

ПОВНА ПЕРЕВІРКА ДЕКЛАРАЦІЙ ЯК ЗАХІД АНТИКОРУПЦІЙНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

FULL VERIFICATION OF DECLARATIONS AS AN ACTIVITY OF ANTI-CORRUPTION FINANCIAL CONTROL

Маслова Я.І., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національний університет «Одеська юридична академія»

У статті досліджено змістовні та процедурні складові повної перевірки декларацій як заходу антикорупційного фінансового контролю. Визначено, що декларування є первинним обов'язковим засобом антикорупційного фінансового контролю, а повна перевірка – вторинним засобом антикорупційного фінансового контролю, який може здійснюватися як обов'язково, так і факультативно.

Встановлено, що повна перевірка декларацій застосовується: 1) обов'язково щодо декларації суб'єктів декларування: а) що є службовими особами, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище та, які займають посади, пов'язані з високим рівнем корупційних ризиків; б) у разі виявлення у них невідповідностей за результатами логічного та арифметичного контролю; в) члени сім'ї яких, відмовились надати будь-які відомості чи їх частину для заповнення декларації; г) щодо яких, за результатами моніторингу способу життя встановлено невідповідність їх рівня життя задекларованим у них майну і доходам; 2) факультативно у випадку отримання інформації від фізичних та юридичних осіб, із засобів масової інформації та інших джерел про можливе відображення недостовірних відомостей у декларації.

Виокремлено ознаки, що притаманні повній перевірці декларацій в системі діючих інструментів запобігання корупції: 1) це захід антикорупційного фінансового контролю; 2) це захід, що є похідним від декларування; 3) це захід, який застосовується як в обов'язковому, так і в факультативному порядку; 4) це захід, можливим наслідком застосування якого є притягнення до адміністративної чи кримінальної відповідальності. Процедурно, проведення повної перевірки антикорупційних декларацій реалізується у межах формалізованого та втручального порядку. Зазначено, що процедуру повної перевірки декларацій формують такі стадії: 1) початкова стадія (в межах якої: визначаються підстави та об'єкт повної перевірки, суб'єкт, що її проводитиме); 2) основна стадія; 3) підсумкова стадія. Зазначено, що визначення уповноважених осіб, що здійснюватимуть повну перевірку декларації відбувається за допомогою автоматизованої системи розподілу обов'язків між тими працівниками НАЗК, яких визначено ст. 13 Закону України «Про запобігання корупції», та до посадових обов'язків яких, належить проведення перевірок.

Ключові слова: повна перевірка, антикорупційний фінансовий контроль, декларації осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, процедура повної перевірки, автоматизована система розподілу.

The article examines the substantive and procedural components of the full verification of declarations as a measure of anti-corruption financial control. Declaration has been identified as a primary mandatory means of anti-corruption financial control, and full verification is a secondary means of anti-corruption financial control, which can be mandatory or optional.

It is established that full verification of declarations is applied: 1) obligatorily to the declaration of declaring subjects: a) who are officials who hold a responsible and especially responsible position and who hold positions associated with a high level of corruption risks; b) in case of discrepancies in the results of logical and arithmetic control; c) whose family members refused to provide any information or part of it to complete the declaration; d) in respect of which, according to the results of the monitoring of the way of life, the discrepancy of their standard of living with the declared property and income has been established; 2) optional in the case of receiving information from individuals and legal entities, from the media and other sources about the possible reflection of inaccurate information in the declaration.

The features that are inherent in the full verification of declarations in the system of existing tools to prevent corruption are highlighted: 1) it is a measure of anti-corruption financial control; 2) it is a measure that is derived from the declaration; 3) it is a measure that is applied both compulsorily and optionally; 4) it is a measure, the possible consequence of which is to bring to administrative or criminal responsibility. Procedurally, the full verification of anti-corruption declarations is carried out within the formalized and intervening order. It is noted that the procedure of full verification of declarations is formed by the following stages: 1) initial stage, within which: the grounds and object of full verification, the entity that will conduct it; 2) the main stage; 3) the final stage. It is noted that the determination of the authorized persons who will carry out a full verification of the declaration is done through an automated system of division of responsibilities between those NAPC employees, as defined in Art. 13 of the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption", and whose official duties include conducting inspections.

Key words: full inspection, anti-corruption financial control, declarations of persons authorized to perform the functions of the state or local self-government, full inspection procedure, automated distribution system.

Проведення повної перевірки декларацій осіб, яких уповноважено на виконання функцій держави або місцевого самоврядування є компетентністю прерогативою Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК). З моменту впровадження цього заходу запобігання корупції, відбулось ряд змін нормативного характеру, які стосуються здійснення повної перевірки антикорупційних декларацій в частині: а) виділення специфіки застосування до суддів та суддів Конституційного Суду України; б) застосування технологічно оновлених способів розподілення обов'язків між уповноваженими на проведення повних перевірок працівників НАЗК; в) прийняття порядку проведення повних перевірок антикорупційних декларацій. Виходячи з того, що повна перевірка декларацій осіб, яких уповноважено на виконання функцій держави або місцевого самоврядування є одним із ключових інструментів запобігання корупції, якого спрямовано на первинне виявлення корупції та унемож-

ливлення латентності корупції, актуалізується потреба доктринального визначення цього заходу антикорупційного фінансового контролю.

Встановлення змістовних ознак, що характеризують фінансовий антикорупційний контроль та окремих його заходів було предметом досліджень вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема, таких як: В.Б. Авер'янов, Д.В. Гудков, О.Р. Дашковська, Т.О. Коломоєць, М.О. Лисенко, Д.Г. Михайленко, Ю.В. Орлов, В.Л. Оргинський, Р.О. Рева, Т.В. Хабарова, О.П. Хамхедера, А.М. Черенков та інших. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, яких присвячено антикорупційній діяльності, змістовно-процедурні питання застосування повної перевірки декларацій осіб, яких уповноважено на виконання функцій держави або місцевого самоврядування в межах чинного правового регулювання є малодослідженими у науці, що обумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Метою дослідження є формування наукового підходу до глумачення змістовних та процедурних складових повної перевірки декларацій як заходу антикорупційного фінансового контролю.

Нормативно встановлено, що повна перевірка декларацій осіб, яких уповноважено на виконання функцій держави або місцевого самоврядування полягає у з'ясуванні достовірності задекларованих відомостей, точності оцінки задекларованих активів, перевірі на наявність конфлікту інтересів та ознак незаконного збагачення і може проводитися у період здійснення суб'єктом декларування діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, а також протягом трьох років після припинення такої діяльності (ст. 51³ Закону України «Про запобігання корупції») [1]. Цей засіб антикорупційного фінансового контролю є похідним від декларування [2, с. 43]. Означене вказує на те, що декларування є первинним обов'язковим засобом антикорупційного фінансового контролю, а повна перевірка – вторинним засобом антикорупційного фінансового контролю, який може здійснюватися як обов'язково, так і факультативно. Аналіз положень Закону України «Про запобігання корупції» [1] та наказу НАЗК «Про затвердження Порядку проведення повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» [3], дозволяє стверджувати, що повна перевірка декларацій застосовується:

1) обов'язково щодо декларації суб'єктів декларування: а) що є службовими особами, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище та, які займають посади, пов'язані з високим рівнем корупційних ризиків; б) у разі виявлення у них невідповідностей за результатами логічного та арифметичного контролю; в) члени сім'ї яких, відмовились надати будь-які відомості чи їх частину для заповнення декларації; г) щодо яких, за результатами моніторингу способу життя встановлено невідповідність їх рівня життя задекларованим у них майну і доходам;

2) факультативно у випадку отримання інформації від фізичних та юридичних осіб, із засобів масової інформації та інших джерел про можливе відображення недостовірних відомостей у декларації.

Слід зазначити, що до службових осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище віднесено осіб, що займають: політичні посади (наприклад, Президента України, Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України, першого заступника або заступника міністра, членів); вищі посади в органах правосуддя (наприклад, членів, інспекторів Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України) та суддів; посади державної служби категорії «А» або «Б»; посади, яких Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» віднесено до першої – третьої категорій; посади керівників або заступників керівників державних органів, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, їх апаратів та самостійних структурних підрозділів; посади керівників та заступників керівників державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, юрисдикція яких поширюється на територію: а) однієї або кількох областей; б) одного або кількох районів; в) міста республіканського значення Автономної Республіки Крим, міст Києва або Севастополя або обласного значення; г) району в місті чи міста районного значення; військових посадових осіб вищого офіцерського складу [1]. Натомість, перелік осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище та займають посади, пов'язані з високим рівнем корупційних ризиків містяться у рішенні НАЗК «Про затвердження Переліку посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків», яким до вказаного типу посад віднесено посади: Керівника Офісу Президента України, його першого заступника та заступника; керівників та заступників керівників структурних

підрозділів у складі самостійних структурних підрозділів центрального апарату Національного банку України; керівників та заступників керівників самостійних структурних підрозділів територіальних управлінь Державної судової адміністрації України; керівників державних підприємств, установ, організацій, інших суб'єктів господарювання державної форми власності та їх заступників, призначення яких здійснюється державними органами; визначені структурою державних органів, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, у разі недоцільності утворення структурних підрозділів; в органах місцевого самоврядування (наприклад, першого заступника, заступників міських (міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим, районного значення) голів, заступників сільських, селищних голів, керуючих справами виконавчих комітетів міських рад, голів постійних комісій з питань бюджету обласних та міських рад [4].

Окремим вектором дослідження змістовних ознак повної перевірки антикорупційних декларацій є те, що він здійснюється відокремлено від досудового розслідування та судового провадження у межах кримінального провадження (ст. 51¹ Закону України «Про запобігання корупції») [1]. Як слушно зазначено Черенковим А.М., результати повної перевірки не ототожнюються органами досудового розслідування як остаточні. Так, НАЗК обмежується звіркою задекларованих відомостей з даними, які містяться у відповідних базах даних, у органів державної влади, місцевого самоврядування, банківських установ та інших суб'єктів господарювання та одержання пояснень від декларанта. Тому, виключно у сукупності з іншими зібраними доказами, рішення НАЗК щодо наявності або відсутності факту незаконного збагачення, декларування недостовірної інформації може бути покладене в обґрунтування процесуальних рішень у кримінальному провадженні [5, с. 113].

Одночасно, результати повної перевірки декларації є: а) процедурною підставою притягнення до адміністративної відповідальності, яка формується у вигляді протоколу про вчинення адміністративного правопорушення НАЗК або висновку щодо виявлення ознак адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією; б) підставою відкриття кримінального провадження, що формується у вигляді висновку щодо виявлення ознак корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, за яке передбачено кримінальну відповідальність [3]. До прикладу, за січень – вересень 2020 року НАЗК виявлено: ознаки кримінального правопорушення у 25 деклараціях, а інформація про це передана до Національного антикорупційного бюро України, Національної поліції України, Державного бюро розслідувань або Офісу Генерального прокурора; ознаки адміністративного правопорушення у 82 деклараціях, складено адміністративні протоколи та направлено їх до суду [6]. Тобто, результати повної перевірки мають значення як для визначення ефективності діючого антикорупційного механізму, так і для підтримання законності в державі в цілому.

Таким чином, до особливостей проведення повної перевірки в системі діючих інструментів запобігання корупції, віднесемо:

- 1) це захід антикорупційного фінансового контролю;
- 2) це захід, що є похідним від декларування;
- 3) це захід, який застосовується як в обов'язковому, так і в факультативному порядку;
- 4) це захід, можливим наслідком застосування якого є притягнення до адміністративної чи кримінальної відповідальності.

Процедурно, проведення повної перевірки антикорупційних декларацій реалізується у межах формалізованого та втручального порядку. Загалом, процедура повної перевірки декларацій осіб, яких уповноважено на виконання функцій держави або місцевого самовряду-

вання має певну структуру – внутрішню будову – систему різноманітних стадій, розмежованих цілями, завданнями та предметом здійснюваних НАЗК дій. Процедура відбувається у декілька фаз розвитку, які послідовно змінюють одна одну: процедурні дії – етапи – стадії – процедура. У більшості стадій можна виокремити наявність певних безпосередніх цілей та завдань, суб'єктів процедури, момент початку та закінчення кожної стадії, процедурні документи, що супроводжують окрему стадію процедури, тощо [7, с. 287]. Відповідно, процедуру повної перевірки декларацій формують такі стадії:

1) початкова стадія, в межах якої: визначаються підстави (НАЗК у порядку черговості на підставі оцінки ризиків декларації для обов'язкової повної перевірки) та об'єкт повної перевірки (відповідна декларація суб'єкта декларування), суб'єкт, що її проводитиме. Слід зазначити, що визначення уповноважених осіб, що здійснюватимуть повну перевірку декларації відбувається за допомогою автоматизованої системи розподілу обов'язків між тими працівниками НАЗК, яких визначено ст. 13 Закону України «Про запобігання корупції», та до посадових обов'язків яких, належить проведення перевірок. Такий спосіб визначення суб'єкта, що застосовуватиме конкретний захід антикорупційного фінансового контролю, поширюється не лише на повні перевірки декларацій, але й на інші види перевірок, що передбачені антикорупційним законодавством (наприклад, перевірки організації роботи із запобігання і виявлення корупції в державних органах, органах АРК, органах місцевого самоврядування, юридичних особах публічного права та інших юридичних особах; спеціальної перевірки). Проте, за кожним видом перевірки проводиться окремий автоматизований розподіл, наслідком якого є формування протоколу без участі реєстратора та технічного реєстратора та без можливості внесення корективів до його змісту. Серед ключових принципів розподілу, слід виокремити те, що системою при розподілі враховується: одночасне подання кількох декларацій одним суб'єктом; підстави виключення уповноважених осіб з списку під час розподілення за наявності встановлених умов для цього [8];

2) основна стадія, в межах якої відбувається: з'ясування достовірності задекларованих відомостей та точності

оцінки задекларованих активів; перевірка на наявність конфлікту інтересів та ознак незаконного збагачення чи необґрунтованості активів. Вказана стадія розпочинається з наступного робочого дня за днем автоматизованого розподілу обов'язку щодо проведення повної перевірки на уповноважену особу, а має бути завершена у строк не більше ніж 120 календарних днів з дня початку строку перевірки з можливістю продовження цього терміну на 60 календарних днів;

3) підсумкова стадія, в межах якої оформлюються результати повної перевірки у формі довідки про результати проведення повної перевірки (включаючи, довідку про припинення повної перевірки декларації без затвердження її результатів), яка має бути складена та підписана не пізніше ніж на 10 робочий день з дня закінчення основного або продовженого строку повної перевірки. Слід зазначити, що така довідка підлягає погодженню безпосереднього керівника, а у визначених випадках є підставою складення наступного протоколу про вчинення адміністративного правопорушення, обґрунтованого висновку про вчинення адміністративного правопорушення чи корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, за яке передбачено кримінальну відповідальність [3].

Висновки. Проведене дослідження дає змогу стверджувати, що повній перевірці декларацій в системі діючих інструментів запобігання корупції, притаманно специфічних ознак: 1) це захід антикорупційного фінансового контролю; 2) це захід, що є похідним від декларування; 3) це захід, який застосовується як в обов'язковому, так і в факультативному порядку; 4) це захід, можливим наслідком застосування якого є притягнення до адміністративної чи кримінальної відповідальності. Процедурно, проведення повної перевірки антикорупційних декларацій реалізується у межах формалізованого та втручального порядку. Зазначено, що процедуру повної перевірки декларацій формують такі стадії: 1) початкова стадія (в межах якої: визначаються підстави та об'єкт повної перевірки, суб'єкт, що її проводитиме); 2) основна стадія; 3) підсумкова стадія. Актуальним є подальше дослідження практичного застосування заходів антикорупційного фінансового контролю та можливих шляхів їх покращення.

ЛІТЕРАТУРА:

1. 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: 25.11.2020).
2. Рева Ю.О. Антикорупційне декларування: теорія, правове регулювання, практика. Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису. Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081. Право. Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2020.
3. Про затвердження Порядку проведення повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 29.01.2021 р. № 26/21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0158-21#Text> (дата звернення: 25.01.2021).
4. Про затвердження Переліку посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків: Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 17.06.2016 р. № 2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0987-16#Text> (дата звернення: 25.12.2020).
5. Черенков, А. М. Розслідування декларування недостовірної інформації. 12.00.09 – Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність. Київ. 2020. с. 270 http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/16673/1/dysert_cherenkov.pdf (дата звернення: 25.12.2020).
6. Офіційний сайт Національного агентства з питань корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/deklaruvannya/povna-perevirka-deklaratsij-za-9-misyatsiv-tsogo-roku-nazk-vyavylo-vedostovirni-vidomosti-u-deklaratsiyah-na-370-mln-gryven/> (дата звернення: 25.12.2020).
7. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т.: Т.1. Загальна частина / ред. кол. В.Б. Авер'янов (голова). Київ: Вид-во «Юридична думка», 2004. 584 с.
8. Про затвердження Порядку автоматизованого розподілу обов'язків з проведення перевірок між уповноваженими особами Національного агентства з питань запобігання корупції: Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 29.05.2020 р. № 231/20. URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/10/dokument-231_0_7-20-Poryadok-avtomat-rozpodilu.pdf (дата звернення: 25.12.2020).