової корупції, може бути недоцільним з економічної точки зору.

Які б об'єктивні критерії не обрала країна, вони повинні давати змогу легко визначати всіх осіб, зобов'язаних подавати декларації. Зважаючи на це, рекомендовано обирати чіткий та визначений набір критеріїв, який мінімізуватиме необхідність суб'єктивного тлумачення. Наприклад, слід чітко з'ясувати, що означає поняття

Критерії для визначення цільових категорій державних службовців повинні давати змогу легко визначати всіх осіб, зобов'язаних подавати декларації.

«високі посади / високий ранг». За чим вони визначаються – за типом посади, рівнем заробітної плати або за якимись іншими показниками?

У багатьох випадках суб'єктивне тлумачення критеріїв можна мінімізувати, проте не виключити повністю. Відтак, важливо визначити, хто відповідатиме за таке тлумачення, і забезпечити осіб, які цим займатимуться, необхідними ресурсами. Відповідальні за тлумачення критеріїв особи повинні бути незалежними та об'єктивними. Якщо вважається, що відповідальна за тлумачення критеріїв особа складає перелік декларантів, керуючись прихованими мотивами, підривається довіра до системи загалом. Окрім цього, державні службовці часто вважають декларування певного роду тягарем, і виявлення нерівномірного розподілу цього тягаря між ними та їхніми колегами на аналогічних посадах, цілком імовірно, спричинить невдоволення й недовіру до системи.

Переходячи на особистості: створення та оновлення списку декларантів

Визначити посади – лише половина справи.

Визначити посади, на які поширюється обов'язок декларування, – лише половина справи. Необхідно також визначити імена державних службовців, які займають ці посади. Деякі посади можуть обійматися однією й тією самою особою протягом тривалого часу, тоді як інші характеризуються великою плинністю кадрів. Якщо врахувати всі вибори, підвищення, відпустки, заміщення, стає чітко зрозуміло, що список декларантів у країні буде досить динамічним. Інакше кажучи, поточний список декларантів – це лише «фотографія» певного моменту часу. Відтак, його необхідно регулярно оновлювати.

Складання списку декларантів з актуальними даними може бути досить складним завданням. У деяких випадках створити єдиний централізований список – неможливо. У близько 65% країн у вибірці система декларування побудована на централізованому списку декларантів. Решта країн знаходить альтернативні шляхи.

Проблеми, що виникають у процесі складання списку декларантів, можуть бути пов'язаними з дефіцитом: (a) відділів кадрів; (b) централізованої інформації щодо персоналу державного сектору; (c) актуальної інформації щодо персоналу державного сектору; (d) комунікації між спеціалістами з питань фінансового декларування та відділами кадрів; (e) ресурсів для збору даних у відділах кадрів.

Нездатність скласти список декларантів може мати дуже негативний вплив на систему фінансового декларування. Якщо агентство не знає, хто повинен подавати декларації, то як воно може розповісти державним службовцям про їхні обов'язки? Як воно може перевірити рівень виконання зобов'язань щодо подання декларацій? Ці проблеми можуть здатися суто адміністративними, проте їхнє існування може підривати надійність системи фінансового декларування та довіру до неї.

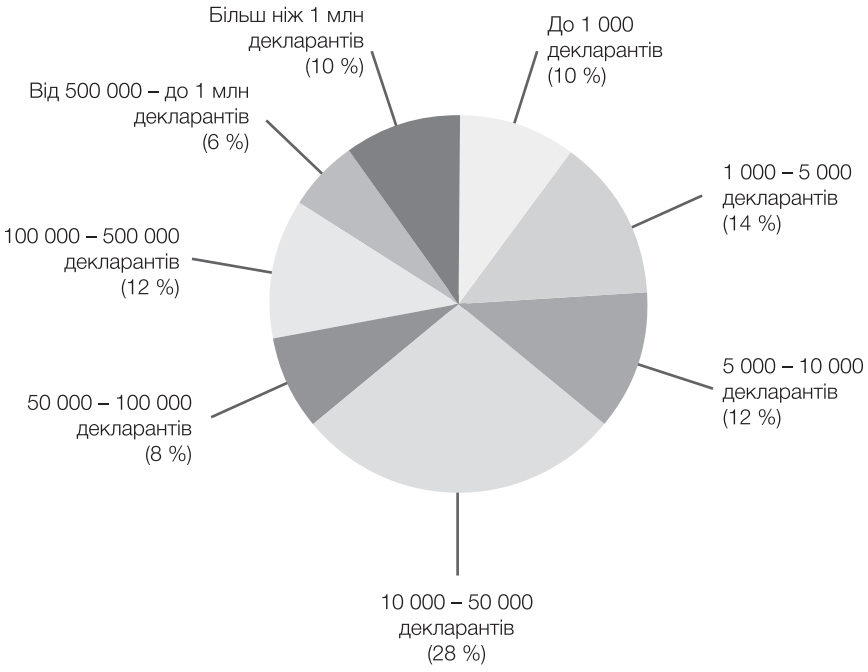
Таким чином, якщо країна знає про об'єктивні проблеми, які заважають створенню списку декларантів, вона повинна креативно підійти до вирішення цих проблем. Ігно-

рування таких проблем гарантовано обмежить можливості імплементації системи та прирече її на невдачу від самого початку.

Питання масштабу

Одна з найпоширеніших проблем в імплементації систем фінансового декларування – відсутність діалогу між тими, хто розробляє політику, та тими, хто відповідатиме за її імплементацію. Цю проблему можна трактувати як розбіжність планових цілей та фактичної діяльності системи. Багато країн ухвалило незліченні закони про декларування, що чітко закріплюють критерії визначення категорій державних службовців, зобов'язаних подавати декларації, при цьому абсолютно не враховуючи кількості декларантів, яка існуватиме при застосуванні таких критеріїв, і ресурсів, необхідних для обробки отриманої від них інформації. Нещодавні дослідження демонструють, що кількість декларантів у різних країнах суттєво варіюється (рисунок 2.2).

РИСУНОК 2.2. Кількість декларантів



Примітка. Приблизні відсоткові значення, розраховані на основі аналізу даних 52 країн.

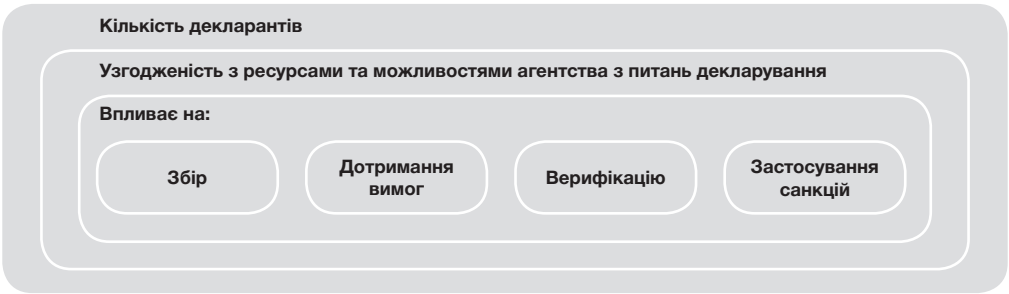
Як показано на рисунку 2.2, 28% країн у вибірці мають від 10 000 до 50 000 декларантів. У решті 72% країн кількість декларантів варіюється від сотень до мільйонів. За логікою, кількість декларантів має залежати від певних показників, таких як, наприклад, гілки влади, на які поширюється обов'язок декларування, розмір державного сектору або навіть чисельність населення в країні. Однак на практиці – це не завжди так. Наприклад, в Албанії та Республіці Корея обов'язок декларування поширюється на всі

гілки влади. Попри те, що чисельність населення в цих країнах дуже варіюється – згідно з даними Світового банку за 2014 рік чисельність населення Албанії становила 2,89 млн осіб, Кореї – 50,42 млн – вони мають майже однакову кількість декларантів. Цей приклад демонструє, що простої формули для прогнозування чи підрахунку кількості декларантів у будь-якій країні не існує.

Згідно з нашим досвідом дієвий підхід – реалістично проаналізувати обсяг декларацій, який здатне обробити агентство з питань фінансового декларування, виконуючи при цьому свої функції. Тобто якщо агентство з питань фінансового декларування виділяє для виконання відповідних функцій двох співробітників, а законодавство передбачає подання одного мільйона декларацій, слід з'ясувати, чи буде достатньо двох співробітників та наявних у них ресурсів для підтримки декларантів, збору декларацій, перевірки декларацій, надання доступу до інформації, обміну інформацією з іншими агентствами, виявлення порушень та виконання іншої передбаченої законодавством діяльності. Цілком імовірно, що ні.[20]

Тож включення до кола декларантів відповідних державних службовців – лише половина успіху в досягненні цілей системи; інша половина – забезпечення можливості обробки того обсягу декларацій, який отримується в кожному циклі. Кількість декларантів впливатиме на кожен етап процесу декларування та на ефективність цього процесу в цілому (див. рисунок 2.3).

РИСУНОК 2.3. Кількість декларантів



Таким чином, навіть маючи найкращі наміри при визначенні потенційних декларантів, варто пам'ятати, що завелика їх кількість може завадити успішній роботі системи фінансового декларування.

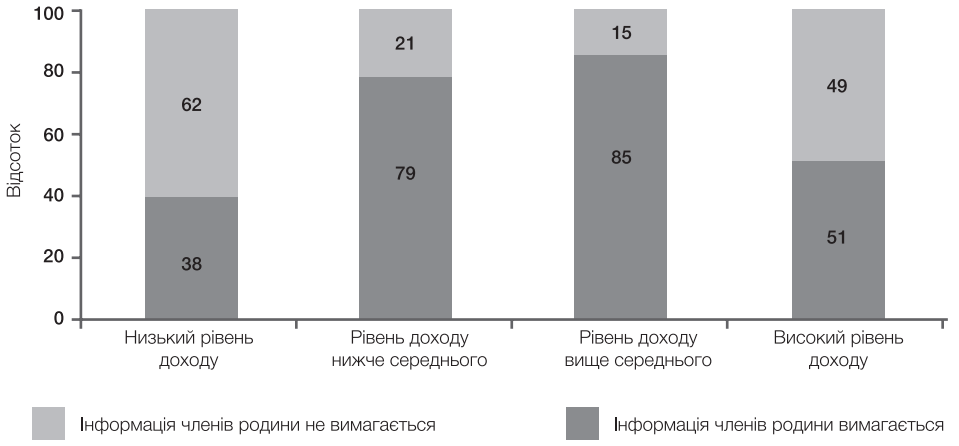
Члени родин

Приблизно 65% країн, які мають законодавство про декларування (зокрема, як показано на рисунку 2.4, країни з рівнем доходу нижче та вище середнього), вимагають від державних службовців розкривати інформацію не лише про себе, а й про членів своїх родин. Визначення поняття «члени родини» та інформація, яку про них вимагають, відрізняються залежно від країни. Утім, згаданий вище показник демонструє, що вели-

[20] Детальнішу інформацію з цього питання див. у StAR (2012 р.), 35.

ка кількість країн вважає за необхідне оперувати інформацією не лише про державних службовців, а й про їхніх родичів.

РИСУНОК 2.4. Частка країн, у яких обов'язок подання декларацій поширюється на членів родин



Примітка. Приблизні відсоткові значення, розраховані на основі аналізу даних 158 країн.

Як показано на рисунку 2.4, країни з рівнями доходу, нижчим та вищим ніж середній, вимагають надання інформації про членів родини.

Критерії для визначення цільових категорій державних службовців повинні давати змогу легко визначати всіх осіб, зобов'язаних подавати декларації.

Державні службовці можуть зловживати своїм становищем і намагатися приховувати статки за допомогою членів родин в обхід наглядових механізмів.[21] Згідно зі стандартами БВГ/БФТ,[22] ПЗО (які характеризуються найбільшим ризиком причетності до відмивання коштів, зважаючи на те, що вони можуть зловживати службовим становищем та впливом для реалізації корупційних дій) включають членів родин і пов'язаних осіб, яким доручено / було доручено виконувати вагомі державні функції.[23]

Здебільшого поняття «члени родини» поширюється на визначення чоловіка / дружини та дітей декларанта. Однак залежно від культурного та правового контексту країни це визначення може бути значно ширшим і стосуватись інших родичів, утриманців, співмешканців або цивільних чоловіка / дружини тощо.

Способи надання інформації також варіюються залежно від країни. Одні країни вимагають від декларантів включати інформацію про активи членів родини до своїх декларацій, якщо такі активи є спільною власністю членів родини та декларанта, тоді як інші

21 Детальнішу інформацію з цього питання див. у StAR (2012 р.), 36.

22 Див. http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html.

23 Детальнішу інформацію щодо ПЗО див. у роботі Ґрінберґа та інших (2010 р.).

встановлюють вимогу щодо подання членами родини окремих декларацій із зазначенням усіх активів, незалежно від наявності спільної власності.

Таким чином, важливість охоплення членів родини вимогами щодо декларування доведено як у теорії, так і на практиці. Питаннями залишаються зміст та обсяг інформації, яку потрібно отримати (цей аспект розглянуто в главі 3). Як уже було зазначено раніше, для багатьох країн проблемою є знаходження правильного балансу між кількістю декларантів та можливістю обробляти їхні дані. Збір інформації про членів родини впливає на цей баланс, адже він призводить до опосередкованого збільшення кількості декларантів та значного зростання обсягів інформації, яку агентство повинне буде обробляти щодо кожного декларанта.

Ось чому важливо, щоб форми декларацій містили щонайменше таку інформацію, яка дає змогу ідентифікувати всіх членів родин відповідно до вимог національного законодавства. Вимоги щодо обсягу інформації про членів родини визначаються за тим самим принципом, що й для самих державних службовців, – із дотриманням балансу між важливістю такої інформації для цілей системи та спроможністю агентства обробити таку інформацію (див. главу 3). Коли йдеться про членів родини, важливо також враховувати вимоги законів про приватність особистого життя, особливо коли задекларована інформація надається для публічного доступу.

Як часто потрібно подавати декларації?

З'ясувати, хто повинен подавати декларації, – це лише початок. Після цього потрібно вирішити, як часто державні службовці повинні їх подавати.

Найпоширеніші відповіді на це питання: при вступі на посаду, при звільненні з посади, щорічно, один раз на два роки, у разі суттєвої зміни статків, при виявленні потенційного конфлікту інтересів.

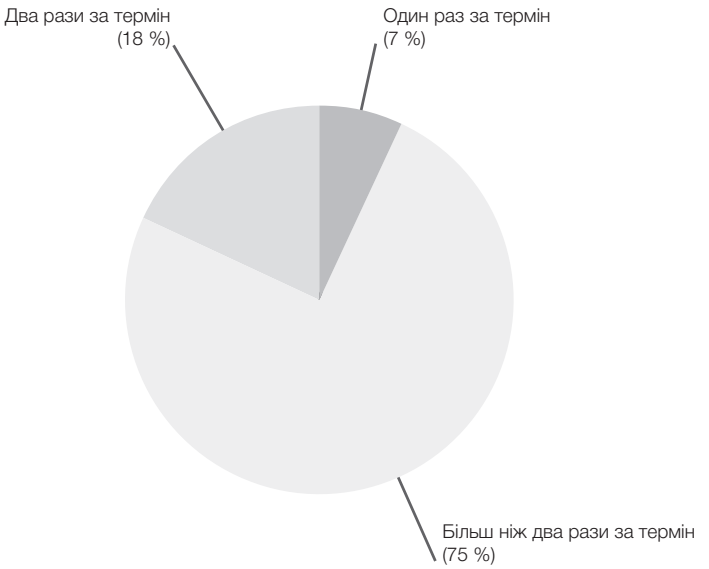
Як показано на рисунку 2.5, 75% країн, у яких діє система декларування, вимагають від державних службовців декларувати їхні активи та зобов'язання більш ніж два рази за термін перебування на посаді. Також у цих країнах державні службовці зобов'язані подавати нові декларації, якщо їхні активи хоч якось змінюються. Приблизно 18% країн вимагають від державних службовців декларувати їхні активи та зобов'язання два рази за термін перебування на посаді. І лише в 7% країн державні службовці подають декларацію тільки один раз за термін перебування на посаді.

Частота подання декларацій суттєво впливає як на роботу агентства з питань декларування, так і на самих державних службовців. Для агентства більша частота подання – це наявність актуальної інформації та здатність проводити аналіз у динаміці. Більша частота може також допомогти створити культуру дотримання вимог законодавства, оскільки державним службовцям частіше нагадують щодо їхніх

Особливість, яку нерідко залишають поза увагою: частота впливає на спосіб організації циклів збору.

обов'язків декларування. При цьому частота має особливість, яку нерідко залишають поза увагою. Вона впливає на спосіб організації циклів збору.

РИСУНОК 2.5. Вимоги щодо частоти подання декларацій



Примітка. Приблизні відсоткові значення, розраховані на основі аналізу даних 153 країн.

Наприклад, у деяких країнах державні службовці зобов'язані подавати декларації один раз на рік (приблизно в день свого народження). Це означає, що агентство з питань фінансового декларування отримує декларації 365 днів на рік. В інших країнах державні службовці подають декларації один раз на рік до встановленої дати (приблизно до травня місяця). В обох випадках країна одержує декларації один раз на рік, проте внутрішня організація управління процесом подання та дотримання вимог законодавства суттєво відрізняються. Одні країни отримують декларації постійно, інші ж зосереджують їх збір на певній даті, таким чином маючи більший обсяг роботи.

Відтак, від частоти подання декларацій залежить не лише актуальність задекларованої інформації, а й спосіб управління ресурсами агентства з питань фінансового декларування. Частота впливає й на обсяг інформації – періодичність подання декларацій визначає кількість декларацій, які будуть отримані від державного службовця.

Окрім цього, частота впливає на обтяжливість обов'язку декларування для декларантів. Так, якщо державний службовець зобов'язаний подавати декларацію щорічно, а також у всіх випадках, коли існує потенційний конфлікт інтересів, то скільки всього разів на рік він має подавати декларацію? Або якщо державний службовець повинен подавати декларацію щоразу, коли він переходить на нову посаду, у тому числі заміщує вищого за посадою співробітника, чи зобов'язує це його декларувати інформацію, наприклад, щомісячно? Різні особливості частоти подання декларацій можуть суттєво впливати як на самого декларанта, так і на можливості агентства. Безсумнівно, набагато краще, коли державний службовець подає декларації більше, ніж два рази за весь

термін перебування на посаді. Однак скільки саме разів він повинен їх подавати – це ще одне питання, яке слід вирішити з урахуванням практичних міркувань.

Глава 2. Ключові рекомендації

- Перелік осіб, на яких поширюється обов'язок декларування, визначається на основі цілей декларування у відповідній системі – виходячи з того, щодо яких категорій державних службовців потрібна інформація для досягнення таких цілей.
- Критерії з'ясування цільових категорій декларантів – гілка влади, ієрархія, посада, функції або корупційні ризики – повинні закріплюватися достатньо чітко, щоб давати змогу з легкістю визначати посади, на які поширюються обов'язки декларування.
- Визначити посади – лише половина справи; список декларантів має містити імена осіб, які займають відповідні посади.
- Перелік декларантів потрібно визначати з урахуванням можливостей обробки інформації і він має включати членів родин декларантів. Кількість декларантів повинна відповідати ресурсам та можливостям агентства з питань фінансового декларування.
- Слід серйозно розглянути можливість встановлення компромісних вимог щодо декларування для державних службовців з низьким рівнем корупційного ризику.
- Рекомендовано встановлювати вищу частоту декларування – коли державний службовець повинен подавати декларації більше, ніж два рази за термін перебування на посаді.

Посилання

Т. Ґрінберґ, Л. Ґрей, Д. Шанц, М. Летем та К. Ґардер, 2010 р., «Політично значущі особи: Запобіжні заходи для банківського сектору», Світовий банк, Вашингтон, округ Колумбія (Greenberg, T., L. Gray, D. Schantz, M. Latham, and C. Garder. 2010. "Politically Exposed Persons: A Policy Paper on Strengthening Preventive Measures for the Banking Sector." World Bank, Washington, DC).

І. Россі, Л. Поп, Ф. Клементуччі та Л. Соуеквед, 2012 р., «Використання фінансового декларування для виявлення політично значущих осіб», Світовий банк, Вашингтон, округ Колумбія (Rossi, I., L. Pop, F. Clementucci, and L. Sawaqed. 2012. "Using Asset Disclosure for Identifying Politically Exposed Persons." World Bank, Washington, DC).

Ініціатива з повернення викрадених активів (StAR), 2012 р., *Державна служба та приватні інтереси: забезпечення підзвітності через розкриття інформації про доходи та активи*. Вашингтон, округ Колумбія, Світовий банк (StAR (Stolen Asset Recovery Initiative). 2012. Public Office, Private Interests: Accountability through Income and Asset Disclosure. Washington, DC: World Bank).

3. Що декларувати?

У попередніх версіях форми декларації майнових прав була фраза: «Будь ласка, задекларуйте всі ваші майнові права», після чого пропонувалося велике порожнє поле, яке мав заповнити державний службовець. Проаналізувавши отримані декларації, спеціалісти в галузі фінансового декларування помітили, що кожен декларант розтлумачив надану інструкцію по-різному. Тоді як один сенатор зазначив кожну компанію, у якій він володіє майновими правами, кількість акцій та вартість таких акцій, інший просто написав: «Я володію майновими правами в сільськогосподарській галузі».

Відповідь на питання «Що потрібно декларувати?» часто можна знайти в законодавстві про декларування. Проте в будь-якому разі детальніші інструкції завжди містяться в бланку декларації. Для дотримання вимог щодо декларування державні службовці повинні заповнювати форми декларацій у паперовій і, дедалі частіше, в електронній формі. Це означає, що зміст форми декларації – основна й найважливіша складова ефективного функціонування системи фінансового декларування.

Форма декларації – найперша форма взаємодії державного службовця з агентством з питань декларування та системою декларування загалом. Це означає, що форма декларації задає тон такої взаємодії та визначає загальне ставлення декларанта до системи. Негативні реакції можуть варіюватися від роздратованості обтяжливим зобов'язанням – до розчарування, розгубленості й навіть недовіри.

> Зміст бланку декларації – основна й найважливіша складова ефективного функціонування системи фінансового декларування та найперша форма взаємодії декларанта із системою.

Відтак, форма фінансової декларації – один із основних елементів «пазла» системи декларування. Інакше кажучи, якщо законодавство – це фундамент системи, то форма звітності – це ключ до її вхідних дверей.

Неефективна форма може підірвати роботу системи, яка ґрунтується на належному законодавстві, передбачає оптимальну кількість декларантів, включає ефективні системи подання декларацій та управління даними, а також оперує необхідними інструментами забезпечення дотримання законодавства. Ефективна форма забезпечує збір даних, застосування всіх відповідних ресурсів для верифікації та має належний вплив на державних службовців у розрізі підзвітності, виявлення фактів корупції та запобігання їм.

Інформація, яку державні службовці надають у деклараціях, є відправною точкою для всіх інших процесів – від перевірки дотримання законодавства щодо декларування –

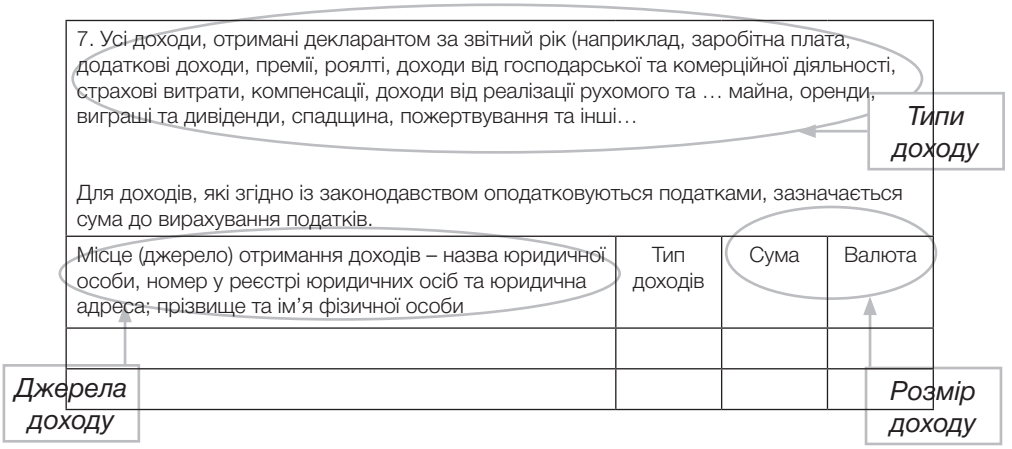
до аналізу необґрунтованих змін у статках чи наявних конфліктів інтересів. У країнах, які надають задекларовану інформацію для публічного доступу, інформація також впливає на сприйняття прозорості громадськістю та ЗМІ. Форма є водночас початком і центральним елементом системи декларування.

Отже, що відрізняє ефективну форму декларації від неефективної?

Ефективна форма – зручна у використанні, містить питання щодо необхідної інформації та легко читається.

Заповнення форми декларації може викликати в декларанта стрес. Особиста інформація заповнюється в заздалегідь визначеному форматі. У зручній для розуміння формі вся запитувана інформація є зрозумілою та заповнюється легко (рисунок 3.1). Заповнення незручних у користуванні форм ставить під загрозу якість отримуваних даних і створює непотрібне навантаження на декларанта. У таких випадках ресурси агентств з питань фінансового декларування марнуються на виправлення ненавмисних помилок, допущених під час заповнення форми.

РИСУНОК 3.1. Приклад форми декларації. Дохід



У прикладі на малюнку кожне поле чітко визначене і навіть містить приклади – це допомагає декларанту зрозуміти, яку інформацію йому слід надати. До того ж, у наведеній формі запитується вичерпна інформація про дохід – у тому числі про тип доходу, його джерело та розмір – у дуже простому форматі.

Невпевненість щодо того, як заповнювати форму, має усуватися завдяки правильному дизайну форми. Наприклад, якщо декларант повинен зазначити вартість активів, у формі має бути конкретизовано, яку саме вартість потрібно вписати – ринкову чи купівельну. В іншому прикладі – на рисунку 3.2 – декларант не буде впевнений у тому, що він зазначив правильну вартість, а агентство з питань декларування не буде знати, яку вартість використовувати для цілей верифікації.

РИСУНОК 3.2. Приклад форми декларації. Нечіткий запит інформації про вартість активів

Активи (станом на дату заповнення декларації) (у тому числі, але не обмежуючись цим, земельні ділянки, будівлі, транспортні засоби, інвестиції та дебіторська заборгованість декларанта).	
Опис (у тому числі місце перебування активу – за необхідності)	**Приблизна вартість**

Надмірна кількість відкритих питань у формі може зробити її занадто складною. Так, наприклад, форми, у яких містяться питання, скажімо, «Яким способом було набуто майно?» з порожнім полем для відповіді можуть бути не зрозумілими. Що робити в таких випадках: написати одне слово (наприклад, «спадщина») чи кількома рядками описати умови отримання такої спадщини?

Перехід від паперової до електронної форми декларацій не зменшує важливості зручності та відповідності дизайну форм. Електронне декларування (е-декларування) надає великі можливості в розрізі обробки та моніторингу даних. Однак ці можливості не можна реалізувати в повному обсязі без належної уваги до деталей, таких як створення випадних меню з різними типами майна замість порожніх полів, використання яких часто призводить до описок. Окрім цього, всі описані вище проблеми не зникають самі по собі лише завдяки переходу на електронне декларування.

Інформація, щодо якої сформульовано питання у формах декларацій, має відображати цілі системи.

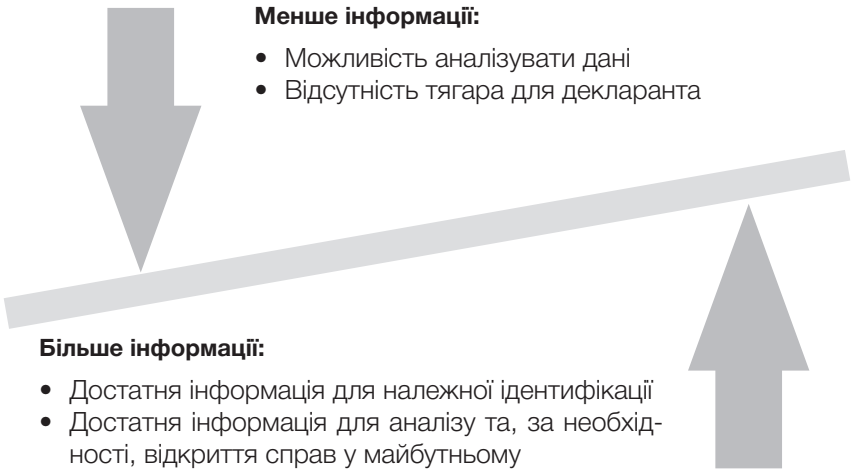
Запитувати необхідну інформацію – означає просити надати інформацію, яка справді сприятиме досягненню цілей системи. Наприклад, якщо ціль системи – виявлення конфліктів інтересів, пріоритетне значення матиме декларування займаних посад у компаніях та позаслужбової діяльності. Якщо ціль системи – моніторинг змін у статках, першочерговим предметом декларування буде дохід.

Неефективна форма передбачає або забагато, або замало інформації (див. рисунок 3.3). Обидва варіанти мають свої недоліки. Завелика кількість запитуваної інформації може бути тягарем для декларанта і водночас не надавати жодних додаткових переваг установам, які управляють системою декларування.

Агентство з питань декларування може не впоратися з аналізом та обробкою всіх даних, які воно збирає. Замала кількість інформації може ставити під загрозу здатність системи досягати цілей унаслідок відсутності достатніх даних про активи та майнові права державних службовців, які характеризуються високим рівнем ризику. Неефективність форми може також проявлятись у відсутності зв'язку між нею та цілями системи. Так, у країні, де очікується, що фінансове декларування допоможе в управлінні

конфліктами інтересів, неефективна форма може зосереджуватися на другорядних питаннях, таких як, наприклад, нерухомість.

РИСУНОК 3.3. Збалансована форма декларації



Знайти правильний баланс між першим та другим – нелегко. Для цього може знадобитися кілька періодів декларування. У багатьох країнах після кількох років використання форми декларації, яка від початку вважалася такою, що задовольняє вимоги зручності, значущості та збалансованості, спеціалісти-практики робили висновок щодо необхідності внесення змін до наявних форм. Таких висновків можна дійти з багатьох причин. Наприклад, багато декларантів вважають певний розділ декларації незрозумілим. Це можуть бути зміни в зовнішніх умовах, такі як затвердження нових класів активів (наприклад, віртуальних валют), або виявлення нового типу активів, який потенційно може використовуватися для відмивання коштів (наприклад, художні твори), або технологічні зміни в системі, що дають змогу спростити процес обробки інформації. Працівники агентств з питань декларування можуть також виявити, що інформація, яка міститься у формі, не дає їм можливості здійснювати ефективний моніторинг змін статків або консультувати державних службовців з питань управління конфліктами інтересів. Зважаючи на те, що форма повинна відповідати корупційним ризикам та умовам, які існують у відповідній країні (наприклад, підходам до права власності на землю та майно, складності найбільш поширених фінансових інструментів, використання готівки, відповідних порогових сум тощо), її розроблення – безперервний процес, що передбачає регулярні перегляди та оновлення.

Які категорії інформації включаються до форми фінансової декларації?

Категорії інформації, які включаються до форм фінансових декларацій, повинні відображати цілі системи. Загалом у світі декларанти розкривають широкий спектр інформації. Щоб візуалізувати набір можливих опцій, ми зібрали дані про основні категорії

інформації, яка міститься в деклараціях. Наведений у таблиці 3.1 перелік категорій не є вичерпним. У ньому немає, наприклад, такої категорії, як контракти з державними підприємствами.

Більшість систем декларування вимагають від декларантів розкривати інформацію про нерухомі активи (нерухомість), джерела доходу, капітал та акції, а також ділові відносини з фінансовими установами (наприклад, наявність банківських рахунків). У таблиці 3.1 відображено також регіональні пріоритети. Так, наприклад, системи декларування в країнах з високим рівнем доходу, які є членами Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), зосереджуються насамперед на таких категоріях, як високі посади, безоплатна діяльність та діяльність після виходу у відставку. Це пояснюється тим, що першочерговою ціллю систем декларування у країнах ОЕСР є запобігання конфліктам інтересів та управління ними.

На глобальному рівні зовсім небагато систем зосереджується на зборі інформації про високопосадовців за межами державного сектору чи діяльність після виходу у відставку. Наведені в таблиці 3.1 дані демонструють, що категорії інформації, що стосуються фінансових питань, наявні в деклараціях значно частіше за ті, які стосуються питань, пов'язаних із конфліктами інтересів. Причина полягає в тому, що у світі більшість систем спрямовані на боротьбу з незаконним збагаченням, а не на запобігання конфліктам інтересів. Навіть у системах з подвійною ціллю питання, які стосуються фінансів, включаються до декларацій частіше за ті, що стосуються конфліктів інтересів.

Однак наведена в таблиці 3.1 інформація не є повною, оскільки вимоги також можуть суттєво варіюватися. Той факт, що 87% країн ОЕСР з високим рівнем доходу вимагають декларувати цінні папери, не означає, що вони вимагають одну й ту саму інформацію. Так, у 53% країн ОЕСР з високим рівнем доходу декларуються як вартість акцій, так і назва юридичної особи, у якій вони розміщені. У решті країн декларується або вартість акцій, або назва відповідної компанії (рисунок 3.4).

Категорії інформації – це лише свого роду заголовки декларації. Якщо система має за мету виявлення незаконного збагачення, вимагати від декларантів надавати інформацію про нерухомість – лише перший крок. Складніше завдання – перетворити цю вимогу на розділ або спеціальне поле декларації. Яку вартість мають зазначати декларанти – ринкову, купівельну чи обидві? Чи повинні вони конкретизувати ідентифікаційний номер об'єкта/ділянки?

У наступному розділі описано практику й досвід, які ми здобули в процесі аналітичної та консультативної роботи, виконаної для відображення цілей декларування у формі. Ця глава не розроблялась як вичерпне керівництво щодо різних складових форми фінансового декларування. Як свідчить наш досвід, не всі складові форми пов'язані з труднощами в імплементації. Ми переконалися, що бланки декларацій час від часу породжують проблеми і потребують регулярного вдосконалення.

ТАБЛИЦЯ 3.1 Категорії інформації, яка зазвичай міститься в деклараціях
Відсоток країн

Категорія	Світ	Азія	Європа та Центральна Азія	Латинська Америка та країни Карибського басейну	Близький Схід та Північна Африка	Країни ОЕСР з високим рівнем доходу	Африка на південь від Сахари
Нерухомі активи	88	100	90	100	82	78	80
Джерела доходу	77	73	95	96	45	100	48
Капітал та цінні папери	86	100	95	100	64	87	70
Рахунки в банках	80	86	86	100	64	72	70
Готівка	29	45	38	37	36	16	20
Розмір доходу	67	73	90	93	27	63	48
Рухомі активи	80	86	90	100	82	56	75
Зобов'язання	72	82	71	100	45	56	68
Діяльність до вступу на посаду	58	45	71	85	27	75	33
Високі посади	41	45	38	33	27	84	15
Подарунки	39	59	57	33	9	53	18
Інші посади	30	32	19	19	36	69	10
Безоплатна діяльність	29	18	38	22	9	69	10
Витрати	18	18	38	22	0	25	3
Поїздки за спонсорські кошти	14	14	5	4	0	41	8
Діяльність після звільнення з посади	14	0	29	7	0	34	8

Примітка. ОЕСР = Організація економічного співробітництва та розвитку. Приблизні відсоткові значення, розраховані на основі аналізу даних 153 країн.

РИСУНОК 3.4. Обсяг вимог щодо декларування цінних паперів (країни ОЕСР з високим рівнем доходу)

Ідентифікаційні дані особи

Коли йдеться про персональні дані – що більше їх, то краще.

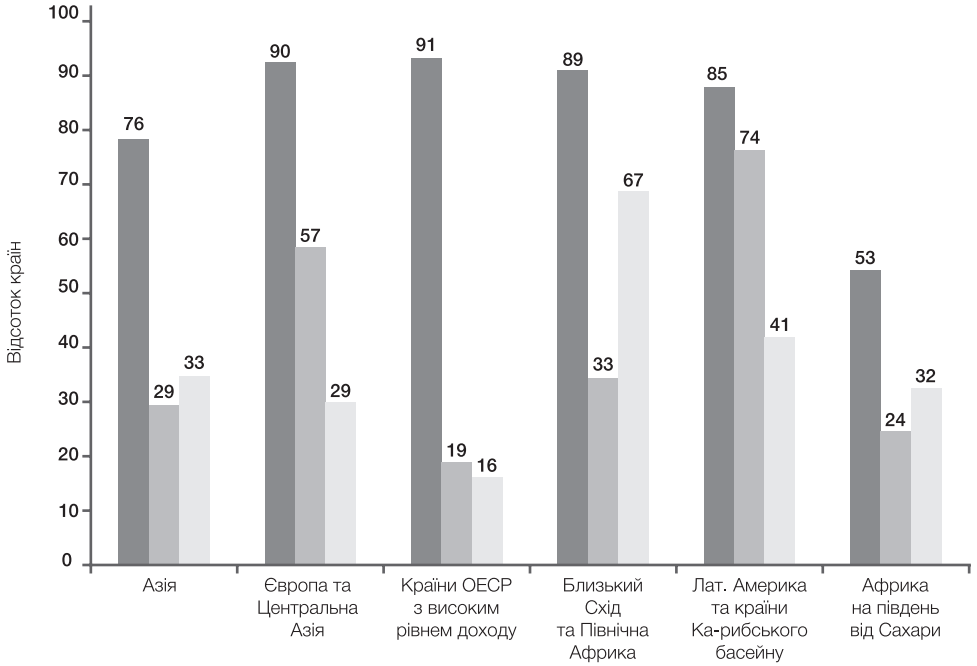
Вище згадувалося про небезпеки, пов'язані з надлишком інформації. Стосовно персональних даних – що більше їх, то краще. Ідентифікаційні дані особи допомагають розрізняти державних службовців, які мають однакові прізвища та імена. Ці дані можна також використовувати при проведенні перехресної перевірки із зовнішніми реєстрами та базами даних. Візьмемо, для прикладу, ім'я та прізвище однієї з авторок цього Керівництва – Лаури Поп. За результатами пошуку на веб-сайті, де публікуються декларації румунських державних службовців, було знайдено щонайменше чотирьох декларантів з тими самими іменем та прізвищем. Одна з них – співробітник Дорожньо-мостової адміністрації, дві – члени регіональних рад і ще одна працює в департаменті державних закупівель. Окрім цього, було знайдено багато Лаур Поп, проте всі вони мали інше ім'я.[24]

У більшості декларацій, окрім прізвища та імені, декларант повинен зазначити свою посаду, дату народження або ідентифікаційний номер. Однак лише деякі країни світу вимагають усю згадану вище інформацію (регіональний розподіл див. на рисунку 3.5):

- 75% країн вимагають від декларантів зазначати посаду, 33% – ні.
- 37% вимагають зазначати ідентифікаційний номер (здебільшого – номер посвідчення особи або податковий ідентифікаційний номер, такий як номер платника податків чи номер соціального страхування).
- 31% вимагає зазначати дату народження декларанта.
- Лише 18% країн включили до декларацій усі три позиції – посаду, дату народження та ідентифікаційний номер.

[24] Румунський сайт, де публікуються декларації, див. за посиланням: http://declaratii.integritate.eu/home/navigare/cautare-avansata.aspx.

РИСУНОК 3.5. Відсоток країн, які включають до форми декларації кожен із типів інформації



Примітка. ID = ідентифікаційний. Приблизні відсоткові значення, розраховані на основі аналізу даних 148 країн.

Як включити до форми ідентифікаційні дані?

Деякі країни включають до декларації одне поле ідентифікаційних даних – наприклад, ідентифікаційний номер платника податків, номер посвідчення особи чи особистий ідентифікаційний номер. В інших країнах декларація містить декілька таких полів.

Ідентифікаційний номер, дата та місце народження, а також ідентифікаційні дані членів родини можуть бути дуже корисними при проведенні перехресної перевірки інформації з даними із зовнішніх реєстрів та баз даних.

Інформація про посаду та розряд, а також службові обов'язки державного службовця може допомогти у визначенні профілю ризику декларанта та його належності до категорії політично значущих осіб. Інформація про посаду може бути корисною для визначення сфер, у яких декларант потенційно може мати конфлікт інтересів. Так, наприклад, ризик конфліктів інтересів декларанта у сфері державних закупівель відрізняється від ризиків державного службовця із судової гілки влади.

Що таке нерухомі та рухомі активи?

Декларування і нерухомих, і рухомих активів – поширена практика в усіх регіонах. Визначення поняття «нерухомі активи» є досить подібним у різних системах та включає:

- Нерухомість (комерційного та житлового призначення).
- Земельні ділянки:
  - у містах та селах;
  - різного призначення (сільськогосподарські угіддя, пасовища, озера та ліси).

З визначенням поняття «рухомі активи» пов'язано більше відмінностей. Здебільшого ця категорія включає: транспортні засоби (автомобілі, кораблі, літаки, гелікоптери, сільськогосподарську техніку тощо), прикраси, дорогоцінні метали. Деякі країни вимагають розкривати детальну інформацію про худобу (овець, велику рогату худобу, кіз, птиць, коней тощо), а також колекції антикваріату, витворів мистецтва та зброї.

Існує чотири ключові питання, які мають значення для декларування як нерухомих, так і рухомих активів:

- Як *ідентифікуються* активи?
- Як *виражається* вартість активів?
- Як, коли та де були *отримані* активи?
- Яким є *характер* власності?

Оскільки ці питання застосовуються для обох категорій активів, вони розглядаються разом.

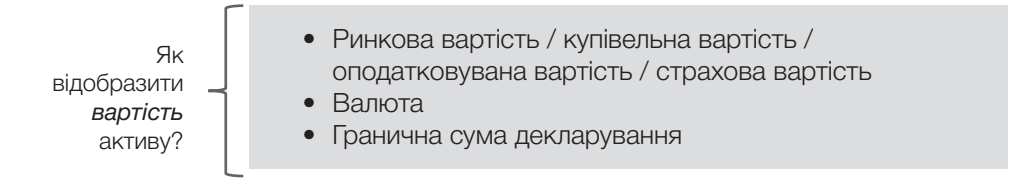
Як ідентифікуються активи?

У формі декларації можуть визначатися: повна (або неповна) адреса, номер лоту, номер у реєстрі прав власності чи кадастровий номер, тип нерухомого активу (будинок, квартира, гараж, сільськогосподарські угіддя, ліс, комерційна нерухомість) або його розмір. Рекомендовано також передбачити інформацію, яка дасть змогу агентству з питань фінансового декларування порівняти надану декларантом інформацію з інформацією з реєстрів, баз даних та інших документів. Щодо рухомих активів, зазвичай обов'язково запитується інформація стосовно реєстраційного номера транспортних засобів, човнів, літаків та сільськогосподарської техніки.

Як виражається вартість активів?

Це одне з найскладніших питань, які потрібно вирішити при розробленні форми фінансової декларації (див. рисунок 3.6). Для цього слід ретельно врахувати місцеві умови, цілі системи та можливість надання відповідної інформації декларантом. Здебільшого у формах є вимога зазначати ринкову, купівельну, оподатковувану або страхову вартість активу.

РИСУНОК 3.6. Вартість активу



Складність визначення відповідної вартості активу (ів) можна продемонструвати на прикладі ринкової вартості. Це питання активно обговорюється спеціалістами-практиками у сфері фінансового декларування з усього світу. Визначення вартості активів на практиці пов'язане з великою кількістю труднощів – як для декларантів, так і для органів, які надалі використовуватимуть відповідну інформацію. З точки зору декларанта, складність надання інформації про ринкову вартість нерухомості або землі пов'язана з тим, що така вартість постійно змінюється і в багатьох випадках визначається суб'єктивно. Деякі спеціалісти-практики у сфері фінансового декларування визнають, що їм самим важко визначати ринкову вартість активів для заповнення власних декларацій. Вони також визнають, що вартість, яка зазначається в декларації, не приносить особливої користі, оскільки вона є результатом суб'єктивної оцінки декларанта.

З точки зору агентства з питань декларування, ринкова вартість може бути не найефективнішим засобом виявлення необґрунтованих змін у статках. Ринкова вартість активу може зростати диспропорційно до зростання доходів, проте це може обґрунтовуватися мінливістю ринку нерухомості або іншими факторами, такими як інфляція. Окрім цього, для проведення перехресної перевірки зазначеної декларантом ринкової вартості потрібна експертна оцінка. Ця умова є неприйнятною для більшості систем, які отримують велику кількість декларацій. У деяких випадках купівельна або оподатковувана вартість може бути простішою для визначення та кориснішою для досягнені цілі системи декларування – виявлення необґрунтованих змін у статках – оскільки така вартість може підтверджуватися відповідними документами.

Коли йдеться про рухомі активи, важливо враховувати такий фактор, як порогова вартість. Наприклад, у службовця може бути звичайний стілець або антикварний предмет меблів. Один із підходів, які ми зафіксували, – визначення загальної грошової вартості коштовностей, витворів мистецтва та антикваріату, що підлягає декларуванню, – наприклад, 5 000 євро або 6 000 доларів США, залежно від місцевих умов. Порогові значення можуть застосовуватися також до худоби.

Тобто якщо в декларанта є дві вівці – це може бути неважливо. Проте якщо в нього їх сотні або тисячі – це має бути зазначено в декларації. При цьому ми мали справу з випадками, коли державні службовці були зобов'язані декларувати навіть дуже незначну кількість дрібніших тварин, таких як індики чи кури.

Як, коли та де були отримані активи?

Якщо система фінансового декларування зосереджується на відстежуванні необґрунтованих змін статків, важливо, щоб державні службовці декларували всі свої активи –

як у країні, так і за кордоном. Інформація про рік, коли було отримано той чи інший актив, допомагає розрізняти активи, набуті до початку державної служби, під час перебування на державній службі та після звільнення з неї. Найчастіше активи, придбані та успадковані за 20 років до вступу на посаду в державному секторі, та активи, отримані під час перебування на посаді чи одразу після звільнення з неї, характеризуються різними рівнями корупційного ризику. У багатьох випадках ми фіксували відсутність будь-якого розрізнення між активами, набутими незадовго до вступу декларанта на посаду, та активами, набутими ним, коли він практично не мав можливості бути причетним до будь-яких корупційних практик (наприклад, до вступу на державну службу).

Інформація про те, як були набуті активи (придбані, успадковані, подаровані або набуті іншим способом), може допомогти при співставленні змін активів та доходів. У деяких країнах декларанти також зобов'язані надавати інформацію щодо джерела коштів, за які було придбано актив. Деякі форми декларацій передбачають надання інформації стосовно витрат на оновлення й ремонт. Це – дуже важлива інформація, оскільки корупційний дохід потенційно може перетворити скромну оселю на палац.

Ця інформація може надати повніше уявлення про активи декларанта, проте завжди необхідно враховувати місцевий контекст. Відповідні порогові значення (які відображають суттєві витрати) та місцевий досвід, зокрема підтверджувальні документи (чеки, рахунки-фактури тощо), також можуть бути корисними (резюме див. на рисунку 3.7).

РИСУНОК 3.7. Набуття активів

Як, коли та де був отриманий актив?

- Внутрішні та закордонні активи
- Дата отримання
- Спосіб отримання (наприклад, купівля або спадщина)
- Джерело фінансування

Яким є характер власності?

У деяких країнах декларанти зобов'язані зазначати, яка частина або частка активу їм належить (наприклад, декларанту належить уся квартира чи 50% квартири). Деякі країни також вимагають від декларантів розкривати інформацію щодо активів, які вони використовують, не володіючи ними, – наприклад, будинки або транспортні засоби (див. рисунок 3.8).

РИСУНОК 3.8. Володіння активами

Яким є характер власності?

- Відсоток володіння активами
- Використання власності

Декларування доходу

Дохід – інша категорія інформації, яку часто вимагають у фінансових деклараціях. Це зумовлено тим, що інформація про доходи є важливою незалежно від цілей системи декларування. Ця інформація – ключ до виявлення, попередження та управління конфліктами інтересів, а також до моніторингу необґрунтованих змін статків. Існує три засади визначення характеру доходу: *джерела* (назва юридичної особи або прізвище та ім'я фізичної особи, від якої був отриманий дохід; місцезнаходження та реєстраційний номер юридичної особи); *типи* (заробітна плата, премія, роялті, доходи від господарської та комерційної діяльності, доходи від реалізації рухомих і нерухомих активів, дивіденди, виграші в азартних іграх, спадщина) та *розмір* (сума, валюта, період, за який був отриманий дохід, валовий та чистий розмір).

> Існує три засади визначення характеру доходу: його джерела, тип та розмір.

У системах з акцентом на виявлення необґрунтованих змін статків інформація про джерела та розмір доходів у певний момент часу може бути дуже корисною. Це дає змогу відстежувати коливання доходів за різні роки та виявляти суттєві відхилення, які можуть сигналізувати про незаконне збагачення.

Окрім цього, коливання розмірів доходу – важливий елемент співставлення змін обсягів активів та доходів. Інформація про тип доходу – важливе доповнення до інформації про його джерела. Вона визначає характер діяльності, від якої отримано дохід. Наприклад, якщо в декларації зазначено лише назву юридичної особи та відповідну грошову суму, досить тяжко визначити, чим, власне, є дохід – орендною платою, дивідендами, виграшем у казино або платою за консультаційні послуги.

Ця інформація також є важливою для управління потенційними та виявлення поточних конфліктів інтересів. Так, надана інформація про джерела доходу (назва юридичної особи або прізвище та ім'я фізичної особи, від якої був отриманий дохід; місцезнаходження та реєстраційний номер юридичної особи) і його тип може сигналізувати про конфлікт інтересів. Наприклад, конфлікт інтересів існує в разі отримання державним службовцем доходу від компанії, якій організація, де працює державний службовець, присудила контракт.

Проте, попри важливість зазначеної інформації, у деяких країнах єдина інформація, яку вимагають, – це тип доходу (заробітна плата, дохід від цінних паперів, дохід від творчої діяльності тощо) та сума доходу відповідної категорії (суми заробітної плати та сукупний дохід від цінних паперів). Назви юридичних осіб і прізвища й імена фізичних осіб, від яких було отримано дохід, не зазначаються. У деяких країнах декларуванню підлягають лише окремі джерела доходу. Обидві зазначені ситуації створюватимуть проблеми – незалежно від цілей системи.

Як і для будь-яких інших категорій інформації в декларації, деталі мають велике значення. Наприклад, у формах має бути визначено, які доходи – валові або чисті – повинен зазначати декларант. Також потрібно конкретизувати валюту, яку слід використо-

вувати, особливо у випадках, коли доходи з різних джерел можуть надходити в різних валютах.

Якщо верифікація задекларованих даних є пріоритетним завданням, інформацію про доходи бажано подавати у формі, у якій її отримують інші установи, такі як податкові адміністрації, а не створювати власну класифікацію. У деяких випадках категорії доходів у фінансовій декларації не відповідають категоріям, що містяться в податковій декларації.

Декларування цінних паперів

У більшості систем фінансового декларування розкриття інформації про цінні папери є пріоритетом – незалежно від цілей системи. При цьому деякі країни вимагають надавати інформацію про емітента цінних паперів або їхній тип, деякі – про вартість цінних паперів, інші – і першу, і другу.

Дана проблематика вираження вартості рухомих та нерухомих активів дещо стосується й цінних паперів, оскільки ринкова вартість цінних паперів також постійно змінюється. Для вирішення таких проблем у деяких країнах декларанти додають до заповненої форми декларації виписку про доходи від інвестицій.

Категорії інформації, яку запитують щодо цінних паперів, включають: вартість (купівельну та/або ринкову), кількість цінних паперів, вартість одного цінного папера, назву юридичної особи, акціями якої володіє декларант, та інші ідентифікаційні дані, такі як адреса (у тому числі країна), та загальна частка акцій, якою декларант володіє в компанії.

Багато форм фінансових декларацій вимагають від декларантів надавати широку інформацію та містять приклади типів цінних паперів, які підлягають декларуванню. У деяких країнах інформація, що підлягає декларуванню, поділяється на чітко визначені численні категорії, такі як: облігації або цінні папери, випущені іноземними органами влади, ф'ючерси, біржові опціони та корпоративні облігації. Логічно, що системи з акцентом на виявленні конфліктів інтересів вимагають інформацію за категоріями із зазначенням відповідних юридичних осіб. Водночас системи з акцентом на виявленні фактів незаконного збагачення використовують у деклараціях широкі, більш загальні категорії із зазначенням вартості.

> Зважаючи на різноманіття цінних паперів, яке існує на сьогоднішній день, необхідні детальні інструкції.

Попри те, що інформацію про цінні папери запитують досить часто, їй приділяється значно менше уваги, ніж іншим категоріям інформації, коли йдеться про підвищення якості форми або механізмів використання зібраної інформації. Враховуючи різноманіття цінних паперів, що існує на сьогодні, вражає, наскільки мало підказок щодо інформації, яка підлягає декларуванню, надається декларанту – як у формах, так і в інших документах, таких як керівництво із заповнення декларацій.

Декларування ділових відносин з фінансовими установами (банківських рахунків)

Стосовно банківських рахунків, у деклараціях зазвичай містяться сім категорій інформації:

- Назва фінансової установи.
- Ім'я/назва власника рахунку.
- Місцезнаходження банківського рахунку (внутрішній чи закордонний).
- Номер банківського рахунку.
- Тип рахунку.
- Баланс кожного з рахунків у відповідній валюті.
- Нараховані відсотки.

У деяких випадках декларанти зобов'язані надавати пояснення щодо джерел коштів, розміщених на рахунках, або зазначати рік відкриття банківського рахунку.

Це – одна з категорій інформації, із запитуванням якої в декларантів не виникає жодних особливих проблем. Проблеми можуть виникати тоді, коли необхідно провести перехресну перевірку задекларованої інформації, а законодавство про банківську таємницю перешкоджає цьому.

Декларування зобов'язань

Найбільш поширеними прикладами зобов'язань, які підлягають декларуванню, є: борги, фінансові зобов'язання, позики, іпотеки, гарантії та поручительства. Інформація, яку зазвичай вимагають, включає: ім'я/назву кредитора (фізичної чи юридичної особи), дату виникнення зобов'язання, строк погашення та суму заборгованості.

У деяких формах декларант повинен також надати інформацію про строки виплати та підстави виникнення зобов'язань, а також основну суму заборгованості й відсотки, виплачені протягом задекларованого періоду. Деякі форми передбачають надання інформації як про заборгованість самого декларанта, так і про заборгованість перед ним. При цьому в окремих випадках незрозуміло, чи має декларант надавати інформацію і про першу, і про другу форму заборгованості.

Декларування готівки

Інформацію про готівку найчастіше запитують у країнах з великим оборотом готівкових коштів. З цією категорією інформації дуже складно працювати, зважаючи на труднощі при:

- Доведенні наявності.
- Визначенні джерел.
- Визначенні місця перебування.
- Визначенні відповідних порогових значень.

Так, наприклад, в одних системах декларується готівка сумою понад 2 400 доларів США та валюта, у якій вона зберігається. Однак багато спеціалістів-практиків порушують

питання щодо доцільності надання такої інформації. У більшості випадків інструменти фінансового декларування, якими оперує компетентне агентство, не дають йому змоги встановити відповідність задекларованої суми тим сумам, якими декларант володіє насправді (так, наприклад, декларант може навмисно зазначати більшу суму, сподіваючись обґрунтувати за рахунок неї майбутні доходи з незаконних джерел). Попри це, така інформація може бути корисною в контексті ширшого розслідування випадків корупції. Задекларована інформація про готівку – хороший приклад інформації, яку не можна використовувати для систематичної чи поточної верифікації фінансових декларацій або для поточного запобігання конфліктам інтересів чи управління ними, проте вона може стати корисним доказом у розслідуванні випадків корупції. Така інформація може бути потрібною не лише для агентств з питань фінансового декларування. Це буде обговорено детальніше в главі, присвяченій аналізу задекларованої інформації.

Декларування майнових прав

Майнові права можуть включати низку видів діяльності, у яких декларант бере участь, – окрім виконання своїх повноважень на державній службі. Така діяльність може бути пов'язаною з перебуванням на високих посадах, таких як член ради директорів; інших посадах у державному чи приватному секторі, як-от – професор університету, консультант компанії; або благодійністю (наприклад, як члена ради директорів); діяльністю до призначення та після звільнення з посади, а також діяльністю, що була розпочата до призначення на посаду, або діяльністю, якою державний службовець планував займатися після звільнення з посади.

При декларуванні майнових прав важливо розрізняти матеріальні та нематеріальні права. Матеріальні права можуть передбачати отримання грошових коштів або мати грошовий вимір. Приклад – винагорода за позаслужбову трудову діяльність. Матеріальні права також включають заборгованість, прийняті гарантії, договори страхування, програми пенсійного забезпечення тощо.

Нематеріальні права не пов'язані з фінансовою вигодою. Такі права передбачають членство або перебування на посаді на безоплатній основі. Приклад – керівні функції в політичних партіях, фондах, благодійних організаціях, волонтерська діяльність. Зважаючи на те, що перелік можливих майнових прав є досить широким, важливо зосередити увагу на тих майнових правах, з якими у відповідній країні пов'язаний високий рівень ризику конфлікту інтересів чи навіть корупції.

Декларування подарунків

Порівняно з іншими категоріями, інформація про подарунки є досить обмеженою. Утім, вона – досить поширена в деклараціях. У цьому Керівництві ми використовуємо термін *подарунок,* оскільки він використовується в багатьох системах декларування. Цей термін виходить за межі матеріальних благ (таких як, наприклад, мобільний телефон). Ми використовуємо його як загальний термін на позначення цілої категорії, яка, серед іншого, охоплює нематеріальні подарунки та послуги, що надаються безко-

штовно або зі знижкою, стипендії, гранти тощо. За результатами консультацій зі спеціалістами-практиками було встановлено, що основна проблема – співіснування загрози подарунків для доброчесності та того факту, що дарування подарунків є звичною та важливою соціальною практикою в багатьох країнах.

Один із підходів передбачає виключення з категорії будь-яких подарунків від близьких родичів, таких як батьки чи діти. І все ж інформація про такі подарунки може надаватися в інших обов'язкових полях декларації, таких як «джерело фінансування нерухомості або транспортних засобів». Інший підхід – установити порогові значення для вартості окремого подарунка. У такому разі державні службовці будуть зобов'язані декларувати подарунки, вартість яких дорівнює встановленому пороговому значенню або перевищує його. У деяких країнах декларуються подарунки, які були отримані протягом року від певної фізичної чи юридичної особи, – якщо вартість таких подарунків перевищує встановлене порогове значення. Одне зі специфічних питань, що хвилює спеціалістів-практиків, – який підхід застосовувати до подарунків на весілля, хрестини та інші подібні події. У деяких країнах на такі свята декларант може отримувати в подарунок великі суми готівки.

Бенефіціарна власність

Із появою в деклараціях поняття «бенефіціарний власник» державним службовцям стає значно складніше приховувати своє майно.

У більшості систем фінансового декларування державні службовці зобов'язані надавати інформацію лише про ті активи, якими вони або члени їхніх родин прямо володіють (тобто ті активи, на які вони мають право власності). Це означає, наприклад, що державний службовець зобов'язаний декларувати акції, якими він прямо володіє, і водночас не зобов'язаний декларувати акції, які належать підконтрольним йому юридичним особам та іншим структурам (трастам, фондам або компаніям). У результаті відповідна інформація може не декларуватися, і декларант не нестиме за це жодної відповідальності (виноска 3.1). Це – не просто теоретичний приклад, а реальні ситуації, які часто згадуються спеціалістами-практиками. Зважаючи на це, поняття «бенефіціарний власник» має величезне значення. Відсутність у деклараціях інформації про активи, кінцевим власником яких є державний службовець, – серйозний недолік більшості систем фінансового декларування, який дає змогу корупціонерам приховувати їхні активи від перевірки. Останнім часом зацікавлення щодо цього питання (з боку Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) та Великої двадцятки) значно зросло.[25]

Але що саме запровадження поняття «бенефіціарний власник» означатиме на практиці? Його запровадження означатиме, що вимоги стосовно декларування перейшли на новий рівень, зобов'язавши державного службовця декларувати не лише те, чим він офіційно володіє, а й ті активи, які – попри формальну належність третім особам – трасту, фонду, компанії – фактично контролюються й використовуються ним

[25] Детальнішу інформацію див. за посиланням: https://star.worldbank.org/star/about-us/g20-anti-corruption-working-group.

самим.[26] Бенефіціарна власність не є «власністю» у звичному розумінні цього слова. Бенефіціарна власність – це радше контроль та використання активів; при цьому неважливо, кому належить офіційне право власності.

Лише в кількох країнах вимоги щодо декларування виходять за межі того, чим володіють безпосередньо декларант та члени його родини. В одній із таких країн декларант, який має високий рівень доходу або характеризується високим рівнем ризику, зобов'язаний розкривати інформацію про активи, що належать третім особам, якщо такий декларант (або члени його родини) отримують чи мають право отримувати доходи від зазначених активів або можуть прямо чи опосередковано (через іншу фізичну або юридичну особу) розпоряджатися зазначеними активами.

ВИНОСКА 3.1. Приховувати правду (і розкішні апартаменти в Нью-Йорку), не вдаючись до брехні

Що спільного між двома урядовцями з Латинської Америки, двома дітьми державних службовців зі Східної Азії та колишнім членом парламенту зі східноєвропейської країни? Перше та найбільш очевидне – усі вони державні службовці високого рангу або тісно пов'язані з такими чиновниками особи. Друге – згідно з нещодавнім розслідуванням газети *«New York Times»* усі вони володіють розкішною нерухомістю в Нью-Йорку та приховують той факт, що вони є справжніми її власниками.

Деякі з них зробили це шляхом придбання житлових будинків через траст, товариство з обмеженою відповідальністю або інші організації, які не афішують їхніх імен. Завдяки такій тактиці дуже важко виявити бенефіціарного власника, визначити, хто чим володіє або хто контролює ту чи іншу компанію (або іншу юридичну особу) у кінцевому рахунку, – відповідні імена не фігурують у документах компанії.

Розслідування, проведене *«New York Times»,* звернуло увагу на важливе, проте часто недооцінене питання щодо визначення бенефіціарного власника у фінансових деклараціях. Здебільшого законодавство у сфері фінансового декларування вимагає від державних службовців періодично декларувати їхні активи, доходи та зобов'язання. У більш ніж 90% форм декларацій державний службовець повинен надати інформацію про нерухомість, яка належить йому особисто, а також його дружині/чоловіку чи утриманцям. Разом з цим у більшості країн такі державні службовці, як ті, про яких ішлося в статті, не допускають порушень, не декларуючи згаданого майна. Більш ніж у 80% країн державні службовці зобов'язані декларувати цінні папери, якими вони володіють, проте при цьому вони не зобов'язані декларувати акції, оформлені на довірену особу, яка володіє ними на користь відповідного державного службовця.

---

[26] Загальноприйняте визначення поняття «бенефіціарна власність» закріплене рекомендаціями FATF; згідно з ними бенефіціарний власник – це фізична особа, яка володіє або контролює юридичну особу чи правові операції. Важливо пам'ятати, що це визначення було розроблено для фінансових установ та інших постачальників послуг, які відповідно до законодавства у сфері БВГ/БФТ (боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму) при роботі з потенційними клієнтами повинні виконувати певні зобов'язання. Одне з таких зобов'язань – визначення особи бенефіціарного власника потенційного клієнта. Детальнішу інформацію див. у праці Ван дер Дус де Віллебуа та ін. (2011 р.), 17–20.

ВИНОСКА 3.1. Приховувати правду (і розкішні апартаменти в Нью-Йорку), не вдаючись до брехні (продовження)

Більшість державних чиновників високого рангу не є корупціонерами. Однак ті, хто все ж таки причетний до корупційної діяльності, імовірно, використовуватимуть для приховування доходів, нажитих злочинним шляхом, різноманітні установи, такі як компанії, фонди та трасти. Це припущення підтверджується нещодавнім **звітом організації «Transparency International UK».** Звіт демонструє: 75% нерухомості в Сполученому Королівстві, щодо якої, починаючи з 2004 року ведуться кримінальні розслідування за підозрою в причетності до корупції, оформлено в офшорах з метою приховування особи власника. Для викриття таких активів необхідними є неабияка винахідливість, значні ресурси та добре налагоджена співпраця з органами прокуратури й слідства в інших країнах. Це пояснює, чому «New York Times» знадобилося «більше року на те, щоб викрити власників підставних компаній, які володіють квартирами в Тайм-Уорнер-Центр, шляхом пошуку даних у комерційних та судових реєстрах більш ніж 20 країн» (Сторі та Саул, 2015 р.). Журналістам також довелося опитати десятки людей, вивчити сотні записів про право власності та відстежити зв'язки між довіреними особами й родичами, імена яких фігурували на папері, та реальними покупцями. Усе це було зроблено, аби визначити власників квартир лише в одній розкішній будівлі на Мангеттені. На жаль, знання та ресурси, доступні спеціалістам-практикам, які працюють у країнах, що розвиваються, та намагаються відстежити подібні активи, є недостатніми для вирішення проблем, з якими вони мають справу.

Фінансові декларації державних службовців можуть бути корисним інструментом у таких розслідуваннях. Навіть попри те, що декларація – не чарівна паличка, яка допоможе впіймати всіх корупціонерів (особливо якщо вони використовують заплутані методи приховування статків), під час розслідування задекларована інформація може бути дуже корисною як доказ і того, що було повідомлено, і того, що було приховано. До того ж, декларації можуть допомагати виявляти нечесних державних службовців, чий розкішний стиль життя, у тому числі нерухомість у престижних районах, не відповідає ресурсам (таким як заробітна плата державного службовця), зазначеним у декларації.

Запровадження поняття «бенефіціарний власник» може підвищити цінність фінансових декларацій як у межах самого декларування, так і поза його межами. Відповідна інформація може допомагати при розслідуванні фактів корупції; у фінансовій сфері, коли йдеться про належну сумлінність політично значущих осіб (ПЗО); а також використовуватися громадянами, які беруть участь у забезпеченні доброчесності державних службовців. Ось чому останнім часом ми рекомендуємо включати поняття «бенефіціарний власник» до форм декларацій. Як? Необхідно вимагати від державних службовців декларувати не лише ті активи, якими вони володіють особисто, а й ті, від яких вони отримують вигоду (навіть якщо вони не є їхніми прямими власниками), та активи, які вони контролюють. Корумповані чиновники вдаються до дедалі складніших схем приховування незаконних статків. Декларації як інструмент запобігання корупції та боротьби з нею мають враховувати це та перекривати для корупціонерів можливості візуально віддалятися від власних активів.

Ще в одній країні державні службовці зобов'язані декларувати трасти, відкриті на користь них самих або членів їхніх родин, а також трасти, у яких вони є довірчими власниками. В останньому випадку декларуються: назва трасту (ів), активи, які в ньому зберігаються, вартість таких активів та дохід від них.

У деяких країнах передбачено декларування не лише права власності, а й права користування. Однак таке право користування поширюється лише на рухомі та нерухомі активи. Так, наприклад, воно не поширюється на нематеріальні активи, а це означає, що деякі активи залишаються прихованими.

З поняттям «бенефіціарна власність» пов'язані дві проблеми: (a) декларантів є дуже багато, серед них – велика кількість державних службовців із низьким та середнім рівнями доходу, для яких поняття «*бенефіціарна власність*» є зовсім незнайомим і яких воно, найімовірніше, не стосується; (b) дуже мала кількість спеціалістів-практиків у сфері фінансового декларування знайома з особливостями бенефіціарної власності.

Одна з можливих опцій для включення поняття «бенефіціарної власності» до фінансової декларації – використання або включення посилань на поняття «бенефіціарний власник» із законодавства про боротьбу з відмиванням коштів. Проте навіть за таких умов багато державних службовців нижчого та середнього рівнів, які зобов'язані подавати декларації, потребуватимуть детальних інструкцій і рекомендацій щодо визначення поняття. Навіть якщо зазначена категорія інформації їх не стосується, державні службовці повинні розуміти, про що йдеться у формі. Питання також можна вирішити шляхом створення окремих форм декларацій або запровадження спеціальних вимог щодо декларування для декларантів, які займають високі посади й характеризуються високим ризиком, чи будь-яких інших категорій декларантів (за прикладом першої країни, згаданої як приклад у цьому розділі).

Через дефіцит знань щодо поняття «бенефіціарної власності» спеціалістам-практикам важко надавати інструкції іншим та забезпечувати ефективний моніторинг імплементації нових положень і вимог стосовно бенефіціарної власності. Одним зі способів вирішення цієї проблеми є залучення підрозділів фінансової розвідки, інших вітчизняних та міжнародних спеціалістів-практиків, громадськості й експертів у сфері БВГ/БФТ (боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму) для підвищення поінформованості спеціалістів-практиків про бенефіціарну власність – як із законодавчого, так і з практичної точки зору. Наступний крок – підготовка спеціалістами-практиками керівництва для декларантів із прикладами випадків бенефіціарного володіння нерухомістю, рухомим майном або певними правами (такими як ліцензії).

Незважаючи на наявні труднощі, можливість включення до декларацій поняття «бенефіціарної власності» розглянути варто. Після його запровадження державним службовцям стане значно складніше приховувати свою власність.

Глава 3. Ключові рекомендації

- Форма декларації – ключ у відповіді на питання «Що декларувати?»
- Ефективна форма має бути зрозумілою та повною: вона повинна містити важливу інформацію зручним для декларанта способом.
- Попри те, що категорії запитуваної інформації в різних країнах можуть відрізнятися, тип інформації, яку отримують за допомогою форми декларації, має відповідати цілям, корупційним ризикам та контексту відповідної системи фінансового декларування.
- Надмірна кількість запитуваної інформації робить форму неефективною та складною; проте, коли йдеться про ідентифікаційні дані особи, такі як посада, дата народження чи ідентифікаційний номер, – інформація має бути якомога повнішою.
- У декларації повинні визначатися найважливіші характеристики рухомих і нерухомих активів: вид активу; вартість активу; спосіб, час та місце набуття активу; форма володіння активом.
- Декларування доходу є важливим у всіх системах. Залежно від цілей системи декларування доходів може зосереджуватися на джерелі, типі та/або розмірі доходу.
- Залежно від пріоритетів системи форми декларацій також мають передбачати надання інформації про: капітал та цінні папери, ділові відносини з банківськими установами (банківські рахунки), зобов'язання, подарунки, готівку та позаслужбові інтереси.
- Також у деклараціях потрібно надавати інформацію про бенефіціарну власність. Таким чином, державним службовцям буде складніше приховувати те, чим вони насправді володіють; не виникатиме порушень закону.
- Насамкінець, зручну в користуванні форму необхідно розробляти для відповідної цільової категорії декларантів. При заповненні форм декларант повинен бути впевненим, а не керуватися здогадками.

Посилання

Л. Сторі та С. Саул, 2015 р., «Потік іноземних коштів до елітної нерухомості в Нью-Йорку», *«New York Times»*, 7 лютого. http://www.nytimes.com/2015/02/08/nyregion/stream-of-foreign-wealth-flows-to-time-warner-condos.html?_r=0 (Story, L., and S. Saul. 2015. "Stream of Foreign Wealth Flows to Elite New York Real Estate." New York Times, February 7).

Ван дер Дус де Віллебуа, Е. М. Голтер, Р. А. Гаррісон, Ч. В. Пак та Дж. Сі. Шерман, 2011 р., *Ляльководи: як корупціонери використовують правові структури, щоб приховувати вкрадені активи, та що з цим робити.* Вашингтон, округ Колумбія, Світовий банк (Van der Does de Willebois, E., E. M. Halter, R. A. Harrison, J. W. Park, and J. C. Sharman. 2011. Washington, DC: World Bank).

4. Процес подання

Державний службовець із одного віддаленого регіону повідомила нам, що вона мусила проводити по декілька годин у дорозі, аби доїхати до місця, де вона могла подати декларацію. Ще в одній країні державні службовці високого рангу використовують особисті автомобілі та водія, щоб приїхати до столиці та подати декларації до державного агентства з питань фінансового декларування, оскільки законодавство вимагає подавати декларації особисто. Для цього потрібно брати вихідний. До того ж, якщо врахувати всі пов'язані транспортні витрати, подання декларації є досить дорогою процедурою. Водночас в інших країнах подати декларацію можна за допомогою комп'ютера – декількома кліками.

Процес подання, як і сама форма декларації, є сполучною ланкою між декларантом та агентством з питань фінансового декларування. Через цю ланку проходить потік задекларованої інформації. Тобто якщо форма декларації – це транспорт декларації, то процес подання – це міст між декларантом та агентством.

Варто зазначити, що «*процес подання*» – широке поняття, яке потребує детального роз'яснення. Терміном «процес подання» може позначатися фізичний процес передачі декларації від декларанта до компетентного агентства. При цьому, аби така передача відбулась успішно, потрібні: злагоджена робота інших елементів, таких як попередня перевірка отриманої інформації, управління даними й передача даних, комунікація з декларантами та багато інших. Саме по собі подання є важливою частиною діалогу фінансового декларування та суттєво впливає на ефективність і функціональність системи декларування загалом.

Процес подання є своєрідною відправною точкою, і будь-які його недоліки відображаються на решті системи.

У більшості випадків з процесом подання декларацій пов'язані значні проблеми в системах декларування (як нових, так і тих, що давно існують). Основний обсяг нашої роботи зводиться до вирішення проблем, пов'язаних із процесом подання, – навіть якщо від початку здається, що справа не в них. Процес подання – надзвичайно важливий елемент системи декларування, нерозривно пов'язаний з іншими її елементами. Він є своєрідною відправною точкою, і будь-які його недоліки відображаються на решті системи. Тобто неможливо створити ефективний процес подання, не врахувавши особливостей інших елементів системи декларування. І навпаки – неможливо створити ефективну систему декларування, не приділяючи належної уваги процесу подання.

Ефективність процесу подання залежить від багатьох факторів – кількості та складу декларантів, кваліфікації й технологічних можливостей відповідного агентства. На-

самкінець, процес потрібно розробляти з урахуванням умов у відповідній країні. Таким чином, при розробленні та імплементації процесу потрібно враховувати поставлені цілі, контекст і наявні обмеження. У будь-якому разі креативність та наявність необхідних ресурсів є надзвичайно важливими на етапі подання. У цій главі висвітлюються найновіші тенденції в модернізації процесів подання та способи вирішення деяких найбільш поширених проблем. Таким способом ми прагнемо надати країнам корисні рекомендації для створення ними власних максимально ефективних процесів.

Ключові елементи процесу подання

Будь-який ефективний процес подання складається з кількох базових елементів. Ці елементи майже завжди є стандартними. Проте способи їхньої імплементації можуть суттєво відрізнятися. Ці стандартні елементи працюють узгоджено для забезпечення потоку інформації між декларантами, агентством і, часто, громадськістю.

- Створення та ведення списку декларантів.
- Комунікація з декларантом щодо його обов'язку подавати декларації та стосовно правил заповнення декларацій.
- Заповнення форми декларації та подання її до компетентного органу.
- Проведення контролю якості або перевірки декларації за критеріями повноти, внутрішньої відповідності та наявності помилок у заповненні.
- Зберігання задекларованих даних та управління ними.
- Аналіз результатів процесу подання та звітування про його результати.

Як показано на рисунку 4.1, процес подання є динамічним; кожен його елемент переходить у наступний та базується на попередньому.

РИСУНОК 4.1. Процес подання

Незважаючи на те, що ми розглядатимемо кожен елемент окремо, важливо пам'ятати, що ефективність процесу подання та, як наслідок, показники дотримання вимог щодо подання залежать від роботи системи в цілому.

Реєстр декларантів

Основою процесу подання є реєстр декларантів. Основні питання щодо нього слід вирішувати з урахуванням вимог та можливостей системи декларування: Як створюється список декларантів? Хто управляє цим списком? Як відбувається його оновлення?

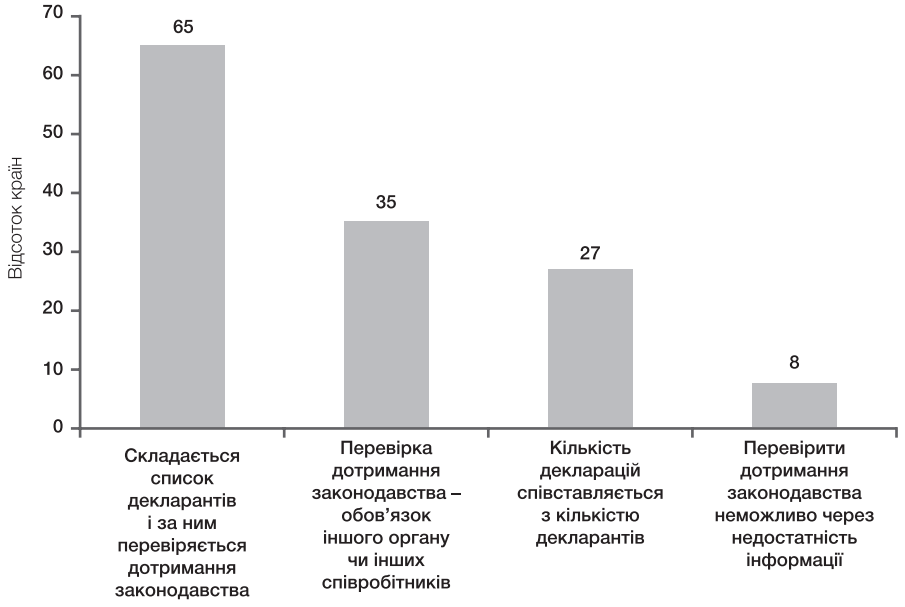
Кількість та *ідентифікаційні дані* державних службовців, які зобов'язані подавати декларації, зазвичай відстежуються в співпраці з відділами кадрів державних агентств та установ, у яких працюють такі службовці. Відповідно, налагодження комунікації та координації з відділами кадрів – надзвичайно важливий крок для забезпечення достовірності й актуальності даних у реєстрі декларантів. Дані можуть оновлюватися кількома способами: або відділ кадрів надаватиме оновлені списки декларантів (як це продемонстровано на рисунку 4.2), або дані про декларантів імпортуватимуться з централізованої системи розрахунку заробітної плати.

Скласти список декларантів з актуальною інформацією може бути досить складно. У деяких випадках створити єдиний централізований список на практиці неможливо.

РИСУНОК 4.2. Приклад однієї країни: створення та ведення списку декларантів

Примітка. У цій системі уповноважений співробітник кожної державної установи: (a) складає список декларантів на основі категорій державних службовців, визначених законодавством; (b) повідомляє декларантам про їхній обов'язок подавати декларації; (c) передає список декларантів агентству з питань декларування; (d) допомагає декларантам подавати декларації; (e) передає паперові копії декларацій до офісу Генерального інспектора та (f) оновлює список декларантів.

РИСУНОК 4.3. Найпопулярніші методи перевірки дотримання вимог



Примітка. Приблизні відсоткові значення, розраховані на основі аналізу даних 52 країн.

Близько 65% досліджуваних країн ведуть реєстри декларантів (див. рисунок 4.3). Проблеми, що виникають у процесі складання списку декларантів, можуть бути пов'язані з: (a) відсутністю офіційних зобов'язань відділів кадрів надавати підтримку в роботі системи декларування; (b) недостатністю централізованої інформації щодо персоналу державного сектору; (c) недостатністю актуальної інформації щодо персоналу державного сектору; (d) нестачею комунікації між спеціалістами з питань фінансового декларування та відділами кадрів; (e) дефіцитом ресурсів для збору актуальних даних у відділах кадрів (детальніше питання реєстру декларантів розглянуто в главі 2).

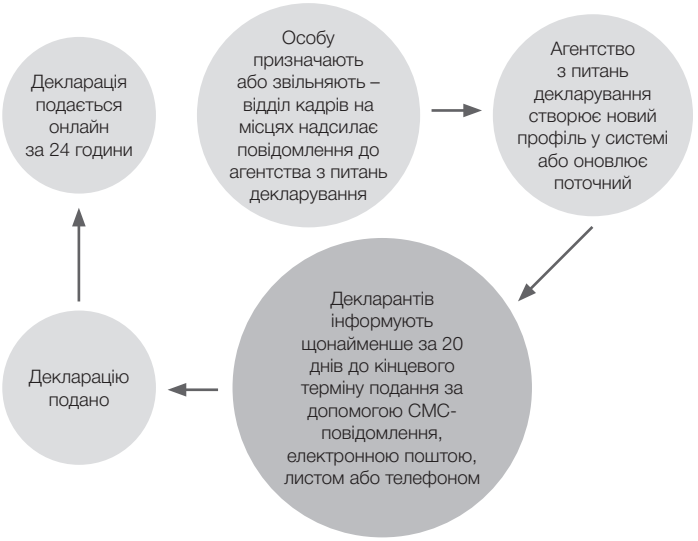
Комунікація з декларантами

Налагоджена комунікація між декларантами та агентством з питань декларування є життєво важливою для забезпечення дотримання вимог законодавства щодо декларування. Загалом, агентство повинно комунікувати з декларантами, аби: (a) інформувати останніх щодо їхніх обов'язків і строків подання декларацій та (b) надавати додаткову підтримку. Зокрема, комунікація з декларантами має стосуватися такого:

- Цілей декларування.
- Обов'язків декларанта (як часто він зобов'язаний подавати декларації, строки подання, процедури подання тощо).
- Процедур перевірки та розслідування (за необхідності).
- Типів санкцій та процедур їхнього застосування (за необхідності).
- Потенційних конфліктів інтересів та способів запобігання реальним конфліктам (за необхідності).

Незалежно від мети – інформування щодо обов'язку декларування чи надання підтримки – комунікація є відмінною нагодою для агентства демонструвати креативність та ефективно використовувати ресурси. Маючи уявлення про наявні ресурси, можливості декларантів та вимоги щодо декларування, для продуктивного спілкування з декларантами агентства можуть використовувати широке коло методів. Так, наприклад, в одній країні агентство з питань декларування не лише надсилає декларантам електронні листи зі списками ключових дат і зустрічей, на яких декларанти можуть отримати індивідуальні консультації, а й розміщує на власному веб-сайті форму декларації, інструкцію із заповнення форми та відео щодо подання форми (див. рисунок 4.4). Для досягнення одних і тих самих цілей та вжиття коригувальних заходів у відповідь на потреби декларантів та агентств можуть використовуватися різні канали комунікації.

РИСУНОК 4.4. Приклад однієї країни: комунікація з декларантами



Джерело: на основі даних про систему фінансового декларування Грузії.
Примітка. КР = кадрові ресурси. Приклад демонструє зміни в поточному загальному списку декларантів.

Обов'язок декларування

Залежно від структури системи агентство з питань декларування або інша установа, така як відділ кадрів за місцем роботи декларанта, відповідає за інформування державних службовців щодо їхнього обов'язку подавати декларації при призначенні, звільненні, підвищенні або щорічно. Для цього можуть використовуватися різноманітні канали зв'язку, у тому числі інформаційні плакати та дошки оголошень, телефонні дзвінки, пошта, електронна пошта, оголошення по радіо і навіть текстові повідомлення. На рисунку 4.4 на прикладі однієї з країн показано, як елемент комунікації вбудовується в процес подання.

Підтримка декларантів

Важливо створити ефективний механізм підтримки декларантів. Перелік найпопулярніших інструментів підтримки включає: веб-сайти, ЗМІ, спеціально призначений персонал, телефонні гарячі лінії, детальні керівництва та відповіді на поширені питання (FAQ) у додатку до бланку декларації. Інші способи підтримки: онлайн-підтримка та призначення постійного омбудсмена чи спеціаліста з питань етики, який надаватиме підтримку з питань конфліктів інтересів декларантам особисто.

Також дедалі більше країн розробляють детальні інструкції із заповнення форм декларацій. Такі інструкції можуть скоротити та спростити процес заповнення форми, а також суттєво підвищити якість декларованої інформації. Так, наприклад, декларант повинен знати, що якщо йому належить присадибна ділянка, вона підлягає декларуванню в категорії інформації про землю. Коли йдеться про декларування доходів, інструкції щодо того, за якою саме статтею податкової декларації потрібно надавати дані, роблять процес заповнення значно легшим. Декларування інформації про трасти, такої як інвестиції в трастах або доходи від них, також стає набагато простішим за наявності відповідних детальних інструкцій. Такі інструкції можуть містити приклади декларування тієї чи іншої інформації. Для інструкцій притаманна певна динаміка. Агентства можуть регулярно оновлювати їх з урахуванням найпоширеніших помилок, які трапляються в отриманих деклараціях. У системах, що використовують електронне декларування (е-декларування), інструкції можна надавати ще зручнішим способом – шляхом їхнього приєднання безпосередньо до форми електронної декларації.

> Комунікація скорочує та спрощує процес заповнення форм, а також значно підвищує якість декларованої інформації.

У країнах, системи фінансового декларування яких зосереджуються на конфліктах інтересів, інструменти та процеси комунікації й підтримки мають життєво важливе значення. Надто часто основний акцент робиться на санкції за порушення вимог щодо декларування та реальних конфліктах інтересів. При цьому створенню інструкцій або проведенню особистих консультацій для підтримки процесу декларування належної уваги не надають.

Комунікація з декларантами та громадськістю – ще один важливий елемент процесу декларування. Для агентства – це можливість пояснити важливість декларування, підвищити обізнаність про систему декларування серед декларантів і громадськості загалом та розвинути культуру доброчесності. Знову ж таки, для досягнення зазначених цілей агентства з питань декларування повинні демонструвати креативність і застосовувати всі наявні ресурси. Так, наприклад, розміщення оголошень у вестибюлях, на радіо й телебаченні може допомогти підвищити рівень обізнаності та, як наслідок, показники дотримання вимог законодавства щодо декларування.

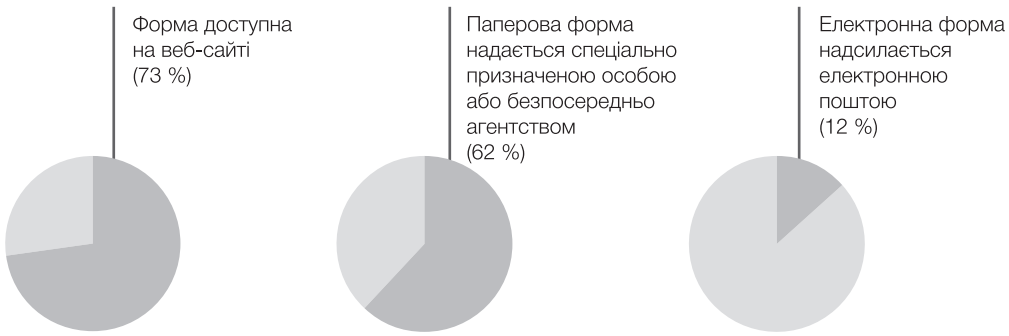
Заповнення та подання форми

Цей етап є досить простим – декларант заповнює форму декларації. Відмінності, які можуть існувати на цьому етапі, стосуються того: (а) як декларант отримує форму та

(b) як він її заповнює й подає. Здебільшого зазначений процес відбувається в одній або декількох формах (рисунок 4.5):

- **Паперова форма.** Декларант самостійно бере паперовий бланк декларації або отримує його поштою чи безпосередньо від співробітника агентства з питань декларування. Після цього декларант заповнює паперовий бланк і надсилає поштою або особисто передає заповнену форму до компетентного органу.
- **Електронна форма (завантаження).** Декларант завантажує форму з веб-сайту агентства. Після цього декларант роздруковує, заповнює бланк і надсилає поштою або особисто передає заповнену форму до компетентного органу.
- **Онлайн-форма.** Декларант відкриває онлайн-форму. Після цього декларант заповнює її – онлайн або офлайн, роздруковує й надсилає поштою або особисто передає заповнену паперову форму до компетентного органу.
- **Онлайн-форма з онлайн-поданням.** Декларант відкриває онлайн-форму. Після цього декларант заповнює форму онлайн або офлайн та подає заповнену форму онлайн.

РИСУНОК 4.5. Як державні службовці отримують бланки декларацій. Частка країн за способом надання



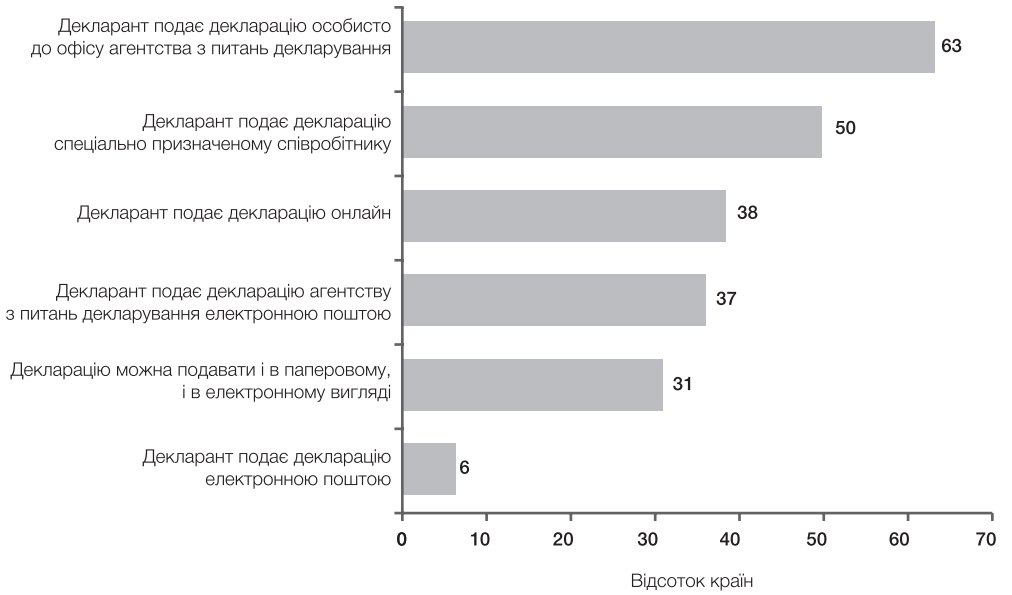
Примітка. Приблизні відсоткові значення, розраховані на основі аналізу даних 52 країн.

Вирішуючи, який метод застосовувати, агентства повинні розуміти, як ці методи діятимуть у їхньому контексті та які наслідки матиме застосування того чи іншого методу. Рисунок 4.6 демонструє, що майже в 70% систем декларування, які ми проаналізували, декларанти подають декларації особисто в агентстві з питань фінансового декларування. Ця вимога може мати значний та непередбачуваний вплив. Так, в одній із країн державні службовці високого рангу, які проживають за межами столиці, проте зобов'язані подавати декларації до агентства з питань декларування особисто, використовують службові автомобілі для виконання свого обов'язку декларування.

З огляду на це виникає потреба надавати таким службовцям оплачувані вихідні для відрядження до столиці. Зафіксовано також багато випадків, коли сотні тисяч державних службовців під сонцем та під дощем вишиковувалися в довжелезні черги в останній день подання щорічної декларації. Такі ситуації майже завжди призводять до логістичних колапсів та, як наслідок, спричиняють невдоволення декларантів і негативно впливають на репутацію процесу декларування та агентства, яке ним управляє.

У багатьох країнах декларанти можуть подавати декларації як у паперовому вигляді, так і онлайн. При цьому лише деякі декларанти користуються останньою опцією. Це пояснюється, серед іншого, незнанням технологій або обмеженим доступом до них, недовірою до електронного процесу подання та тим фактом, що не всі декларанти мають електронний цифровий підпис.[27] Одна з можливих опцій для забезпечення контролю процесу подання – дозволити використовувати обидва способи подання протягом перехідного періоду – до повного усунення паперової системи.

РИСУНОК 4.6. Методи подання форм декларацій



Примітка. Приблизні відсоткові значення, розраховані на основі аналізу даних 52 країн. Наведені дані свідчать, що багато систем передбачають застосування більш ніж одного методу подання.

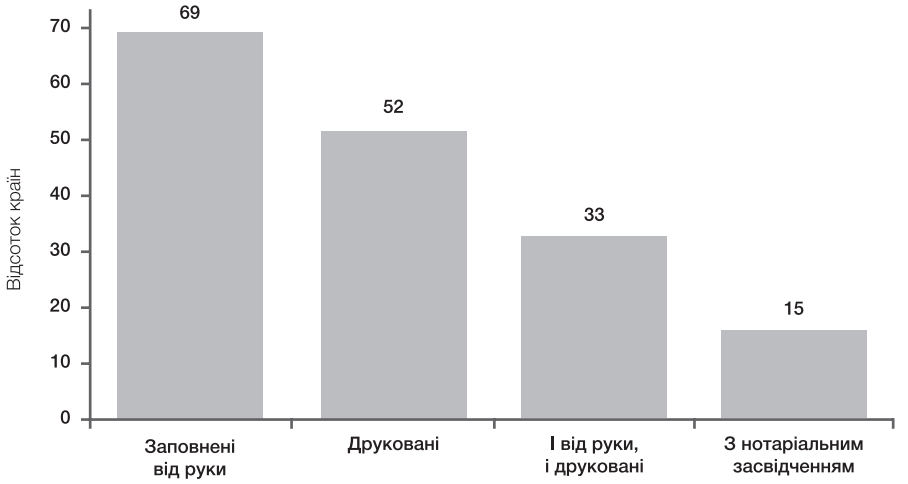
Важливе значення має не лише загальна концепція, а й деталі процесу подання. Так, наприклад, якщо вирішено, що декларацію слід заповнювати в паперовій формі (яка або забирається особисто, або роздруковується), то її потрібно заповнювати в друкованому вигляді чи від руки? Обробляти та проводити базовий аналіз даних із заповнених від руки форм може бути надзвичайно складно – навіть при невеликих обсягах декларацій. Однак якщо декларанти не мають доступу до комп'ютерів, заповнення форм від руки може бути єдиним можливим варіантом. Нині дедалі менше державних службовців, які займають високі посади або характеризуються високим рівнем ризику, не ма-

[27] Електронний цифровий підпис (стандартний електронний підпис) перетворює традиційний підпис на папері на електронний «відбиток пальця». Цей відбиток, або закодоване повідомлення, є унікальним як для документа, так і для користувача й об'єднує документ і підписанта. Електронний цифровий підпис ідентифікує підписанта. Внесення будь-яких змін до документа, на якому проставлено електронний цифровий підпис, робить такий підпис недійсним – так забезпечується захист від підроблення підпису та фальсифікації інформації. Електронні цифрові підписи допомагають організаціям забезпечувати автентифікацію та підзвітність підписанта, цілісність даних, а також запобігати відмовам від підписаних документів та форм з боку декларантів. Детальнішу інформацію див. за посиланням: http://www.arx.com/learn/about-digital-signature/digital-signature-faq/.

ють комп'ютерів на робочому місці. Також зафіксовано багато випадків, коли, маючи вибір між заповненням форми онлайн (або просто в друкованому вигляді) та заповненням паперової форми від руки, декларанти обирали останнє. Рисунок 4.7 демонструє, що, попри наявність інших опцій, більшість декларантів досі заповнюють декларації від руки (69%). Тому виникає питання щодо необхідності нотаріального засвідчення декларацій. Якщо воно справді необхідне, наскільки складно для декларантів буде його зробити? Чи пов'язані з цим якісь додаткові витрати? Ці питання потрібно враховувати при розробленні процедур подання. Аналізувати методи, які застосовуються в інших країнах, дуже корисно, проте рішення слід приймати, виходячи з того, що найкраще працюватиме в контексті окремої країни, з урахуванням відповідних перешкод і наслідків.

Інституційні концепції процесу подання можуть дещо відрізнятися. Частково це пов'язано з відмінностями в цілях систем декларування загалом, частково – з особливостями політичного та інституційного середовища, де вони існують. Країна може зобов'язати всіх декларантів подавати заповнені форми до агентства з питань декларування (або іншого компетентного органу) особисто. Подібні вимоги часто існують у країнах, де кількість декларантів є порівняно невеликою. Така система може бути ефективною в країні, де кількість декларантів не перевищує 5 000 осіб. Однак у країнах, де є, для прикладу, 50 000 декларантів, вимога щодо особистого подання декларацій може бути не найкращим вибором. У цих випадках можна застосувати такий підхід: декларанти подають заповнені форми декларацій уповноваженим співробітникам у їхніх власних організаціях, а останні, у свою чергу, передають заповнені форми центральному агентству з питань декларування. Це – приклад децентралізованої системи (рисунок 4.2). Деякі країни роблять вибір на користь змішаної, централізовано-децентралізованої системи: окремі державні службовці (які займають високі посади або характеризуються високим рівнем ризику) подають свої декларації до агентства з питань декларування особисто, тоді як решта – подають свої декларації до відділу кадрів.[28]

РИСУНОК 4.7. Методи заповнення форм декларацій



Примітка. Приблизні відсоткові значення, розраховані на основі аналізу даних 52 країн.

[28] Детальнішу інформацію з цього питання див. у StAR (2012 р.), 28–32.

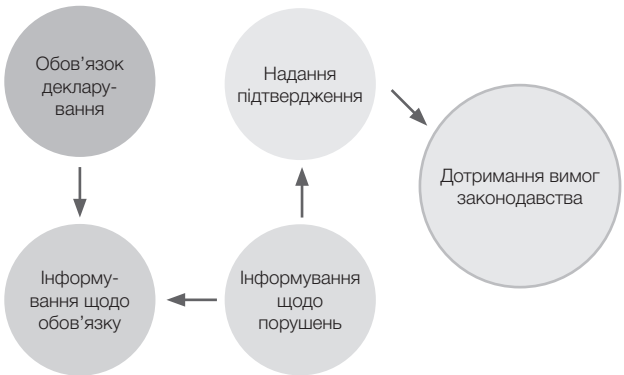
Забезпечення дотримання вимог законодавства та контроль якості

Раніше вже було зазначено, що дотримання вимог щодо декларування – результат злагодженої роботи багатьох елементів. Як показано на рисунку 4.8, шлях до дотримання вимог – це діалог між декларантом та агентством, під час якого відбувається взаємний обмін інформацією.

Дотримання вимог щодо декларування – загальноприйнятий показник для визначення ефективності функціонування системи фінансового декларування. Дотримання вимог – це, насамперед, своєчасне заповнення та подання декларацій. На практиці показник дотримання вимог законодавства щодо декларування визначається як відношення кількості заповнених та поданих декларацій до кількості декларацій, закріпленої вимогами законодавства. Наприклад, країна може мати 90-відсотковий показник дотримання вимог законодавства, якщо 90% осіб, на яких поширюється обов'язок декларування, подали заповнені форми вчасно. Однак цей показник – лише половина формули дотримання вимог.

Ми вважаємо, що достовірність та повнота поданих декларацій – настільки ж важливий показник, як і відсоток державних службовців, які подали декларації. Форми з недостовірною або ненадійною інформацією не мають вагомої цінності. Так, в одній із країн було подано декларацію, згідно з якою декларанту належав будинок із 3 854 кімнатами, і ця декларація вважалася заповненою та враховувалася при визначенні показника дотримання законодавства в країні. В іншій країні підрозділ фінансової розвідки виявив, що всі 50 проаналізованих форм містили недостовірні дані.

РИСУНОК 4.8. Шлях до дотримання вимог законодавства



Перевірка достовірності та повноти даних – це не верифікація, а радше поверхнева перевірка даних. Така перевірка не означає, що було проведено верифікацію інформації, а радше, що інформація на перший погляд є правдоподібною. Такі перевірки повинні бути елементом кожної системи, особливо якщо агентство розглядає можливість запровадження автоматизованої системи верифікації в майбутньому. Отримання «чистих» та якісних даних на цьому етапі процесу фінансового декларування дає змогу зробити процес верифікації ефективнішим і результативнішим. Відтак, достовірність

та повноту інформації в деклараціях слід враховувати при визначенні показника дотримання вимог законодавства в системі.

Таким чином, максимально ефективний процес подання є кращим показником успіху системи, ніж саме лише дотримання вимог щодо подання. Для забезпечення такої ефективності потрібні як високий рівень дотримання вимог щодо декларування, *так* і висока якість даних. Лише за наявності обох цих елементів система декларування може насправді функціонувати як інструмент підзвітності та прозорості. При цьому процес подання не буде «максимально ефективним» від самого початку, а країна не зможе займатися підвищенням і показників дотримання законодавства, і якості даних одночасно. Доцільно зосередитися на підвищенні або показників дотримання законодавства, або якості, оскільки одне впливає на інше.

РИСУНОК 4.9. Забезпечення максимальної ефективності процесу подання

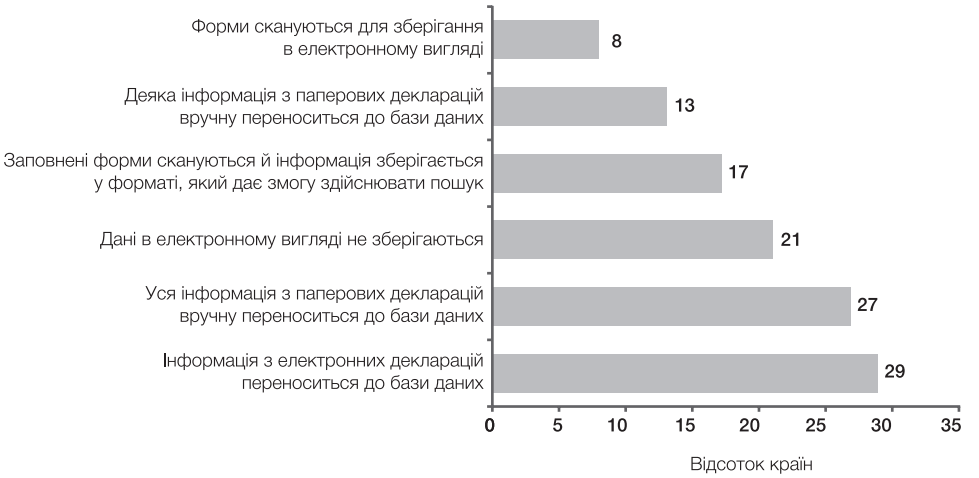
Збір даних та управління даними

На цьому етапі більшість систем декларування, незалежно від того, автоматизовані вони чи ні, певним способом передають дані з декларацій до баз даних, активуючи адміністративні функції, пов'язані з процедурами пошуку та верифікації даних, відстеження даних та, за необхідності, оприлюднення даних у мережі Інтернет чи ЗМІ. У багатьох системах інформація, що надається в електронних формах, автоматично переноситься до бази даних. Водночас інформація з паперових декларацій вручну переноситься до комп'ютерної програми управління даними. При плануванні верифікації або автоматизованої верифікації важливо перевірити, чи здійснює база даних пошук відповідних даних. Попри те, що управління даними – важливий етап процесу подання, більш ніж у 20% досліджених систем немає жодних баз або архівів даних (рисунок 4.10).

На цьому етапі процесу подання виникають деякі дуже важливі питання: Як інформацію впорядковано в базі даних? Вона сортується за іменем, ідентифікаційним кодом чи іншим критерієм? Її організовано за тими самими методами, що використовуються в базах даних інших агентств? На цьому етапі рекомендовано стандартизувати зібрані дані та дизайн бази даних. Також певний рівень стандартизації інформації та наявність

аналогічних даних в обох наборах є необхідними для верифікації даних із використанням зовнішніх баз даних – таких як податковий реєстр чи реєстр транспортних засобів.

РИСУНОК 4.10 Ручне управління та перенесення даних є досі поширеними, проте автоматичне перенесення набуває все більшої популярності



Примітка. Приблизні відсоткові значення, розраховані на основі аналізу даних 52 країн.

Аналіз та звітність

Аналіз показників дотримання вимог щодо декларування та задекларованих даних може надати агентству з питань декларування корисну інформацію з приводу недоліків процесу декларування. Так, за результатами аналізу показників дотримання вимог стосовно декларування в різних агентствах може виявитися, що одне з них неналежно виконує такі вимоги. Це може бути наслідком недосконалої роботи керівництва такого агентства, недостатньої комунікації або навіть сигналізувати про можливу корупцію, яка перешкоджає подальшому моніторингу. Те саме стосується аналізу даних, що надаються в деклараціях. У деяких випадках часті помилки в одній категорії інформації можуть означати, що або бланк декларації, або інструкції є незрозумілими.

Звітування про ефективність системи декларування потрібне для різних цілей. Поширення інформації про дотримання вимог щодо декларування, про вимоги системи та процедури, які вона передбачає, може зробити громадськість партнером у досягненні поставлених цілей та підвищити уважність громадськості до неетичної поведінки або потенційних конфліктів інтересів. Поінформованість та залучення громадськості, зокрема скарги від громадян, можуть суттєво підвищити ефективність виявлення порушень агентством. При цьому, щоб залучати громадськість ефективно, агентству з питань декларування потрібен механізм відстеження процесу декларування та звітування про нього.

Ефективне звітування важливе не лише для цього. Воно також допомагає інформувати політиків і законодавців щодо повноважень агентства, вимог стосовно декларування та

ролі фінансового декларування в розбудові культури підзвітності та прозорості. У країнах, де механізми боротьби з корупцією є політизованими, ефективне звітування може допомогти позбавитися побоювань щодо політичної упередженості, прагнення усунути політичних конкурентів та інших неправомірних мотивів. Звітування також може визначати обмеження, закладені в системі декларування (наприклад, щодо застосування санкцій).

Електронна форма декларування проти паперової

На сьогодні більшість систем декларування ґрунтуються на паперових формах документації або містять лише обмежену кількість електронних елементів. Проте дедалі більше систем або переходять на електронні системи декларування та управління даними, або розглядають можливість такого переходу. Нині – це сфера найбільших змін у контексті фінансового декларування.

Насправді багато систем мають хоча б один електронний елемент. Наприклад, у багатьох системах бланки декларацій доступні на веб-сайті агентства з питань декларування, з якого їх можна завантажити та роздрукувати, після чого надіслати листом до агентства або передати працівнику відділу кадрів. В інших системах електронна база даних декларантів регулярно оновлюється працівниками відділу кадрів або автоматично – із баз даних про заробітну плату.

Щодо роботи з зібраною інформацією, у деяких системах (27% досліджуваних систем; див. рисунок 4.10) інформація з паперових декларацій вноситься до електронних баз даних.

> Перехід на електронне декларування – сфера найбільших змін у контексті фінансового декларування.

Введення даних з паперових декларацій до електронної бази даних вручну є важким та проблематичним завданням – особливо в системах із великою кількістю декларантів. Такий метод перенесення даних використовувати неможливо, адже він потребує надзвичайно великих ресурсів. Окрім цього, його використання призводить до накопичення великих обсягів невиконаної роботи, оскільки наявні ресурси не в змозі впоратися з чималими обсягами декларацій. Він також створює проблеми в аналізі даних, адже в разі його застосування суб'єктивних помилок уникнути неможливо.

Декларації, заповнені від руки (використовуються в 69% досліджуваних країн; див. рисунок 4.7), ускладнюють перенесення задекларованої інформації до електронної бази даних та проведення автоматизованого аналізу. Щоб перенести такі дані, працівники агентства з питань фінансового декларування повинні витратити багато часу на розшифрування того, що написано в тисячах декларацій. Навіть за наявності програмного забезпечення для розпізнання рукописного тексту працівникам агентства з питань фінансового декларування все одно доведеться працювати з різними розмітками та форматами сканованих чи редагованих декларацій, а це сповільнюватиме процес.

В інших країнах (17% досліджуваних країн; див. рисунок 4.10) декларації скануються – як для внутрішньої обробки, так і для оприлюднення. Перевага такого підходу полягає в тому, що декларації систематизуються агентством і за потреби їх можуть знайти як

співробітники агентства, так і громадяни. Так, працівники агентства з питань фінансового декларування можуть легко знаходити декларації окремого державного службовця або категорії державних службовців, а також створювати папки з деклараціями кожного службовця за рік. Однак, коли кількість декларантів є дуже великою, сканування може бути надто дорогим та ресурсомістким процесом. Також скановані форми обмежують можливість проведення аналізу даних та їхнього використання після опублікування. В обох описаних випадках – і коли декларації скануються, і коли задекларовані дані переносяться до електронної бази даних вручну – виникає проблема зі зберіганням паперових декларацій.

Як уже було зазначено, дедалі більше країн працюють над розробленням електронних інструментів подання та обробки декларацій. Деякі з них відмовляються від паперових документів узагалі, деякі – зберігають певні паперові елементи. У небагатьох країнах – кількість яких, імовірно, зростатиме – усі декларації подаються в електронному вигляді, а опція заповнення їх на папері – відсутня. В інших країнах невелика кількість державних службовців подає декларації в електронному вигляді із застосуванням електронного цифрового підпису, тоді як більшість декларантів, що не мають електронного цифрового підпису, заповнюють декларації онлайн, роздруковують електронні декларації, підписують їх та надсилають листом до агентства з питань декларування.

Кожна країна може врешті-решт перейти на електронне декларування та обробку декларацій. Питання полягає в тому, чи готова вона до такого переходу? Наш досвід засвідчує, що деякі країни є готовими до цього переходу вже в найближчому майбутньому, тоді як іншим для створення основ для такого переходу потрібні роки.

Кожна країна може врешті-решт перейти на електронне декларування та обробку декларацій. Питання полягає в тому, чи готова країна до такого переходу?

Як агентство з питань декларування може визначити строки такого переходу? Одним із ключових факторів, що дають відповідь на це питання, є наявність у декларантів доступу до інструментів, які зроблять можливим для них подання декларацій в електронному вигляді. Наприклад, якщо доступ до мережі Інтернет є ненадійним навіть у столиці, то як декларант із провінції зможе подати свою декларацію в електронному вигляді? Якщо декларант не має доступу до комп'ютера чи мережі Інтернет на робочому місці, то як він виконуватиме свій обов'язок декларування? Наявність доступу до мережі Інтернет в установах, де працюють декларанти, або, принаймні, поблизу таких установ не залежить від агентства з питань декларування. Відтак, навіть за наявності можливості створити інструменти електронного декларування запуск процесу може відкладатися, допоки не буде створено умов для його функціонування.

Ознакою готовності країни до зазначеного переходу є наявність інших електронних сервісів, таких як електронне податкове декларування. Наявність коштів на побудову системи електронного декларування також має важливе значення. Однак, окрім вартості програмного забезпечення та технічних засобів, можуть існувати інші витрати, які також необхідно враховувати, – витрати на виготовлення електронних цифрових під-

писів[29] усім декларантам або вивчення декларантами специфіки роботи з новою системою декларування.

Неготовність до повного переходу на систему електронного декларування та обробки не означає, що система є неефективною. У разі запровадження такої системи основне значення мають кількість декларантів та запровадження ризик-орієнтованого підходу в аналізі задекларованої інформації. Система, що ґрунтується на паперовому документообігу, також потребує виділення більших ресурсів на організацію збору, зберігання та групування декларацій.

Проблеми при переході на електронне декларування

Навіть у країнах, де декларанти мають належні доступ до мережі Інтернет і технологічні ресурси, перехід від паперового до електронного декларування є досить складним процесом. Успішність такого переходу залежить від злагодженої роботи багатьох елементів. Так, у більшості країн можливість подання декларацій в електронному вигляді має бути закріплена законодавством. Використання електронного цифрового підпису для автентифікації декларації також потребує законодавчого підґрунтя. У деяких країнах кошти з державного бюджету необхідно виділити не лише на розроблення та утримання системи, а й на випуск електронних цифрових підписів декларантам.

Як і в системі, що ґрунтується на паперовому документообігу, одним з основоположних елементів електронної системи є реєстр декларантів. При цьому в електронній системі встановлення відповідностей між переліком посад, на які поширюється обов'язок декларування, та іменами осіб, які обіймають ці посади, має навіть більше значення, оскільки державним службовцям потрібно надати інструменти для доступу до системи електронного декларування та автентифікації декларацій. В одній із країн кожен декларант отримує лист з іменем користувача та паролем для доступу до системи електронного декларування. Це означає, що агентство з питань декларування має список усіх декларантів, зобов'язаних подавати декларації, і може контактувати з ними. Це можливо завдяки тому, що загальна кількість декларантів в зазначеній країні становить близько 3 000 осіб. Окрім цього, процес установлення відповідностей між переліком посад, на які поширюється обов'язок декларування, та іменами осіб, які обіймають ці посади, спрощується наявністю централізованої бази даних про зарплати в країні та відсутністю обов'язку співробітників відділів кадрів інформувати агентство щодо призначення або звільнення декларантів.

Надати інформацію для доступу декларантам у країнах, де: кількість декларантів вимірюється десятками або навіть сотнями тисяч осіб; немає централізованої бази даних про заробітні плати; а працівники відділів кадрів відіграють обмежену роль у функціонуванні системи декларування, – значно складніше. Навіть якщо в цих умовах покласти обов'язок з подання запитів на отримання інструментів доступу до системи (таких

[29] У деяких країнах із використанням електронного цифрового підпису для будь-яких цілей (без урахування його потенційного використання для цілей фінансового декларування) пов'язані певні витрати. Навіть якщо такі витрати є незначними, на декларантів не має покладатись обов'язок щодо їхнього покриття для цілей фінансового декларування.

як електронні цифрові підписи) на самих декларантів, забезпечити функціонування системи з точки зору логістики все одно буде вкрай важко. Це – ще один приклад того, як кількість декларантів впливає на функціонування системи декларування.

Просто надати декларанту можливість зайти до системи електронного декларування, заповнити форму та вийти із системи – недостатньо. Необхідно також вжити відповідних запобіжних заходів, аби перевірити, що особа, яка заповнила декларацію та подала її, справді є державним службовцем з відповідними зобов'язаннями. Такі заходи є особливо важливими, коли інформація, що декларується в електронному вигляді, надається для публічного доступу. Якщо інша особа може заповнити декларацію замість самого декларанта, довіра до процесу електронного декларування опиняється під загрозою. До того ж, якщо заповнена в електронному вигляді форма використовується як доказ, будь-які недоліки процесу автентифікації можуть негативно відобразитися на успішності провадження.

Як і у випадку з будь-якими іншими сервісами, що отримують персональні дані, безпека даних – питання першочергового значення для агентства, яке використовує електронне декларування. Майбутні користувачі системи електронного декларування завжди звертають увагу на це питання. Безпека даних є пріоритетною не лише для тих країн, де публічний доступ до задекларованої інформації обмежується, а й для всіх країн, де відбувається обробка та зберігання декларацій. При цьому слід забезпечувати цілісність інформації, тобто умови, за яких треті особи не можуть внести зміни до декларацій.

Залучення експертів та вивчення досвіду інших установ, які здійснили перехід на електронне декларування, можуть допомогти компетентному агентству заздалегідь виявити потенційні перешкоди та вирішити проблеми до моменту їх виникнення. В одній країні представники податкової адміністрації добровільно поділилися власним досвідом, щоб допомогти своїм колегам з агентства з питань декларування уникнути тих самих помилок. У країні можуть бути й інші агентства з досвідом у розробленні та імплементації електронних сервісів, які можуть допомогти агентству з питань фінансового декларування. В іншій країні е-декларування розроблялось одночасно з кількома іншими електронними сервісами – таким способом було забезпечено економію як фінансових, так і експертних ресурсів.

При переході на електронне декларування як агентство з питань декларування, так і спеціалісти-практики в галузі повинні брати участь у розробленні технічного завдання електронної системи та подальшому її розвитку. Не варто очікувати, що ІТ-спеціалісти самостійно створять зразок форми електронної декларації, який відповідатиме всім потребам спеціалістів у галузі декларування в розрізі управління та аналізу.

Установлення реалістичних графіків і строків планування та переходу також має важливе значення. Поставити за мету перехід на електронне декларування в короткі строки означає суттєво обмежити час для пілотування системи, виявлення та усунення недоліків і вирішення питань, пов'язаних із безпекою даних. При плануванні переходу на нову систему слід також врахувати час, необхідний для інформування декларантів та організацію для них відповідного навчання.

Глава 4. Ключові рекомендації

- *Ефективний процес подання декларацій* – невід'ємна складова успіху системи декларування: процес подання є своєрідним початком, і будь-які його недоліки відображаються на решті системи.
- Ефективний процес подання повинен включати кілька *базових елементів:*
  - *Повний список декларантів.*
  - Налагоджену *комунікацію* між декларантами та агентством з питань декларування.
  - Процеси заповнення та подання *форм декларацій.*
  - *Контроль якості* або перевірку декларацій за критеріями повноти, внутрішньої відповідності та наявності помилок у заповненні.
  - *Зберігання* отриманих даних та *управління ними.*
  - *Аналіз та звітність.*
- Рекомендовано створювати *список декларантів* та використовувати його для ведення обліку *персональних даних* державних службовців, а також для перехресної перевірки.
- *Комунікація* з декларантами – ключ до успіху. Комунікація скорочує та спрощує процес заповнення форм, а також суттєво підвищує якість декларованої інформації. Інструменти комунікації – веб-сайти, ЗМІ, спеціально призначений персонал, телефонні гарячі лінії, детальні керівництва та відповіді на поширені питання (FAQ) у додатку до бланку декларації – довели свою ефективність і повинні використовуватись у всіх випадках, коли це можливо.
- Досвід багатьох країн засвідчує, що витратність збору заповнених від руки декларацій перекриває всі пов'язані з ними переваги. Рекомендовано зосередитися на електронному декларуванні та зменшити кількість випадків, у яких декларації потрібно подавати до агентства з питань декларування особисто.
- Для організації ефективного подання агентство з питань декларування має як отримувати високоякісну інформацію, так і забезпечувати високий показник виконання зобов'язань щодо декларування.
- Наполегливо рекомендується запроваджувати системи електронного декларування та управління даними. При цьому час, необхідний для переходу на електронне декларування та управління даними, потрібно розраховувати на основі таких показників, як наявність доступу до мережі Інтернет, електронних підписів, наявність відповідних інформаційних ресурсів і т. д.
- Для забезпечення успішності переходу на *електронне декларування* потрібно використовувати досвід запровадження інших сервісів електронного урядування, залучати багато зацікавлених сторін і бюджетні ресурси, необхідні для проведення розроблення й тестування належним способом.

Посилання

Ініціатива з повернення викрадених активів (StAR), 2012 р., *Державна служба та приватні інтереси: забезпечення підзвітності через розкриття інформації про доходи та активи.* Вашингтон, округ Колумбія, Світовий банк (StAR (Stolen Asset Recovery Initiative). 2012. Public Office, Private Interests: Accountability through Income and Asset Disclosure. Washington, DC: World Bank).

5. Верифікація інформації

Щороку агентство з питань фінансового декларування однієї з країн отримує близько 350 000 декларацій; у роки, коли проводяться вибори, – ще більше. Найчастіше декларації подають у паперовій формі. Зважаючи на кількість декларацій, лише невелика їх кількість може бути верифікована. Основними підставами для верифікації є скарги фізичних та юридичних осіб і причини *ex officio* (наприклад, статті в ЗМІ). За минулі п'ять років агентство з питань фінансового декларування проводило верифікацію лише в деяких випадках. Однак це дало свої результати. У більш ніж 1 700 випадках агентство виявило суттєві розбіжності між набутими активами та доходами. Окрім цього, було виявлено конфлікти інтересів, порушення вимог законодавства та ознаки кримінальних правопорушень, таких як надання неправдивої інформації й корупція.

Верифікація – це етап процесу фінансового декларування, на якому зібрані інформація та дані можуть про щось свідчити.

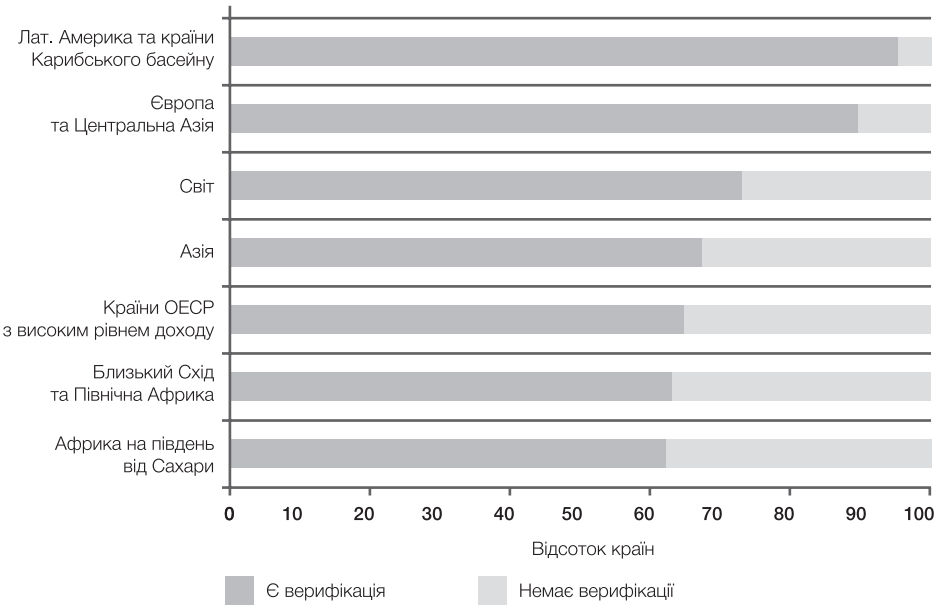
Верифікація – це процес, за допомогою якого задеклароване інформацію перевіряють на наявність невідповідностей, сигналів тривоги, потенційних конфліктів інтересів та інших проблем. Перш ніж розглядати цей процес більш детально, слід розібратися з відповідною термінологією. У цій главі та в Керівництві загалом використовується термін «*верифікація*». При цьому процес верифікації змісту фінансових декларацій може позначатися багатьма термінами – *аналіз, моніторинг, огляд, інспекція, аудит, перевірка* тощо. До того ж, термін «верифікація» може означати багато різних речей – залежно від рівня та сфери охоплення аналізу. Наприклад, цим терміном може позначатись одноетапний (перевірка узгодженості наданої інформації) або багатоетапний процес (перевірка узгодженості наданої інформації, аналіз змін порівняно з попередніми роками, співставлення задекларованих даних з інформацією з інших джерел).

Насамперед верифікація дає сигнал, який зміцнює закладену в деклараціях культуру доброчесності та допомагає стримувати негативні явища. Перевіряючи зміст декларацій, агентства можуть виявляти конфлікти інтересів, консультувати державних службовців з питань управління їхніми інтересами та запобігати виникненню конфліктів інтересів. Окрім цього, якщо державний службовець знає, що хтось стежить за достовірністю його декларацій, він двічі подумає, перш ніж займатися корупційною чи іншою незаконною діяльністю.

Проте верифікація – не лише попереджувальний інструмент, важливий для ефективного функціонування системи загалом. Верифікація – це момент процесу фінансового декларування, коли зібрані інформація та дані починають «говорити». Визначення пе-

реліку декларантів, інформації, що підлягає декларуванню, та способу збору відповідної інформації – дуже важливі етапи процесу декларування. Однак ці етапи не показують, як працює система та де може існувати корупція.

РИСУНОК 5.1. Верифікація інформації, що міститься у фінансових деклараціях (згідно з положеннями законодавства), є особливо поширеною в країнах Латинської Америки, Карибського басейну, Європи та Центральної Азії



Примітка. ОЕСР = Організація економічного співробітництва та розвитку. Приблизні відсоткові значення, розраховані на основі аналізу даних 153 країн.

Перевірка інформації та проведення певних видів аналізу дають змогу проаналізувати, що означають отримані дані. Таким чином, верифікація – це процес, який дозволяє краще зрозуміти отримані дані.

Загалом, країни визнають важливість верифікації як одного з елементів процесу фінансового декларування. Близько 74% країн включили положення про верифікацію до свого законодавства у сфері фінансового декларування. Серед країн Латинської Америки й Карибського басейну, Європи та Центральної Азії відсоток тих, у яких верифікацію закріплено на законодавчому рівні, навіть вищий: 96% – у першому регіоні та 90% – у другому (див. рисунок 5.1).

Цілі верифікації

Першочергова мета процесу верифікації – забезпечити достовірність усієї інформації, наданої декларантом. Інформація є достовірною, коли: (a) декларант надав усю необхідну інформацію; (b) уся надана інформація відображає реальний стан справ (тобто

інформація про всі активи та майнові права є правдивою). Надання неповної або недостовірної інформації перешкоджає досягненню цілей системи декларування загалом.

Виявлення фактів корупції не є першочерговим завданням верифікації. Однак деякі декларанти навмисно не надають інформації про свої активи та прибутки, оскільки останні можуть бути результатом корупційних дій; або ж надають недостовірну інформацію щодо своїх майнових прав у приватному секторі, аби приховати конфлікти інтересів. Зважаючи на це, процес верифікації має бути спроектовано таким способом, щоб помічати невідповідності, недостовірні дані та сигнали тривоги, які зі свого боку допомагають виявити:

- Неправдиві дані (у тому числі приховування інформації або навмисне декларування активів чи доходів, якими державний службовець насправді не володіє).
- Невиправдані зміни в майновому стані.
- Незаконне збагачення.
- Потенційні та реальні конфлікти інтересів.
- Несумісність повноважень на державній службі та інших займаних посад.
- Інформацію, яку може бути використано в розслідуваннях фактів корупції / податкових злочинів / відмивання грошей.

З нашого досвіду, не існує систем декларування, у рамках яких верифікація давала б змогу виявляти всі зазначені проблеми. Деякі системи верифікації мають єдину ціль – виявлення реальних чи потенційних конфліктів інтересів. Інші мають комбіновані цілі й зосереджуються на відслідковуванні неправдивих даних, невиправданих змін статків, конфліктів інтересів, несумісностей та інформації, необхідної для розслідування фактів корупції.

У більшості випадків система фінансового декларування збирає унікальний набір інформації. Тобто, попри те, що деяка інформація може міститися також у податкових деклараціях, комбінація даних, які збираються в межах системи фінансового декларування, є унікальною. Наприклад, у деяких випадках податкові декларації не містять інформації щодо зобов'язань, банківських рахунків, які не приносять доходів, або рухомих активів, таких як худоба, картини й антикваріат. Результати аналізу всієї інформації, що міститься у фінансових деклараціях, дають змогу виявляти незаконні статки, які могли залишитися поза увагою компетентних органів, та можуть слугувати підставою для початку розслідування за фактом корупції.

Окремої уваги потребують очікування щодо результатів та впливу процесу верифікації. Насамперед це пов'язано з тим, що результати процедури верифікації залежать від багатьох умов. Такими умовами є: наявність – форми фінансової декларації, розробленої з урахуванням вимог процесу верифікації, кваліфікованих працівників, надійних реєстрів та баз даних для перехресної перевірки інформації, а також пропорційних, застосованих і помітних санкцій. У багатьох випадках для забезпечення існування всіх цих умов країні потрібен не один рік. Тому для побудови системи верифікації рекомендовано застосовувати поетапний підхід.

Реалістичні очікування є особливо важливими, коли для приховування незаконних статків корумповані чиновники використовують спеціальні установи – компанії, фонди та трасти.[30] Так, наприклад, може бути вкрай складно перевірити інформацію про закордонну нерухомість, коли активи не зареєстровані на відповідного державного службовця, проте такий службовець є бенефіціарним власником зазначених активів і може контролювати їх.[31] Бенефіціарну власність важко виявити навіть за допомогою розслідування з наданням міжнародної правової допомоги.

Верифікація має великий потенціал, проте очікування щодо її результатів та впливу мають бути об'єктивними.

Тож важливо знати про всі інструменти та ресурси, які впливають на ефективність роботи системи, а також мати реалістичні уявлення щодо результатів, яких вона дасть змогу досягнути. Побудувати ефективну систему верифікації можуть усі країни й установи – незалежно від обсягів фінансування та кадрових ресурсів. В умовах обмеженої кількості ресурсів поетапна розбудова системи верифікації – шляхом запровадження ризик-орієнтованого підходу або пріоритезації інформації для цілей верифікації – може допомогти досягти відчутних результатів.

При розробленні процесу верифікації суттєву увагу варто звертати на бажану функцію верифікації в контексті системи декларування. Наприклад, яку ціль має система фінансового декларування – виявлення чи стримування? Яка мета верифікації – виявити дрібні порушення, допущені багатьма державними службовцями різних рангів, чи затримати найбільшого порушника? Відповіді на ці питання мають допомогти визначити, яким способом проводитиметься верифікація – у формі систематичної й широкої верифікації чи у формі перевірок на основі скарг та адресних перевірок. Ще одне питання, на яке потрібно звернути увагу, – показники успішності верифікації. Що визначає її успішність – кількість чи якість відкритих проваджень? При встановленні ширших цілей слід враховувати специфічні обмеження, пов'язані з ресурсами, можливостями та наявними санкціями. Фінансове декларування – не пряма лінія, а радше ланцюг зворотного зв'язку, у якому кожен елемент впливає на інші. Верифікація має вписуватися в цей ланцюг – як за дизайном, так і за результатами.

Методика верифікації

Відбір декларацій, які підлягають перевірці

Багатьом агентствам і спеціалістам-практикам важко визначити, на яких деклараціях має зосереджуватися верифікація. Якби це було можливо, більшість спеціалістів-практиків хотіли б мати ресурси для проведення *комплексної* перевірки змісту всіх декларацій, які вони отримують. Така комплексна перевірка, імовірно, передбачала б: перевірку внутрішньої відповідності задекларованої інформації, аналіз змін порівняно

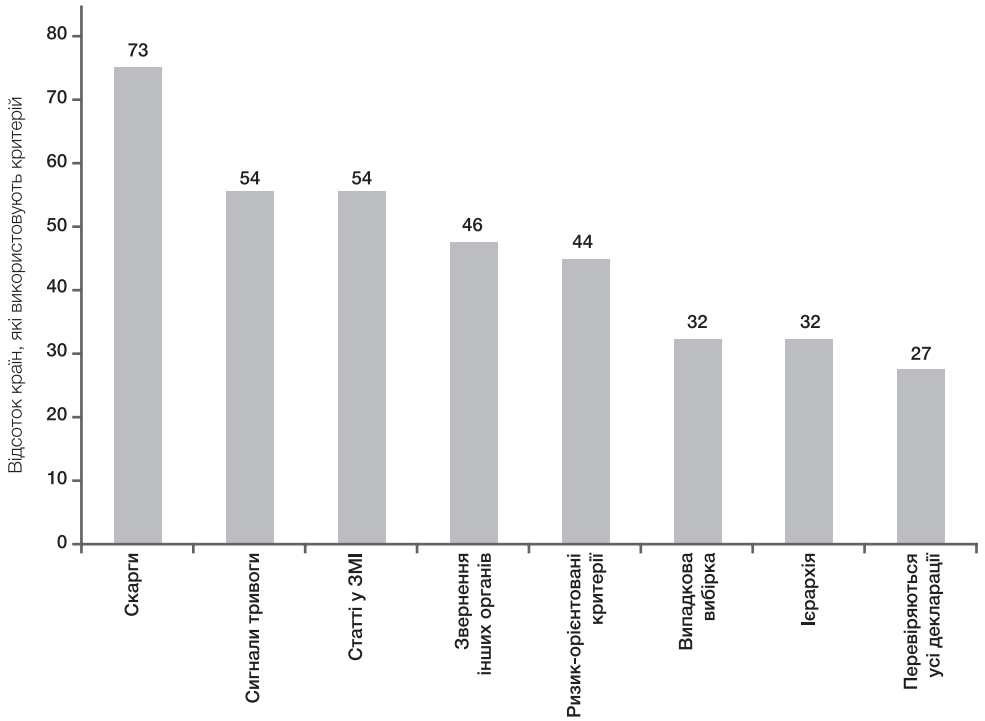
[30] Детальнішу інформацію про неправомірне використання юридичних осіб див. у праці Ван дер Дус де Віллебуа та ін. (2011 р.), 17–20.

[31] Детальнішу інформацію щодо включення інформації про бенефіціарну власність до бланка декларації див. у главі 3 цього Керівництва.

з попередніми роками, співставлення задекларованих даних з інформацією з інших джерел. У більшості випадків провести всі ці заходи неможливо, зважаючи на величезний обсяг отримуваних декларацій, обмежену кількість ресурсів, або і перше, і друге. До того ж, перевірка всіх отриманих декларацій може бути не найефективнішим способом використання ресурсів.

Попри це, як показано на рисунку 5.2, 27% досліджуваних країн проводять верифікацію всіх отриманих декларацій. Це пояснюється тим, що в деяких випадках верифікація – це одноетапний процес – перевірка внутрішньої відповідності або правдоподібності. В інших випадках кількість отриманих декларацій є настільки малою, що комплексна перевірка всіх декларацій стає можливою. Украй рідко електронні засоби дають змогу проводити автоматичну верифікацію та перехресну перевірку з державними реєстрами та даними фінансових установ.

РИСУНОК 5.2. Верифікація всіх декларацій – найменш поширений підхід



На основі аналізу законодавства та практики верифікації в багатьох країнах було визначено критерії відбору декларацій для верифікації:

- Випадкова вибірка (наприклад, верифікації підлягає певна частка декларацій, незалежно від того, ким вони подані).
- Сфери, що характеризуються високим рівнем ризику (наприклад, верифікації підлягають декларації державних службовців, які працюють у таких сферах – видача ліцензій, інфраструктура, енергетика, видобувна галузь).

- Посади, що характеризуються високим рівнем ризику (наприклад, верифікації підлягають декларації державних службовців, які займаються управлінням фінансами та закупівлями в різних сферах).
- Ієрархія (наприклад, верифікації підлягають декларації державних службовців вищого рангу – членів Кабінету Міністрів, очільників державних установ та членів парламенту).
- Сигнали тривоги, виявлені під час попередніх перевірок декларацій (наприклад, невідповідності або суттєві відмінності між активами та доходами, виявлені в попередніх деклараціях).
- Звернення іншого агентства (наприклад, порушення, виявлені податковою адміністрацією).
- Скарги чи обвинувачення (наприклад, інформація про незадекларовану роботу в компанії чи нерухомість, отримана агентством від громадськості).
- Статті в ЗМІ (наприклад, стаття в газеті із зображенням маєтку, який державний службовець регулярно використовує, проте не зазначив у своїй фінансовій декларації).

На рисунку 5.2 показано, що скарги, сигнали тривоги, статті в ЗМІ та звернення інших агентств – це критерії відбору декларацій, які найчастіше використовуються для проведення верифікації. Рідше як критерій використовується критерій посади чи випадкова вибірка.

У країнах, де верифікацію закріплено на законодавчому рівні, регулярні перевірки проводять частіше, ніж нерегулярні (див. рисунок 5.3). Це означає, що *систематичний підхід* до верифікації (пошук невідповідностей та порушень у великих обсягах декларацій та використання випадкової вибірки для детальної перевірки) є більш поширеним у законодавстві про фінансове декларування, ніж *адресний* підхід (проведення перевірок лише в разі отримання від іншого агентства скарги або повідомлення щодо певного декларанта).

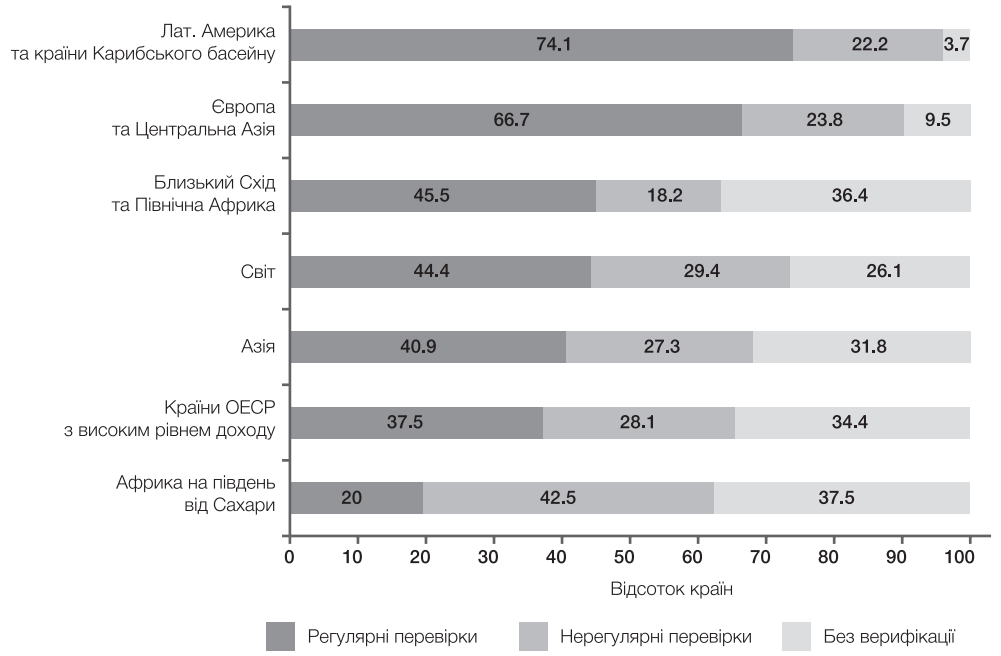
Однак цей пріоритет не має практичного втілення, оскільки більшість досліджуваних країн проводять саме адресні перевірки – насамперед через ресурсні обмеження.

Результати дослідження також демонструють, що при відборі декларацій для верифікації країни використовують більш ніж один критерій. Наприклад, застосовують такі комбінації:

- Ризики, ієрархія, сигнали тривоги та статті в ЗМІ.
- Випадкова вибірка, ієрархія, сигнали тривоги, скарги, статті в ЗМІ та ризики.
- Сигнали тривоги, звернення інших агентств, скарги та статті в ЗМІ.
- Ризики, ієрархія, сигнали тривоги, звернення, скарги та статті в ЗМІ.

Пропонуємо поглянути, що собою становитиме один з цих наборів критеріїв у результаті імплементації. Розглянемо таку комбінацію: випадкова вибірка, ієрархія, сигнали тривоги, скарги, статті в ЗМІ та ризики.

РИСУНОК 5.3. На глобальному рівні законодавством частіше передбачено регулярні перевірки, ніж нерегулярні



Примітка. ОЕСР = Організація економічного співробітництва та розвитку. Приблизні відсоткові значення на основі аналізу даних 153 країн.

Випадкова вибірка

Так, 4% загальної кількості декларацій, які буде відібрано навмання, пройдуть комплексну перевірку (перевірку на внутрішню відповідність або перехресну перевірку з інформацією з реєстрів та державних баз даних, таких як база даних податкової адміністрації). Ці декларації буде відібрано, незважаючи на відсутність скарг чи попередньо виявлених порушень у розрізі зміни статків. Ранг відповідних державних службовців також не матиме значення. Метод випадкової вибірки може бути особливо корисним для систем фінансового декларування з великою кількістю декларантів різних рангів – вищого та середнього або вищого, середнього та нижчого. Завдяки цьому методу система верифікації може мати стримувальний ефект для всіх декларантів.

Критерій ієрархії

Незалежно від того, які декларації було відібрано за іншими критеріями, декларації службовців вищого рангу підлягають верифікації. Наприклад, декларації міністрів, заступників міністрів та очільників державних установ, таких як податкова адміністрація, завжди проходять детальну перевірку.

Сигнали тривоги

Відбір декларацій для верифікації може проводитися за такими сигналами тривоги:

- Сигнали тривоги в поданій формі (наприклад, великі суми заборгованості перед фізичними особами або близькими родичами; високий дохід від консультаційних послуг або з таких джерел, як подарунки та спадщина).
- Сигнали тривоги за результатами порівняння з інформацією за попередні періоди (наприклад, невідповідність змін в активах та доходах у динаміці з урахуванням заборгованості; значні зміни розміру активів, зобов'язань та доходів у динаміці).
- Сигнали тривоги за результатами перевірки інформації із зовнішніх джерел (наприклад, агентство з питань декларування може співставити список декларантів з іменами в реєстрі юридичних осіб для виявлення розбіжностей між задекларованими/прихованими даними про перебування на високих посадах у приватному секторі та даними реєстру юридичних осіб).

Звинувачення (скарги чи повідомлення), отримані від громадян та опубліковані в ЗМІ.

Деякі агентства використовують обвинувачення, отримані від громадян чи опубліковані в ЗМІ, як підставу для проведення негайної поглибленої верифікації. Публічні звинувачення є підставою для проведення поглибленої верифікації в багатьох, проте не в усіх країнах. У деяких випадках агентства отримують величезну кількість звинувачень, а відтак, змушені перевіряти та пріоритезувати їх. Наявність та обсяги публічного доступу до декларацій також суттєво впливають на надійність інформації, що надходить від громадськості та ЗМІ, а також можливість використання такої інформації у верифікації.

Критерій ризику

Цей підхід ґрунтується на припущенні, що деякі посади, установи та повноваження чи функції пов'язані з вищими ризиками корупції чи конфліктів інтересів для декларанта. Так, посилена перевірка застосовується до декларацій таких категорій декларантів:

- Декларантів, які мають повноваження щодо ухвалення рішень під час проведення державних тендерів на великі суми.
- Декларантів, які відповідають за проведення масштабних операцій із державним майном та ресурсами (наприклад, підписання договорів про видобування природних ресурсів чи приватизацію).
- Декларантів, які працюють в установах чи департаментах, де було виявлено порушення (наприклад, за даними вищого органу аудиту).
- Декларантів з ліцензійними та регуляторними повноваженнями в стратегічних галузях (банківській, енергетичній, телекомунікаційній).
- Декларантів, які перебувають на посадах, пов'язаних із корупцією (тобто особи, які обіймали такі посади в минулому, є фігурантами проваджень за фактом корупції).

- Декларантів, які перебувають на посадах, що характеризуються високим рівнем ризику в розрізі відмивання грошей (щодо яких, наприклад, було виявлено факти корупції).
- Декларантів, які перебувають на посадах, що характеризуються високим рівнем ризику за результатами внутрішнього аналізу ризику в інших галузях (таких як податкова).
- Декларантів, які перебувають на посадах, що в минулому обіймали особи, до яких застосовувалися санкції за порушення вимог у сфері фінансового декларування.

Цей набір критеріїв (тобто комбінація: випадкова вибірка, ієрархія, сигнали тривоги, скарги, статті в ЗМІ та ризики) не обов'язково потрібно застосовувати в усіх системах верифікації. Для визначення відповідної комбінації критеріїв та, що не менш важливо, кількості декларацій, які зможуть пройти детальну перевірку у своїй країні, спеціалісти-практики можуть керуватися такими даними:

- Кількість декларантів.
- Час та ресурси, необхідні для проведення поглибленої верифікації однієї декларації.
- Наявність персоналу з відповідною кваліфікацією для проведення верифікації (навіть якщо для проведення верифікації виділено велику кількість працівників, такі працівники можуть не мати потрібних знань – навичок фінансового аналізу, розуміння різних наслідків конфліктів інтересів та призначення різних типів інвестиційних інструментів).
- Тип системи декларування – паперовий чи електронний.
- Рівень автоматизації процесу верифікації (те, що декларації заповнюються в електронному вигляді й відповідна інформація передається до бази даних, не означає, що процес верифікації є автоматичним. Виявлення порушень та сигналів тривоги в одному циклі декларування або в динаміці потребує запровадження відповідних процесів і формул та/або забезпечення доступу до інформації в державних реєстрах та базах даних).
- Простота визначення декларантів, які характеризуються високим рівнем ризику, наприклад, тих, які мають повноваження при ухваленні рішень під час проведення державних тендерів на великі суми.

Процес верифікації

Верифікація може проводитись із застосуванням чималої низки методів:

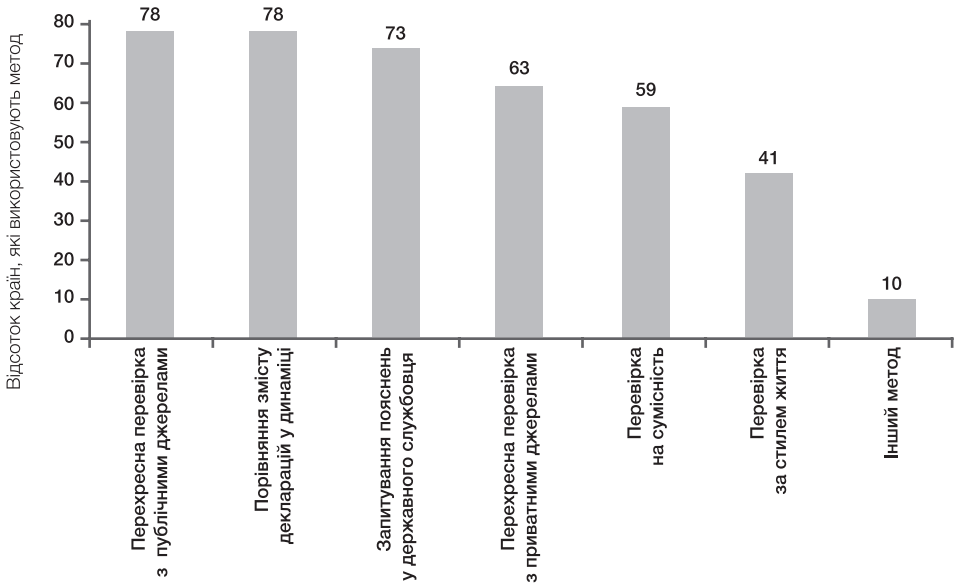
- Перевірка внутрішньої відповідності та правдоподібності інформації, що міститься в декларації.
- Порівняння декларацій державного службовця за різні роки.
- Перевірка сумісності задекларованих статей (посад і капіталу) з повноваженнями декларанта та відсутності конфліктів інтересів, пов'язаних з ними.
- Перехресна перевірка з інформацією інших державних установ (наприклад, реєстром нерухомості, базою даних податкових та митних органів тощо).
- Перехресна перевірка з інформацією приватних установ (наприклад, про банківські операції чи договори з банками).

- Запит роз'яснень чи документів у самого державного службовця (рахунків-фактур, контрактів та відомостей про нарахування заробітної плати), необхідних для проведення верифікації.
- Проведення перевірок відповідності задекларованої інформації та стандартів життя державних службовців за їхнім «стилем життя» (шляхом здійснення візитів до них додому чи інших перевірок).

Не всі ці процеси потрібно застосовувати одночасно. Насамперед можна провести перевірку великої кількості декларацій на невідповідності (зміна доходу в динаміці або суттєві розбіжності в змінах доходів та активів у динаміці). Зменшивши кількість декларацій зазначеним способом, можна зосередитися на деклараціях, у яких було виявлено невідповідності, та провести перехресну перевірку задекларованої інформації з інформацією інших установ (даними реєстру юридичних осіб чи податкової адміністрації).

> Не всі зазначені методи потрібно застосовувати в процесі верифікації одночасно.

РИСУНОК 5.4. Спеціалісти-практики використовують для проведення верифікації різноманітні методи



Примітка. Приблизні відсоткові значення, розраховані на основі аналізу даних 41 країни в Групі 2, де процеси верифікації відсутні.

Дані на рисунку 5.4 демонструють, що різні країни використовують різні методи верифікації. Найбільш поширеними серед них є: перехресна перевірка з публічними даними, порівняння декларацій у динаміці та запит роз'яснень у державного службовця. У багатьох випадках країна використовує більш ніж один метод верифікації. Так, агентство в одній із країн перевіряє: зміст декларацій за різні роки; статті декларацій на наявність потенційних конфліктів інтересів; а також проводить перехресну перевірку задекларованої інформації з інформацією державних та приватних установ і запитує роз'яснення в самого декларанта. В іншій країні набір методів верифікації включає: по-

рівняння задекларованих даних за різні роки, перевірку задекларованої інформації на наявність потенційних конфліктів інтересів та запитування роз'яснень у декларанта.

Кількість методів, які агентство використовує в процесі верифікації, та кількість декларацій, які проходять цей процес, залежать від багатьох факторів. У деяких країнах, де ми працювали, можливість проведення перехресної перевірки задекларованої інформації з інформацією приватних установ (наприклад, інформацією про банківські операції) не передбачено законодавством. До того ж, в одній із країн навіть після імплементації законодавства про фінансове декларування закони про банківську таємницю обмежили доступ агентства з питань декларування до будь-яких банківських даних без відповідної постанови суду.

В інших країнах перехресну перевірку задекларованої інформації з даними реєстрів або державних установ може бути проведено для деяких декларацій унаслідок відсутності даних в електронній формі або централізованих даних; з огляду на це виникає потреба надсилати запити до кожного регіонального підрозділу відповідного реєстру.

Якщо декларації подаються в паперовій формі, тоді можна перевірити значно менше декларацій, ніж в умовах електронного декларування. Ще один фактор, який відіграє важливу роль, – чи є будь-який із процесів, що відбуваються під час верифікації, автоматичним. Згідно з даними досліджень, проведених у 52 країнах, близько 29% із 41 країни, які мають систему верифікації, автоматизували деякі з процесів, що відбуваються під час верифікації. При цьому ймовірність того, що автоматизовані процедури використовуються ще якимись країнами, є вкрай малою.

Якщо в системі декларування не використовуються всі зазначені операції або якщо система не може застосовувати ці операції до великих обсягів декларацій, це не означає, що така система є неефективною. Як уже було зазначено раніше, поступова імплементація – ключ до успіху. Тобто імплементація має бути своєрідним «марафоном», а не «спринтом». Інакше кажучи, комплексна система верифікації не створюється за один день, і багато умов, необхідних для її створення, не залежать або лише незначною мірою залежать від агентства з питань декларування (наприклад, те, яка інформація міститься в державних реєстрах або якою є якість такої інформації). Поетапний підхід є особливо важливим на ранніх етапах функціонування системи фінансового декларування. Інші базові елементи системи – ефективна система збору, ефективний процес забезпечення виконання обов'язку декларування та форма бланка декларації, що містить питання, необхідні для проведення верифікації, – повинні бути на своїх місцях до того, як розпочнеться проведення власне верифікації. У багатьох випадках на початкових етапах функціонування системи декларування для створення цих базових елементів докладаються всі зусилля, тоді як верифікації приділяють недостатньо уваги.

Що відбувається в разі виявлення порушень?

Процес верифікації ґрунтується на вимогах та цілях агентства з питань фінансового декларування. Існує кілька способів реагування на виявлені порушення:

- Застосування адміністративних санкцій за результатами процесу верифікації.
- Передача результатів верифікації іншим установам для застосування санкцій та вжиття подальших заходів.
- Надсилання повідомлень правоохоронним органам для проведення розслідувань і проваджень.[32]

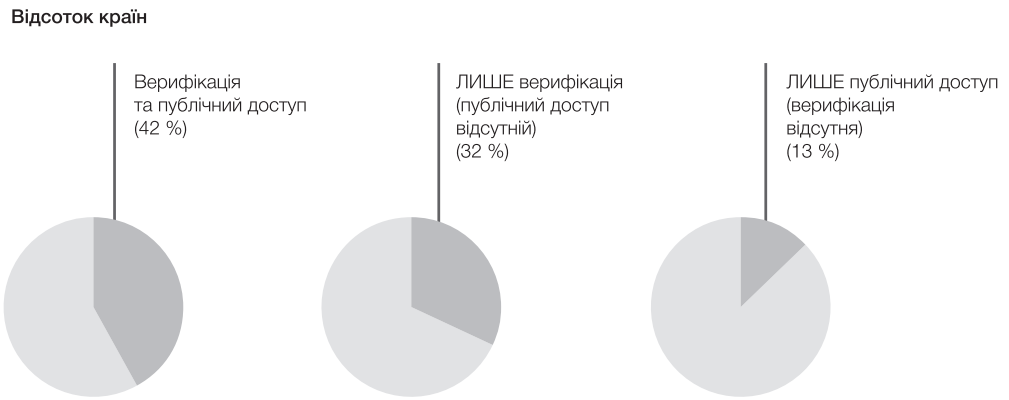
Великий пробіл ґрунтується на вимогах та цілях агентства з питань фінансового декларування.

Функції агентства, яке застосовує санкції – прямо чи опосередковано, та агентства, що проводить аналіз, виявляє сигнали тривоги й передає отриману інформацію іншим установам для вжиття подальших заходів, суттєво відрізняються за масштабом і складністю. Функції агентства щодо верифікації та застосування санкцій визначають сферу його компетенції. Так, агентство, відповідальне за відкриття справ або застосування санкцій, повинно мати ширшу компетенцію, ніж агентство, відповідальне лише за перевірку.

Публічний доступ та верифікація

Зв'язок між публічним доступом та верифікацією в системі декларування може мати три способи вирішення. Перший спосіб: публічний доступ до змісту декларацій існує одночасно з процесом верифікації та доповнює його. Другий спосіб: процес верифікації відбувається в умовах відсутності механізмів публічного доступу. Третій спосіб: забезпечено публічний доступ, однак процеси верифікації – відсутні. На рисунку 5.5 продемонстровано кількість країн, де існують усі три сценарії, у відсотковому вираженні.

РИСУНОК 5.5. У багатьох країнах верифікація доповнюється публічним доступом



Примітка. Приблизні відсоткові значення, розраховані на основі аналізу даних 153 країн.

З точки зору вдосконалення системи верифікації,[33] рекомендованим є перший сценарій, за якого публічний доступ і верифікація доповнюють одне одного. Надаючи публічний доступ до всієї задекларованої інформації, агентство з питань декларування, у певному

[32] Детальніший аналіз питання застосування санкцій міститься в главі 7.

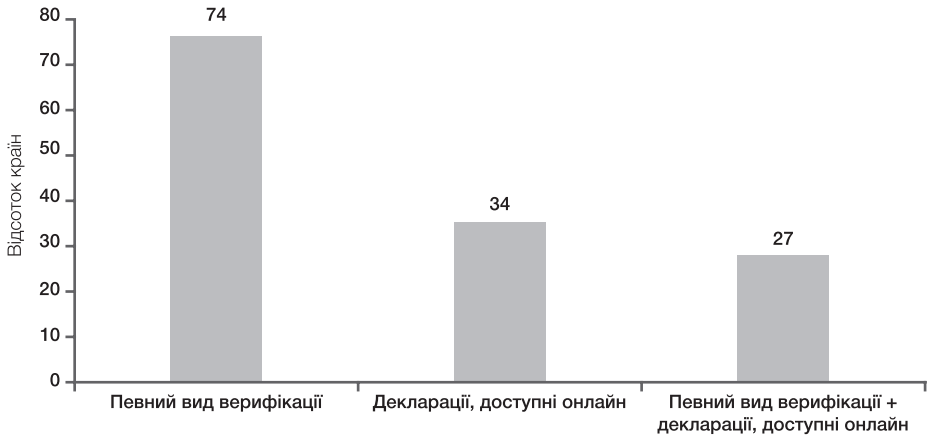
[33] Користь публічного доступу для верифікації та інших процесів див. у главі 6.

сенсі, збільшує кількість свого персоналу без жодних додаткових витрат. Так, у країнах, де існують і публічний доступ, і верифікація, ЗМІ та громадські організації починають аналізувати задекларовану інформацію одразу ж після її оприлюднення. Агентству з питань декларування в столиці може бути складно встановити, що, наприклад, начальник регіональної митниці живе не на чесно зароблені кошти. Тоді як журналіст, який живе та працює у відповідному регіоні, зробить це з легкістю. Той факт, що начальник митниці живе у великому маєтку, будівництво якого розпочалося невдовзі після його призначення на відповідну посаду, дуже важко приховати від місцевої громади.

Такий спосіб має найбільшу користь, коли громадянське суспільство та журналісти, які проводять розслідування, мають безперешкодний доступ до відповідної інформації через, наприклад, онлайн-систему.

У країнах з безперешкодним доступом до основної частини задекларованої інформації спеціалісти-практики відзначають користь такого підходу для процесу верифікації. Однак, як показано на рисунку 5.6, імплементація верифікації та публічного онлайн-доступу досі потребують певного вдосконалення.

РИСУНОК 5.6. Перспективи вдосконалення імплементації верифікації та публічного доступу



Примітка. Приблизні відсоткові значення, розраховані на основі аналізу даних 153 країн.

Наведені факти не означають, що верифікація не може бути ефективною без публічного доступу до інформації. Відсутність публічного доступу просто позбавляє спеціалістів-практиків потужного інструменту верифікації. Окрім цього, як детально розглянуто в главі 6 (про публічний доступ), користь у процесі верифікації – не єдина перевага публічного доступу, яку слід враховувати, приймаючи рішення про його надання. На практиці публічний доступ може позитивно впливати на систему фінансового декларування багатьма іншими способами.

Деякі країни обрали третій спосіб, за якого публічний доступ (у деяких випадках дуже широкий) надається за відсутності будь-якого інституціоналізованого механізму верифікації. Цей спосіб ґрунтується на очікуванні, що моніторинг змісту декларацій бу-

дуть здійснювати громадянське суспільство та ЗМІ. Окрім цього, фінансові декларації можуть використовуватись у рамках ширшої антикорупційної діяльності прокуратури та слідчих органів. Незважаючи на те, що громадськість та ЗМІ в багатьох випадках можуть виявляти деякі порушення та невідповідності, вони не здатні забезпечити такий рівень ефективності, як державна установа з повноваженнями верифікації. Це пояснюється тим, що громадськість та ЗМІ не мають доступу до недержавних реєстрів та баз даних і їхня діяльність обмежується багатьма іншими факторами. Разом з цим, незважаючи на те, що прокуратура та інші слідчі органи можуть використовувати фінансові декларації для боротьби з корупцією, вони не наділені повноваженнями аналізу змісту декларацій за відсутності підозр щодо скоєння корупційних правопорушень.

Міжвідомча співпраця для ефективної верифікації

Картування джерел інформації для верифікації (внутрішніх і закордонних)

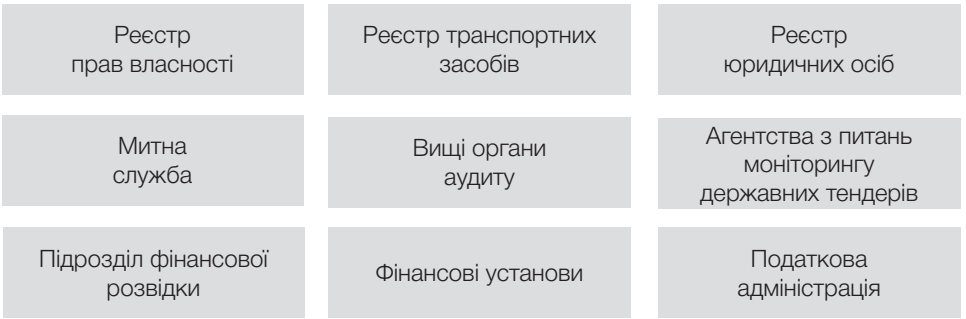
Доступ до надійних реєстрів, баз даних та, загалом, інформації установ державного та приватного сектору – важливий показник, який впливає на результативність роботи системи верифікації.

Інформація з таких джерел може бути корисною в різних процесах верифікації. Наприклад, реєстри компаній можуть використовуватися для визначення сумісності задекларованих державним службовцем видів діяльності та капіталу з повноваженнями такого службовця. База даних податкової адміністрації, так само як і реєстри прав власності та транспортних засобів, можуть використовуватися для цілей перехресної перевірки задекларованої інформації та інформації відповідних органів (наприклад, виявлення фактів приховування інформації, навмисного перевищення задекларованих сум або надання недостовірної інформації). Інформація фінансових установ може допомогти визначити достовірність задекларованої інформації про банківські рахунки чи інші форми інвестицій.

Інформація вищих органів та агентств з питань аудиту, які здійснюють моніторинг державних тендерів, може використовуватися для цілей комплексного аудиту фінансових декларацій, а також визначення фінансових декларацій, які характеризуються високим рівнем ризику та є пріоритетними для цілей верифікації. Так, агентство з питань фінансового декларування може використовувати інформацію вищих органів аудиту для визначення державних установ, у яких було виявлено порушення, та проведення детальнішого аналізу декларацій державних службовців, які працюють у таких установах. Окрім цього, результати аудиту можуть допомогти у верифікації змісту декларацій.

Корисним засобом у контексті верифікації є картування усіх джерел інформації, з яких можна отримати важливу інформацію за різними категоріями декларації. Так, наприклад, можна спробувати відповісти на питання: яке джерело інформації можна використати для перевірки даних, що містяться в розділі X (наприклад, нерухомість)? Див. рисунок 5.7.

РИСУНОК 5.7. Джерела інформації для верифікації



У багатьох країнах державні службовці зобов'язані декларувати і ті активи, якими вони володіють у країні, і ті, які вони мають за кордоном. Унаслідок цього в процесі картування може виникати інше питання: які достовірні джерела інформації є за кордоном та як можна отримати таку інформацію?

Відкриті джерела інформації (доступні для широкого загалу онлайн – або безкоштовно, або за спеціальну плату) є безцінними для спеціалістів-практиків. У деяких країнах дані про нерухомість та реєстри юридичних осіб надаються онлайн (наприклад, в ОАР Гонконзі, Китаї). Окрім державних і місцевих реєстрів юридичних осіб існують також приватні міжнародні ресурси, які збирають у багатьох країнах інформацію, що може допомогти в отриманні необхідних даних.

Через використання таких джерел інформації виникають деякі практичні труднощі, які слід враховувати. Так, у деяких федеративних країнах реєстри юридичних осіб та прав на нерухомість не централізовано на державному рівні. Та сама проблема виникає у випадках, коли доступ до даних про нерухомість надається лише на місцевому рівні (наприклад, на рівні міста).

Агентства з питань фінансового декларування не мають таких каналів міжнародної співпраці, як підрозділи фінансової розвідки (ПФР), поліція та прокуратура. Це обмежує можливості отримання інформації чи розвідданих про закордонні активи. Утім, це не заважає агентству з питань декларування виходити на контакт із закордонними колегами для отримання порад щодо використання відкритих джерел інформації або інших наявних баз даних.

Пріоритезація джерел інформації

Наступний крок після проведення картування джерел інформації для верифікації – визначення їхньої пріоритетності. Наприклад, реєстр юридичних осіб може бути корисним для перехресної перевірки інформації про державних службовців, які займають високі посади в приватному секторі. Однак при використанні такої інформації потрібно врахувати деякі важливі практичні нюанси. Наприклад, у деяких випадках інформація з реєстру надається лише в паперовій формі під час особистого візиту до офісу реєстру. Або, як у деяких країнах, інформація з одного реєстру може вільно нада-

ватись агентству, тоді як для отримання інформації з іншого реєстру необхідно надати відповідне судове розпорядження. Ці особливості необхідно враховувати в процесі картування джерел інформації та визначення їхньої пріоритетності. Як продемонстровано на рисунку 5.8, існують деякі загальні особливості.

РИСУНОК 5.8. Пріоритезація інформації

Чи існують правові перешкоди для отримання інформації?

У багатьох країнах фінансові установи та податкова адміністрація не надають своєї інформації для верифікації фінансових декларацій. У дуже небагатьох країнах інформацію фінансових установ (зокрема, інформацію про банківські рахунки) можна отримати, проте лише у випадках, коли є ознаки певних порушень (наприклад, звинувачення в недостовірності задекларованих даних або необґрунтовані зміни статків). Іноді податкова адміністрація може надавати свою інформацію для цілей перехресної перевірки – навіть до моменту виявлення порушень або сигналів тривоги.

Багато спеціалістів-практиків вважають інформацію, яку ПФР отримує від фінансових установ (таку як звіти про підозрілі операції), а також результати проведеного ПФР аналізу потенційними джерелами інформації для верифікації. Основною перешкодою для використання такої інформації агентствами з питань декларування є те, що ПФР має право надавати результати аналізу лише правоохоронним органам для використання в справах, пов'язаних з боротьбою з відмиванням коштів.

Скільки часу необхідно для отримання доступу до інформації?

Необхідний для отримання інформації час залежить від двох факторів – формату такої інформації та механізму доступу.

Те, у якій формі – паперовій чи електронній – доступна інформація, має важливе значення для цілей пріоритезації. Навіть при невеликій кількості декларантів паперові дані з реєстрів чи інших джерел інформації не використовуються для регулярної перевірки всіх декларацій. Проте, незважаючи на часову витратність, такі дані можуть використовуватися під час комплексного аналізу інформації з декларацій, що характеризуються найвищим рівнем ризику, або декларацій, у яких попередньо було виявлено ознаки надання недостовірної інформації.

Час, потрібний для отримання інформації, може визначатися відповідно до процесу, який для цього використовується. Нами було зафіксовано такі сценарії:

- Персонал агентства з питань фінансового декларування має прямий доступ до електронної бази даних або реєстру іншого державного органу.
- Для отримання певної інформації персонал агентства з питань фінансового декларування має подавати офіційний письмовий запит до іншого центрального державного органу.
- Для отримання певної інформації персонал агентства з питань фінансового декларування має подавати офіційний письмовий запит до регіональних підрозділів іншого державного органу (така процедура застосовується у випадках, коли інформацію не централізовано на державному рівні. Для отримання необхідної інформації агентство має зв'язатися з усіма регіональними та місцевими підрозділами реєстру прав власності чи податкової адміністрації).

Правило, яке слід використовувати для вибору одного з цих сценаріїв, подібне до того, що застосовується при визначенні форми декларування (електронної чи паперової): чим більше часу займає отримання інформації, тим рідше таку інформацію потрібно використовувати для перевірки великої кількості декларацій.

Наскільки надійною та достовірною є інформація?

Спеціалісти-практики повинні завжди враховувати, чи відповідає цінність інформації ресурсам, які необхідно витратити, щоб отримати таку інформацію. Наприклад, у деяких країнах реєстри юридичних осіб чи нерухомого майна можуть бути ненадійними внаслідок нестачі даних, внесення до них завідомо недостовірної інформації або неналежного їх зберігання.

Забезпечення ефективної міжвідомчої співпраці

Інвестиції в міжвідомчу співпрацю приносять чималий дохід в процес верифікації. Із зазначеного стає зрозуміло, що процес верифікації може залежати не лише від агентства з питань декларування (див. виноску 5.1). Чітка процедура запитування інформації та доступу до неї може визначатись у меморандумах про взаєморозуміння між відомствами. Регулярний діалог між спеціалістами агентства з питань фінансового декларування та інших органів також сприятиме ефективній співпраці.

Постійна взаємодія допоможе побудувати довіру та забезпечить досконале розуміння операційних потреб і обмежень кожної з установ. Така взаємодія надає можливість визначити шляхи оптимізації процесу доступу до інформації, а також їхнього розширення за рахунок нових каналів співпраці. Наприклад, спеціалісти агентства з питань фінансового декларування можуть дізнаватися та користуватися можливостями, які відкриваються з переходом на електронні бази даних або змінами структури інформації в інших установах. Постійна взаємодія також може допомагати виявляти перешкоди в співпраці, для усунення яких потрібно внести зміни до законодавства.

ВИНОСКА 5.1. Верифікація за кордоном: міжнародна співпраця та відкриті джерела

На сьогодні частка агентств з питань декларування, які обмінюються інформацією з аналогічними агентствами за кордоном (навіть не на постійній основі), є надзвичайно малою. Разом з цим при побудові систем верифікації країни все частіше мають справу з труднощами у верифікації активів та майнових прав, якими державні службовці володіють за кордоном. Загалом, офіційні (взаємна правова допомога) або неофіційні (розвіддані) канали обміну інформацією існують для спрощення збору інформації в кримінальних справах;[a] відповідно, вони можуть здаватися не настільки стандартним засобом збору інформації для верифікації декларацій, як, наприклад, адміністративна процедура. Незважаючи на те, що в деяких країнах процедура верифікації може мати кримінальні наслідки, верифікація здебільшого вважається адміністративною процедурою. У разі виявлення під час верифікації ознак кримінального правопорушення більшість агентств з питань фінансового декларування передають справу до прокуратури для проведення офіційного розслідування.

Дуже мало країн займаються пошуком інформації у відкритих джерелах (тобто здійснюють пошук, відбір та отримують інформацію з публічно доступних ресурсів). Використання такої інформації не виключає потреби контактування із закордонними колегами. Так, агентство з питань фінансового декларування, яке звертається за допомогою, може не знати про існування певного відкритого джерела, бути не впевненим у якості інформації або потребувати допомоги в розумінні структури інформації. У таких випадках агентство з питань фінансового декларування цільової країни може надати важливі поради щодо того, як найкраще використовувати інформацію з відкритих джерел.

В інших випадках агентству з питань фінансового декларування може бути потрібна інформація, до якої аналогічне агентство в іншій країні має постійний доступ. Розглянемо простий приклад: країна А в контексті свого процесу верифікації має доступ до реєстру прав власності. Країні В потрібно перевірити, чи є в державного службовця майно в країні А. За умови існування каналів обміну інформацією агентство в країні В може зв'язатися зі своїми колегами в країні А та з легкістю отримати необхідну інформацію.

Звісно, існують значно складніші ситуації, коли агентство не має прямого доступу до запитуваної інформації. Однак ані такі ситуації, ані будь-які інші не обмежують можливості налагодження каналів обміну інформацією.

Згідно з результатами нещодавнього дослідження ефективності застосування міжнародних інструментів обміну даними існують три способи організації обміну даними: на основі багатосторонньої конвенції, на основі виконавчого чи адміністративного договору або на основі двостороннього чи багатостороннього меморандуму про взаєморозуміння (Хоппе, 2014 р.). Усі ці опції мають різний рівень складності та передбачають наявність різного рівня політичної підтримки. У будь-якому разі відповідний документ повинен визначати: ціль та сферу застосування досягнутих домовленостей; інформацію, на яку він поширюється; обмеження у використанні інформації; можливості відхилення запиту; а також врегульовувати питання конфіденційності, захисту даних, витрат, мови тощо.[b]

ВИНОСКА 5.1. Верифікація за кордоном: міжнародна співпраця та відкриті джерела (продовження)

При підписанні документа про обмін даними для цілей верифікації фінансових декларацій необхідно врахувати багато нюансів – такий документ повинен відповідати вимогам законодавства про приватність та захист даних і нормам національного законодавства. Зокрема, необхідно враховувати, чи передбачено використання таких інструментів національним законодавством та чи може збір ключової інформації для верифікації вплинути на цінність декларацій. Таким чином, у процесі аналізу доцільності створення документа про обмін даними користь, яку можна отримати від такого документа в боротьбі з корупцією, має співставлятися з труднощами, які він спричинятиме.

[a.] Детальнішу інформацію щодо міжнародної співпраці див. у праці Брюна та інших (2011 р.), глава 7.

[b.] Проект Меморандуму про взаєморозуміння див. за посиланням: http://www.respaweb.eu/11 /library#respa-publications-and-research-18.

Використання електронних засобів верифікації

Сьогодні все більше країн розглядають можливості підвищення автоматизації або запровадження електронних інструментів на різних етапах процесу декларування. Як уже було зазначено, перехід на електронні процеси може полегшити процес декларування шляхом: (a) створення онлайн-бази даних декларантів та зменшення, таким чином, навантаження, пов'язаного із заповненням та зберіганням декларацій; (b) надання декларантам можливості подавати декларації онлайн та спрощення процесу як для державних службовців, так і для компетентного агентства; (c) створення автоматичної системи верифікації для виявлення сигналів тривоги або навіть підозрілих декларацій. Незважаючи на відсутність загального моніторингу та оцінки системи фінансового декларування в багатьох країнах, імплементації електронної системи управління даними може бути достатньо для вдосконалення внутрішніх процесів аналізу та розвідки. Це можна врахувати при вдосконаленні поточних систем. Проте, незважаючи на користь зазначеного інструменту, слід розуміти й проблеми, які можуть виникати внаслідок підвищення рівня автоматизації.

Електронні компоненти, які вбудовуються в процес фінансового декларування, можуть мати різний рівень охоплення та складності. Розглядаючи питання автоматизації, компетентне агентство має розуміти свої можливості в розрізі кількості та якості даних, що будуть надходити від декларантів. Так, наприклад, може бути запроваджено автоматизовану систему верифікації, яка ґрунтується на факторах ризику та сигналах тривоги. Систему може бути налаштовано таким способом, щоб відбирати декларації для подальшої перевірки на основі, наприклад, того факту, що задекларована купівельна вартість транспортного засобу є вищою за дохід декларанта. Автоматичний пошук на зразок цього може дати змогу проводити ретельнішу перевірку або збільшити щорічну кількість верифікацій. Однак для цього форма декларації повинна мати дизайн, який дозволить легко знаходити необхідну інформацію. Якщо кінцевою метою є повна автоматизація процесу верифікації, процес переходу (або оригінальна концепція нових систем) повинен зосереджуватися насамперед на основі системи декларування – формі.

Навіть якщо процедура подання в країні є повністю автоматизованою, її ефективність може обмежуватися відсутністю систематичного процесу верифікації електронних декларацій. У таких випадках, навіть в умовах підвищення ефективності процесу подання, потрапляючи до агентства з питань декларування для верифікації або перевірки на дотримання вимог законодавства, на декларації чекає серйозна перешкода. Відбирається лише невелика кількість декларацій, які роздруковують і в паперовому вигляді надсилають на перевірку спеціалістам з верифікації. Незважаючи на те, що запровадження електронних інструментів є корисним на будь-якому етапі процесу верифікації, вдаючись до таких дій, необхідно враховувати всі аспекти системи декларування.

Дуже поширена проблема на шляху до повної автоматизації процесу верифікації – можливість порівнювати інформацію в деклараціях з інформацією в зовнішніх базах даних та виявляти невідповідності. Здатність здійснювати такі порівняння/виявлення за допомогою електронних засобів може суттєво підвищити показник виявлення неправдивих декларацій у процесі верифікації порівняно з показником, якого можна досягнути при здійсненні перевірки вручну. Це пояснюється тим, що перехресну перевірку проходитимуть усі декларації. Однак для цього потрібно стандартизувати інформацію в усіх базах даних та надати агентству доступ до відповідних зовнішніх баз даних. Ці умови рідко виконуються на практиці одночасно.

Насамкінець, на шляху до повного переходу на електронну й автоматизовану систему існують дві реальні та доволі складні перешкоди правового характеру. Перша, як уже було зазначено, – це наявність в агентства з питань декларування доступу до зовнішніх баз даних – реєстрів, податкової служби та банків. У багатьох випадках агентства з питань фінансового декларування не мають такого доступу, а якщо й мають – повинні щоразу спеціально подавати запит на отримання необхідної інформації. В обох зазначених випадках автоматична верифікація – неможлива. Отримання інформації про банківські рахунки – ще складніше завдання. Згідно із законодавством про банківську таємницю, яке діє в багатьох країнах, інформація, що зберігається в банках, надається лише за наявності відповідної постанови суду або в разі проведення розслідування. Друга перешкода стосується процесу подання. Щоб подати в електронній формі декларацію, яка матиме правову силу, декларант повинен мати змогу використовувати електронний цифровий підпис. Частково це питання має правовий характер, оскільки в багатьох випадках правовий статус електронного цифрового підпису повинен бути прописаний у законодавстві. Декларації можна подавати онлайн і без електронного цифрового підпису, проте одночасно з цим подається і паперова копія декларації, на основі якої проводять верифікацію. Таким чином, нівелюються численні переваги онлайн-декларування.

Електронні й автоматизовані системи все частіше використовуються у сфері фінансового декларування. Незважаючи на те, що їхнє використання, безсумнівно, є позитивним явищем для фінансового декларування в цілому, не слід недооцінювати умови, які для цього потрібні. Для ефективної автоматизації системи всі елементи процесу повинні функціонувати належним способом та бути спроектованими так, щоб давати змогу перейти на повністю автоматизовану електронну систему.

Глава 5. Ключові рекомендації

- Верифікація має пріоритетне значення для імплементації ефективної системи фінансового декларування. Верифікація – надзвичайно важливий процес, під час якого виявляється цінність зібраних інформації та даних.
- Головна мета процесу верифікації – забезпечити подання декларантами достовірної інформації (даних, які є повними та відображають реальний стан справ).
- Очікування щодо процесу верифікації повинні бути реалістичними. Результативність процесу верифікації залежить від багатьох складових – ефективності форми декларації, надійності реєстрів та баз даних, які використовуються для перехресної перевірки інформації. Важливе значення має управління очікуваннями, оскільки багато факторів є не підконтрольними агентству з питань фінансового декларування.
- Незалежно від рівня ресурсного забезпечення, створення ефективної системи верифікації може і має бути пріоритетом. Застосовуючи ризик-орієнтований підхід або пріоритезуючи джерела інформації, можна отримати вагомі результати навіть при обмежених ресурсах.
- Відбір декларацій для верифікації має здійснюватися на основі критеріїв, які враховують і ресурсні обмеження, і цілі системи декларування. Такими критеріями можуть бути: випадкова вибірка, ієрархія декларантів, сигнали тривоги, скарги, статті в ЗМІ, ризики та звернення від інших державних органів.
- Досвід багатьох країн засвідчує, що потрібно забезпечувати певний рівень публічного доступу до задекларованої інформації. Утім, процеси верифікації можуть бути ефективними й за відсутності такого доступу.
- Також необхідно стимулювати міжвідомчу співпрацю, яка повинна бути невід'ємною частиною успішної системи декларування.
- Запровадження електронних інструментів може поглибити та розширити сферу охоплення й ефективність процесу верифікації.

Посилання

Ж.-П. Брюн, Л. Ґрей, К. Скотт та К. М. Стівенсон, 2011 р., *Посібник з повернення активів: керівництво для спеціалістів-практиків.* Вашингтон, округ Колумбія, Світовий банк (Brun, J.-P., L. Gray, C. Scott, and K. M. Stephenson. 2011. Asset Recovery Handbook: A Guide for Practitioners. Washington, DC: World Bank.).

Хоппе, Тільман, «Техніко-економічне обґрунтування міжнародних документів про обмін даними для цілей декларування доходів і активів», 2014 р., ReSPA (Регіональна школа державної адміністрації), Даниловград, Чорногорія (Hoppe, Tilman. "Feasibility Study on an International Instrument on Data Exchange for Income and Asset Declarations." 2014. ReSPA (Regional School of Public Administration), Danilovgrad, Montenegro).

Е. ван дер Дус де Віллебуа, Е. М. Голтер, Р. А. Гаррісон, Ч. В. Парк та Дж. Сі. Шерман, 2011 р., *Ляльководи: як корупціонери використовують правові структури, щоб приховувати вкрадені активи, та що з цим робити.* Вашингтон, округ Колумбія, Світовий банк (Van der Does de Willebois, E., E. M. Halter, R. A. Harrison, J. W. Park, and J. C. Sharman. 2011. The Puppet Masters: How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do about It. Washington, DC: World Bank).

6. На яких підставах та як слід надавати доступ до інформації, що міститься в деклараціях?

Якось журналіста зацікавив розкішний автомобіль, на якому один високопосадовець їхав на роботу. При спробі отримати доступ до його декларації, аби подивитися на будь-яку інформацію щодо транспортних засобів, журналіст дізнався, що декларації можуть пред'являтися лише за згоди державного службовця. Крім того, йому потрібно було подати відповідну заяву з поясненням причин, чому він бажає отримати доступ до інформації. Навіть не потрібно казати, що згаданий високопосадовець не надав своєї згоди, а декларація залишилася конфіденційною. Журналіст не знав, що робити. В інших країнах, аби подивитися на декларацію державного службовця, потрібен лише доступ до Інтернету.

Без сумніву, доступність інформації, що міститься в деклараціях державних службовців, є одним із найбільш делікатних рішень у розвитку системи декларування. Системи декларування загалом мають на меті сприяти прозорості та підзвітності; проте рівень прозорості задекларованої інформації є приводом для бурхливих дебатів.

Хоча може здаватися, що надання доступу громадськості до задекларованої інформації є втіленням сприяння прозорості, на практиці – усе зовсім не так просто. У деклараціях містяться відомості про власність та капіталовкладення державних службовців, які ті мають як приватні особи, що порушує питання приватності та безпеки. Отже, майже неминучим є початок дебатів з таких теоретичних питань: наскільки приватним є життя державного службовця? Чи до державних службовців під час їхньої державної служби мають застосовуватися такі самі норми приватності, що й до решти громадян? Чи є достатньо серйозними міркування безпеки, аби переважати над доступом до інформації?

Ця глава не надасть готових відповідей на ці питання.[34] Культура країни, контекст і нормативно-правова база дуже сильно впливають на підходи до питання прозорості. Проте ця глава зосереджуватиметься на практичних міркуваннях при імплементації громадського доступу до декларацій, надаючи при цьому нові дані про стан обміну подібною інформацією в усьому світі й пов'язані з цим нюанси.

[34] Детальнішу інформацію про це див. у StAR (2012 р.), сторінка 83 і далі.

У цій статті розглядається комплекс пов'язаних питань: чи потрібно оприлюднювати всю інформацію, що міститься в деклараціях? Як агентство має вирішувати, яку інформацію залишати конфіденційною? Наскільки доступною буде така інформація? Яким буде порядок доступу до інформації? Яким буде підхід агентства до обміну інформацією з іншими державними органами? У цій главі також розглядатимуться інші, більш практичні аспекти, які є ключовими в дебатах про публічний доступ, але наразі залишаються поза увагою суспільства.

Важливо зазначити, що розгляд питання щодо публічного доступу потребує фундаментального концептуального роз'яснення. Надання інформації, яка міститься в деклараціях, передбачає два чітко розрізнюваних аспекти: одним, що є найбільш очевидним, є надання інформації широкому загалу; другим є надання інформації іншим установам та органам. Надання інформації цим різним категоріям має різні цілі та потребує неоднакових підходів, які більш детально наводяться нижче в цій главі.

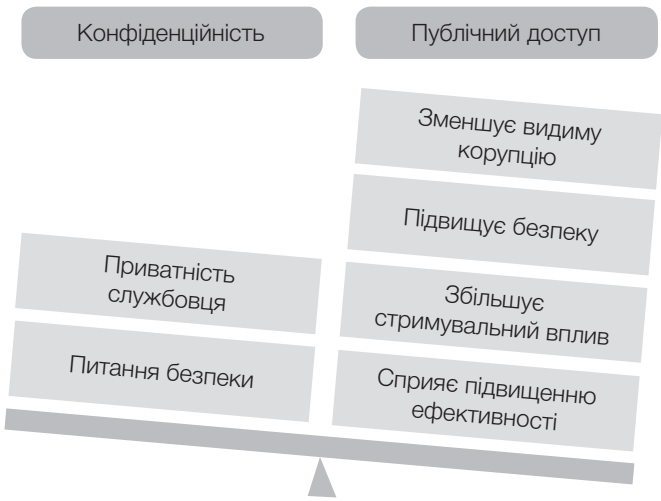
Громадський доступ до інформації

Відкритість є гарним антидотом проти обману, оскільки зменшує схильність до брехні.

Деякі стандартні аргументи на користь надання громадськості інформації (див. рис. 6.1) є такими:

- Наукові дослідження показали, що громадський доступ до задекларованої інформації пов'язується з меншим рівнем сприйняття корупції (Дьяконов та інші, 2009 р.).
- Доступ громадськості може посилити контроль. Надання загального доступу до інформації додає незліченну кількість очей, які можуть повторно перевіряти декларації державних службовців. Таким чином, незалежні гравці, а саме засоби масової інформації та громадські організації, можуть допомогти урядовим органам у їхній роботі із забезпечення цілісності та правдивості інформації.

РИСУНОК 6.1. Аналіз аргументів щодо громадського доступу



- Громадський доступ може збільшити й інші наслідки роботи систем декларування. Для незаконних дій не може бути кращого фактору стримування, аніж збільшення ймовірності бути спійманим.

Громадський доступ не лише сприяє виявленню порушень, а й додає елемент публічної ганьби правопорушника.

- Доступ до інформації також може підвищити ставки для агентства з питань декларування, оскільки результати його діяльності можуть стати питанням громадського контролю. Інформація з питань діяльності агентства, така як кількість перевірених декларацій, коефіцієнти відповідності та застосовані санкції, є такою, що взаємодоповнює та може сприяти подальшому зростанню ефективності.

Деякі з аргументів проти відкритого доступу до декларацій є такими:

- У деяких країнах громадський доступ до декларацій може вважатися зазіханням на приватність державного службовця, що, як дехто доводить, може стати перешкодою для бажання працювати в державному секторі.
- У країнах, які відчувають проблеми з безпекою, державні службовці вважають, що розкриття особистих адрес може становити загрозу їхній особистій безпеці та безпеці їхніх сімей, або що інформацію може бути використано для висування вимог стосовно викупу в регіонах, де поширене викрадення людей.

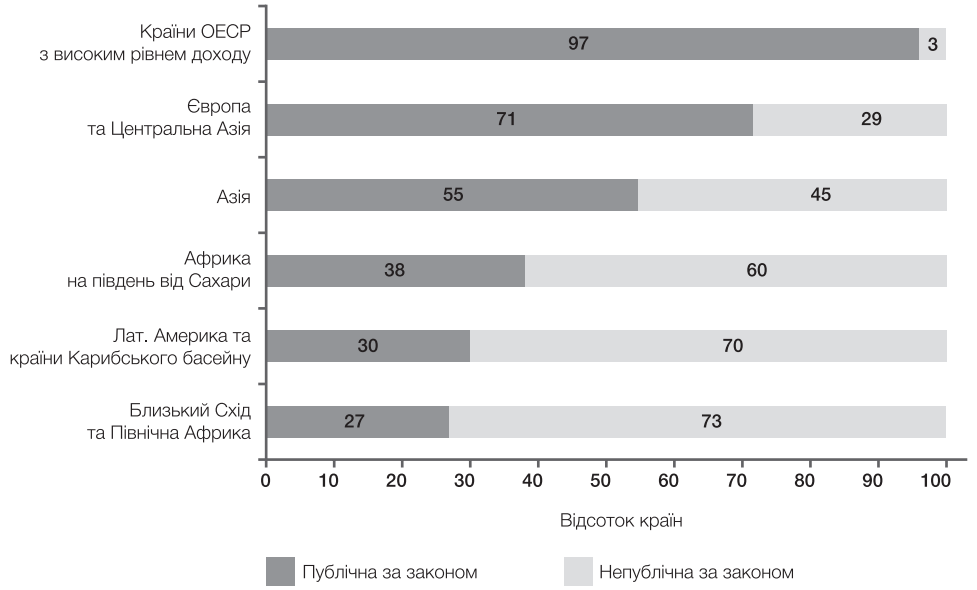
Оскільки обидві сторони порушують важливі аргументи, то корисно буде при цьому зосередитися на базовій меті доступу громадськості до інформації, що міститься в деклараціях. Розуміння цієї мети допоможе сформувати належний підхід до системи фінансового декларування.

Підходи до громадського доступу до інформації

Не вдаючись до подробиць, варіанти обміну інформацією мають тенденцію до зменшення в напрямку одного з таких підходів: вибір доступності такої інформації для громадськості (або зробивши доступною для громадськості всю інформацію в деклараціях, або оприлюднивши лише певні дані) або вибір конфіденційності (варіант, коли жодні дані не оприлюднюються). Серед країн, у яких проводилися дослідження, трохи більше половини (55%) вимагають або повного, або часткового доступу громадськості до задекларованої інформації. Якщо спостерігати за регіонами, то можна помітити, що доступ громадськості до задекларованої інформації поширений у країнах ОЕСР із високим рівнем доходів, у Європі та Центральній Азії (див. рисунок 6.2).

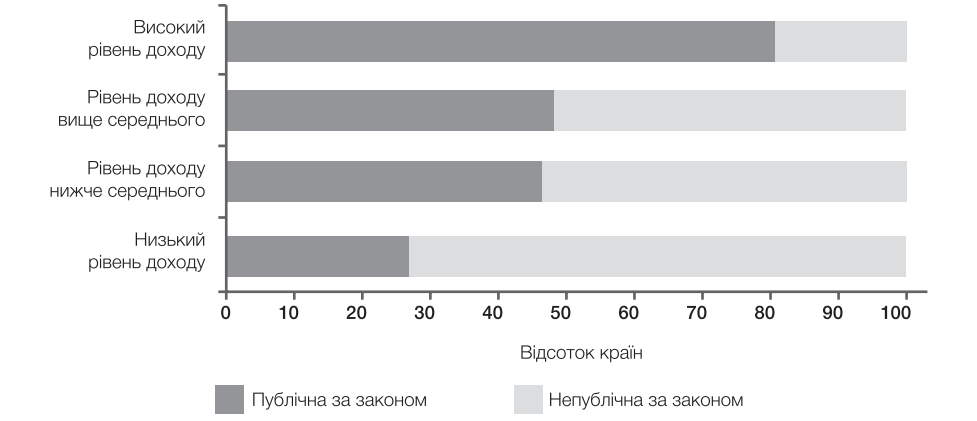
Подальший аналіз показує, що закріплений на законодавчому рівні громадський доступ до інформації має пряму залежність від доходів. Як показано на рисунку 6.3: чим вищий дохід країни – тим більші шанси, що публічне декларування закріплене в ній на законодавчому рівні.

РИСУНОК 6.2. Задекларована інформація, яка доступна громадськості згідно із законодавством, за регіонами



Примітка. ОЕСР = Організація економічного співробітництва та розвитку. Приблизні відсоткові значення на основі аналізу даних 153 країн.

РИСУНОК 6.3. Задекларована інформація, яка доступна громадськості згідно із законодавством, за доходами країн



Примітка. Приблизні відсоткові значення, розраховані на основі аналізу даних 153 країн.

Обрання власної позиції в дебатах щодо вибору між публічністю та конфіденційністю ще не є завершенням процесу прийняття рішень з цієї теми. Якщо не обрано варіант повного та необмеженого доступу громадськості, слід прийняти інші імплементаційні рішення. Роз'яснити деякі ще не порушені аспекти допоможуть два основоположні питання:

- Яку інформацію буде зроблено доступною? Тобто наскільки багато чи мало інформації буде доступно громадськості? І за якими критеріями будуть визначати, що нарешті має стати публічним?
- Наскільки доступними будуть такі дані? Тобто де громадськість зможе одержати ці дані? І яким буде порядок отримання до них доступу?

Яка інформація стане доступною?

Агентства з питань декларування надають громадськості та іншим органам цілу низку даних.

Відомості, що містяться в деклараціях державних службовців

Спектр інформації, що надається, є широким: від систем, за яких надається без купюр уся інформація, – до систем, за яких надається лише стислий опис у двох рядках. Поточна практика показує тенденцію до оприлюднення певної інформації, за якої в 42% країн надається лише частина відомостей, що містяться в деклараціях, а в 15% країн надається вся така інформація.[35] Ця тенденція означає те, що країни здебільшого намагаються надати перевагу прозорості, намагаючись при цьому задовольнити заперечення, пов'язані з приватністю та безпекою. Для визначення, яку саме інформацію слід оприлюднювати, зазвичай застосовують два підходи.

Підхід 1. Ухвалення рішення на основі змісту декларації

За цього підходу основним критерієм є тип інформації. Залежно від країни деяка інформація вважається приватною та надто делікатною, а тому має залишатися прихованою від громадськості. Наприклад, це означає надання доступу до інформації щодо назв банків, у яких держслужбовець зберігає свої вклади та перед якими має фінансові зобов'язання, але не до номерів рахунків. Іншим прикладом є оприлюднення вартості та розташування об'єктів нерухомості, але не адреси місця проживання держслужбовця.

Вибір правильного поєднання інформації, яку слід надавати та захищати, є справжнім викликом. В усіх випадках важливо уникати використання необхідності захисту певної інформації як приводу для скорочення обсягів інформації, що надається. Прозорість повинна бути пріоритетом; і навіть якщо певна інформація залишається під захистом, сама ідея полягає в тому, аби надати доступ до якомога більшого обсягу інформації для забезпечення прозорості та можливості для громадськості ознайомлюватися з деклараціями.

Підхід 2. Ухвалення рішення на основі типу посади державного службовця

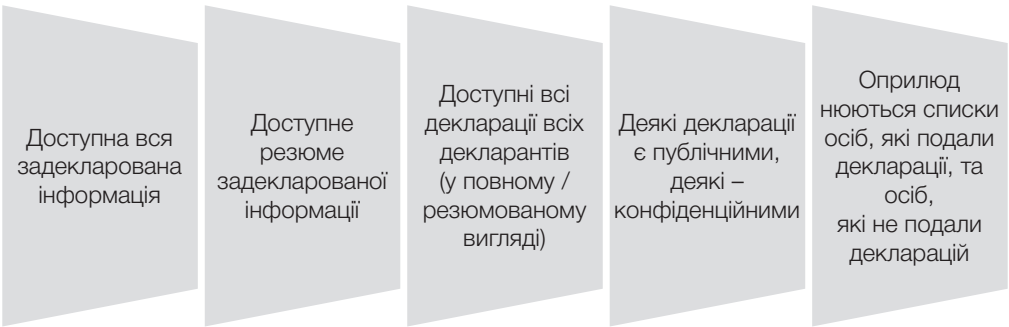
На відміну від першого підходу, основним критерієм тут є особа, яка заповнює декларацію. Рішення про оприлюднення інформації цілком ґрунтується на рангу державно-

[35] Приблизні відсоткові значення розраховано на основі даних 52 країн у вибірці, які надали відповідну інформацію.

го службовця або функціях, які він виконує. Наприклад, у певних країнах оприлюднюються лише декларації посадовців високого рангу.[36] Тип посади на державній службі також визначає метод надання доступу до інформації. Наприклад, агентство може обрати варіант оприлюднення декларацій посадовців високого рангу в мережі Інтернет, при цьому зробивши декларації держслужбовців нижчих рангів доступними лише в самому агентстві.

Ці два підходи можуть доповнювати один одного. Деякі країни обирають поєднання цих двох підходів для забезпечення доступу громадськості, при цьому враховуючи питання, що викликають занепокоєння. Приклади деяких із цих підходів показано на рисунку 6.4.

РИСУНОК 6.4. Підходи до доступу громадськості до інформації



Надання інформації про систему декларування

Аспектом оприлюднення декларацій, який часто оминають увагою, є додаткова перевага від надання інформації про сам процес декларування; це також показує, що на агентство з питань декларування також поширюються стандарти надання інформації. Інакше кажучи, агентство подає приклад прозорості своєї роботи.

Надання інформації щодо ключових елементів процесу декларування, такої як дати та місця, призначені для подання декларацій, а також наявні ресурси підтримки, не лише допоможе самому процесу, але й також приверне до них увагу громадськості та підвищить довіру.

Крім того, надання інформації про роботу агентства з питань декларування шляхом оприлюднення даних та коефіцієнтів відповідності, кількості справ, відібраних для перевірки, кількості справ, направлених до органів прокуратури, а також про застосовані адміністративні стягнення може зміцнити підтримку системи, підвищити довіру та покращити її ефективність. Найбільш важливим є те, що надання цих даних може допомогти збільшити налаштованість на зміцнення прозорості та чесності на всіх стадіях процесу.

[36] Детальнішу інформацію про цей підхід див. у StAR (2012 р.), 90.

Наскільки доступними будуть такі дані?

Ідея оприлюднення декларацій стосується не лише інформації, яка надається, але й також того, як вона надається, а конкретніше – наскільки справжніми є зусилля надати інформацію та зробити її доступною для громадськості. Питанням є те, що саме визначає справжні зусилля? Ось кілька прикладів типів громадського доступу до інформації:

- Доступ до декларацій надається за заявою особи, надісланою поштою або електронною поштою, після чого копія декларації надсилається поштою.
- Доступ до декларацій здійснюється лише особисто в приміщенні агентства з питань декларування щопонеділка та щосереди з 10 год. ранку до 12 год. дня. Особа, яка подає запит, повинна записатися на офіційний прийом та надати своє ім'я, національний ідентифікаційний номер (наприклад, номер картки соціального страхування), розкрити мету отримання інформації та пояснити, для яких цілей буде використано зазначену інформацію. Прийоми без попереднього запису не допускаються.
- Декларації публікуються в офіційному виданні, яке доступне в національній бібліотеці.
- Декларації є публічними, але на кожен отриманий запит державний службовець, якого він стосується, повинен надати свою згоду перед тим, як відомості з його/її декларації буде висвітлено (та може відмовити в запиті, зробивши декларацію конфіденційною).
- Декларації доступні в Інтернеті. Проте, щоб дізнатися, як знайти потрібну інформацію серед численних сторінок, які до цього необхідно відвідати, потрібні певні навички та налаштованість.
- Декларації є публічними, але ознайомитися з ними можна лише в агентстві. Не дозволяється робити жодних копій або фотографій, а поширення змісту декларацій будь-яким способом є незаконним.
- Декларації наявні на веб-сайті агентства з питань декларування, і їхній пошук можна здійснювати за іменем, посадою, назвою державного органу та іншими критеріями. Захищену копію декларації можна завантажити на персональний комп'ютер та роздрукувати.

Ці приклади показують низку обмежень доступу. Унаслідок цього інформація, яка технічно є публічною, на практиці може бути недоступною.

Рівень доступу також може визначати, чи всі представники громадськості мають однаковий доступ до інформації.

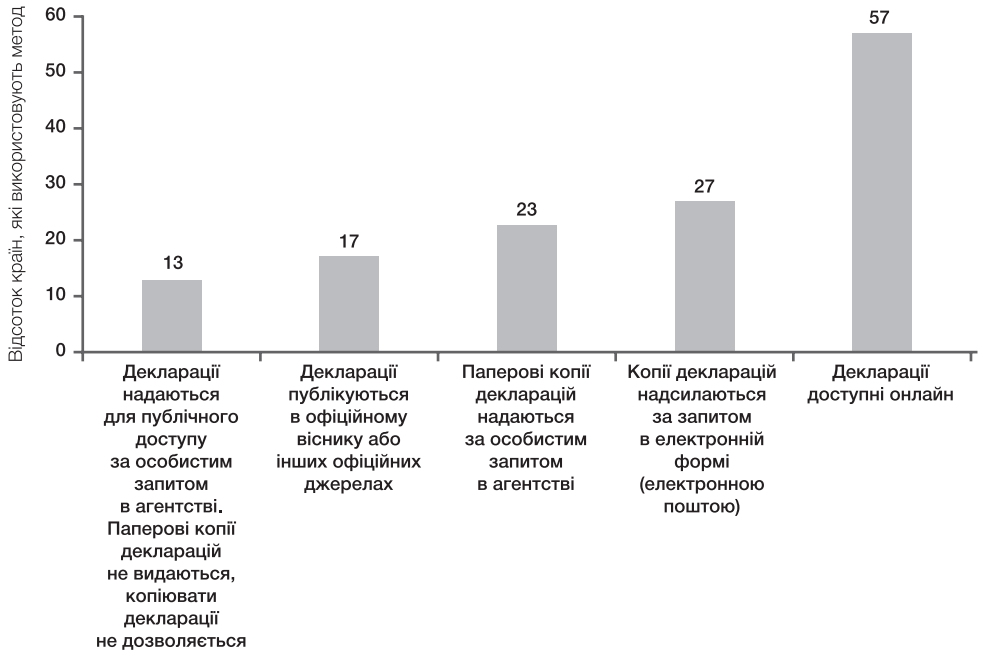
Рівень доступу також може визначати, чи всі представники громадськості мають однаковий доступ до інформації. Наприклад, якщо доступ до форм декларацій може бути надано лише особисто в приміщенні агентства з питань декларування, то лише ті особи, які можуть доїхати до агентства, мають такий доступ. У великій країні за наявності таких вимог при тому, що агентство з питань декларування розташоване лише в столиці, це серйозно обмежить здатність осіб, які перебувають поза містом, отримати доступ до інформації.

Те, наскільки інформація є доступною, також визначає її зручність. Наприклад, між фотокопією написаної від руки декларації та системою пошуку на веб-сайті існує очевидна різниця в зручності.

Нещодавні тенденції показують, що країни приділяють більше уваги питанню доступності. У цьому сенсі технології відкривають нові можливості. У нещодавньому дослідженні процесів імплементації розкриття інформації країни згадували про різні способи, якими вони оприлюднюють інформацію, що демонструвало тенденцію до використання електронних та мережевих методів, яка зростає (див. рисунок 6.5).

Нещодавні тенденції є перспективними, але для більшості країн ще є простір для зростання у сфері доступності.

РИСУНОК 6.5. Методи доступу громадськості до інформації



Примітка. Приблизні цифри у відсотках на основі даних аналізу 30 з 52 країн, наведених у вибірці 2, які надають інформацію, що міститься в деклараціях.

Отже, важливо зазначити, що після ухвалення рішення щодо надання інформації громадськості практичне його впровадження має серйозні наслідки та врешті-решт абсолютно чітко характеризуватиме налаштованість самої системи на надання доступу.

Загальні проблеми впровадження

При розгляді питання, яку інформацію зробити публічною та як це зробити, необхідно також подумати й про матеріально-технічне забезпечення.

Уявіть, що агентство з питань декларування отримує 50 000 декларацій на рік. Декларації подаються в паперовому форматі, а агентство сканує кожну форму декларації та завантажує її до своєї бази даних. Кожна форма декларації в середньому має п'ять сторінок та приблизно 40 категорій інформації. Десять із цих категорій не оприлюднюються. Отже, треба виділити певну кількість працівників для сканування

форм в процесі їхнього отримання, а інших працівників з маркерами в руці слід виділити для закреслення інформації, що не підлягає оприлюдненню, перед скануванням такої форми, щоб не дати громадськості можливості ознайомитися з нею. Ресурси цього агентства обмежені, а тому воно не здатне здійснити будь-яку перевірку змісту декларацій, оскільки більшість його персоналу займається обробкою інформації.

Навіть захисники публічного доступу до такої інформації, з їхніми добрими намірами, могли не повною мірою передбачити ті ресурси, які необхідні для ефективного впровадження такого процесу. До справи залучаються людські, технічні та фінансові ресурси, не кажучи вже про винахідливість та креативність. При розгляді питання, яку інформацію зробити публічною і як це зробити, необхідно також подумати й про матеріально-технічне забезпечення.

Існують різні методи оприлюднення інформації, які можуть бути більш-менш трудомісткими. Наприклад, деякі країни вирішили включати конфіденційну інформацію до окремого розділу, таким чином зробивши наголос на структурі декларації для спрощення процесу сортування даних. Інші країни вже перейшли на електронне подання декларацій, спростивши автоматичне збереження інформації. Але ще залишаються й такі країни, що, як було згадано вище, покладаються на людські ресурси в справі викреслення делікатної інформації.

Крім того, слід також розглянути питання ресурсів, що будуть потрібні для надання доступу. Якщо декларації надаються лише в приміщенні агентства, тоді для роботи з відвідувачами потрібно виділити певну кількість працівників. В іншому випадку, якщо інформація надається через мережу Інтернет, можливо, виникне потреба в збільшенні кількості працівників у сфері інформаційних технологій.

Це – лише кілька прикладів різних аспектів, які слід розглянути при практичному запровадженні громадського доступу до інформації. В усіх випадках дуже важливо оцінити мету оприлюднення інформації, а потім налаштувати певні елементи впровадження, щоб вони були співмірні з наявними ресурсами.

Надання інформації іншим державним органам та установам

Зосередженість на дебатах з приводу громадського доступу до інформації часто переважає над ще одним основоположним аспектом надання інформації: забезпеченням сприяння інформацією, що міститься в деклараціях, ширшій боротьбі з корупцією.

Практичний досвід показує, що питання надання інформації іншим державним органам, за винятком більш усталених систем або випадків, коли цього вимагають скарги, часто ігнорується. Проте фактично саме цей елемент демонструє потенційні наслідки роботи системи декларування.

Розуміння важливості надання інформації виникає із визнанням цінності інформації, що міститься в деклараціях. Деякі віддають перевагу контролю інформації та нада-

ють лише ті її частини, що вже є публічними. Інші вважають, що обмін інформацією працює на благо громади, сприяючи чесності державного сектору. Спорадичні спостереження демонструють: що більше інформації з декларацій надається, то вищою є її ефективність при запобіганні зловживанням та їхньому виявленні, і, зрештою, вона має більшу силу як антикорупційний механізм.

Надання інформації іншим державним органам[37]

Фінансове декларування може надати корисні підказки та навіть стати доказом у розслідуванні корупційних злочинів.

Фінансова декларація сама по собі є важливим інструментом. Проте вона також може бути корисним інструментом у ширшому контексті боротьби з корупцією, ставши ще одним елементом у складанні великого пазла. Наприклад, щось таке просте, як список тих державних службовців, від яких вимагається подати декларації, та, за наявності, імена членів їхніх родин можуть допомогти встановити політично значущих осіб, як це вимагається Рекомендаціями Міжнародної групи з протидії відмиванню брудних грошей (FATF).[38]

Інші приклади показують державного службовця, який перебуває під слідством у справі щодо хабара та свідчить, що грошова сума, про яку йдеться, була позикою від дядька. Відповідна форма фінансової декларації може показати, чи державний службовець зазначив у ній або готівкові гроші, або позику (або не зробив цього), що допоможе розслідуванню. Або ж форма декларації може надати корисну інформацію щодо банківських рахунків та інших фінансових інструментів корумпованого державного службовця, допомагаючи, таким чином, відстежувати вкрадені кошти. Але це – лише кілька прикладів. Чи за допомогою задекларованої інформації, чи ненаданої інформації, чи змін в інформації впродовж років декларації можуть надати корисні підказки та навіть стати доказом у розслідуванні корупційних злочинів.

Надання інформації допомагає ширшому використанню задекларованої інформації іншими державними органами в їхній роботі, таким чином, розширюючи потенційну сферу використання та цінність декларацій. З огляду на це важливо пам'ятати, що надання іншим урядовим установам інформації, яка міститься в деклараціях, може розглядатись як процес, що є незалежним від надання громадського доступу до такої інформації. Агентство з питань декларування може надавати іншим урядовим установам інформацію, що міститься в поданих деклараціях, незалежно від того, чи доступні ці декларації громадськості, чи ні.

---

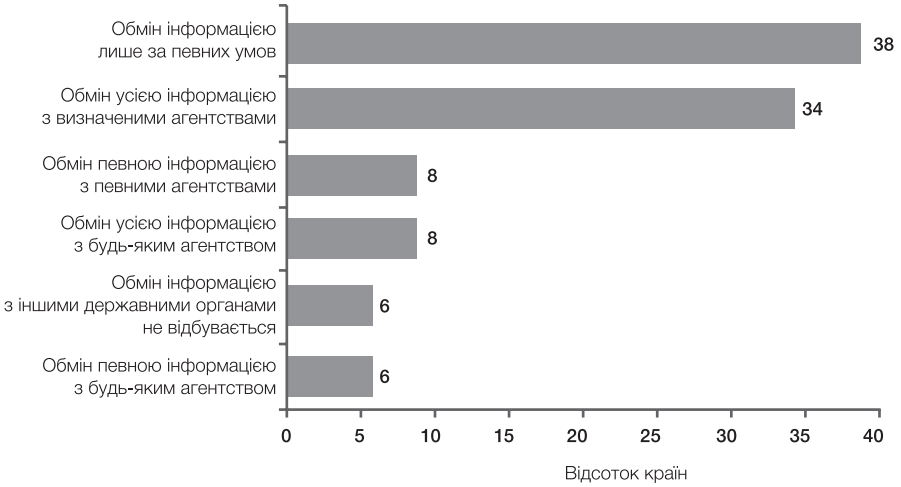
[37] Зверніть увагу, що цю главу присвячено лише питанню надання задекларованої інформації іншим установам. Щодо обміну інформацією (у тому числі стосовно отримання агентством з питань декларування інформації з інших джерел) див. главу 5 цього Керівництва.

[38] Детальнішу інформацію щодо цього питання див. у роботі Россі та інших (2012 р.).

Ця різниця відображається в даних. Нещодавні дослідження показують, що в 42%[39] країн у вибірці не надають громадськості доступу до декларацій; проте 94%[40] країн у вибірці надають щонайменше частину інформації іншим державним органам.

Хоча великий відсоток країн, у яких проводилося дослідження, показує, що вони надають інформацію, – вони надають її не однаковим способом (рисунок 6.6). Серед досліджених країн у 34% декларації надаються конкретним урядовим органам. Залежно від країни до цих органів зазвичай належать підрозділи фінансової розвідки, податкові органи, правоохоронні органи, інші антикорупційні установи, органи контролю та аудиту, юридичні служби (органи прокуратури), суди, генеральна прокуратура або служба омбудсмена.

РИСУНОК 6.6. Умови надання задекларованої інформації іншим урядовим установам



Примітка. Приблизні відсоткові значення, розраховані на основі аналізу даних 52 країн.

Проте при детальному розгляді варто відмітити: хоча країни зазначають, що вони надають інформацію своїм колегам, 38% перед наданням інформації вимагають дотримання певних умов. У більшості випадків підставою є санкція суду, судове провадження або слідство, яке триває щодо державного службовця.

У деяких випадках, утім, надання інформації підрозділам фінансової розвідки, органам прокуратури та іншим відповідним державним органам може не потребувати санкції суду, а просто відбуватиметься в рамках певного механізму узгоджених дій з такою установою; зазвичай у формі такого документа, як меморандум про взаєморозуміння, яким встановлюватиметься підґрунтя для обміну інформацією.

[39] Приблизні відсоткові значення розраховано на основі даних 52 країн у групі 2, які надали відповідну інформацію.

[40] Приблизні відсоткові значення розраховано на основі даних 50 країн у групі 2, які надали відповідну інформацію.

Надання інформації зарубіжним та приватним установам

Термін «*політично значуща особа*» (ПЗО) широко використовується тими, хто займається боротьбою з відмиванням брудних грошей. Він загалом використовується для визначення осіб, які є посадовцями високого рангу, таких як очільники держави та уряду, а також члени їхніх родин та близькі особи.[41] Залежно від країни часто існує збіг між тими посадовцями, від яких вимагається надати декларацію, та тими, які визначені як ПЗО.

Хоча більшість ПЗО не залучені до корупційних дій, широко визнано, що внаслідок їхньої державної діяльності вони є більш уразливими з точки зору зловживання своїм службовим становищем та здійснення впливу з метою особистого збагачення. Насправді ПЗО можуть бути більш схильні до ведення корупційної діяльності, такої як одержання й вимагання хабара, розкрадання державного майна та використання національних і міжнародних фінансових систем для відмивання незаконних доходів.[42] Унаслідок цього фінансові установи[43] та інші уповноважені установи[44] заохочуються (за відсутності прямих вимог) поводитися з такими особами як з клієнтами з підвищеним ризиком.

ПЗО, як зарубіжні, так і національні[45] при відкритті рахунків та здійсненні фінансових транзакцій (наприклад, при придбанні або продажу об'єктів нерухомості) повинні проходити поглиблену перевірку на сумлінність. Від цих фінансових установ вимагається здійснювати щільний моніторинг своїх відносин з клієнтами, які є ПЗО, та доповідати відповідним органам про будь-яку підозрілу діяльність.

З визнанням того факту, що не всі ПЗО є корумпованими за визначенням, а радше можуть бути схильними до корупційної діяльності, така поглиблена перевірка ПЗО є превентивним заходом. Проте визначення того, хто є ПЗО в конкретній країні, завжди було спірним питанням.

Попри зусилля, спрямовані на з'ясування того, хто обіймає посади високого рангу, фінансові установи загалом намагаються визначити, які категорії державних службовців вони мають встановити та за якими вони мають здійснювати моніторинг. У цьому сенсі публікація Россі та інших (2012 р.) «Використання фінансового декларування для виявлення політично значущих осіб», де надається аналіз способів, якими фінансові декларації можуть допомогти при встановленні тих посадовців, які, як вважається, обіймають у певній країні посади високого рангу, може запропонувати в цій темі певну дуже необхідну методику.

Крім того, інформація, що міститься у формах декларацій, може також бути використана для проведення поглибленої комплексної перевірки ПЗО, будучи джерелом даних

---

41 Таке визначення ПЗО використано в роботі Россі та інших (2012 р.); уперше це визначення було використано в роботі Ґрінберґа та інших (2010 р.).

42 Див. роботу Ґрінберґа та інших (2010 р.), 3.

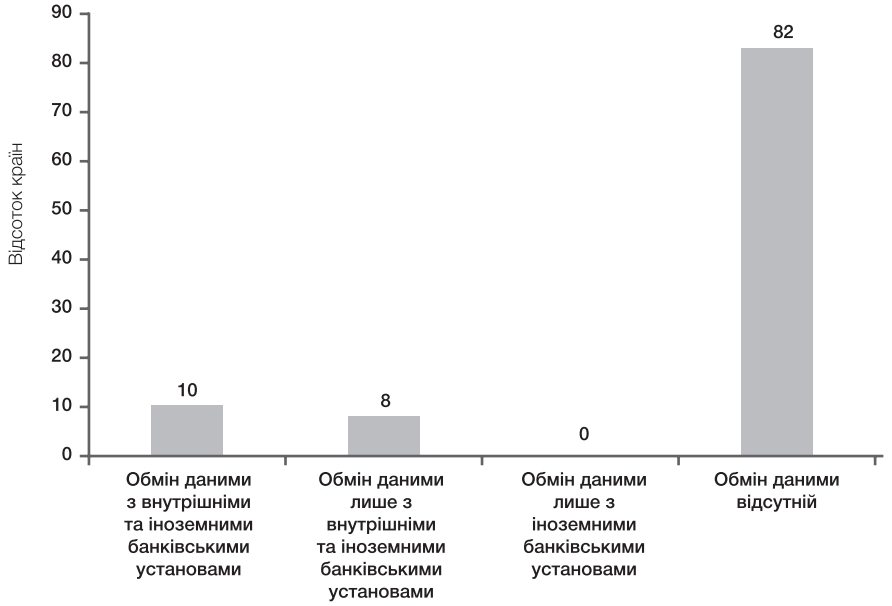
43 Див. Рекомендації FATF, зокрема, Рекомендацію № 12.

44 Див. положення Рекомендації 22 щодо визначених нефінансових видів діяльності та професій.

45 За результатами нещодавнього перегляду Рекомендацій FATF було з'ясовано, що поглиблена перевірка відповідності проводиться не лише стосовно закордонних, а й щодо внутрішніх ПЗО. Див. Рекомендації FATF №№ 10, 12 та 22.

для моніторингу транзакцій ПЗО, що триває, при перевірці джерел збагачення та фінансових коштів, і допомагаючи аналізу звітів про підозрілі транзакції.

РИСУНОК 6.7. Методи надання інформації, що міститься в деклараціях, банківським установам для проведення комплексної перевірки ПЗО



Примітка. ПЗО = політично значущі особи. Приблизні відсоткові значення на основі даних аналізу 52 країн.

Декларації можуть послужити цілям боротьби з відмиванням брудних грошей, лише якщо інформація є публічною або надається фінансовим установам чи органам БВГ/БФТ.

Коротко кажучи, є декілька можливостей, за яких як особа декларанта, так і інформація, що міститься в деклараціях, можуть виявитися корисними для фінансових установ при досягненні цілей виявлення відмивання брудних грошей та запобігання йому. Проте декларації можуть допомагати у боротьбі з відмиванням брудних грошей, лише якщо інформація є публічною або надається фінансовим установам чи органам БВГ/БФТ (боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму). Наш досвід засвідчує, що для покращення у цій сфері залишається ще багато можливостей. Як показано на рисунку 6.7, 82% агентств у вибірці зазначили, що вони не надають жодної інформації фінансовим установам.

Ще кілька років тому зв'язок між фінансовою декларацією та режимами протидії відмиванню брудних грошей практично залишався непоміченим.[46] Проте тією мірою, як посилюються і система виявлення активів, і режими БВГ/БФТ, ці зв'язки починають чітко проявлятися перед очима спеціалістів. Крім того, також починають проявлятися ці зв'язки та потенційна користь декларацій для виявлення і сприяння їхньому поверненню.

[46] Ці зв'язки визначаються лише в працях Ґрінберґа та інших (2010 р.), публікації StAR (2012 р.) і праці Россі та інших (2012 р.).

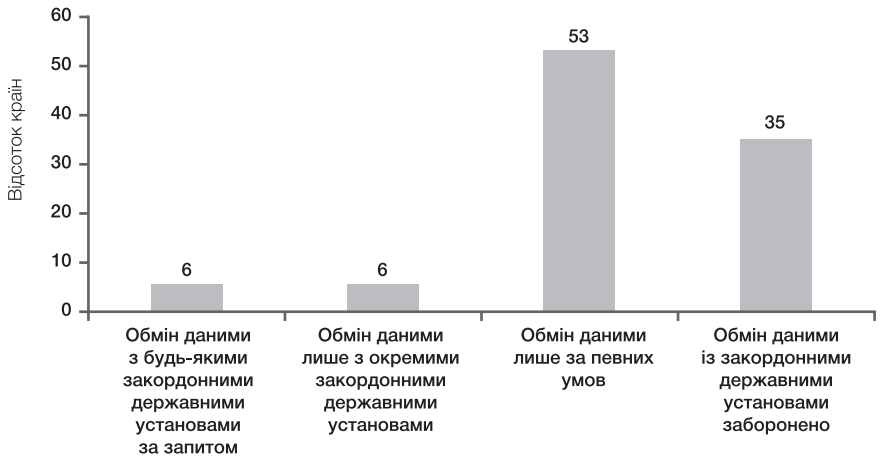
У поточному максимально широкому контексті корумповані посадовці можуть приховувати кошти за кордоном з використанням складних схем відмивання грошей. Приховані кошти навряд чи буде зазначено у фінансовій декларації. Проте відсутність декларування цих коштів може бути корисною для створення прецеденту в справах про незаконне збагачення або навіть для цивільних позовів приватних осіб.[47]

Крім того, задекларовані кошти та банківські рахунки можуть стати корисними фактами при встановленні зв'язків під час кримінального розслідування.

Проте жоден із цих потенційних способів використання декларацій не може бути випробуваний без наявності певного рівня інформаційного обміну на національному та міжнародному рівнях. Для зростання й експериментів у цій сфері залишається ще багато можливостей. Як показують дані на рисунку 6.8, 35% агентств у вибірці не в змозі надавати інформацію зарубіжним державним установам, таким як підрозділи фінансової розвідки та органи прокуратури.

Більшість спеціалістів, які працюють у сфері декларування, все ще схильні до того, щоб розглядати надання інформації громадськості та іншим установам лише настільки, наскільки це допоможе досягнути цілей фінансового декларування. Проте добре помітно тенденцію до визнання важливості інформації, що міститься в деклараціях, та того, як вона може бути корисною іншим цілям. Загалом, надання інформації, напевно, є ключовим для досягнення загальних цілей системи, але воно також стає ключовим елементом при складанні ширшого антикорупційного пазла.

РИСУНОК 6.8. Надання інформації, що міститься в деклараціях, зарубіжним державним установам



Примітка. Приблизні відсоткові значення на основі даних аналізу 52 країн.

[47] Детальнішу інформацію див. за посиланням: https://star.worldbank.org/star/publication/public-wrongs-private-actions.

Глава 6. Ключові рекомендації

- Обмін інформацією, що міститься в деклараціях, особливо з громадськістю – дуже важливе питання. Водночас це питання є дуже делікатним. При визначенні підходу до прозорості слід враховувати культуру, контекст та правові норми відповідної країни.
- Зважуючи аргументи «за» та «проти» надання публічного доступу, необхідно зважати на цілі системи фінансового декларування в розрізі обміну інформацією.
- Створюючи механізми обміну інформації з громадськістю, необхідно ретельно обміркувати такі питання: яку конкретно інформацію буде надано для доступу? Як і де її надаватимуть?
- Доступність – ключовий елемент публічності. Слід уникати складних або довгих процедур, які перетворять публічну за законом інформацію на, фактично, недоступну.
- Для підвищення ефективності боротьби з корупцією, відмиванням коштів та фінансуванням тероризму обмін інформацією з іншими установами має охоплювати максимально можливі обсяги даних.
- Обмін інформацією, що міститься в деклараціях, із закордонними та внутрішніми організаціями з приватного сектору може бути життєво важливим для вжиття деяких заходів у контексті БВГ/БФТ (боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму) – таких як, наприклад, поглиблена перевірка сумлінності політично значущих осіб. Зважаючи на це, такий обмін має бути забезпечено в усіх випадках, коли це можливо.

Посилання

С. Дьяконов, Р. Ла Порта, Ф. Лопес-де-Салінес та А. Шлейфер, 2009 р., «Декларації політиків». Робочий документ № 14703, Національне бюро економічних досліджень, Кембридж, штат Массачусетс, лютий (Djankov, S., R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes, and A. Shleifer. 2009. "Disclosure by Politicians." Working Paper 14703, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, February).

Т. Ґрінберґ, Л. Ґрей, Д. Шанц, М. Летем та К. Ґарднер, 2010 р., «Політично значущі особи: Запобіжні заходи для банківського сектору», Світовий банк, Вашингтон, округ Колумбія (Greenberg, T., L. Gray, D. Schantz, M. Latham, and C. Garder. 2010. "Politically Exposed Persons: A Policy Paper on Strengthening Preventive Measures for the Banking Sector." World Bank, Washington, DC).

І. Россі, Л. Поп, Ф. Клементуччі та Л. Соуеквед, 2012 р., «Використання фінансового декларування для виявлення політично значущих осіб», Світовий банк, Вашингтон, округ Колумбія (Rossi, I., L. Pop, F. Clementucci, and L. Sawaqed. 2012. "Using Asset Disclosure for Identifying Politically Exposed Persons" World Bank, Washington, DC).

Ініціатива з повернення викрадених активів (StAR), 2012 р., *Державна служба та приватні інтереси: забезпечення підзвітності через розкриття інформації про доходи та активи.* Вашингтон, округ Колумбія, Світовий Банк (StAR (Stolen Asset Recovery Initiative). 2012. Public Office, Private Interests: Accountability through Income and Asset Disclosure. Washington, DC: World Bank).

7. Як декларування використовується в правозастосуванні?

У цій главі розглядаються дві точки зору щодо правозастосування. Перший стосується правозастосування, необхідного для безперебійної роботи системи фінансового декларування. Сюди належать усі дії: від забезпечення відповідності вимог законодавства щодо декларування у відведені строки та у відповідній формі – до точності поданої інформації, а також різні наслідки (санкції), пов'язані з нездатністю до дій або неправильними діями в цих ситуаціях. Другий – зосереджується на використанні декларування для масштабніших розслідувань у кримінальних справах, наприклад, пов'язаних із корупцією та відмиванням грошей.

Санкції – це останній засіб, за допомогою якого система фінансового декларування може досягти своїх цілей, та останнє випробування її ефективності. Тому важливо, щоб країни розробляли цільові, пропорційні санкції й застосовували їх послідовно. Хоча це звучить досить відверто, для багатьох країн упровадження та правозастосування санкцій були та все ще лишаються проблематичними.

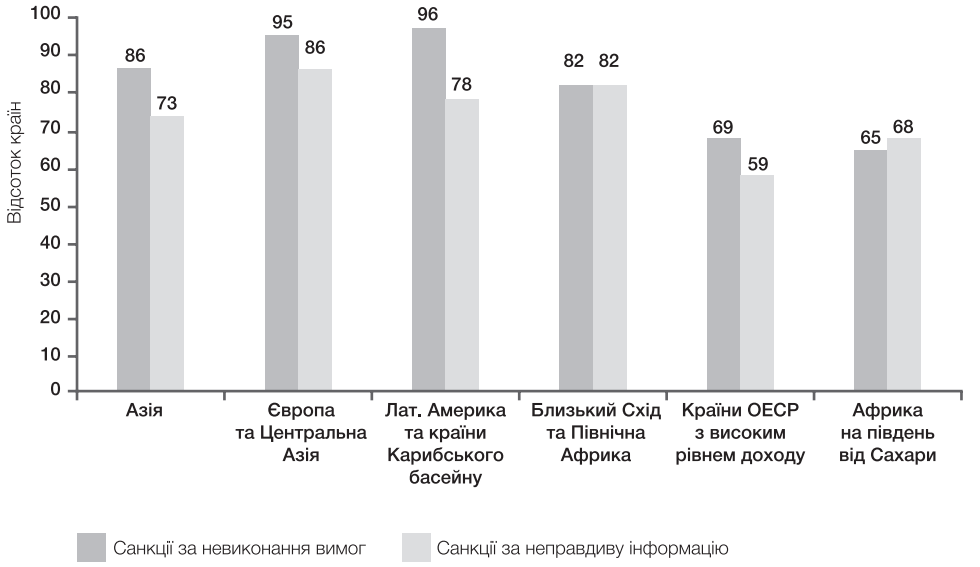
Схему будь-якого режиму санкцій потрібно пристосовувати не лише до досягнення загальних цілей системи фінансового декларування, але й до вирішення конкретних проблем у рамках поточних політичних та економічних контекстів країни. Наприклад, під час першого введення в дію чи впровадження системи, імовірно, потрібно зробити акцент на забезпеченні своєчасного подання всіма особами всієї інформації, що допоможе обмежити застосування санкцій до випадків недотримання вимог законодавства щодо подання декларацій. Потім система може: (a) розширити свій фокус до забезпечення точності й правдивості поданих декларацій та (b) розширити санкції задля охоплення інших кримінальних правопорушень, серед яких – неправдиві декларації.

Справді, існує велика кількість варіантів для різних контекстів. Наприклад, неподання декларації в деяких країнах вважається кримінальним правопорушенням, а в інших – ні. Кримінальні санкції також можуть застосовуватись у разі зазначення неправдивої інформації в деклараціях – порушення, яке легше довести й переслідувати, аніж зробити це щодо відповідного корупційного діяння, яке могла намагатися приховати така неправдива декларація. Глобальну схему санкцій зображено на рисунку 7.1.

Санкції, пов'язані з безперебійним функціонуванням системи, є основним аспектом, оскільки вони мають тісний зв'язок із її загальною ефективністю, підсилюючи як використання системи, так і досягнення її цілей. Однак такі санкції – це лише одна сторона рівняння, оскільки декларації можуть відігравати й іншу роль у ширших розслідуваннях.

Декларації можуть стати частинкою більшого пазла. У деяких випадках вони можуть бути верхівкою айсберга, як тоді, коли в разі зазначення або незазначення в декларації інформація слугує підставою для початку слідчого процесу.

РИСУНОК 7.1. Приклад застосування санкцій до державних службовців



Примітка. ОЕСР = Організація економічного співробітництва та розвитку. Приблизні відсоткові значення на основі аналізу даних 153 країн.

В інших випадках їх можна використовувати як частину доказів у поточній справі.

Під час обговорення санкцій у системі декларування або використання декларацій у масштабніших розслідуваннях важливо пам'ятати, що обидва ці аспекти впливають на загальну силу та надійність системи. Для більшості державних службовців потенціал арсеналу санкцій може не бути достатнім аргументом для подання правдивих декларацій. При цьому знання про справжні наслідки неправомірних дій та усвідомлення того, що вплив задекларованих даних може вийти за межі самої декларації, можуть змінити перебіг подій. Це може посилити стримувальний ефект системи і стати додатковою перешкодою для осіб, причетних до поганих дій.

Частина 1. Застосування системи декларування

Поєднання ланок процесу

Як було зазначено у попередніх главах, режими фінансового декларування складаються з багатьох елементів: від підготовки форми – до виконання вимог щодо подання та перевірки. Для забезпечення ефективності санкцій кожен із цих елементів не лише повинен добре працювати самостійно, але й поєднуватись із наступним. Санкції потребують поєднання ланок цього процесу.

Візьмемо, наприклад, ситуацію, у якій ресурси зосереджені на верифікації, а забезпеченням відповідності вимогам до подання на практиці нехтують. За таким сценарієм санкції не лише можуть сприйматись як вибіркове правозастосування, але й карати тих осіб, які намагаються виконувати вимоги. Справді, у такій ситуації особи, які заповнюють декларації, – це єдині особи, до яких можна застосувати санкції за неповну, невчасну або неправдиву інформацію; ті ж, хто не умисно подає або забуває подати декларацію, уникають будь-яких покарань.

В іншому прикладі недоліки в побудові форми – відсутність чіткого визначення того, що і як потрібно декларувати – у підсумку впливають на кінцевий етап роботи системи. Наприклад, форма декларації в одній країні вимагає зазначати будинки та всі земельні ділянки, які можуть належати особі. Але в цій формі не сказано, що земельну ділянку, на якій розміщено будинок, обов'язково потрібно декларувати окремо. Деякі декларанти не розуміють цієї вимоги та, як наслідок, неправильно заповнюють декларацію. В умовах таких нечітких вказівок застосування санкцій до цих осіб за неповне чи неправдиве декларування може сприйматись як несправедливе. Більше того, цінні ресурси, які можна було б спрямувати на порушення з вищим ризиком корупційного діяння, натомість витрачаються на порушення з низьким рівнем ризику.

Оскільки санкції справді є останньою ланкою ланцюга, дані щодо їхнього впровадження – обмежені, оскільки більшість систем фінансового декларування було створено нещодавно та ще не досягли стадії застосування санкцій. Ми також бачили, як країни часто вагаються або не бажають застосовувати всі види санкцій. Так відбувається переважно тому, що багато систем декларування ще не з'єднали всі ланки настільки, аби забезпечити відповідність, послідовність і справедливість санкцій.

Підстави для застосування санкцій

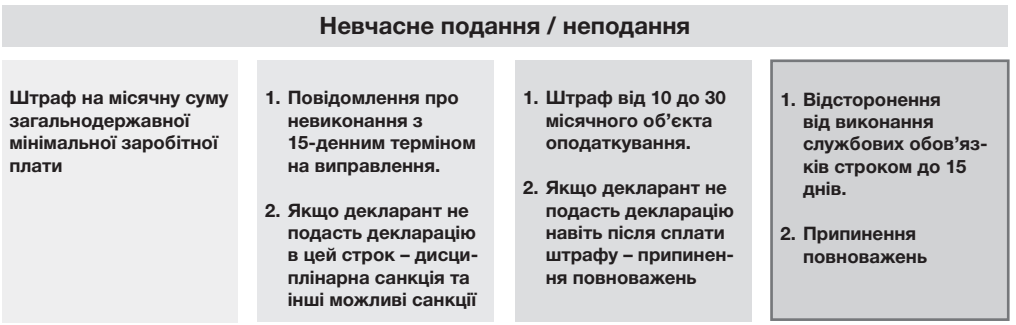
Правопорушення, за які передбачено застосування санкцій, можна поділити на дві категорії: пов'язані з виконанням вимог законодавства щодо декларування та ті, що пов'язані з точністю інформації в поданих деклараціях. Ця частина висвітлює санкції за невиправдані зміни в майновому стані. Загалом санкції за інші форми таких корупційних діянь, як незаконне збагачення і відмивання грошей, зазвичай виходять за межі режиму фінансового декларування. Санкції за такі правопорушення висвітлюються в другій частині цієї глави.

Недотримання вимог законодавства

Ця велика категорія санкцій стосується дотримання вимоги законодавства щодо декларування, у тому числі незаповнення декларації, її несвоєчасного заповнення та неповного заповнення. Згідно з нашим досвідом це – найбільш часто здійснювані санкції, які зазвичай передбачають застосування адміністративних покарань та/або штрафів (див. рисунок 7.2).

На цьому етапі процесу фінансового декларування санкції можуть застосовуватися до багатьох його учасників. Очевидно, що санкції можуть застосовуватися не лише до особи, яка не дотримувалася вимог законодавства, але й до служби чи посадової особи, відповідальної за забезпечення дотримання таких вимог. За задумом ці санкції повинні захищати всі функції системи фінансового декларування та можуть робити це досить ефективно.

РИСУНОК 7.2. Приклади санкцій за недотримання вимог законодавства



Подання неправдивої інформації

Більшість систем фінансового декларування передбачають санкції за декларування неправдивої інформації, однак лише деякі з них справді застосовують їх до службовців у разі вчинення правопорушення. Спеціалісти-практики зауважують той факт, що санкції за декларування неправдивої інформації часто вимагають наявності злочинного задуму або елементу мотиву, і ця вимога може стати найбільшою перешкодою в застосуванні конкретної санкції. Незазначення інформації, яке часто включають до цієї категорії, стає додатковим викликом, оскільки досить важко довести його умисність.

Невиправдані зміни у майновому стані

Через складність у виявленні й переслідуванні корупційних правопорушень багато країн упроваджують систему, яка зосереджується на виявленні фактів незаконного збагачення шляхом моніторингу й маркування значних змін у майновому стані державного службовця, які не можна пояснити рівнем законних доходів. У разі виявлення невідповідностей між декларацією службовця та його/її законним доходом законодавча база декларування передбачає застосування санкцій за декларування неправдивої інформації. Однак, окрім цього, основне, приховане неправдивими даними, правопорушення може спричинити окреме кримінальне переслідування. У таких випадках як порушення вимог щодо подання декларацій, так і декларація службовця можуть використовуватись як підстава для розслідування, допоміжний матеріал для розслідування або як доказ при переслідуванні.

Системи, що передбачають спеціальні санкції за невиправдані зміни в матеріальному стані за даними декларацій, зустрічаються дуже рідко. За одним із прикладів, будь-яка невідповідність між активами й доходами понад певне порогове значення, яку не можна

пояснити, може привести до конфіскації активу чи стягнення суми, еквівалентної його вартості. Шлях до конфіскації має чотири етапи: (a) агентство з питань декларування подає звіт про невиправдану зміну в майновому стані; (b) елементи звіту перевіряються колегією з двох суддів і прокурора, яка може запитати додаткову інформацію та висновки експертів, а також викликати свідків; (c) колегія ухвалює рішення про закриття справи або її направлення до суду для винесення рішення про конфіскацію; та (d) суд ухвалює рішення про форму конфіскації (конфіскація невиправданих активів або сплата суми грошей, яка дорівнює вартості таких активів чи невиправданих витрат). У рамках такої системи суди видали накази про конфіскацію близько 2,8 млн євро.48

Конфлікт інтересів

Хоча багато систем повинні захищати від конфлікту інтересів та попереджати його виникнення, санкції за такі конфлікти є особливою проблемою. У багатьох ситуаціях ціль застосування санкцій за факти виникнення конфлікту інтересів та їхньої несумісності встановлюється без урахування необхідності забезпечення достатньої освіти, підготовки та спілкування з декларантами. У підсумку це радше підриває систему, замість того, щоб зміцнювати її.

Декларанти часто не знають, що саме є конфліктом інтересів або навіть про існування такого ризику для них, і можуть дізнатися про це лише за фактом застосування санкції. Таким чином, особи можуть підпадати під санкції за вчинення ненавмисних порушень. Культура системи, що зосереджується на конфліктах інтересів, має відрізнятися від культури системи, яка за задумом, повинна виявляти невиправдані зміни в майновому стані; тож і санкції, що застосовуються за такі порушення, також мають бути різними.

Потрібно більше наголошувати на виявленні та профілактиці можливих конфліктів інтересів через співпрацю відповідного агентства й декларанта. Ключем до цього є можливості для ведення діалогу, підготовки та керівництва. Хоча все ще може бути доцільним застосування суворих чи кримінальних санкцій, підхід, який передбачає перевірку порушень, не повинен перешкоджати відкритому спілкуванню. Наприклад, деякі з найефективніших систем, орієнтованих на конфлікт інтересів, витрачають багато ресурсів на підготовку та інформування декларантів задля профілактики виникнення конфліктів. Застосування кримінальних санкцій є все ще допустимим у разі виявлення конфлікту інтересів, однак для добре поінформованого декларанта такі санкції вже не повинні бути несподіванкою.

Які типи санкцій потрібно визначити?

Для посилення переконливого ефекту в системі декларування може застосовуватися низка пропорційних і правозастосовних санкцій. Арсенал належних санкцій залежить від основної мети системи або, інакше кажучи, від того, що потрібно виявити чи попе-

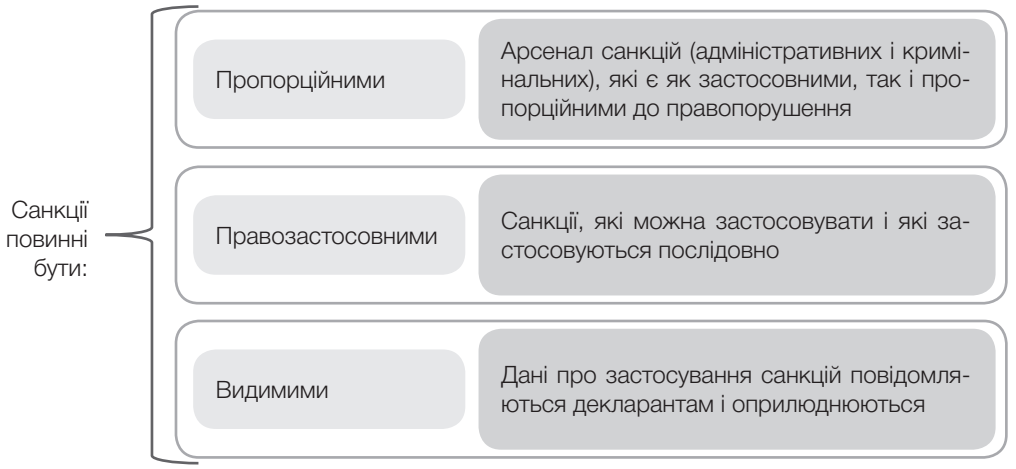
---

48 Подробиці щодо цих справ можна знайти на сторінці: https://www.integritate.eu /HOTARARI-DEFINITIVE-SI-IREVOCABILE-ALE-INSTANTELOR-DE-JUDECATA/CONFISCARI-DE-AVERE.aspx та www.integritate.eu/Noutati.aspx?PID=243&M=NewsV2&Action=1&NewsId=2115.

редити за допомогою декларування. Система, розроблена для виявлення та запобігання незаконному збагаченню, може функціонувати на основі кримінальних санкцій (наприклад, за декларування неправдивої інформації) і суворих адміністративних санкцій (наприклад, за невчасне подання декларації або її неподання) задля забезпечення правдивості та вчасного подання декларацій, тоді як система, що акцентує увагу на виявленні та запобіганні можливим конфліктам інтересів, залежить від кращої співпраці між керівним органом і декларантом. Якщо буде залишено суворі чи кримінальні санкції за неправдиві декларації, такі санкції не повинні перешкоджати відкритому спілкуванню та співпраці.[49]

Санкції можуть бути різними – від штрафів до адміністративних санкцій (догана, пониження на посаді, відсторонення від виконання службових обов'язків або звільнення з посади) та кримінальних санкцій. Основним предметом розгляду під час визначення санкцій у рамках конкретної системи фінансового декларування є те, наскільки ефективно такі санкції можуть і будуть виконуватися. Також важливо враховувати компліментарність адміністративних і кримінальних санкцій, оскільки в різних ситуаціях можуть знадобитись обидва ці типи та поступовий підхід до їхнього впровадження. Наприклад, адміністративні процедури можуть бути менш тривалими та можуть давати переконливі результати швидше, ніж кримінальні санкції.

РИСУНОК 7.3. Складові ефективних санкцій



Справді, вчасна і послідовна реакція на факти неподання декларацій може бути важливішою за суворість санкції.

Графічне зображення санкцій та їхніх необхідних складових можна знайти на рисунку 7.3.

[49] Службовець може не мати бажання подавати запит про можливі конфлікти інтересів, якщо те саме відомство займається також і розслідуванням, і переслідуванням таких діянь. Тому в деяких країнах створено окремі відомства або департаменти для керівництва та правозастосування.

Санкції повинні бути пропорційними

Штрафи й адміністративні санкції дедалі частіше застосовуються в справах про неподання та несвоєчасне подання декларацій. Ця схильність до адміністративних санкцій може виникати з огляду на те, що такі санкції мають найбільший потенціал забезпечення відповідності вимогам законодавства з багатьох причин, у тому числі через окремі докази того, що кримінальні санкції складніше виконувати, а тому їх рідко застосовують на практиці.

Різні категорії службовців можуть потребувати застосування різних санкцій.

Часто адміністративні санкції також мають вплив на політику та особисту репутацію, що може бути ефективним засобом домогтися дотримання вимог законодавства. Наприклад, санкції можуть включати оприлюднення імен службовців, які не виконали вимоги законодавства (що може застосовуватися незалежно від того, чи оприлюднюється зміст декларацій), або пов'язування дотримання вимог із результатами індивідуальної службової атестації. При цьому ефективність адміністративних санкцій дуже залежить від культурного контексту. У деяких країнах може вистачити самої лише загрози шкоди для репутації, а в інших вона може бути малоефективною або ж не мати ефекту взагалі.

Також може бути доцільним застосування таких більш серйозних адміністративних санкцій, як відсторонення від виконання службових обов'язків або звільнення з посади. Зазвичай їх застосовують до таких більш грубих порушень, як неподання декларації. При цьому різні категорії службовців можуть потребувати застосування різних адміністративних санкцій.

Крім адміністративних санкцій, у деяких системах фінансового декларування за серйозні порушення передбачено накладення кримінальних санкцій. У деяких країнах зазначення неправдивої інформації в документах вважається кримінальним злочином. Цей елемент системи фінансового декларування, тобто можливість переслідування когось за умисне декларування неправдивої інформації, може набувати особливої ваги в боротьбі з корупцією загалом. Коли виникають підозри в наявності основних корупційних діянь та, як це часто буває, їх важко довести, спеціальні кримінальні санкції за неправдиву інформацію можуть виявитися тією ланкою, якої бракує для встановлення зв'язку між службовцем і корупційним діянням.

Санкції повинні бути правозастосовними

Санкції за недотримання вимог законодавства з фінансового декларування можуть покращувати показники дотримання вимог, підтримувати довіру до системи та показувати вірність влади принципам, які система фінансового декларування намагається прищепити та виконувати. При цьому для досягнення цих результатів такі принципи повинні бути правозастосовними. Навіть добре продумані, пропорційні та змістовні санкції є малоцінними, якщо їх не виконують. Тому під час визначення суворості санкції обов'язково потрібно знаходити рівновагу між її правозастосовністю та можливістю зу-

пиняти невиконання вимог законодавства. Інакше кажучи, якщо виконання є малоймовірним, строк ув'язнення може бути таким же неефективним, як і мала сума штрафу.

Як обговорювалося раніше, санкції можуть бути кримінальними або адміністративними і, залежно від тяжкості порушення, останні можуть коливатися від попередження та публічної догани – до штрафів, відсторонення від виконання службових обов'язків або звільнення із займаної посади. Один із прикладів демонструє виклик щодо знаходження відповідної рівноваги. У цьому випадку первинним покаранням за неподання декларацій було автоматичне припинення повноважень, але його було анульовано Конституційним Судом як занадто суворе. При цьому не було залишено жодної форми покарання за порушення. Відтоді закон пережив оновлення, що передбачало встановлення санкцій у формі вирахування певної суми грошей із зарплати, і застосовується нині.

У законодавстві потрібно чітко визначити повноваження щодо застосування санкцій.

Інший приклад показує виклики з боку системи, у якій нереалістично обтяжливі штрафи на практиці стають такими, що їх неможливо виконати. Результатом цього стала система, у якій голова органу з питань фінансового декларування за допомогою матриці, прив'язаної до рівнів доходів, самостійно приймав рішення для забезпечення допустимих та правозастосовних санкцій. Навіть це давало свободу дій – більшість штрафів оскаржується, багато з них у підсумку зменшуються та в деяких випадках – скасовуються. Цей окремий приклад виділяє інше питання щодо правозастосовності: Хто має повноваження щодо застосування санкцій? У законодавстві потрібно чітко визначити повноваження щодо застосування санкцій, але це не завжди буває так. Виклики, пов'язані із законодавством, обговорюються далі в цій главі, але тут варто зазначити, що встановлення повноваження зведення до мінімуму (або й виключення) свободи дій є важливим елементом створення правозастосовних санкцій.

Багато систем передбачають наростаюче застосування санкцій, де за перше порушення накладається мінімальна санкція, а за повторні порушення передбачено застосування дедалі суворіших санкцій. Такий наростаючий підхід зможе допомогти в забезпеченні правозастосовності, зокрема – у новіших системах, де декларанти все ще вивчають, що та як потрібно декларувати. Можливість застосування менших санкцій за незначні та перші правопорушення також може дещо послабити небажання застосовувати їх, оскільки декларанти, до яких можна було б застосувати суворіші санкції, уже отримають попередження або зазнають несуворих санкцій.

Санкції повинні бути очевидними

Третім важливим елементом ефективності санкцій щодо фінансових декларацій є їхня очевидність. Це стосується чіткості законів і процедур. Декларанти повинні знати про свої обов'язки та наслідки їхнього невиконання. Однаково важливим є повідомлення громадськості даних про виконання, щоб забезпечити подальшу підзвітність системи в цілому.

Часто при зіткненні з поняттям «подання форм декларацій» у службовців спочатку виникає негативна реакція. Вони часто розглядають цей процес як обтяжливий, непотрібний та навіть насильницький. Тому чітке повідомлення службовцям не лише мети й переваг фінансового декларування, але також і процедури заповнення та застосування санкцій є життєво важливим для виконання вимог законодавства і для процесу в цілому. Таким чином, організація видимого процесу з чіткими інструкціями щодо часу, місця та способу декларування створить більш функціональну систему й забезпечить більш виправдане впровадження застосування санкцій.

Інформацію щодо мети та дії системи обов'язково потрібно повідомляти не лише декларантам, але також і тим, хто керує процесом, та населенню. Повідомлення населенню даних про виконання вимог законодавства та правозастосування підтримує прозорість, послідовність і, урешті решт, довіру до системи декларування. Оприлюднення даних про виконання вимог законодавства щодо подання, аудитів та розслідувань може зумовити підтримку системи декларування й навіть підвищувати довіру до вже створеної структури. Розкриття даних про послідовну роботу з декларантами доводить справедливість управління системою декларування та те, що вона не є інструментом політичної заангажованості чи маніпуляцій.

> Якщо декларанти не отримують достатньо чітких та об'єктивних вказівок, підкріплених змістовними санкціями, вони можуть спокуситись на обхід системи декларування.

Така видимість також може підтримати агентство з питань фінансового декларування під час призначення й виконання санкцій, оскільки в багатьох системах ці завдання можуть не належати до арсеналу агентства. Фактично, надання даних щодо кількості справ, переданих до прокуратури, може допомогти в застосуванні тиску, необхідного для виконання санкцій. Веб-сайти деяких агентств з питань фінансового декларування подають чудові приклади такої видимості, розміщуючи списки всіх справ, пов'язаних із фінансовим декларуванням, над якими проводиться робота.[50]

Незалежно від акценту в режимі правозастосування та санкцій здатність агентства з декларування ефективно визначати, повідомляти і призначати вимоги до фінансового декларування є основою будь-якої успішної системи декларування. Без цього дотримання вимог щодо подання декларацій може бути розбалансованим, система може перестати стримувати незаконну діяльність, а сам процес стане порожньою бюрократією. Крім того, якщо декларанти не отримають достатньо чітких і об'єктивних вказівок, підтверджених змістовними санкціями, вони можуть спокуситися на обхід системи зі злочинною метою або просто заради уникнення клопоту із заповненням декларацій.

На кого поширюються санкції?

Усі системи фінансового декларування мають багато дійових осіб, і невдачі на будь-якому з рівнів можуть зашкодити ефективності та довірі до всієї системи. Тому системи фі-

[50] Приклад Румунії можна знайти на сторінці: http://www.integritate.eu.

нансового декларування можуть передбачати призначення санкцій для деяких або усіх фігурантів системи.

Як було детально розказано раніше, у всіх системах передбачено певні форми санкцій для декларантів. Однак деякі системи також включають санкції для децентралізованих підрозділів, які відповідають за збір форм чи за призначення санкцій. Наприклад, в одній країні штраф у вигляді місячної суми загальнодержавної мінімальної заробітної плати призначають для посадових осіб у справах декларування, які без поважних причин не виконують своїх функцій та обов'язків. В іншій країні дисциплінарні санкції призначаються за нездатність голови підрозділу або державного службовця, відповідального за управління декларуванням, забезпечити точність декларацій чи повідомити про помилки в них.

Агентство з питань фінансового декларування або його посадові особи також можуть ставати об'єктами санкцій за невиконання своїх обов'язків. Такі види санкцій часто трапляються в системах із випереджаючими вимогами, наприклад, щодо оприлюднення даних, або призначаються за критичне порушення процесу (наприклад, розголошення конфіденційної інформації).

Співпраця та координування

Як і в усіх інших аспектах системи фінансового декларування, співпраця та координування роботи агентств з питань фінансового декларування, правоохоронних органів та антикорупційних установ є ключем до успішного й дієвого впровадження санкцій.

У багатьох країнах установа, яка відповідає за впровадження системи декларування, відокремлена від правоохоронної установи, а тому не несе основної відповідальності за забезпечення успішного застосування можливих переслідувань. У таких випадках відомство в справах декларування зазвичай повідомляє прокуратурі або іншому правоохоронному органу про кримінальні правопорушення для вжиття ними подальших заходів. Такі розслідування стають частиною офіційних звітів і можуть ставати причиною або підтримкою успішних розслідувань, які часто сягають більших масштабів. Таким чином, ефективність режиму фінансового декларування залежить від міжвідомчої співпраці. Налаштування справжньої співпраці може забрати трохи часу, воно часто заполітизоване й залежить від політичної волі та загальної культури визнання владою важливості існування ефективної системи фінансового декларування.

За умови дієвої реалізації співпраця та координування також можуть бути важливим ланцюгом зв'язку для привернення уваги до всіх недоліків системи фінансового декларування в цілому. Якщо до прокуратури передають справу, не придатну до відкриття провадження, прокуратура має змогу пояснити недоліки агентству з фінансового декларування. Такий ланцюг зв'язку допомагає системі фінансового декларування зіставляти факти, підкреслюючи помилки, що перешкоджають правозастосуванню. Коли такими помилками є недоліки у формі декларації, у верифікації чи навіть у законодавстві, цей зворотний зв'язок може лише допомогти в зміцненні системи фінансового декларування.

Візьмемо, наприклад, ситуацію, у якій відомство в справах фінансового декларування зрозуміло, що в прокуратурі немає відкритих проваджень у справах, переданих цим відомством. За допомогою такого зворотного зв'язку відомство й законодавчі органи зможуть дізнатися про необхідність мати та призначати численніші або суворіші адміністративні санкції, що знизить залежність від системи правосуддя у виконанні вимоги щодо декларування.

Виклики, пов'язані із застосуванням санкцій

Як пояснювалося раніше, виконання санкцій, призначених за недотримання вимог законодавства, потребує пропорційності, правозастосування та очевидності. Реалізація цих трьох основних елементів ефективної системи фінансового декларування створює багато важливих викликів. У цій підчастині висвітлено декілька з них, що заслуговують на подальше обговорення.

Недосконале законодавство

Законодавство про створення відомства в справах фінансового декларування та встановлення вимог до такого декларування є центром будь-якої системи фінансового декларування. Забезпечення ґрунтовності, зрозумілості, послідовності та правозастосовності таких законів – це ланка, якої часто бракує в процесі їхньої підготовки. Тому в багатьох ситуаціях важливі питання залишаються без відповідей, що лише спричиняє плутанину при впровадженні закону та, разом з тим, під час призначення санкцій за недотримання його вимог.

Серед таких викликів є система, у якій закон не містить чітких настанов з приводу точної форми чи величини санкцій, які можна та потрібно застосовувати за порушення вимог щодо заповнення декларацій. В іншій країні закон і відповідні санкції в системі фінансового декларування не узгоджені з чинним кримінальним законодавством і як такі не можуть бути виконані.

Інша проблема в підготовці законів про фінансове декларування полягає у встановленні вимог, які можуть перешкоджати можливості призначення санкцій для декларантів. Наприклад, в одній країні системою передбачено можливість виникнення дуже серйозних наслідків для посадових осіб, визнаних винними в корупційних діяннях. Однак є докази того, що такі суворі санкції також можуть підривати процес виконання вимог щодо фінансового декларування, викликаючи в співробітників відомства небажання притягати до відповідальності чиновників, яких було звинувачено в неповному або неправильному заповненні своїх фінансових декларацій. Крім того, законодавство вимагає «доказів злочинного наміру», які часто буває важко пред'явити. Можливо, якби в законі було ретельно розглянуто низку адміністративних санкцій за невиконання вимог, було б зрозуміло, що це дало б змогу забезпечити більшу кількість успішно виконаних санкцій.

Політична суть санкцій

Інший виклик для органів влади держави полягає в розвитку інституційного потенціалу для відстоювання незалежності та пильнування за можливим зловживанням повноваженнями щодо застосування санкцій. У багатьох країнах це може потребувати вкладення коштів у розбудову потенціалу прокуратури, судових і правоохоронних органів із забезпеченням їхньої незалежності та неупередженості.

Хоча існує мало доказів щодо фактів застосування санкцій із такими злочинними намірами, як покарання чи псування репутації політичних опонентів, найкращим захистом від цього виклику є зрозуміле законодавство з прозорим правозастосуванням. Послідовне та прозоре застосування санкцій залишає мало місця для припущень про будь-яку політичну упередженість. З огляду на це часто досить складно забезпечити послідовне застосування санкцій через заполітизованість сторін процесу. Зокрема, у багатьох країнах прокурори заради публічності активно намагаються «упіймати велику рибу» і часто ігнорують чи закривають реальні, але менш сенсаційні справи.

Недостатнє верховенство права

Верховенство права є невід'ємним і незамінним компонентом ефективного управління, безпеки, розвитку та прав людини. На жаль, країнам із нагальною потребою викорінити корупцію часто також потрібно покращити верховенство права. Багато хто побоюється, що система, основою якої є кримінальні санкції або штрафи, може бути проблемною, якщо призначення таких санкцій не залежатиме від більшої системи законів. Без можливості переслідувати факти невиконання такі санкції стануть беззмістовними та можуть підривати довіру до системи. Це – реальна причина для занепокоєння, і країнам, які намагаються впровадити й застосовувати системи фінансового декларування, можна наполегливо рекомендувати ретельно перевірити загальний стан законодавства та судової системи. Закони і процесуальні норми є насправді важливими, але так само важливими є й ефективні, прозорі та незалежні установи.

> Послідовне та прозоре застосування санкцій залишає мало простору для припущень про політичну упередженість.

Конституційні виклики

Країни, що перебувають у стані створення чи вдосконалення своїх систем фінансового декларування, часто враховують конституційність призначення санкцій за порушення вимог щодо фінансового декларування. Для більшості з них таке занепокоєння є переважно безпідставним та відображає радше щойно згадані тривоги й виклики, аніж конституційні проблеми.

Наприклад, конституційний захист презумпції невинуватості встановлює обов'язок держави з доведення вини обвинуваченої особи, яка звільняє цю особу від усіх тягарів доведення своєї невинуватості. Однак цей принцип не забороняє законодавчим органам формулювати провину зі спростовуваною презумпцією за умови належного до-

тримання принципів раціональності та пропорційності. Така аргументація може поширюватись і на державних службовців, які, займаючи відповідальну посаду, потрапляють під дію вимог законодавства та адміністративних і кримінальних санкцій за зловживання такою посадою. У цьому контексті надання інформації про джерела доходів і активів не здається суттєвим чи несправедливими тягарем для декларантів, те саме стосується і призначення санкцій для службовців, які не подають декларації.

Країни з належними правовими й інституційними запобіжними заходами мають змогу переслідувати правопорушення, пов'язані з фінансовим декларуванням, перетворюючи ці санкції на ефективний механізм звітування та забезпечення прозорості.

Частина 2. Декларації як частина великого пазла: як декларація може підтримати масштабнішу боротьбу з корупцією та повернення активів?

Первинні дані з фінансових декларацій та результати аналізу, проведеного під час верифікації, – це ресурси, які були недооцінені в боротьбі з корупцією й відмиванням грошей та в процесі повернення активів.

Термін *«первинні дані»* означає відомості, зазначені декларантом до проведення аналізу відомством у справах декларування. *Результати аналізу* або *верифікації фінансових декларацій,* що проводиться відомством у справах декларування, можуть показати розбіжності, непослідовність або індикатори ризику. Наприклад, у процесі верифікації відомство в справах фінансового декларування може виявити значне підвищення рівня зазначених декларантом доходів за останні два роки, зміни в активах, які не відповідають задекларованим джерелам доходів, або дуже великі суми грошей, одержані у формі кредитів від фізичних осіб. Залежно від мандату й ресурсів відомства в повідомленнях для інших суб'єктів може зазначатися різна інформація: від простої непослідовності – до результатів вичерпного аналізу (що може включати навіть отримання інформації від фінансових установ).

Як первинні дані, так і результати аналізу фінансових декларацій можуть бути корисними для аналізу повідомлень про підозрілі операції від підрозділів фінансової розвідки (ПФР) та можуть позитивно впливати на якість даних розвідки, що надходять до слідчих і прокурорів, які працюють над справами про корупцію та відмивання грошей.

У 2012 році Світовий банк провів огляд використання фінансових декларацій серед ПФР країн Африки на півдні від Сахари, країн Європи та Центральної Азії, Східної Азії й Тихоокеанського регіону, а також Середнього Сходу та Північної Африки. Із 30 ПФР країн із діючими системами декларування 16 відповіли, що користуються фінансовими деклараціями для аналізу повідомлень про підозрілі операції державних службовців і політично значущих осіб (ПЗО). Це показує покращення розуміння ПФР корисності застосування фінансових декларацій у їхній роботі. При цьому є ще багато простору для розвитку.

Окрім роботи ПФР, дані з фінансових декларацій або результати верифікації фінансових декларацій можуть ставати як підставами для проведення розслідувань у справах про корупцію чи відмивання грошей, так і частиною арсеналу доказів у справі. Такі докази можуть бути корисними для країн, де незаконне збагачення криміналізоване, а дані з декларацій можуть використовуватись як побічні докази на підтримку порушення кримінальної справи в більших розслідуваннях. Наприклад, в одному з розслідувань здебільшого через правові норми країни, на території якої знаходилася компанія, було проблематично встановити зв'язок між державним службовцем і закордонною компанією, через яку здійснювались виплати хабарів. Однак під час перевірки фінансової декларації службовця слідчі виявили дані щодо прав на частку в цій закордонній компанії. У такій ситуації фінансова декларація допомогла слідству подолати суттєву проблему та скоротити фазу розслідування.

У деяких країнах відомства в справах фінансового декларування мають спеціальний законний мандат на повідомлення податковим органам про виявлені ознаки порушень Податкового кодексу. Навіть якщо це не зазначено в законодавстві, коли відомство розраховує на розслідування можливих незаконних активів, воно може розглянути метод, який часто називають «методом Аль Капоне».[51] Коли верифікація виявляє активи, що не відповідають рівню легальних доходів, тоді залучення податкових органів для з'ясування фактів і застосування покарань за незадекларовані доходи стає способом атаки на активи декларанта. Зв'язок із роботою податкових органів у деяких країнах більше підкріплюється тим фактом, що управління системою фінансового декларування здійснює податкова адміністрація.

Незаконне збагачення

Правопорушення у вигляді незаконного збагачення було оформлене та включене до Конвенції ООН проти корупції (UNCAC) як захід боротьби з корупцією шляхом полегшення зазвичай складного доведення того факту, що необґрунтоване багатство фізичної особи є результатом кримінальної діяльності.[52] Відповідно до більш звичних методів переслідування корупції цей зв'язок найчастіше повинна довести сторона обвинувачення. Натомість криміналізація незаконного збагачення дає змогу отримати *достатньо серйозні докази для відкриття судової справи* за фактом виявлення диспропорції між достатком фізичної особи та його/її законними джерелами доходів і шляхом перенесення тягаря доведення на цю особу.

---

[51] Цей термін виник під час розслідування справи Альфонса Габрієля «Аль» Капоне, голови угруповання ери Сухого закону, який займався різноманітною кримінальною діяльністю, у тому числі рекетом, контрабандою спиртних напоїв, проституцією та хабарами державним службовцям. Урешті-решт його заарештували та звинуватили в ухилянні від сплати податків, за що він отримав 11 років ув'язнення. Цей метод ведення слідства включає спільну роботу багатьох правоохоронних органів, спрямовану на підозрюваних, у вигляді будь-яких реальних судових процесів та обвинувачень.

[52] Більше інформації щодо цього можна знайти на сторінці: http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/ session6/V1505880e.pdf.

У деяких країнах незаконне збагачення класифікують як кримінальне правопорушення, і система має засоби виявлення розбіжностей між деклараціями чиновників та іншими джерелами інформації щодо їхніх доходів і активів. Такі країни мають додатковий метод здійснення атаки на достаток корумпованих державних службовців. Розслідування фактів незаконного збагачення також може слугувати пусковим механізмом для ширшого розслідування з метою з'ясування як основної кримінальної діяльності, так і встановлення інших сторін, які можуть бути причетними до корупції.

Повернення активів

Фінансові декларації можуть надавати корисні побічні докази для підтримки міжнародної співпраці у сфері повернення активів.[53] Декларація може підкріпити запит на отримання інформації через канали ПФР чи поліції (неформальна допомога) або через канали взаємної правової допомоги (офіційна допомога). Наприклад, відомості з фінансових декларацій або результати верифікації можуть довести зв'язок між декларантом і країною, яка отримала запит на взаємну правову допомогу.

Зміст і верифікація фінансової декларації також можуть допомогти в контексті розслідування відмивання грошей, що проводиться державою, у якій знаходяться активи державного службовця з іншої країни. Розгляньмо такий приклад: якщо протягом періоду, за який чиновник подає свою декларацію, він/вона накопичить активи, що значно перевищать задекларовані доходи, тоді така декларація хоча й не доведе кримінальної поведінки, але зможе стати побічним доказом на підтримку висновку про кримінальне походження відповідного майна. У такому випадку відомості з фінансової декларації можуть бути використані для ув'язнення особи та остаточної конфіскації таких активів.

Варто згадати приклад і ситуацію, у якій припущення про незаконне походження активів передбачає їх замороження, вилучення чи реституцію, є приклад, описаний в адміністративних положеннях Швейцарії про конфіскацію, особливо в тих, що стосуються активів іноземних політично значущих осіб та їхнього оточення у Швейцарії. Федеральний адміністративний суд Швейцарії може зробити припущення про незаконне походження активів, коли «достаток особи, наділеної повноваженнями розпоряджатись активами, зазнав екстраординарного підвищення у зв'язку з роботою на державній службі політично значущої особи, і було підтверджено високий рівень корупції в країні походження чи оточення політично значущої особи під час його/її перебування на посаді» (Федеральна рада, 2015 р., стаття 6). Таке припущення може бути відхилене судом, якщо можна довести, що найімовірніше активи були набуті законним способом. Однак з точки зору слідства будь-які фінансові декларації політично значущої особи можуть бути джерелом корисних побічних доказів для доведення або спростування незаконного походження.

---

[53] Більше інформації щодо цього можна знайти на сторінці: http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/EMInternationalCooperation/2-3November2015/V1506265e.pdf.

Глава 7. Ключові рекомендації

- Правозастосування є *останнім кроком* у системі фінансового декларування при досягненні її цілей: знання про справжні наслідки посадового злочину можуть підвищити стримувальний ефект системи. Тому потрібно мати санкції для всіх форм посадових злочинів, у тому числі: невиконання вимог законодавства, декларування неправдивих даних, невиправданих змін рівня достатку та конфліктів інтересів.
- Щоб бути дієвими та справедливими, санкції обов'язково мають бути *цільовими* та *виконуватися послідовно*.
- Для санкцій мають бути характерними:
  - *Зв'язок з метою системи*. Незаконне збагачення та конфлікт інтересів як види порушень потребують різних підходів.
  - *Пропорційність*. Застосування менш суворих санкцій за незаповнення декларації, аніж за подання неправдивої інформації, може покращити ефективність системи.
  - *Правозастосовність*. Санкції повинні бути збалансованими. Повноваження щодо застосування санкцій мають чітко визначатися законодавством.
  - *Очевидність*. Декларанти мають знати про свої зобов'язання та санкції за їхнє невиконання. Повідомлення даних про виконання також має значення.
  - Країни повинні виявляти та працювати над зменшенням таких перешкод у застосуванні ефективних і справедливих санкцій, як недосконале законодавство, політичне втручання у виконання, неналежний рівень верховенства права та конституційні виклики.

Додаток А. Дані вибірки 1 та вибірки 2

У цьому додатку містяться відомості щодо наборів даних, зібраних командою з дослідження цілісності фінансового ринку Групи Світового банку. Збір даних для вибірки (законодавство) проводився з 2007[54] року з постійними оновленнями, останнє з яких датовано 2015 роком. Збір даних для вибірки 2 проводився лише у 2015 році. Обидві вибірки використовувалися для проведення аналізу в цьому Керівництві.[55]

Вибірка 1. Законодавство

До цієї вибірки ввійшло 176 країн, з яких 161 має систему декларування.[56] Хоча вимоги з декларування можуть застосовуватися до різних категорій державних службовців, ми зосередилися на правовому аналізі вимог щодо декларування для представників законодавчої та виконавчої гілок влади. Із цієї 161 країни вимоги з декларування[57] до представників законодавчої влади застосовуються лише в 10 країнах, до представників виконавчої влади – лише в 17 країнах, а до представників обох гілок влади – у 134 країнах. У таблиці А.1 зазначено поділ країн за регіонами, а в таблиці А.2 – за категорією доходів.[58]

[54] Попередню редакцію цих даних було використано в роботі Дьяконова та інших авторів (2009 р.).

[55] Приклад до кожного рисунка подано в примітках до нього. Зверніть увагу: на деяких рисунках одна з країн можливо не надала інформації для дослідження з метою збору даних для вибірки, або ж її досвід міг бути неактуальним для аналізу. Наприклад, країна, яка не проводить верифікацію, не увійде до вибірки в групі аналізу процесів верифікації.

[56] У нашій вибірці 15 країн не мають системи декларування. Це – Ботсвана, Бруней Даруссалам, Еритрея, Кірибаті, Федеративні Штати Мікронезії, Оман, Катар, Самоа, Саудівська Аравія, Сент-Вінсент і Гренадини, Суринам, Сирійська Арабська Республіка, Тонга, ОАЕ та Узбекистан.

[57] Зверніть увагу: серед 161 країни нашої вибірки, що мають системи декларування, ми не змогли знайти інформацію про впровадження у 8 країнах. Тому багато рисунків і діаграм у цьому документі побудовано за даними зі 153 країн.

[58] Просимо зауважити деякі внесені нами незначні зміни в класифікації Світового банку на 2015 рік щодо країн і груп кредитування на сторінці http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups. Точніше кажучи, два регіони – Південна Азія та Східна Азія й Тихоокеанський регіон – було об'єднано в один, а дві групи кредитування – Азія та країни ОЕСР із високим рівнем доходів – було включено до регіональної класифікації у вигляді однієї групи.

ТАБЛИЦЯ А.1.	Країни з вибірки 1, поділ за регіонами

Регіон	Кількість країн	Країни та економіка в підвибірці
Країни ОЕСР з високим рівнем доходів (ОЕСР)	32	Австралія; Австрія; Бельгія; Канада; Чилі; Чеська Республіка; Данія; Естонія; Фінляндія; Франція; Німеччина; Греція; Угорщина; Ісландія; Ірландія; Ізраїль; Італія; Японія; Республіка Корея; Люксембург; Нідерланди; Нова Зеландія; Норвегія; Польща; Португалія; Словацька Республіка; Словенія; Іспанія; Швеція; Швейцарія; Сполучене Королівство; США
Країни Африки на південь від Сахари (КАПС)	45	Ангола; Бенін; Ботсвана; Буркіна-Фасо; Бурунді; Кабо-Верде; Камерун; ЦАР; Чад; Коморські Острови; Демократична Республіка Конго; Республіка Конго; Кот-д'Івуар; Еритрея; Ефіопія; Габон; Гамбія; Гана; Гвінея; Гвінея-Бісау; Кенія; Лесото; Ліберія; Мадагаскар; Малаві; Малі; Мавританія; Маврикій; Мозамбік; Намібія; Нігер; Нігерія; Руанда; Сан-Томе і Принсіпі; Сенегал; Республіка Сейшельські Острови; Сьєрра-Леоне; ПАР; Судан; Свазіленд; Танзанія; Того; Уганда; Замбія; Зімбабве
Азія	30	Афганістан; Бангладеш; Бутан; Бруней Даруссалам; Камбоджа; Китай; Фіджі; Спеціальний адміністративний район Гонконг, Китай; Індія; Індонезія; Кірибаті; Лаоська Народно-Демократична Республіка; Малайзія; Мальдіви; Федеративні Штати Мікронезії; Монголія; Палау; Папуа Нова Гвінея; Пакистан; Філіппіни; Самоа; Сінгапур; Соломонові Острови; Шрі-Ланка; Тайвань, Китай; Таїланд; Тимор-Лесте; Тонга; Вануату; В'єтнам
Європа та Центральна Азія (ЄЦА)	22	Албанія; Вірменія; Азербайджан; Білорусь; Боснія і Герцеговина; Болгарія; Хорватія; Грузія; Казахстан; Киргизька Республіка; Латвія; Литва; КЮР Македонія; Молдова; Чорногорія; Румунія; Російська Федерація; Сербія; Таджикистан; Туреччина; Україна; Узбекистан
Латинська Америка та Карибський регіон (ЛАК)	29	Антигуа та Барбуда; Аргентина; Багамські Острови; Беліз; Болівія; Бразилія; Колумбія; Коста-Рика; Домініка; Домініканська Республіка; Еквадор; Ель-Сальвадор; Гватемала; Гаяна; Гаїті; Гондурас; Ямайка; Мексика; Нікарагуа; Панама; Парагвай; Перу; Пуерто-Ріка; Сент-Люсія; Сент-Вінсент і Гренадини; Суринам; Тринідад і Тобаго; Уругвай; Боліварська Республіка Венесуела
Середній Схід і Північна Африка (ССПА)	18	Алжир; Бахрейн; Джибуті; Арабська Республіка Єгипет; Ісламська Республіка Іран; Ірак; Йорданія; Кувейт; Ліван; Марокко; Оман; Катар; Саудівська Аравія; Сирійська Арабська Республіка; Туніс; ОАЕ; Західний берег ріки Йордан і Сектор Газа; Єменська Республіка

Примітка. ОЕСР = Організація економічного співробітництва та розвитку.

ТАБЛИЦЯ А.2.	Країни з вибірки 1, поділ за категорією доходів

Категорія доходів	Кількість країн	Країни та економіка в підвибірці
Високий рівень доходів	54	Антигуа і Барбуда; Аргентина; Австралія; Австрія; Багамські Острови, Бахрейн; Бельгія; Бруней Даруссалам; Канада; Чилі; Хорватія; Чеська Республіка; Данія; Естонія; Фінляндія; Франція; Німеччина; Греція; Спеціальний адміністративний район Гонконг, Китай; Угорщина; Ісландія; Ірландія; Ізраїль; Італія; Японія; Республіка Корея; Кувейт; Латвія; Литва; Люксембург; Нідерланди; Нова Зеландія; Норвегія; Оман; Польща; Португалія; Пуерто-Ріка; Катар; Російська Федерація; Саудівська Аравія; Республіка Сейшельські Острови; Сінгапур; Словацька Республіка; Словенія; Іспанія; Швеція; Швейцарія; Тайвань, Китай; Тринідад і Тобаго; ОАЕ; Сполучене Королівство; США; Уругвай; Боліварська Республіка Венесуела
Рівень доходів, вищий за середній	46	Албанія; Алжир; Ангола; Азербайджан; Білорусь; Беліз; Боснія і Герцеговина; Ботсвана; Бразилія; Болгарія; Китай; Колумбія; Коста-Рика; Домініка; Домініканська Республіка; Еквадор; Фіджі; Габон; Ісламська Республіка Іран; Ірак; Ямайка; Йорданія; Казахстан; Ліван; КЮР Македонія; Малайзія; Мальдіви; Маврикій; Мексика; Монголія; Чорногорія; Намібія; Палау; Панама; Парагвай; Перу; Румунія; Сербія; ПАР; Сент-Люсія; Сент-Вінсент і Гренадини; Суринам; Таїланд; Тонга; Туніс; Туреччина
Рівень доходів, нижчий за середній	49	Вірменія; Бангладеш; Бутан; Болівія; Кабо-Верде; Камерун; Республіка Конго; Кот-д'Івуар; Джибуті; Арабська Республіка Єгипет; Ель-Сальвадор; Грузія; Гана; Гватемала; Гаяна; Гондурас; Індія; Індонезія; Кенія; Кірибаті; Киргизька Республіка; Лаоська Народно-Демократична Республіка; Лесото; Мавританія; Федеративні Штати Мікронезії Молдова; Марокко; Нікарагуа; Нігерія; Пакистан; Папуа Нова Гвінея; Філіппіни; Самоа; Сан-Томе і Принсіпі; Сенегал; Соломонові Острови; Шрі-Ланка; Судан; Свазіленд; Сирійська Арабська Республіка; Таджикистан; Тимор-Лесте; Україна; Узбекистан; Вануату; В'єтнам; Західний берег ріки Йордан і Сектор Газа; Єменська Республіка; Замбія
Низький рівень доходів	27	Афганістан; Бенін; Буркіна-Фасо; Бурунді; Камбоджа; ЦАР; Чад; Коморські Острови; Демократична Республіка Конго Еритрея; Ефіопія; Гамбія; Гвінея; Гвінея-Бісау; Гаїті; Ліберія; Мадагаскар; Малаві; Малі; Мозамбік; Нігер; Руанда; Сьєрра-Леоне; Танзанія; Того; Уганда; Зімбабве

Джерело: Світовий банк, 2015 фінансовий рік, групи країн та групи кредитування, інформація на сторінці: http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups.

Вибірка 2. Практика відомств у справах декларування

До цієї вибірки ввійшли 52 країни. Поділ за регіонами наведено в таблиці А.3, а поділ за категорією доходів – у таблиці А.4.[59]

[59] Просимо зауважити деякі внесені нами незначні зміни в класифікації Світового банку на 2015 рік щодо країн і груп кредитування на сторінці http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups. Точніше кажучи, два регіони – Південна Азія та Східна Азія й Тихоокеанський регіон – було об'єднано в один, а Азія та країни ОЕСР із високим рівнем доходів було включено до регіональної класифікації у вигляді однієї групи.

ТАБЛИЦЯ А.3.	Країни з вибірки 2, поділ за регіонами

Регіон	Кількість країн	Країни та економіка в підвибірці
Країни ОЕСР з високим рівнем доходів (ОЕСР)	8	Бельгія; Канада; Чилі; Франція; Ізраїль; Японія; Республіка Корея; США
Країни Африки на південь від Сахари (КАПС)	11	Буркіна-Фасо; Ефіопія; Габон; Кенія; Маврикій; Нігерія; Руанда; Республіка Сейшельські Острови; ПАР; Танзанія; Уганда
Азія	9	Бутан; Китай; Індонезія; Малайзія; Монголія; Філіппіни; Шрі-Ланка; Таїланд; В'єтнам
Європа та Центральна Азія (ЄЦА)	10	Албанія; Вірменія; Грузія; Казахстан; Латвія; Литва; КЮР Македонія; Молдова; Румунія; Сербія
Латинська Америка та Карибський регіон (ЛАК)	11	Аргентина; Болівія; Бразилія; Колумбія; Коста-Ріка; Домініканська Республіка; Ель-Сальвадор; Гондурас; Ямайка; Перу; Тринідад і Тобаго
Середній Схід і Північна Африка (ССПА)	3	Арабська Республіка Єгипет; Ірак; Марокко

Примітка. ОЕСР = Організація економічного співробітництва та розвитку.

ТАБЛИЦЯ А.4.	Країни з вибірки 2, поділ за категорією доходів

Категорія доходів	Кількість країн	Країни та економіка в підвибірці
Високий рівень доходів	13	Аргентина; Бельгія; Канада; Чилі; Франція; Ізраїль; Японія; Республіка Корея; Латвія; Литва; Республіка Сейшельські Острови; Тринідад і Тобаго; США
Рівень доходів, вищий за середній	19	Албанія; Бразилія; Китай; Колумбія; Коста-Ріка; Домініканська Республіка; Габон; Ірак; Ямайка; Казахстан; КЮР Македонія; Малайзія; Маврикій; Монголія; Перу; Румунія; Сербія; ПАР; Таїланд
Рівень доходів, нижчий за середній	15	Вірменія; Бутан; Болівія; Арабська Республіка Єгипет; Ель-Сальвадор; Грузія; Гондурас; Індонезія; Кенія; Молдова; Марокко; Нігерія; Філіппіни; Шрі-Ланка; В'єтнам
Низький рівень доходів	5	Буркіна-Фасо; Ефіопія; Руанда; Танзанія; Уганда

Джерело: Світовий банк, 2015 фінансовий рік, групи країн та групи кредитування, інформація на сторінці: http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups.

Посилання

Дьяконов, С., Р. Ла Порта, Ф. Лопес-де-Зіланес та А. Шлейфер, 2009 р., «Декларації політиків». Робочий документ № 14703, Національне бюро економічних досліджень, Кембридж, штат Массачусетс, http://www.nber.org/papers/w14703.

Фінансове декларування, декларування активів, декларації про доходи та активи, звітування про майновий стан, а також декларування майнових прав – незважаючи на різні назви, усі ці механізми пов'язані між собою за одним загальним і простим принципом: державні службовці зобов'язані регулярно подавати інформацію про свої доходи, активи, зобов'язання та майнові права. Системи фінансового декларування, що закріплені низкою міжнародних конвенцій, у тому числі Конвенцією Організації Об'єднаних Націй проти корупції, є поширеним явищем у всіх регіонах та ключовим інструментом боротьби з корупцією та підвищення прозорості.

На сьогодні 161 країна у світі має систему фінансового декларування. Проте, хоча правила й прописані в законодавстві, багато спеціалістів-практиків і досі не в змозі розібратися в тонкощах цих правил та принципах застосування в соціально-економічних, історичних та правових умовах, що існують у їхніх країнах. Тому ми надаємо їм деякі підказки. Ця книга «Отримати повне уявлення про державних службовців: Керівництво з ефективного фінансового декларування» покликана заповнити наявні прогалини та надати спеціалістам-практикам практичні сценарії, які варто розглянути перед тим, як діяти.

Ця книга складається з невеликих за обсягом глав, у яких розглядаються відповідні теми та надаються рекомендації стосовно питань, які політики й інші особи, що забезпечують виконання обов'язків з фінансового декларування, повинні враховувати перед ухваленням рішень. Як вирішити, хто повинен подавати декларації? Усі державні службовці? Лише міністри? Чи повинні подавати декларації їхні чоловіки/дружини, діти та родичі? Як часто потрібно подавати декларації? Онлайн чи в паперовому вигляді? Що саме потрібно декларувати? Лише те майно, що перебуває в прямій власності особи, чи також непряму власність? Як можна проаналізувати таку інформацію? У цій книзі надається низка практичних рекомендацій з приводу цих питань.

З інтеграцією нових технологій та налагодженням координації з іншими галузями потенціал декларування в боротьбі з корупцією зростає. Це Керівництво має на меті зробити свій внесок у нарощування зазначеного потенціалу та допомогти країнам використовувати його з максимальною ефективністю.

Написана нескладною мовою, ця книга стане цінним ресурсом для політиків і спеціалістів-практиків, які допомагають своїм країнам створювати ефективніші системи фінансового декларування на підтримку інклюзивного зростання та загального процвітання.

ISBN: 978-1-4648-0953-8

90000
9 781464 809538

SKU 210953

Ініціатива з повернення вкрадених активів
Світовий банк, УНЗ ООН