

УДК 336.225.611:343.8:343.35:352.075

ЕЛЕКТРОННЕ ДЕКЛАРУВАННЯ ЯК ЕФЕКТИВНИЙ ЗАСІБ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ



*Рябченко Тетяна Олександрівна,
канд. юрид. наук,
ст. викладач кафедри конституційного права, теорії та
історії держави і права ННІ права,
Сумський державний університет*



*Стеблянко Аліна Володимирівна,
студентка VI курсу ННІ права,
Сумський державний університет*

Стаття присвячена з'ясуванню сутності й особливостей функціонування електронного декларування осіб, уповноважених на виконання функцій місцевого самоврядування, як форми контролю й елементу боротьби з корупцією. Доведено, що в Україні існує необхідність удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування з метою недопущення порушення особистих прав і свобод громадян, знищення конституційних гарантій, втрати довіри до влади в цілому, а також запобігання проявів корупції в них. Здійснено аналіз нормативно-правових актів, які регламентують процедурні аспекти електронного декларування. Охарактеризовано дві моделі регулювання системи електронного декларування, які існують у світі. Встановлено, що для України характерна друга модель регулювання – запобігання незаконному збагаченню, зважаючи на високий індекс сприйняття корупції. Визначено поняття електронного декларування, його суб'єкти. Встановлено перелік посад в органах місцевого самоврядування, а також перелік посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків у таких органах. Виокремлено види електронних декларацій (щорічна декларація, декларація перед звільненням, декларація після звільнення, декларація кандидата на посаду). Зазначено, що Національне агентство з питань запобігання корупції проводить повну перевірку декларацій, а також такі види контролю: щодо своєчасності подання; щодо правильності та повноти заповнення; логічний та арифметичний контроль. Проаналізовано зарубіжний досвід функціонування електронного декларування у Словенії, Македонії та Сербії. Зроблено висновок, що антикорупційна політика в органах місцевого самоврядування має забезпечуватися за допомогою дієвої системи електронного декларування, спрямованої на підвищення ефективності діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій місцевого самоврядування, усунення корупційних ризиків у їх роботі, а також підвищення їх авторитету.

Ключові слова : електронне декларування, боротьба з корупцією, особи, уповноважені на виконання функцій місцевого самоврядування, декларація, декларування доходів та майна.

Ryabchenko T. O., Steblianko A. V. Electronic Declaration as an Effective Measure for Prevention of Corruption in Local Authorities. The article is devoted to the clarification of the essence and features of the functioning of the electronic declaration of persons authorized to perform functions of local self-government, as a form of control and an element of the fight against corruption. It is proved that in Ukraine there is a need to improve the activities of local self-government bodies in order to prevent the violation of personal rights and freedoms of citizens, the abolition of constitutional

guarantees, loss of confidence in the authorities in general, as well as the prevention of corruption in them. The analysis of legal acts regulating the procedural aspects of electronic declaration is carried out. Two models of regulation of the electronic declaration system that exist in the world are described. It is established that for Ukraine the second model of regulation is characteristic - prevention of illegal enrichment, taking into account the high index of perception of corruption. The concept of electronic declaration, its subjects is determined. A list of positions in local self-government bodies, as well as a list of positions with high and higher level of corruption risks in such bodies is established. Types of electronic declarations (annual declaration, declaration before dismissal, declaration after dismissal, declaration of a candidate for a position) are singled out. It is noted that the National Agency for the Prevention of Corruption conducts a full examination of the declarations, as well as the following types of control: timely submission; on the correctness and completeness of filling; logical and arithmetic control. The foreign experience of electronic declaration in Slovenia, Macedonia and Serbia has been analyzed. It was concluded that anticorruption policy in local self-government bodies should be ensured by means of an effective electronic declaration system aimed at increasing the efficiency of activities of persons authorized to perform local self-government functions, eliminating corruption risks in their work, as well as increasing their authority.

Keywords : electronic declaration, fight against corruption, persons authorized to perform functions of local self-government, declaration, declaration of income and property.

Актуальність дослідження. Актуальність питання запобігання корупції в органах місцевого самоврядування сьогодні не потребує доведення, адже є очевидними корупційні ризики в їх діяльності (рішення посадових осіб щодо надання права власності чи оренди на земельні ділянки, надання дозволів на будівництво, службове підроблення тощо). Основною причиною, що сприяє поширенню таких ризиків, є неефективність традиційних засобів контролю за доходами і витратами осіб, уповноважених на виконання функцій місцевого самоврядування. Потреба пошуку та впровадження нових інструментів фінансового контролю за посадовими особами місцевого самоврядування, їх належної нормативної регламентації, з урахуванням позитивної практики зарубіжних країн, обумовлюють своєчасність дослідження порушеної проблеми.

Одним із дієвих засобів протидії корупції є електронне декларування майна – новий для України фінансовий інструмент, що дозволяє контролювати доходи посадовців. Наша держава у 2016 році внесла до законодавства у сфері запобігання корупції низку змін, що було однією з вимог Європейського Союзу для введення безвізового режиму щодо України. Серед новел у цій сфері є і система подання та оприлюднення електронних декларацій. Аналіз досвіду зарубіжних країн засвідчує, що застосування електронного декларування є ефективним механізмом контролю за доходами та витратами посадових осіб місцевого самоврядування, ваговою складовою боротьби з корупцією, чинить позитивний вплив на відношення територіальної

громади до системи організації влади на місцях та уможливорює виявлення фактів зловживання владою.

Окремі аспекти проблеми впровадження електронного декларування у сфері місцевого самоврядування досліджували у своїх працях Д. Ковриженко, І. Черненко, О. Шеремет та ін.

Метою пропонованої статті є з'ясування сутності й особливостей впровадження електронного декларування як ефективного засобу запобігання корупції в органах місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах.

Виклад основного матеріалу. Посадові особи місцевого самоврядування мають вагомий вплив на формування політики кожної держави. В Україні існує необхідність удосконалення діяльності осіб, які займають посади в органах місцевого самоврядування, з метою недопущення порушення особистих прав і свобод громадян, знищення конституційних гарантій, втрати довіри до влади в цілому, а також запобігання проявів корупції в них. Це пояснюється тим, що за результатами світового Індексу сприйняття корупції CPI 2015 року рейтинг України становить 27 балів зі 100 можливих, що лише на один бал більше, ніж попереднього року. У всесвітньому рейтингу Україна посідає 130-те місце зі 168 позицій [1].

Ефективним засобом запобігання корупції є електронне декларування осіб, уповноважених на виконання функцій місцевого самоврядування. Про це свідчить дослідження ОЕСР. Країни, у яких декларації почали приймати в електронному вигляді, як результат отримали зростання достовірності наданих даних із в середньому 67% до 98% протягом перших двох років. Наразі понад

100 держав світу мають системи електронних декларацій, що відбулось завдяки просуванню цього явища з боку Організації Об'єднаних Націй та західних держав. Однак значно менший відсоток країн застосовує достатній рівень розвитку онлайн технологій для реальної перевірки дотримання антикорупційного законодавства [2]. Окрім цього, запровадження електронного декларування підвищує рівень довіри населення до посадових осіб місцевого рівня, адже громадяни повинні бути впевнені у тому, що уповноважені особи кваліфіковано та чесно здійснюють свою діяльність відповідно до норм законодавства.

До того ж застосування електронного декларування сприяє підвищенню рівня прозорості діяльності органів місцевого самоврядування; запобіганню та врегулюванню конфлікту інтересів, що забезпечує високий рівень доброчесної поведінки посадової особи; контролю за змінами в активах з метою запобігання вчиненню протиправних корупційних дій, що, у свою чергу, захистить уповноважених суб'єктів декларування від необгрунтованих звинувачень і виявлення фактів незаконного збагачення, іншої протиправної діяльності.

Процес електронного декларування, як і решта антикорупційних заходів, був передбачений державною Програмою Кабінету Міністрів України на забезпечення виконання рекомендацій міжнародних антикорупційних організацій, зокрема у рамках моніторингового механізму Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції, Групи держав проти корупції (GRECO), Антикорупційної мережі Організацій економічної співпраці та розвитку для Східної Європи та Центральної Азії, імплементації критеріїв у рамках виконання Плану дій з лібералізації візового режиму з Європейським Союзом та Угоди по асоціацію між Україною та Європейським Союзом [3, с. 189].

З метою реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні статтею 45 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. [4] та Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 10.06.2016 р. № 2 «Про початок роботи системи подання та оприлюднення декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» [5] була впроваджена система електронного декларування.

Запровадженням електронного декларування Україна забезпечила виконання положень статті 13 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції, ратифікованої Законом України від 18.10.2006 р., яка визначає необхідність участі суспільства у заходах щодо запобігання і протидії

корупції, у тому числі шляхом забезпечення ефективним доступом до інформації, свободи пошуку, отримання, опублікування та поширення інформації про корупцію [6, с. 61].

Питання регулювання декларування у зарубіжних країнах вирішується по-різному, залежно від цілей, які можуть бути досягнуті при впровадженні такого інструменту. У світі функціонує дві основні моделі регулювання. Перша модель спрямована на запобігання конфлікту інтересів та має на меті виявити можливі правопорушення і запобігти виникненню ситуацій, що можуть зумовити неетичну поведінку. Її доцільно обирати в умовах, коли у державі вже функціонує ефективна система покарання і переслідування корупції, а рівень сприйняття корупції в суспільстві є досить низьким. Така модель виконує роль своєрідного етичного путівника для посадовця та дозволяє останньому уникати конфлікту інтересів та можливої корупційної поведінки. За цієї моделі важливе значення відводиться чіткому визначенню поняття конфлікту інтересів, напрацюванню механізмів запобігання його виникненню та усуненню. У цій моделі основний акцент робиться на розкритті інформації про джерела доходів посадовців, їхніх бізнесових й інших інтересів [7, с. 31]. Ознайомлення з рівнем сприйняття корупції дозволяє зробити висновок, що для України не є характерною вищезазначена модель регулювання.

Друга модель регулювання – запобігання незаконному збагаченню. Цю модель доцільно запроваджувати у державах, які характеризуються високим рівнем сприйняття корупції, при цьому чиновники уникають відповідальності за корупційні діяння. За таких умов уряду варто сконцентрувати основну увагу на контролі за рівнем добробуту посадовців, що дозволить виявляти факти приховування та розкрадання активів, а також притягати винних до адміністративної або кримінальної відповідальності. У рамках цієї моделі виявлення правопорушень може здійснюватись різними методами: шляхом співставлення даних декларацій, поданих за різні звітні періоди, а також шляхом звірки задекларованих відомостей з інформацією, що перебуває у розпорядженні органів влади, банків тощо. У цій системі важливу роль відіграє невідворотність покарання порушників [7, с. 31]. Очевидно, що для України є характерною друга модель регулювання, зважаючи на високий індекс сприйняття корупції.

Одним із основних актів чинного законодавства України, що регулює електронне декларування, є Закон України «Про запобігання корупції». Він визначає правові та організаційні засади

функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень [4]. На виконання зазначеного Закону прийнята низка підзаконних нормативно-правових актів, зокрема Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 10.06.2016 р. № 2 «Про початок роботи системи подання та оприлюднення декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування», Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 11.08.2016 р. № 3 «Роз'яснення щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю», Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 10.02.2017 р. № 56 «Про затвердження порядку проведення контролю та повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування».

Аналіз вищевказаного Закону дозволяє зробити висновок, що електронне декларування являє собою оприлюднення відомостей про себе та свої доходи, об'єкти нерухомості, цінне рухоме майно, цінні папери, активи, інші корпоративні права, фінансові зобов'язання, видатки, правочини тощо. Для подання декларації суб'єкт декларування повинен використовувати особистий ключ електронного цифрового підпису, який він отримує на безоплатній основі в акредитованих центрах сертифікації ключів. Форма декларації осіб, уповноважених на виконання функцій місцевого самоврядування, складається з правил заповнення форми декларації та шістнадцяти розділів.

Значимо, що електронну декларацію повинні заповнити депутати сільських, селищних рад, міських рад та сільські, селищні, міські голови; посадові особи місцевого самоврядування. Відповідно до статті 2 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету [8]. Згідно зі статтею 3 вищевказаного Закону [8] посадами в органах місцевого самоврядування є: виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою (зокрема, депутати сільських, селищних рад, міських рад та сільські, селищні, міські голови); виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою (наприклад, секретар); посади, на які особи

призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України (до прикладу, бухгалтер, землевпорядник).

Особливу увагу необхідно звернути на перелік посад із високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків в органах місцевого самоврядування. Так, відповідно до пункту 6 Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції «Про затвердження Переліку посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків» від 17.06.2016 р. № 2 до таких посад належать: посади перших заступників, заступників міських (міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим, районного значення) голів, заступників сільських, селищних голів; заступників голів районних, районних в містах рад; секретарів міських (міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим, районного значення), сільських, селищних рад; керуючих справами виконавчих комітетів міських (міст – обласних центрів та міста Сімферополя, міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення) рад; голів постійних комісій з питань бюджету обласних, Київської та Севастопольської міських рад (у разі коли вони працюють у раді на постійній основі) [9].

Аналіз статті 45 Закону України «Про запобігання корупції» [4] дозволяє зробити висновок, що суб'єкти декларування органів місцевого самоврядування подають 4 види електронних декларацій. Так, особи, уповноважені на виконання функцій місцевого самоврядування, подають щорічно до 1 квітня електронну декларацію за минулий рік (щорічна декларація). Особи, які припиняють діяльність, пов'язану з виконанням функцій місцевого самоврядування, подають декларацію за період, не охоплений раніше поданими деклараціями (декларація перед звільненням), а також вони зобов'язані наступного року після припинення такої діяльності подавати декларацію за минулий рік (декларація після звільнення). Також законодавством передбачено подання декларації особи, яка претендує на зайняття посади в органах місцевого самоврядування, за минулий рік (декларація кандидата на посаду).

Статтею 48 вищевказаного Закону передбачено, що Національне агентство з питань запобігання корупції проводить щодо електронних декларацій такі види контролю :

1. щодо своєчасності подання;
2. щодо правильності та повноти заповнення;
3. логічний та арифметичний контроль.

Водночас Національне агентство з питань

запобігання корупції здійснює повну перевірку декларацій [4].

Як свідчить досвід зарубіжних країн, стандартні засоби запобігання корупції на місцевому рівні можуть співіснувати з тими, що вважаються новими для країни. Так, у Сполучених Штатах Америки електронне декларування було запроваджене ще у 1965 р. президентом Джонсоном, але лише з 1978 р. ведеться реальний відлік історії декларування доходів чиновників. Великобританія перші схожі кроки по боротьбі з корупцією започаткувала ще у 1889 р., хоча достатньо детальними декларації почали бути у цій країні із кінця 70-х років. Електронне декларування у 1998 р. запровадили Литва і Грузія, у 2004 р. – Киргизстан і Чорногорія, у 2005 р. – Азербайджан, у 2006 р. – Таджикистан [2].

Успішний досвід функціонування електронного декларування існує в Словенії. Ця країна має тривалу традицію функціонування механізму розкриття інформації про майно (починаючи з 1994 р.). Упродовж 2004 р. – першого року діяльності – Комісія із запобігання корупції на основі попереднього досвіду Словенії та цього механізму розробила й запровадила комплексну систему декларування доходів і майна державними службовцями національного та місцевого рівнів. Систему декларування нині поширюють на широке коло державних службовців, у тому числі високопосадовців, службовців центрального і місцевого рівнів, обраних чи призначених посадових осіб. Декларації подають під час працевлаштування та звільнення. Державні службовці подають декларації онлайн із 2011 р. Електронна система декларацій про майно Словенії дає змогу перевіряти дані та порівнювати їх з інформацією з інших державних баз даних і реєстрів. Велика частина даних із декларацій про майно доступна для громадськості на веб-сайті Комісії із запобігання корупції [10, с. 16-17]. Отже, у Словенії належним чином налагоджена практика електронного декларування, що дає можливість моніторити спосіб життя суб'єкта декларування, а також виявити розбіжності між реальним способом життя та тим, який представлений в електронній декларації.

У Македонії Державна комісія із запобігання корупції відповідає за збір і перевірку декларацій про майно за двома категоріями. До першої входять обрані та призначені державні службовці, відповідальні співробітники державних підприємств та інших юридичних осіб, що

фінансуються з бюджету. До іншої категорії входять державні службовці, які упродовж 30 днів з дати працевлаштування в державних органах або органах місцевого самоврядування повинні подати заповнені форми декларації про майно. У декларації має міститися список майна, яке належить самим державним службовцям і членам їхніх сімей, та підстави його набуття. Вони також зобов'язані подавати декларацію про майно впродовж 30 днів після звільнення з посади або у разі, якщо вартість майна перевищить 20 середніх місячних зарплат після вирахування податків. Ця категорія державних службовців подає декларації до органів влади, в яких вони працюють. Інформацію з декларацій заносять до спеціальних електронних реєстрів, які ведуть ці органи влади [10, с. 21]. Як бачимо, система електронного декларування налагоджена таким чином, як і в Україні, адже можна відслідкувати майно не лише декларантів, але й членів їх сімей.

Усі державні службовці та посадові особи у Сербії, обрані або призначені до органів влади та місцевого самоврядування, державних підприємств, установ або інших організацій з часткою державної власності, а також всі особи, обрані до Національної Асамблеї, зобов'язані декларувати своє майно та доходи. Агентство проти корупції Сербії отримує декларації і в паперовій, і в електронній формі. Відповідно до передбаченого порядку державні службовці спочатку подають електронні декларації. Після цього у системі фіксується дата її подання, файл оприлюднюється на веб-сайті вищевказаного органу [10, с. 26]. Така практика спрямована на стабільно низький рівень корупції та високий рівень фінансової прозорості.

Висновки. Отже, реалізація антикорупційних заходів в органах місцевого самоврядування має забезпечуватися за допомогою ефективних фінансових інструментів, одним із яких є електронне декларування. Впровадження в Україні системи електронного декларування спрямовано на підвищення ефективності роботи осіб, уповноважених на виконання функцій місцевого самоврядування, усунення корупційних ризиків у їх діяльності, посилення їх авторитету. Позитивний досвід зарубіжних країн, зокрема Словенії, Македонії та Сербії, дозволяє зробити висновок, що електронне декларування є дієвим засобом запобігання корупції за умови досконалого законодавчого регулювання.

Використана література :

1. Охріменко О. Україна посіла 130-те місце у світі щодо боротьби з корупцією. Що це означає? / О. Охріменко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ua.112.ua/mnenie/ukraina-posila-130-e-mistse-v-sviti-po-borotbi-z-koruptsiiei-shcho-tse-oznachaie-287970.html>.
2. Як електронні декларації чиновників можуть змінити країну [Електронний ресурс]: за даними інформаційного агентства «Волинські новини». – 2016. – Режим доступу : <https://www.volynnews.com/news/society/yak-elektronni-deklaratsiyi-chynovnykiv-mozhut-zminyty-ukrayinu>.
3. Шеремет О. Корупція в органах місцевого самоврядування та її запобігання в Україні / О. Шеремет // Вісник Асоціації кримінального права України. – 2017. – № 1. – С. 182–192.
4. Про запобігання корупції [Електронний ресурс] : Закон України в ред. від 03.08.2017. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/page3>.
5. Про початок роботи системи подання та оприлюднення декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 10.06.2016 р. № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0958-16>.
6. Черненко І. Електронне декларування як новітній інструмент боротьби з корупцією в Україні / І. Черненко // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2017. – Вип. 2. – Том 2. – С. 59–62.
7. 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. – 2011. – С. 29–36.
8. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України в ред. від 12.03.2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.
9. Про затвердження Переліку посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків : Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 17.06.2016 р. № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0987-16>.
10. Антикорупційні органи країн Європи: ключові превентивні механізми: збірка-звіт кращих практик для Національного агентства з питань запобігання корупції. – Київ, 2016. – 40 с.