

Миронюк Р. В.

доктор юридичних наук, доцент
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 342.95

ПРОВЕДЕННЯ СПЕЦІАЛЬНОЇ ПЕРЕВІРКИ ОСІБ, ЯКІ ПРЕТЕНДУЮТЬ НА ЗАЙНЯТТЯ ПОСАД В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ, ЯК СПОСІБ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

Досліджено законодавчі засади та порядок проведення спеціальної перевірки осіб, які претендують на зайняття посад в органах публічної влади, з'ясовано шляхи та проблеми її практичної реалізації, запропоновано напрями їх удосконалення.

Ключові слова: органи публічної адміністрації, корупційні правопорушення, запобігання корупції, проведення спеціальної перевірки осіб.

Постановка проблеми. Розбудова України як сучасної європейської держави спрямована на створення демократичного суспільства, здатного забезпечити кожному громадянину вільний та рівний розвиток його здібностей і задоволення його життєвих потреб, супроводжується низкою негативних явищ, що створюють реальну загрозу державницькому буттю нашого суспільства. Серед деструктивних явищ, які потребують комплексної протидії з боку нашого суспільства, значне місце посідає корупція. Виникнувши завдяки дисфункції влади, вона безжалісно руйнує демократичні засади побудови суспільства, порушує принцип рівності громадян та юридичних осіб перед законом та завдає нищівного удару інтеграційним процесам у світі.

Незважаючи на визнання корупції в Україні загрозою для її національної безпеки, запровадження ряду організаційних, правових та практичних заходів, запобігти її руйнівному впливу на суспільно-економічні процеси у державі не вдалося. При цьому Україна сприймається як одна із найкорумпованіших у світі. Тому основними завданнями держави на шляху подолання, або хоча б мінімізації, корупції є винайдення ефективних форм та способів запобігання корупційним проявам, однією із яких є проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій публічної служби.

Метою статті є визначення законодавчих підстав проведення спеціальної перевірки, ефективних способів її здійснення та окреслення напрямів її удосконалення.

Виклад основного матеріалу. З 1 січня 2012 року з набранням чинності Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», в статті 11 унормовано новий превентивний захід по запобіганню корупції – проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування (далі – спеціальна перевірка) [1].

На виконання цієї статті Закону з метою чіткого визначення механізму проведення такої перевірки видано Указ Президента України від 25 січня 2012 року № 33/2012, яким затверджено Порядок організації проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування (далі – Порядок) [2].

Спеціальну перевірку запроваджено з метою підвищення якості відбору кандидатів на зайняття посад, пов'язаних з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування.

З цього приводу хотілося б зазначити, що спеціальна перевірка кандидатів на посади, пов'язані з виконанням функцій держави, не є новелою законодавства. Так, до 1 січня 2012 року подібна перевірка проводилася щодо значно меншої кількості посад, а саме: відповідно до Порядку проведення обов'язкової спеціальної перевірки відомостей, що подають кандидати на зайняття посад державних службовців, який був затверджений Президентом України у 2001 році, обов'язкова спеціальна перевірка проводилася стосовно кандидатів на зайняття посад державних службовців, призначення або погодження призначення на які здійснюється Президентом України або Кабінетом Міністрів України, Главою Адміністрації Президента України, Керівником Державного управління справами. Зокрема, перевірки підлягали відомості, повідомлені кандидатом на зайняття посади про себе, зазначені у деклараціях про доходи, зобов'язання фінансового характеру та майновий стан кандидата на зайняття посади щодо себе та членів своєї сім'ї, а також додержання кандидатом вимог, установлених законодавством про державну службу, боротьбу з корупцією, про державну таємницю.

На сьогодні спеціальній перевірці підлягає більш широке коло осіб, тобто всі особи, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, крім кандидатів на пост Президента України, кандидатів у народні депутати України, кандидатів у депутати Верховної ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та на посади сільських, селищних, міських голів, для яких така перевірка визначена виборчим законодавством.

Спеціальній перевірці підлягають відомості про притягнення особи до кримінальної відповідальності, наявність судимості, її зняття, погашення, про застосування до кандидата адміністративних стягнень за корупційні правопорушення, достовірність відомостей, зазначених у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік, стан здоров'я кандидата, освіти, наявність у кандидата наукового ступеня, вченого звання.

Загальний алгоритм проведення спеціальної перевірки, крім прямо передбачених винятків стосовно окремих категорій осіб, включає кілька складових:

- подання кандидатом на посаду необхідних документів (письмової згоди на проведення спеціальної перевірки; автобіографії; копії паспорта; копій документів про освіту, вчені звання, наукові ступені; декларації про майно,

доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру (Декларація № 3206-VI) за минулий рік (без зазначення відомостей про витрати); медичної довідки про стан здоров'я; копії військового квитка (для військовослужбовців або військовозобов'язаних); довідки про допуск до державної таємниці (у разі наявності); інших документів, у яких містяться відомості, вимога щодо подання яких установлена законом);

- надсилання органом, на посаду в якому претендує особа, запиту про проведення спеціальної перевірки до органів, які таку перевірку проводять (запит надсилається не пізніше наступного робочого дня після одержання згоди кандидата);

- проведення спеціальної перевірки, що фактично полягає у перевірці достовірності поданих кандидатом відомостей, та надання органу, який надіслав запит інформації за результатами перевірки (надається не пізніше семи днів із дати надходження запиту);

- підготовка кадровою службою органу, який надіслав запит, довідки про результати спеціальної перевірки [3].

Важливим елементом вказаної процедури є отримання згоди особи на проведення перевірки, за її відсутності питання про призначення взагалі не розглядається. Така згода подається разом із заявою про призначення, а в разі конкурсного добору така згода подається протягом трьох днів із дати одержання кандидатом повідомлення про результати конкурсу.

Кандидат, щодо якого проведена спеціальна перевірка, має право на ознайомлення з довідкою про результати спеціальної перевірки. У разі незгоди кандидата з результатами перевірки він може подати свої зауваження у письмовій формі стосовно її результатів до відповідного органу. Органи (підрозділи), які проводили спеціальну перевірку, у разі надходження від кандидата зауважень стосовно результатів спеціальної перевірки надають йому письмову відповідь протягом десяти днів з дати надходження зауважень.

Спеціальна перевірка проводиться у строк, що не перевищує п'ятнадцяти календарних днів з дня надання згоди на проведення спеціальної перевірки.

До проведення спеціальної перевірки, як і раніше, залучаються: 1) Міністерство внутрішніх справ України – щодо відомостей про притягнення особи до кримінальної відповідальності, наявність судимості, її зняття, погашення, про застосування до кандидата адміністративних стягнень за корупційні правопорушення; 2) Міністерство юстиції України – щодо наявності у Єдиному державному реєстрі осіб, які вчинили корупційні правопорушення, відомостей про кандидата; 3) Міністерство доходів і зборів України – щодо достовірності відомостей, зазначених у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік; 4) Міністерство охорони здоров'я України, відповідним органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим, структурним підрозділом обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації – щодо відомостей про стан здоров'я кандидата; 5) Міністерство освіти і науки України, відповідні органи

виконавчої влади Автономної Республіки Крим, структурним підрозділом обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації – щодо освіти, наявності у кандидата наукового ступеня, вченого звання.

Відмінність полягає у тому, що під час спеціальної перевірки також встановлюється наявність або відсутність кандидата на посаду в Єдиному державному реєстрі осіб, притягнутих до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, який веде Міністерство юстиції України.

Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення, затверджено наказом Міністерства юстиції від 11 січня 2012 р. № 39/5, зареєстрованим у Міністерстві юстиції 11 січня 2012 р. за № 28/20341 [4].

В зазначеному Реєстрі містяться відомості не лише про притягнення до кримінальної та адміністративної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, а і відомості про притягнення особи до дисциплінарної або цивільно-правової відповідальності за вказані правопорушення.

Розподіл повноважень між Міністерством юстиції та його територіальними органами під час проведення спеціальної перевірки визначений таким чином, щоб інформація надавалась якнайшвидше, а тому реєстратори територіальних органів Міністерства мають доступ до такого ж обсягу інформації, як і реєстратори центрального апарату.

Отже, на сьогодні немає необхідності направляти запити на перевірку за місцем реєстрації особи, якщо вона намагається працевлаштуватися, наприклад, в іншій області. Для проведення спеціальної перевірки Міністерством юстиції достатньо звернутися до найближчого до майбутнього місця роботи кандидата Головного управління юстиції Міністерства юстиції України (в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі).

Аналізуючи перелік державних органів, що можуть залучатися до проведення перевірки, та відомостей, які перевіряються, можна зробити висновок, що проведення спеціальної перевірки є комплексним вивченням інформації про особу, яка бажає обіймати посади, пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування.

У разі, якщо за результатами такого комплексного вивчення встановлено факт подання кандидатом неправдивих відомостей, йому буде відмовлено у призначенні та повідомлено правоохоронні органи.

Однак при цьому доцільно враховувати, що недостовірною інформацією в даному випадку може вважатися інформація, яка не відповідає дійсності або викладена неправдиво, тобто містить відомості про події, яких не існувало взагалі або які існували, але відомості про них не відповідають дійсності (неповні або перекручені).

Тому при вирішенні питання про прийняття на службу особи у разі встановлення за результатами спеціальної перевірки факту подання кандидатом на зайняття посади неправдивої інформації насамперед має враховуватися характер виявлених розбіжностей. При цьому незначні описки чи технічні помилки у декларації не повинні розцінюватись як недостовірні відомості.

Найбільша кількість випадків виявлення неправдивих відомостей під час проведення спеціальних перевірок на сьогодні пов'язана з перевіркою Державною податковою службою декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру.

Форма декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру затверджена Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції».

Водночас значна кількість із таких випадків насправді стосується зазначення неправильних відомостей в таких деклараціях і пов'язана, зокрема, з помилками в частині обсягу даних, які перевіряються. Йдеться про те, що подекуди перевіряється інформація щодо членів сім'ї кандидата, в той час як відповідно до статті 11 Закону перевірячі підлягають відомості лише щодо кандидата. Крім того, досить часто органами податкової служби виявляються факти зазначення в деклараціях документально підтверджених доходів, відомостями про які органи податкової служби до цього не володіли, наприклад щодо пенсій.

Зважаємо, що у таких випадках необхідно використовувати механізм оскарження результатів проведення спеціальної перевірки, який полягає в тому, що кандидат у разі незгоди з результатами перевірки, з метою врегулювання спірних питань, які можуть виникнути під час проведення спеціальної перевірки, може подати свої зауваження у письмовій формі стосовно її результатів до відповідного органу, який зобов'язаний надати йому письмову відповідь протягом десяти днів з дати надходження зауважень.

Механізм оскарження визначено в пунктах 15 та 16 Порядку організації проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, затвердженого Указом Президента України від 25 січня 2012 року № 33[2].

Це надає можливість керівнику отримати всебічну інформацію про кандидата та прийняти об'єктивне рішення про його призначення або відмовити у призначенні.

Стосовно повідомлення правоохоронних органів у разі встановлення за результатами спеціальної перевірки факту подання кандидатом неправдивих відомостей слід зазначити, що вказане правило має на меті з'ясування наявності чи відсутності правопорушень, в тому числі й корупційних, які стали причиною подання неправдивої інформації.

Така інформація для здійснення відповідної перевірки та вжиття заходів надсилається до спеціально уповноважених суб'єктів, які безпосередньо здійснюють у межах своєї компетенції заходи щодо виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень.

Згідно з положеннями Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» такими органами є органи прокуратури, спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України, податкової міліції, по боротьбі з корупцією та організованою зло-

чинністю Служби безпеки України, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, підрозділи внутрішньої безпеки митних органів.

Незважаючи на те, що спеціальна перевірка повинна проводитися протягом 15 днів, згідно з вимогами Закону, на сьогодні подекуди виникають ситуації порушення цього строку органами державної влади, які проводять спеціальну перевірку.

Як показує практичний досвід, причини порушень строків перевірки криються не в недосконалості правових норм, які визначають проведення перевірки, а у відсутності належної організації її проведення в кожному конкретному відомстві.

З метою спрощення процедури проведення спеціальної перевірки Президентом України внесено зміни, згідно з якими для цілей проведення спеціальної перевірки не вважається призначенням (крім призначень, які здійснюються Президентом України або Кабінетом Міністрів України): призначення в порядку переведення особи на іншу посаду в межах одного і того ж органу державної влади (державного органу) чи органу місцевого самоврядування, призначення в порядку переведення на роботу з одного органу державної влади (державного органу) до іншого органу державної влади, з одного органу державної влади (державного органу) до органу місцевого самоврядування, з органу місцевого самоврядування до іншого органу місцевого самоврядування, з органу місцевого самоврядування до органу державної влади (державного органу), а також призначення в порядку переведення особи, яка працювала в органі державної влади (державному органі), що припиняється, на роботу до іншого органу державної влади (державного органу), до якого переходять повноваження та функції органу державної влади (державного органу), що припиняється [5].

Вказані зміни спрощують порядок призначення тих претендентів на зайняття відповідних посад, які вже займають посади, пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування в інших державних органах чи органах місцевого самоврядування.

Водночас Головне управління здійснює постійний моніторинг практичного застосування положень Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», в тому числі і щодо проведення спеціальної перевірки. Результатом такого моніторингу має стати законопроект щодо внесення змін до вказаного Закону з метою вдосконалення, серед іншого, і порядку проведення спеціальної перевірки.

Висновок. У підсумку слід зазначити, що сьогодні актуальним є питання якісного добору персоналу на публічну службу, здатного чесно, професійно виконувати покладені на нього обов'язки, що є запорукою успішного розвитку нашої держави. Тому винайдення ефективних способів та методик спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій публічної служби, є актуальним напрямом мінімізації корупційних ризиків у публічній службі.

Бібліографічні посилання

1. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квітня 2011 року № 3206-VI // ВВР України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.
2. Про затвердження Порядку організації проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування : Указ Президента України від 25 січня 2012 року № 33/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 8. – Ст. 289.
3. Запобігання і протидія корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування : Методичні рекомендації Міністерства юстиції України від 09.10.2013 // Інтернет ресурс – <http://document.ua/zapobigannja-i-protidija-korupciyi-v-derzhavnih-organah-ta-o-doc162465.html>.
4. Про затвердження Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення : Наказ Міністерства юстиції від 11 січня 2012 р. № 39/5// Інтернет ресурс – офіційний сайт Міністерства юстиції України: <http://www.minjust.gov.ua/38632>.
5. Про внесення змін до Указу Президента України від 25 січня 2012 року № 33 : Указ Президента України 18 травня 2012 року № 333/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 39. – Ст. 1451.

Миронюк Р.В. Проведение специальной проверки лиц, претендующих на занятие должностей в органах публичной власти как способ предотвращения коррупции. Исследованы законодательные основы и порядок проведения специальной проверки лиц, претендующих на занятие должностей в органах публичной власти, выяснены пути и проблемы ее практической реализации, предложены направления их совершенствования.

Ключевые слова: органы публичной администрации, коррупционные правонарушения, предотвращения коррупции, проведение специальной проверки лиц.

Myronyuk R. V. The special audit of persons applying for positions in public authorities as a way to prevent corruption. his article explores the legal basis and procedure for special examination of persons applying for positions in public authorities. Determined that a special test information about individuals who apply for positions related to performing the functions of state or local government is a preventive measure to prevent corruption. It was found that the purpose of special audit is to improve the quality of the selection of candidates for positions related to the public function or local government.

Established that a special inspection be information about bringing a person to criminal liability, criminal record, its withdrawal, maturity of the candidate application of administrative penalties for corruption offenses, the reliability of the information specified in the declaration of assets, income, expenses and financial obligations last year, the applicant's health, education, the presence of the candidate's academic degree, academic rank.

The analysis procedure of a special audit, which consists of the following stages: candidate for the post of documents (written consent of a special audit, autobiography, copies of passport, copies of educational documents, academic titles, degrees, declaration of assets, income, expenses and financial obligations, medical health certificates, copies of military service record card etc.; sending body to the position in which the person claims, a request for a special audit to the authorities that this check is carried out, direct a special audit; training of personnel service agency that made the request, information on the results of the special audit. The ways and the problem of its practical implementation proposed directions for its improvement.

It is concluded that present current topical issue of quality recruitment for public service, able to honestly and professionally carry out his duties, which is the key to successful development of our country. Therefore, the invention of effective methods and techniques specific background check on people who apply for positions related to the performance of the functions of the public service is a vital issue of minimizing the risk of corruption in the public service.

Keywords: bodies of public administration, corruption, prevention of corruption, a special audit entities.

Надійшла до редакції 16.09.2014