

Подання декларацій осіб уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: Україна та зарубіжний досвід

Анотація

Розглянуто низку законодавства, яке регулює питання подання декларацій осіб уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Ключові слова: декларація, фінансовий контроль, корупція, відповідальність.

Актуальність теми.

Корупція в системі державного управління є основною загрозою демократичного розвитку держави. Характерною ознакою корупції будь-якої країни є використання посадовою особою наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей.

Негативний вплив цього явища на всі аспекти політичного та соціально-економічного розвитку суспільства і держави в цілому має комплексний характер. Боротьба з корупцією потребує мобілізації всіх можливих ресурсів народу, в тому числі і правових. І лише дієва протидія корупції шляхом послідовних, спланованих, системних і скоординованих дій, об'єднаних однією концепцією, є можливістю для її подолання.

Одним із дієвих інструментів запобігання та протидії корупції і одночасно засобом фінансового контролю є електронне декларування майна чиновників. Позитивний досвід зарубіжних країн дає змогу зробити висновок, що впровадження такого декларування має високі перспективи стати вагомим інструментом, який допоможе побороти корупцію.

Питання, пов'язані з поданням електронних декларацій державних службовців, досліджували в працях І. Беззуб, Д. Ковриженко, Ю. Федчишин й інші вчені.

Метою статті є дослідження досвіду зарубіжних країн у сфері електронного декларування та порівняння зі стандартами, що існують в Україні.

Виклад основного матеріалу.

Працівники державного апарату окрім широких повноважень мають можливість для зловживання цими повноваженнями, що є неприпустимим для осіб, які служать державі та рішення яких має вирішальний вплив на формування політики держави. Для України, яка сьогодні перебуває у стадії соціально-економічної кризи, важливим є питання реформування системи державного управління та проведення антикорупційної реформи.

Ефективним засобом фінансового контролю майна та доходів чиновників є електронне декларування осіб уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування. Цей ключовий антикорупційний інструмент покликаний сприяти створенню потужної та всеосяжної екосистеми запобігання корупції в Україні, як це вже зроблено в багатьох країнах світу. Проте, що не дуже характерно іншим країнам: українське законодавство вимагає, щоб система електронного декларування в Україні була відкритою для громадського контролю, дозволяючи кожному громадянину України отримувати в режимі онлайн інформацію про майновий стан посадовців, перевіряти факти і порівнювати його з їхнім способом життя.

Так, відповідно до інфографіки підготовленої Національним агенством за підтримки World Bank Ukraine та UNODC:

у 2/3 країн Великої двадцятки (G-20) є закони, що роблять інформацію у декларації доступною для громадськості;

8 з 10 країн із високим рівнем доходів відкрили зміст декларацій службовців для громадськості;

85% країн, що мають систему декларування для глави держави, міністрів та державних службовців, зобов'язують декларантів звітувати про рухоме майно та готівкові кошти;

ті країни, що відкривають дані декларацій для громадськості, є набагато менш корумпованими ніж ті, що утаємничують цю інформацію [7].

В Україні також суб'єкти декларування зобов'язанні вказувати в декларації готівкові кошти, проте виникає питання як перевірити/перерахувати наявні у чиновника готівкові кошти, адже механізм перевірки готівкових коштів відсутній. За неофіційними даними журналістських розслідувань українські чиновники, судді під час першого етапу подання декларацій, який розпочався 01 вересня 2016 року та тривав до 31 жовтня 2016 року, задекларували мільярди гривень готівкою. І те що законом не регламентовано конкретного порядку перевірки готівкових коштів є величезною прогалиною в антикорупційному законодавстві України.

Однак, зазначена сума може допомогти правоохоронним органам у виявленні посадовців, які можливо ухилилися від сплати податків та/або стане підставою для відкриття відносно окремих посадових осіб кримінальних проваджень за фактом незаконного збагачення.

Крім того, українське законодавство передбачає, що коло посадових осіб і державних службовців, для яких декларування є обов'язковим, дуже широке.

Електронне декларування являє собою оприлюднення інформації про свої доходи, майно, цінні папери, активи, інші корпоративні права, фінансові зобов'язання, видатки, правочини тощо, його правове регулювання здійснюється Законом України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року (далі – Закон). Він визначає правові й організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст і порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень [1].

Загалом електронне декларування є досить новим для нашої країни явищем. Історично воно виникло зі звичайного паперового декларування майнового стану державних службовців. Таке декларування виникло ще в 1965 році у Сполучених Штатах Америки завдяки президенту Джонсону. Проте реальний відлік історії його розвитку починається з 1978 року. Ще однією країною, яка зробила перші схожі кроки у сфері протидії корупції, стала Великобританія. Розвиток декларування розпочинається з кінця 1970-х років.

Міжнародні стандарти у сфері декларування беруть свій початок із 1990-х років у Північній Америці. У 2003 році вони стали невід'ємною частиною Конвенції Організації Об'єднаних Націй щодо боротьби з корупцією. Згодом були прийняті Технічні рекомендації до вищевказаної Конвенції. Разом вони лягли в основу декларування державних посадовців у всьому світі.

Натомість першим європейським стандартом у сфері декларування активів посадовців можна вважати Рекомендацію Комітету Міністрів Ради Європи про кодекси поведінки для публічних службовців. Статтею 14 Рекомендації на законодавчому рівні пропонувалось зобов'язати публічних службовців, обов'язки яких на посадах могли вплинути на їхні приватні або особисті інтереси, подавати під час призначення декларації про природу та межі їхніх інтересів. Такі декларації мали б подаватись під час призначення на посади, через певні проміжки часу після призначення (регулярно), а також у разі виникнення змін у задекларованих відомостях [6, с. 17].

У кінці 1990-х років поряд із паперовими деклараціями почали існувати й електронні. Дослідження ОЕСР показало, що країни, в яких декларації почали приймати не в паперовому вигляді, а в

електронному, як результат отримали зростання достовірності наданих даних в середньому із 67% до 98% протягом перших двох років. Натепер більше ніж 100 держав у всьому світі мають системи електронних декларацій, що відбулось завдяки просуванню цього явища з боку Організації Об'єднаних Націй і західних країн. Поряд із цим запровадження електронного декларування не тільки сприяє протидії корупції, а й підвищує рівень довіри населення до правоохоронців. Населення має бути впевнене в тому, що вони кваліфіковано та чесно здійснюють свою діяльність відповідно до вимог законодавства.

За даними Світового банку у законодавстві близько 137 країн містяться норми які зобов'язують чиновників декларувати доходи та видатки. із них, у законодавстві, що стосується корупції, міститься вимога для держслужбовців декларувати свої витрати, доходи. При цьому розкривати таку інформацію повинні як працівники правоохоронного органу, так і члени їхніх сімей. Однак не всі держави надають безперешкодний і відкритий доступ громадськості до фінансової інформації, що стосується чиновників.

Наприклад, у Сполучених Штатах Америки держслужбовець повинен надавати в Управління з питань етики інформацію про свої видатки й доходи, а також видатки й доходи його близьких родичів – дітей, дружини (чоловіка), батьків, у тому числі відомості про джерела походження майна, його склад і вартість; відомості про наявні депозити, отримані й видані позики, а також отримані кредити; перелік отриманих подарунків, вартість яких перевищує 50 доларів США; перелік транспортних, розважальних та інших порівнянних послуг, оплачених не з особистих або бюджетних коштів (із указівкою джерела) [5, с. 11].

Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», електронному декларуванню підлягає майно, що знаходиться у власності чи користуванні не тільки суб'єктів декларування, а й членів їхніх сімей, інших осіб, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом, мають взаємні права та обов'язки (крім осіб, взаємні права та обов'язки яких не мають характеру сімейних), у тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі.

Слід, відмітити що у попередній формі декларації, передбаченої Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції», у суб'єктів декларування не було обов'язку декларувати майно, що належить їхнім близьким особам.

Значною перевагою електронного декларування є здатність застосовувати автоматизовані системи обробки даних. Публічне розкриття інформації, що міститься в деклараціях, може здійснюватися як через Інтернет, так і в інших формах. Тобто це залежить від рівня розвитку доступу до інформації. Подібна практика існує в багатьох країнах Західної Європи – Німеччині, Великобританії, у Скандинавських країнах тощо.

Незважаючи на тривалу історію свободи доступу до інформації в деяких країнах (наприклад, Ісландія, Швеція, Данія), вони відрізняються низьким рівнем корупції, високим ступенем відкритості та прозорості, а також великим рівнем довіри громадськості до державних службовців. Така ситуація пов'язана з тим, що в основі системи декларування – традиційні цінності, що ґрунтуються на заохоченні етичної поведінки, доброчесності.

У Данії державні службовці на початку служби декларують свій майновий стан, а потім щороку – лише доходи, як і всі громадяни. Придбання нерухомості фіксується реєстраційною службою, й інформація автоматично передається в податкову службу. Така сама система – у Фінляндії. До того ж у разі виявлення невідповідності доходів і видатків громадянина Податкове відомство Фінляндії направляє лист платникові податків із проханням дати пояснення й указати джерело доходу [5, с. 11]. Тобто у вищевказаній країні за недостовірність даних відповідальність не передбачена.

В Україні зазначення в декларації завідомо недостовірних відомостей може тягнути за собою: дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність.

У разі подання завідомо недостовірних відомостей стосовно майна або іншого об'єкта декларування, що має вартість, якщо такі відомості відрізняються від достовірних на суму менше 100 ПМ для працездатних осіб, до суб'єкта декларування може бути застосовано дисциплінарну відповідальність.

Адміністративна відповідальність передбачена частиною 4 статті 172-6 КУпАП за подання завідомо недостовірних відомостей у декларації стосовно майна або іншого об'єкта декларування, що має вартість, якщо такі відомості відрізняються від достовірних на суму від 100 до 250 ПМ для працездатних осіб.

Статтею 366-1 ККУ передбачено кримінальну відповідальність за подання завідомо недостовірних відомостей у декларації. При цьому відповідальність за цією статтею за подання суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації стосовно майна або іншого об'єкта декларування, що має вартість, настає у випадку, якщо такі відомості відрізняються від достовірних на суму понад 250 ПМ для працездатних осіб.

Окрім, того передбачена адміністративна відповідальність за несвоєчасне подання декларації та кримінальна відповідальність за умисне неподання декларації.

Для окремих категорій чиновників існують негативні наслідки і при притягненні до адміністративної відповідальності за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення, так для державних службовців однією і з підстав для припинення державної служби у зв'язку із втратою права на державну службу або його обмеженням (ст. 84 Закону України «Про державну службу») є набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення.

Важливим є те, що в більшості країн Європи відсутня кримінальна відповідальність за помилки в електронних деклараціях, на відміну від України. Там установлюється кримінальна відповідальність саме за несплату податків.

Успішний досвід розкриття інформації, що стосується доходів державних службовців, існує в Латвії. Латвійська система розкриття фінансової інформації про доходи чиновників вважається однією з всеохопних у Європі. Крім того, у Латвії в 2002 році створили Спеціальне бюро щодо запобігання і припинення корупції (KNAB). Воно займалося перевіркою правильності декларацій держслужбовців. Якщо ставало відомо, що він жив невідповідно до своїх доходів, то такі відомості передавалися до Служби держдоходів для накладання штрафу [5, с. 12].

В Україні також створено центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику, – Національне агентство з питань запобігання корупції, яке займається веденням двох реєстрів, а саме: Єдиного державного реєстру декларацій осіб, що виконують функції держави або місцевого самоврядування, та Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, і здійснює інші повноваження, у тому числі здійснює вибіркового моніторинг способу життя суб'єктів декларування з метою встановлення відповідності їх рівня життя наявним у них та членів їх сім'ї майну і одержаним ними доходам згідно з декларацією особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що подається відповідно до цього Закону. У разі виявлення за результатами моніторингу способу життя ознак корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, Національне агентство інформує про них спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції.

Порядок подання декларацій, графік подання, в більшості Європейських країн суттєво відрізняється, це залежить від цілей декларування, обсягу ресурсів органу, який проводить перевірку декларацій, кола посадових осіб, які повинні подати декларацію, строками між поданням декларацій. З урахуванням підвищення кількості користувачів Інтернет, а також необхідності оперативного порівняння даних, відображених у деклараціях, поданих у різний час, необхідно також передбачати подання декларацій в електронній формі, що зменшуватиме рівень функціонального навантаження на орган контролю та сприятиме більш оперативному оприлюдненню задекларованих даних (можливість

подання електронних декларацій, засвідчених цифровим підписом, передбачено законодавством Болгарії).

У більшості країн Європейського Союзу державні службовці подають декларації перед або відразу після набуття своїх повноважень (окрім Угорщини та Чехії). Менш поширеною є практика подання декларацій під час звільнення, тоді як питання про необхідність подання декларацій у період між набуттям і припиненням повноважень вирішується неоднозначно: в одних країнах (Бельгія, Болгарія, Італія, Латвія, Польща, Румунія, Словаччина, Угорщина, Чехія) декларації подаються щорічно, тоді як в інших державах (Данія, Естонія, Литва, Нідерланди, Німеччина, Португалія, Словенія, Швеція) – лише в разі зміни відомостей, відображених у попередньо поданій декларації [6, с. 20].

В Україні суб'єкти декларування зобов'язані кожного року до 1 квітня подавати декларацію за попередній рік за формою, що визначається Національним агентством з питань запобігання корупції, шляхом заповнення такої декларації на офіційному веб-сайті вказаного органу. Особи, які припиняють або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави чи місцевого самоврядування, повинні подати декларацію особи, уповноваженої на виконання вищевказаних функцій, за період, не охоплений раніше поданими деклараціями, або зобов'язані наступного року після припинення діяльності подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання таких самих функцій за минулий рік, відповідно [1].

Щодо механізмів перевірки декларацій то слід зазначити, що у світі відсутній єдиний підхід, до визначення органу, який наділений повноваженнями перевірки декларацій. До країн в яких порядок перевірки декларацій не визначено на законодавчому рівні належать: Данія, Італія, Португалія, Словаччина, Угорщина, Чехія та Швеція.

Обов'язкову перевірку декларацій або протягом певного строку після їх подання за ініціативою відповідного органу контролю (Болгарія, Латвія, Румунія, Словенія), або ж за ініціативою інших осіб (журналістів, громадян, колег по службі тощо) у випадку надання останніми даних про порушення норм щодо декларування (Естонія, Литва, Німеччина, Польща).

Рахункова палата здійснює перевірку декларацій у Болгарії. В Естонії, Словаччині, Угорщині, Чехії – профільний парламентський комітет. У деяких країнах Східної Європи перевірка декларацій проводиться спеціалізованими антикорупційними органами – Бюро з питань запобігання та протидії корупції в Латвії (KNAB), Головною комісією з питань службової етики в Литві, Центральним антикорупційним бюро в Польщі, Національним агентством із питань доброчесності в Румунії, Комісією з питань запобігання корупції в Словенії [6, с. 20].

В Україні механізм контролю та проведення перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування регламентований Порядком проведення контролю та повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування затвердженого Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції 10.02.2017 № 56.

Відповідно до зазначеного Порядку Національне агентство проводить щодо декларацій такі види контролю: щодо своєчасності подання; щодо правильності та повноти заповнення; логічний та арифметичний контроль.

Повна перевірка декларації може проводитися у період здійснення суб'єктом декларування діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, а також протягом трьох років після припинення такої діяльності і полягає у:

- 1) з'ясуванні достовірності задекларованих відомостей;
- 2) з'ясуванні точності оцінки задекларованих активів;
- 3) перевірці на наявність конфлікту інтересів;
- 4) перевірці на наявність ознак незаконного збагачення.

Повна перевірка електронної декларації триває 60 календарних днів із дня прийняття рішення про її проведення. За необхідності строки можуть бути продовжені, але не більше ніж на тридцять календарних днів. Після проведення повної перевірки приймається рішення, яке розміщується протягом трьох робочих днів із моменту його прийняття на веб-сайті вищевказаного органу. Якщо під час перевірки було встановлено недостовірні відомості, рішення про результати повної перевірки направляється спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції [4].

Висновки.

Впровадивши систему електронного декларування – Україна зробила досить великий крок вперед у сфері боротьби з корупцією, це повинно посприяти досягненню таких основних цілей: підвищення рівня прозорості діяльності чиновників і довіри громадян; запобігання конфлікту інтересів і його врегулювання в разі виникнення, що дає змогу забезпечити високий рівень доброчесної поведінки чиновників; контроль за змінами в активах чиновників для того, щоб запобігти вчиненню ними певних протиправних корупційних діянь.

Українське суспільство отримало дієвий засіб контролю за чиновниками, що, у свою чергу, усуне їхню безвідповідальність.

Інформує сектор з питань запобігання і виявлення корупції Головного територіального управління юстиції в Одеській області