

ЕЛЕКТРОННЕ ДЕКЛАРУВАННЯ ЯК ФОРМА КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПРАЦІВНИКІВ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ¹

ELECTRONIC DECLARATION AS A FORM OF CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF LAW ENFORCEMENT OFFICERS

Стеблянка А.В.,
студентка V курсу
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету

Резнік О.М.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного, господарського права
та фінансово-економічної безпеки
Сумського державного університету

Стаття присвячена дослідженню впровадження електронного декларування як форми контролю за діяльністю працівників правоохоронних органів. Проаналізовано світовий досвід запровадження електронного декларування. Визначено міжнародні та європейські стандарти, що стосуються електронного декларування.

Ключові слова: електронне декларування, корупція, працівник правоохоронного органу, державний чиновник, декларація, декларування доходів та майна.

Статья посвящена исследованию внедрения электронного декларирования как формы контроля за деятельностью сотрудников правоохранительных органов. Проанализирован мировой опыт внедрения электронного декларирования. Определены международные и европейские стандарты, касающиеся электронного декларирования.

Ключевые слова: электронное декларирование, коррупция, работник правоохранительного органа, государственный чиновник, декларация, декларирование доходов и имущества.

The article investigates the introduction of electronic declaration as a form of control over the activities of law enforcement officials. Analyzed international experience introducing electronic declaration. Determined international and European standards concerning electronic declaration.

Key words: electronic declaration, corruption, law enforcement officer, government officials, declaration, declaration of income and assets.

Актуальність теми. Актуальність питання забезпечення фінансового контролю за діяльністю працівників правоохоронних органів сьогодні не потребує доведення, адже є очевидними корупційні ризики в їхній діяльності. Одним із головних факторів, що сприяє поширенню таких ризиків, є недостатній контроль за їхніми доходами. Традиційні інструменти контролю не можуть вирішити всіх проблем. У зв'язку з цим виникає необхідність у дослідженні нових засобів фінансового контролю.

Одним із дієвих інструментів протидії корупції й, у свою чергу, засобом фінансового контролю є електронне декларування майна працівників правоохоронних органів як особливого різновиду державних службовців. Позитивний досвід інших 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 [3], Д. Ковриженко [2], Ю. Федчишин [4] 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 правоохоронних органів мають вирішальний вплив на формування політики кожної держави й забезпечення її національної безпеки. Для України дуже важливим нині є вдосконалення діяльності правоохоронних органів, так як вони є одним із основних суб'єктів системи забезпечення такої безпеки України. Ефективним засобом контролю є електронне декларування державних службовців, до яких належать і деякі працівники правоохоронних органів, адже вони виконують управлінські та правоохоронні функції, здійснюють від імені й за дорученням держави виконавчо-розпорядчі повноваження правоохоронного характеру. Відповідно до законодавства про державну службу, його дія поширюється на державних службовців органів прокуратури, інших державних органів, але не поширюється на осіб рядового та начальницького складу правоохоронних органів.

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. Він визначає правові й організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст і порядок застосування превентивних анти-

¹ Робота виконана в рамках проекту № 0116U006814 (супровідний лист від 19.08.2016 № 01/15-06/3278).

корупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень [1]. Аналізуючи зарубіжний досвід правового регулювання електронного декларування, можна відмітити, що в країнах по-різному вирішується це питання. В одних країнах воно регулюється загальним законом (про публічну службу, про конфлікт інтересів або антикорупційним законом як в Україні), а в інших – спеціальним, який присвячений безпосередньо декларуванню. Однак загальні положення електронного декларування повинні визначатися саме загальним законодавством.

Досвід країн Європи свідчить про те, що відносини, пов'язані з декларуванням, можуть регулюватися у різний спосіб: окремим законом чи актом парламенту про декларування активів та інтересів (Бельгія, Данія, Італія, Іспанія, Німеччина, Португалія, Польща, Угорщина, Швеція); загальним антикорупційним законом (Болгарія, Естонія, Латвія, Румунія, Словенія, Словаччина, Чехія). При цьому не виключається регулювання відповідних відносин й іншими законодавчими актами. Наприклад, у Литві порядок декларування доходів і майна врегульовано окремим розділом податкового закону [2, с. 19].

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. Так, у ч. 5 ст. 8 вищевказаної Конвенції ООН зазначається, що «кожна Держава-учасниця прагне, в належних випадках і згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права, запроваджувати заходи й системи, які зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації, серед іншого, про позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції, активи та про суттєві дарунки або прибутки, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів стосовно їхніх функцій як державних посадових осіб» [3, с. 10–11]. Це означає, що уповноважений державний чиновник, зокрема, правоохоронного органу, коли його приватні інтереси можуть вплинути на виконання його посадових обов'язків, повинен подавати декларацію про всі свої доходи. При цьому метою такого декларування, відповідно до вищевказаної норми, є виявлення конфлікту його інтересів як державного посадовця, який може призвести до корупції, а не контроль за його

майном. Варто додати, що цей міжнародно-правовий акт Україна ратифікувала у 2006 році.

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 [2, 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 [4]. 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.

Зазначимо, що застосування електронного декларування сприяє досягненню таких основних цілей: підвищення рівня прозорості діяльності правоохоронців і довіри громадян; запобігання конфлікту інтересів і його врегулювання в разі виникнення, що дає змогу забезпечити високий рівень доброчесної поведінки працівника правоохоронного органу; контроль за змінами в активах певних правоохоронців для того, щоб запобігти вчиненню ними певних протиправних корупційних дій, що, у свою чергу, захистить їх від необґрунтованих звинувачень і виявлення фактів незаконного збагачення, іншої протиправної діяльності шляхом надання відповідних підтверджувальних документів та інших доказів.

Майже в усіх країнах світу, за даними Світового банку, понад 130 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) [3, с. 11]. Наша держава не є винятком, адже українське законодавство передбачає, що електронному декларуванню підлягає майно, що знаходиться у власності чи користуванні не тільки самих чиновників, а й членів їхніх сімей та осіб, що проживають разом із ними. Така норма законодавства є новою, адже стара система декларування не зобов'язувала посадовців декларувати майно, що належить їхнім близьким особам, і була не зовсім ефективною.

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 [3, с. 11]. Тобто у вищевказаній країні за недостовірність даних відповідальність не передбачена.

Натомість в Україні передбачено адміністративну й кримінальну відповідальність, зокрема, за несвоєчасне подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; за подання завідомо недостовірних відомостей про майно на суму сто-двісті п'ятдесят мінімальних заробітних плат; за подання суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей або умисне неподання суб'єктом декларування зазначеної декларації; за неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунку в установі банку-нерезидента або про суттєві зміни в майновому стані; у разі набуття особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у власність активів у значному розмірі, законність підстав набуття яких не підтверджено доказами, а так само передача нею таких активів будь-якій іншій

особі [5]. Важливим є те, що в більшості країн Європи відсутня кримінальна відповідальність за помилки в електронних деклараціях, на відміну від України. Там устанавлюється 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 усеохопних 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 [3, 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.

В Естонії норма про декларування доходів виникла ще в 1999 році, стосувалася понад 30 тисяч осіб, до яких належали не тільки вищі посадові особи, а й судді, нотаріуси, президент Академії наук і навіть ректори публічно-правових університетів. Усі відомості містяться в спеціальному реєстрі, доступ до якого має будь-який громадянин країни. Щоб дізнатися, скільки заробив естонський президент, міністр або інший держслужбовець, жителю Естонії досить пред'явити цифрове посвідчення особи. Крім того, відомості про доходи вищих посадових осіб (президент, глава Банку Естонії, міністри, головнокомандувач тощо) не просто містяться в реєстрі, а й публікуються у пресі. Якщо держслужбовець не надав декларацію, відомості про це теж оприлюднюють [3, с. 11–13]. Натомість в Україні суб'єктами декларування є особи, посади яких зараховані до першої-третьої категорій відповідно до ч. 1 ст. 9 і ст. 25 Закону України «Про державну службу», а також ч. 1 ст. 14 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Ідеться, зокрема, про голів державних комітетів, що не є членами уряду, голів інших центральних органів державної виконавчої влади при Кабінеті міністрів, керівників Адміністрації президента й заступників цих керівників, перших заступників міністрів, перших заступників голів державних комітетів, що входять до складу Уряду. Крім того, до таких осіб належать судді, слідчі, прокурори, керівники, заступники керівників державних органів, а також керівники їхніх апаратів і самостійних структурних підрозділів, керівники державних органів, керівники, заступники керівників державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів влади Автономної Республіки Крим, міста республіканського в Автономній Республіці Крим або обласного значення, району в місті,

міста районного значення, керівники Автономної Республіки Крим, міст Києва або Севастополя, військові посадові особи вищого офіцерського складу тощо [4].

Як відзначають фахівці Організації економічного співробітництва та розвитку, графік подання декларацій може визначатись низкою факторів – загальними цілями декларування, обсягом ресурсів, доступних органу, що проводить їх перевірку, широтою переліку посадових осіб, які повинні подавати декларації, строками між поданням декларацій і їх оприлюдненням. За загальним правилом, законодавство має забезпечувати оновлення задекларованих даних із такою періодичністю й у такі строки, які б забезпечували досягнення тих цілей, які ставились під час запровадження декларування. 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. До винятків із цього правила можна зарахувати Угорщину та Чехію. 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 [2, с. 20].

Що стосується України, то 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].

Створення ефективних механізмів перевірки електронних декларацій є актуальним, адже рівень сприйняття корупції населенням є високим. Необхідність проведення перевірки даних декларацій зумовлюється також потребою в запобіганні накопиченню недостовірної інформації в реєстрі.

У європейських державах відсутній єдиний підхід до визначення органу, відповідального за перевірку декларацій, і ступеня обов'язковості відповідної перевірки. У низці країн процедура перевірки декларацій на законодавчому рівні не врегульовано взагалі. Серед них, наприклад, Данія, Італія, Португалія, Словаччина, Угорщина, Чехія та Швеція. У таких випадках законодавець або свідомо не бажав упроваджувати такі механізми, або ж відводив ключову роль у здійсненні контролю за доходами й видатками. Разом із тим у низці країн Європейського Союзу передбачено й 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).

У Болгарії перевірку декларацій здійснює Рахункова палата, в Естонії (в частині змісту), Словаччині, Угорщині, Чехії (в частині своєчасності подання) – профільний парламентський комітет. У деяких країнах Східної Європи перевірка декларацій проводиться спеціалізованими антикорупційними органами – Бюро з питань запобігання та протидії корупції в Латвії, 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 [2, с. 20].

Говорячи про перевірку електронних даних в Україні, варто зазначити, що в лютому цього року набрало чинності рішення Національного агентства з питань запобігання корупції «Про затвердження порядку проведення контролю та повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» від 10.02.2017, яким визначається механізм проведення вищезазначеним Агентством контролю й повної перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Так, відповідно до вищевказаного рішення, повна перевірка електронної декларації може бути проведена під час здійснення суб'єктом декларування діяльності, яка пов'язана з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, а також протягом трьох років після припинення вказаної діяльності. З метою здійснення такої перевірки Національне агентство з питань запобігання корупції має право направити запити про надання документів або інформації не тільки в державні органи чи органи місцевого самоврядування, а й суб'єктам господарювання всіх форм власності, громадянам, а також їхнім об'єднанням. Вони повинні з дня отримання запиту протягом десяти робочих днів надати відповідь. Якщо будуть виявлені ознаки незаконного збагачення, неточності оцінки задекларованих активів або конфлікту інтересів, недостовірності задекларованих відомостей, то вищезазначений орган пропонує відповідному суб'єктові електронного декла-

рування надати письмові пояснення та/або копії підтверджувальних документів.

Повна перевірка електронної декларації триває шістьдесят 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 [6].

Висновки. Отже, підсумовуючи викладене, варто наголосити на тому, що Україна зробила важливий крок у сфері боротьби з корупцією, зокрема й у сфері правоохоронної діяльності, спираючись на європейські стандарти. Система електронного декларування є інструментом, який здатний підвищити ефективність і керованість нашої держави, адже така система сприятиме усуненню корупційних ризиків у роботі працівників правоохоронних органів, позитивно вплине на їхню роботу й дасть змогу підвищити їхній авторитет. Запровадивши електронне декларування, українське суспільство матиме дієвий контроль за правоохоронцями, що, у свою чергу, усуне їхню безвідповідальність.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
2. Ковриженко Д. Декларування активів та інтересів: досвід країн ЄС / Д. Ковриженко // Запобігання конфлікту інтересів та корупції в депутатській діяльності: досвід країн ЄС та пропозиції для України. – К., 2011. – С. 16–22.
3. Беззуб І. Впровадження електронного декларування доходів держпосадовців в Україні / І. Беззуб // Громадська думка про правотворення. – 2016. – № 4. – С. 4–13.
4. Федчишин Ю. Електронна зброя українців / Ю. Федчишин // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://tsn.ua/blogi/themes/law/elektronna-zbroya-ukrayinciv-612058.html>.
5. Національне агентство з питань запобігання корупції: за порушення законодавства щодо е-декларування передбачено відповідальність // Офіційний сайт Національного агентства з питань запобігання корупції [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://nazk.gov.ua/news/nazk-za-porushennya-zakonodavstva-shchodo-e-deklaruvannya-peredbacheno-vidpovidalnist>.
6. Про затвердження порядку проведення контролю та повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування : Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 10.02.2017 № 56 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0201-17>.