

*Ю. О. Рева**аспірант кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

ВЕРИФІКАЦІЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ДЕКЛАРАЦІЇ

Актуальність теми. Подання декларації осіб, яких уповноважено на виконання функцій держави або місцевого самоврядування спрямовано (далі – антикорупційної декларації) спрямовано на впровадження превентивного антикорупційного механізму в сфері функціонування публічної влади в Україні. Проте, відсутність нормативно-правового забезпечення окремих аспектів процедури подання антикорупційної декларації та перевірки їх змісту обумовили низький рівень ефективності антикорупційного декларування. Для забезпечення функціональності та практичної значущості інституту антикорупційного декларування в Україні мають бути впроваджені дієві механізми верифікації декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Суттєвий науковий внесок у розробку концептуальних засад застосування антикорупційних засобів фінансового контролю у діяльності публічних службовців було зроблено такими вченими, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, Д.В. Гудкова, О.О. Дудоров, С.А. Задорожній, Д.Г. Михайленко, Л.А. Савченко, А.В. Титко, Т.В. Хабарова, М.І. Хавронюк та ін. У той же час, значна кількість питань, пов'язаних з визначенням способів та порядку застосування верифікації антикорупційної декларації залишається невирішеною, особливо у контексті тих змін, які протягом останніх років стосувалися електронного антикорупційного декларування, що свідчить про актуальність обраної теми дослідження.

Метою статті є дослідження способів верифікації антикорупційної декларації.

Виклад основного матеріалу. Поняття «верифікація» може визначатись як сукупність процедур установлення істинності шляхом перевірки стосовно конкретного об'єкта перевірки [1, с. 166]. Предметом верифікації при антикорупційному декларуванні є дані щодо наявних в Єдиному державному реєстрі декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування поданих декларацій та інформація, яка відображається у змісті декларацій осіб, яких уповноважено на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

У цілому, нормативне визначення поняття «верифікація» буває різним у залежності від сфери його застосування, наприклад, при: верифікації даних Єдиного державного демографічного реє-

стру та документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус – це порівняння даних (параметрів), у тому числі біометричних, для встановлення тотожності особи документам або інформації з Реєстру для підтвердження їх ідентичності [2]; верифікації державних виплат – це комплекс заходів щодо збору та перевірки достовірності інформації, що визначена законодавством для призначення, нарахування та/або здійснення державних виплат і впливає на визначення права на отримання та розмір таких виплат, а також виявлення невідповідності даних в автоматизованих інформаційних системах, реєстрах, базах даних [3]; верифікації, яка здійснюється з метою запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом – це заходи, що вживаються суб'єктом первинного фінансового моніторингу з метою перевірки (підтвердження) належності відповідній особі отриманих суб'єктом первинного фінансового моніторингу ідентифікаційних даних та/або з метою підтвердження даних, що дають змогу встановити кінцевих бенефіціарних власників або їх відсутність [4] тощо.

Таким чином, верифікація для цілей антикорупційного декларування може бути визначена як комплекс заходів щодо збору та перевірки інформації стосовно наявних декларацій в Єдиному державному реєстрі декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також перевірки повноти та достовірності відомостей, які містяться у декларації з метою підтвердження даних, що дають змогу встановити дотримання суб'єктом декларування норм антикорупційного законодавства.

Антикорупційним законодавством до заходів, яких спрямовано на верифікацію декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, віднесено такі, як: здійснення контролю щодо своєчасності подання декларацій, здійснення контролю щодо правильності та повноти заповнення декларацій, застосування логічного та арифметичного контролю та проведення повної перевірки декларацій [5].

Впровадження указаних заходів має відбуватися з дотриманням загальних засад антикорупційної стратегії, яка відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-чле-

нами – з іншої має відповідати стану суспільних відносин, яких пов'язано із запобіганням корупції, враховуючи питання антикорупційного декларування [6]. Слід зазначити, що ст. 18 Закону України «Про запобігання корупції» передбачено, що засади антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія) визначаються Верховною Радою України, яка розробляється Національним агентством з питань запобігання корупції на основі аналізу ситуації щодо корупції, а також результатів виконання попередньої антикорупційної стратегії. При цьому, така Антикорупційна стратегія реалізується шляхом виконання державної програми, яка також розробляється Національним агентством з питань запобігання корупції та затверджується Кабінетом Міністрів України [5].

Станом на теперішній час, розроблений проект Антикорупційної стратегії передбачає необхідність врегулювання здійснення перевірок щодо належного декларування активів і способу життя і перевірок державних службовців на добросовісність з належним дотриманням прав людини; забезпечити ефективну координацію роботи уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції; завершення формування підрозділів Національного агентства з питань запобігання корупції кваліфікованим персоналом і забезпечення їх належними матеріальними ресурсами, включаючи розробку автоматизованих баз даних і необхідне програмне забезпечення для їхньої роботи [7].

Для виявлення особливостей верифікації декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування необхідним є окреме дослідження заходів, якими детермінується указаний вид верифікації.

Щодо здійснення контролю за своєчасністю подання декларацій, то слід виходити з такого. Своєчасність є вимогою «здійснювати дію в межах часу та терміну, який встановлено» [8, с. 1300] розкриває часову (хронологічну) властивість декларування. Вимога своєчасності відображає здатність керуючого суб'єкта виявляти загальні закономірності та юридичні факти, розкривати конкретні причинно-наслідкові зв'язки та забезпечувати своєчасний, а тому й оптимальний управлінський вплив [9, с. 129].

Своєчасно поданою декларацією є декларація, що подана у межах, визначених антикорупційним законодавством строків. Як слушно зазначається С.Л. Заставною, у правовому регулюванні суспільних відносин законодавець, з огляду на фактор часу, використовує саме категорію «строк» як певний період у часі, та «термін» – як певний момент у часі. Строк – це визначений законом, договором або іншим юридичним актом відтинок часу (період), встановлений для здійснення відповідних дій, реалізації прав або виконання зобов'язань,

і з настанням чи закінченням якого пов'язується певна дія чи подія, що має юридичне значення. Адміністративно-правові строки є темпоральною формою руху адміністративних правовідносин, формами існування і розвитку суб'єктивних прав та обов'язків, що становлять їх зміст. Поза цими фактами встановлення та існування строків не мають сенсу. Тому, настання або закінчення строку набуває значення не само по собі, а в сукупності з подіями або діями, для вчинення або утримання від вчинення яких цей строк встановлено [10]. Щодо строків подання декларацій особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, то їх визначено Законом України «Про запобігання корупції» та класифіковано залежно від типу декларації так: 1) для щорічних декларацій встановлено строк з 00 годин 00 хвилин 01 січня до 00 годин 00 хвилин 01 квітня року, наступного за звітним роком; 2) для декларацій суб'єкта декларування, який припиняє відповідну діяльність встановлено строк не пізніше двадцяти робочих днів з дня припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або іншої діяльності, зазначеної у підпунктах «а» та «в» пункту 2 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції»; 3) для декларацій після звільнення встановлено строк з 00 годин 00 хвилин 01 січня до 00 годин 00 хвилин 01 квітня року, наступного за звітним роком, в якому було припинено діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або іншу діяльність, зазначену у підпунктах «а» та «в» пункту 2 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції»; 4) для декларацій кандидата на посаду встановлено строк відповідно до абзацу першого частини третьої статті 45 Закону України «Про запобігання корупції» до призначення або обрання особи на посаду [11].

Таким чином, останній день строку подання декларацій триває до двадцять четвертої години визначеного дня. При цьому, виходячи з того, що суб'єкт декларування подає антикорупційну декларацію через мережу Інтернет з використанням програмних засобів Реєстру у власному персональному електронному кабінеті після реєстрації в Реєстрі [12], можна зробити висновок, що додаткових часових обмежень функціонування Реєстру не має бути.

Щодо неподання декларації, то мається на увазі відсутність вчинення наступних дій. По-перше, декларація подається шляхом заповнення електронних форм відповідних документів на веб-сайті Реєстру відповідно до технічних вимог до форм [13]. По-друге, для того, щоб подати декларацію, суб'єкт, на якого поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», повинен у власному персональному електронному кабінеті

ті суб'єкта декларування у Єдиному державному реєстрі декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, подати декларацію через мережу Інтернет з використанням програмних засобів Реєстру. По-третє, кожній поданій декларації автоматично надано унікальний ідентифікатор документа та накладено на нього електронну печатку, що унеможливує внесення несанкціонованих змін до поданого документа (забезпечує цілісність документа).

Крім загального порядку подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, можна виокремити спеціальні строки, які характеризують своєчасність подання декларацій. Це стосується, наприклад, строку подання щорічних декларацій суб'єктами декларування, які не мали можливості до 01 квітня за місцем військової служби подати декларацію за минулий рік у зв'язку з виконанням завдань в інтересах оборони України під час дії особливого періоду, безпосередньою участю у веденні воєнних (бойових) дій, у тому числі на території проведення антитерористичної операції та здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, направленням до інших держав для участі в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки у складі національних контингентів або національного персоналу. Щодо цих суб'єктів декларування визначено строк подання протягом 90 календарних днів із дня прибуття до місця проходження військової служби чи дня закінчення проходження військової служби. При цьому, днем закінчення проходження військової служби вважається день виключення військовослужбовця зі списків особового складу військової частини (військового навчального закладу, установи тощо) у порядку, встановленому положеннями про проходження військової служби громадянами України. До закінчення проходження військової служби для цілей антикорупційного законодавства прирівняно призупинення військової служби. Останній юридичний факт може стати наслідком самовільного залишення військової частини або місця служби, дезертирства із Збройних Сил України та інших військових формувань або добровільного здачі у полон, якщо інше не визначено законодавством. Початком призупинення військової служби є день внесення відповідних відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань на підставі заяви, повідомлення командира (начальника) військової частини про вчинене кримінальне правопорушення [14].

Підтвердженням своєчасності (або навпаки) подання декларації осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування до Реєстру є повідомлення суб'єктові

декларування, яке надсилається на адресу його підтверженої електронної пошти та до персонального електронного кабінету суб'єкта декларування.

Загалом контроль за своєчасністю подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, з одного боку, є засобом забезпечення законності у діяльності публічної адміністрації, сутність якого реалізується через спеціальну систему органів державної влади та інститутів громадянського суспільства, на яку покладено обов'язки щодо підтримки і зміцнення законності та дисципліни у діяльності суб'єкта владних повноважень щодо дотримання антикорупційного законодавства, а з іншого – системою спостережень та перевірок, сутність якої полягає у встановленні виконання обов'язку з подання антикорупційної декларації, виокремленні допущених відхилень від установлених строків їх подання.

Метою здійснення контролю за своєчасністю подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, є: набуття об'єктивної інформації про стан дотримання законності у сфері антикорупційного декларування; дослідження набутої інформації на предмет виявлення і припинення фактів порушень чинного антикорупційного законодавства, встановлення причин та умов, що сприяють їх вчиненню; порівняння досягнутих результатів функціонування Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування з попередніми та очікуваними; недопущення нових порушень і шкідливих наслідків у сфері запобігання корупції; виявлення осіб, винних у порушенні належного стану функціонування інституту антикорупційного декларування, тощо.

У контексті здійснення контролю за своєчасністю подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, необхідно звернути увагу на взаємодію уповноважених суб'єктів з інститутами громадянського суспільства. Позитивно видається практика співпраці Національного агентства з питань запобігання корупції з громадською організацією «Bihus», з якою було підписано меморандум для обміну досвідом та інноваційними практиками, що мають допомогти у боротьбі з корупцією. Крім виявлення порушень у деклараціях, меморандумом передбачено спільну розробку інноваційних рішень для удосконалення системи е-декларування та проведення інформаційних і просвітницьких заходів, пов'язаних із запобіганням корупції. Діяльність громадської організації «Bihus», крім іншого, пов'язано з функціонуванням проекту «Декларації», який охоплює найбільшу базу декларацій українських чиновників, що містить ще оцифровані паперові декларації

за 2011–2015 роки. За останній період проект пропонує такі функції, як: моніторинг витрат та аналіз бізнесових зв'язків чиновників (через інтеграцію з ProZorro), порівняння декларації за різні роки, формування рейтингів, а також виявлення ймовірних порушень, аналіз декларації по окремих регіонах завдяки регіональним лендингам тощо [15].

Висновки. Підсумовуючи вищезазначене, приходимо до висновку, що верифікацію для цілей антикорупційного декларування визначено як комплекс заходів щодо збору та перевірки інформації стосовно наявних декларацій в Єдиному державному реєстрі декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також перевірки повноти та достовірності відомостей, які містяться в декларації з метою підтвердження даних, що дають змогу встановити дотримання суб'єктом декларування норм антикорупційного законодавства. Важливість та широке коло суспільних відносин, в межах яких на державних службовців покладено зобов'язання діяти відповідним чином та розвиток елементів механізму забезпечення державно-службових відносин опосередковують потребу здійснення подальших досліджень цієї проблематики.

Література

1. Цофнас А.Ю. Гносеологія: навч. посіб./ Київ: Алерта, 2005. 232 с.
2. Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус: Закон України від 20.11.2012 р. № 5492-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5492-17#Text>. (дата звернення: 17.05.2019 р.).
3. Про верифікацію та моніторинг державних виплат: Закон України від 03.12.2019 р. № 324-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/324-20/ed20191203#n8>. (дата звернення: 17.05.2019 р.).
4. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 06.12.2019 р. № 361-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20#Text> (дата звернення: 17.05.2019 р.).
5. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 17.05.2019 р.).
6. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Міжнародний документ від 27.06.2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text. (дата звернення: 17.04.2019 р.).
7. Про Антикорупційну стратегію на 2018-2020 роки: проект Закону України. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/05/1.pdf> (дата звернення: 17.04.2019 р.).
8. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. В.Т. Бусел]. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. С. 1300.

9. Тихомиров Ю.А. Управленческое решение / Ю.А. Тихомиров. Москва: Наука, 1972. С. 129.

10. Заставна С.Л. Про строки і терміни в національному праві України. URL: file:///C:/Users/User/Downloads/Nzlubp_2013_11_33.pdf (дата звернення: 17.04.2019 р.).

11. Роз'яснення Національного агентства з питань запобігання корупції щодо заповнення декларацій. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/02/3.SHHodo-chleniv-sim-yi-sub-yektiv-deklaruvannya.pdf> (дата звернення: 17.04.2019 р.).

12. Порядок формування, ведення та оприлюднення (надання) інформації Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 10 червня 2016 року № 3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0959-16#n16> (дата звернення: 17.04.2019 р.).

13. Форма декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 10 червня 2016 р. № 3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0960-16> (дата звернення: 17.04.2019 р.).

14. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25.03.1992 № 2232-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#n1191> (дата звернення: 17.04.2019 р.).

15. Офіційний сайт громадської організації. URL: <https://bihus.info/projects/deklaracii> (дата звернення: 17.05.2020 р.).

Анотація

Рева Ю. О. Верифікація антикорупційної декларації. – Стаття.

Стаття присвячена дослідженню теоретико-правових засад здійснення верифікації антикорупційної декларації. Верифікацію для цілей антикорупційного декларування визначено як комплекс заходів щодо збору та перевірки інформації стосовно наявних декларацій в Єдиному державному реєстрі декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також перевірки повноти та достовірності відомостей, які містяться в декларації з метою підтвердження даних, що дають змогу встановити дотримання суб'єктом декларування норм антикорупційного законодавства.

Акцентовано увагу на тому, що антикорупційним законодавством до заходів, яких спрямовано на верифікацію декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, віднесено такі, як: здійснення контролю щодо своєчасності подання декларацій, здійснення контролю щодо правильності та повноти заповнення декларацій, застосування логічного та арифметичного контролю та проведення повної перевірки декларацій

Визначено, що предметом верифікації при антикорупційному декларуванні є: 1) дані щодо наявних в Єдиному державному реєстрі декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування поданих декларацій; 2) інформація, яка відображається у змісті декларацій осіб, яких уповноважено на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Встановлено, що контроль за своєчасністю подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, з одного боку, є засобом забезпечення законності у діяльності публіч-

ної адміністрації, сутність якого реалізується через спеціальну систему органів державної влади та інститутів громадянського суспільства, на яку покладено обов'язки щодо підтримки і зміцнення законності та дисципліни у діяльності суб'єкта владних повноважень щодо дотримання антикорупційного законодавства, а з іншого – системою спостережень та перевірок, сутність якої полягає у встановленні виконання обов'язку з подання антикорупційної декларації, виокремленні допущених відхилень від установлених строків їх подання.

Ключові слова: верифікація, антикорупційна декларація, предмет верифікації, контроль, своєчасність подання.

Summary

Reva Yu. O. Verification of the anti-corruption declaration. – Article.

The article is devoted to the research of theoretical and legal bases of verification of the anti-corruption declaration. Verification for the purposes of anti-corruption declaration is defined as a set of measures to collect and verify information on declarations available in the Unified State Register of declarations of persons authorized to perform state or local government functions, and also to verify the completeness and accuracy of information contained in the declaration, which allow to establish observance by the subject of declaring of norms of the anti-corruption legislation.

Emphasis is placed on the fact that anti-corruption legislation includes measures to verify the declarations of

persons authorized to perform the functions of the state or local self-government, such as: control over the timeliness of declarations, control over the correctness and completeness of declarations, application of logical and arithmetic control and full verification of declarations.

It is determined that the subject of verification in the anti-corruption declaration is: 1) data on the declarations available in the Unified State Register of persons authorized to perform the functions of the state or local self-government of the submitted declarations; 2) information that reflected in the content of declarations of persons authorized to perform the functions of the state or local self-government.

It is established that control over the timeliness of declarations of persons authorized to perform state or local government functions, on the one hand, is a means of ensuring legality in the activities of public administration, which essence is realized through a special system of public authorities and civil society institutions, which is responsible for maintaining and strengthening the rule of law and discipline in the activities of the subject of power to comply with anti-corruption legislation, and on the other hand – the system of monitoring and inspections, which essence is to establish compliance with the obligation to submit an anti-corruption declaration and separation deviations from the established deadlines for their submission.

Key words: verification, anti-corruption declaration, subject of verification, control, timeliness of submission.