

Радецький Р.С.

Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України

ЕЛЕКТРОННЕ ДЕКЛАРУВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано основні аспекти сучасного стану електронного декларування в нашій державі. Виявлено, що на сьогодні актуальним питанням у галузі державного управління є запобігання корупції в діяльності посадових осіб. Процеси глобалізації впливають на основні тенденції у всіх сферах суспільного життя, зокрема ми можемо спостерігати активні процеси інформатизації життя та діяльності кожного суб'єкта держави. З'ясовано, що використання електронного декларування є ефективним засобом контролю доходів та витрат посадовців, вагомим інструментом боротьби з поборами, що позитивно впливає на ставлення громадян до влади та створює необхідні умови для виявлення інцидентів зловживання посадовим становищем. Визначено, що за неподання, а так само за подання завідомо недостовірних відомостей у декларації передбачена адміністративна та кримінальна відповідальність. Охарактеризовано основні неподолані проблеми у цій сфері, а саме: пасивне співробітництво України в напрямі налагодження ефективної скоординованої політики щодо протидії корупції серед держав-учасниць Конвенції Організації Об'єднаних Націй; неналежне виконання Україною вимог міжнародно-правових інструментів щодо партнерства влади та громадянського суспільства у сфері антикорупційної політики та корупціогенність виборчого законодавства. Розглянуто цілі на період до 2020 р., які матимуть вплив на державу і суспільство, та запропоновано основні напрями їх досягнення.

Ключові слова: декларація, е-декларування, посадові особи, корупція, антикорупційні реформи.

Постановка проблеми. На сьогодні актуальним питанням у галузі державного управління є запобігання корупції в діяльності посадових осіб. Основна причина поширення корупційних ризиків – низький рівень ефективності контролюючих засобів, які використовуються для обліку доходів і витрат уповноважених осіб. Актуальність дослідження зумовлюється такими аспектами, як: пошук нових інструментів фінансового контролю, їх належна нормативна регламентація, приведення українського законодавства до міжнародних вимог.

Антикорупційне декларування – один із ключових заходів протидії корупції. Це подання посадовими особами і членами їх сімей відомостей (про доходи, майно, зобов'язання), мета якого – виявити та попередити корупційні порушення. Дана тема актуальна у зв'язку з недавніми законодавчими ініціативами президента й уряду, але, крім цього, наш інтерес до неї зумовлюється тим, що антикорупційне декларування створює інформаційну базу для реалізації інших заходів щодо протидії корупції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню даного питання присвятили свої дослідження науковці Т. Рябченко та А. Стебляк, які займалися вивченням електронного декларування як ефективного засобу запобігання корупції в органах місцевого самоврядування; І. Черненко, який також досліджував електронне декларування у розрізі новітніх інструментів боротьби з корупцією в Україні; О. Федотов, основною темою досліджень якого були питання електронного розподілу митних декларацій; Л. Войтович, яка розглядала правовий режим інформації, що міститься в електронних деклараціях посадових осіб, за порядком доступу до неї та ін.

Постановка завдання. Основною метою даної статті є обґрунтування ефективності електронного декларування як інструменту запобігання корупції в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Процеси глобалізації впливають на основні тенденції у всіх областях суспільного життя, зокрема ми можемо спостерігати активні процеси інфор-

матизації життя та діяльності кожного суб'єкта держави.

Сьогодні термін «інформаційне суспільство» міцно закріпився у лексиці політичних діячів, економістів та вчених і найчастіше асоціюється з рівнем розвитку інформаційних технологій і засобів телекомунікації. Інформаційне суспільство відрізняється від суспільства, у якому домінують традиційна промисловість і сфера послуг, тим, що знання, інформаційні послуги й усі галузі, пов'язані з інформатизацією (телекомунікаційна, комп'ютерна, телевізійна), розвиваються швидшими темпами, домінують у його економічному розвитку [4, с. 22].

Як зауважує В.Ю. Марченко, кожна країна вирішує самостійно, який тип інформаційного суспільства слід запроваджувати. Національні моделі відрізняються політичними стратегіями, специфікою національних ринків, законодавчими традиціями, розвитком інфраструктури, економічними ресурсами тощо. Автор пропонує дві основні форми інформаційного суспільства [4]:

1. Західний тип становлення інформаційного суспільства узагальнює стратегії та програми індустріально розвинених країн – США, Канади, Великої Британії, ФРН, Франції, країн Північної Європи. У рамках цієї моделі своєю специфікою вирізняються американсько-англійська та європейська моделі.

2. Азійський тип інформаційного суспільства реалізує ідеологічну доктрину країн Азійсько-Тихоокеанського регіону, побудовану на філософських принципах конфуціанства, діяльності держави щодо інституціоналізації цих принципів, взаєморозуміння і взаємодопомоги в суспільстві для досягнення мети. В основі азійського типу – альтернативний соціально-економічний розвиток регіону, конкуренція із Заходом, утвердження власних ціннісних орієнтацій, зв'язок між культурними традиціями (освіта, виробнича дисципліна, відданість корпорації, довіра, сімейна гармонія) і соціальними трансформаціями. У рамках азійської моделі виділяють японську, індійську та молодозазійську.

Оскільки для України актуальним питанням є інтеграція у європейський міжнародний простір, то для неї більше підходить західноєвропейський тип інформаційного суспільства, тож у вирішенні проблеми впровадження електронного декларування слід керуватися європейськими стандартами.

Як свідчить європейський досвід, використання електронного декларування є ефективним засобом для контролю доходів та витрат посадовців, вагомим інструментом боротьби з поборами,

позитивно впливає на ставлення громадян до влади та створює необхідні умови для виявлення інцидентів зловживання посадовим становищем.

Електронне декларування є одним із новітніх фінансових інструментів, призначених для протидії корупції державного управлінського апарату. У 2016 р. до законодавства України внесено зміни, що стосуються поширення корупції в нашій державі, що обумовлено однією з вимог Європейського Союзу, яка передбачена для встановлення безвізового режиму.

Д. Бугас, О. Лук'яненко зазначають, що з 01 вересня 2016 р. всі чиновники України зобов'язані щорічно в електронному вигляді декларувати своє майно, доходи та фінансові зобов'язання, а також активи членів сім'ї. Електронні декларації будуть розміщені у відкритому доступі на сайті Національного агентства з питань запобігання корупції [3].

Обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону з урахуванням таких підстав:

1) виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя;

2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам;

3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес у її отриманні [1].

Нині діючі процедури декларування доходів поширюються на сотні тисяч державних службовців. Зібрані дані дуже часто лежать в архівах, оскільки їх обробка та аналіз пов'язані з істотними витратами. Ми пропонуємо сфокусувати новий механізм декларування на особах, що обіймають державні посади (включаючи вищих керівників держави, міністрів, членів Верховної Ради) і посади державної служби категорії «керівники» (від заступника директора департаменту до заступника міністра й аналогічні їм). Це призведе до скорочення числа суб'єктів декларування і дасть можливість проводити регулярний аналіз поданих ними даних, що охоплюють такі об'єкти декларування: об'єкт нерухомості, у т. ч. незавершене будівництво; транспортний засіб; цінні речі, які можна віднести до категорії рухомого майна, вартістю 100 мінімальних заробітних плат і більше, що у грошовому еквіваленті відповідає близько

122 тис. грн; надходження від цінних паперів; юридична особа; нематеріальний актив, який можна оцінити в грошовому виразі (наприклад, об'єкт інтелектуальної власності); грошовий актив, що перевищує 50 мінімальних заробітних плат, що фактично становить близько 61 тис. грн (готівкова, заощадження на банківському рахунку, внески до фінансових установ, видані позики, дорогоцінні метали); фінансове зобов'язання (кредит, позика, лізинг, страхові виплати, пенсійне забезпечення).

За неподання або ж за подання завідомо недостовірних відомостей у декларації передбачена адміністративна та кримінальна відповідальність [3]:

1. Адміністративна відповідальність:

а) за несвоєчасне подання декларації – штраф від 850 грн до 5 100 грн. У разі повторного порушення також передбачено позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на 1 рік;

б) за подання завідомо недостовірних відомостей у декларації (якщо відомості в декларації відрізняються від реальних на суму від 100 до 250 мінімальних зарплат, тобто не більше ніж на 304 500 грн) передбачено стягнення у вигляді штрафу від 1 218 000 грн до 3 045 000 грн.

2. Кримінальна відповідальність:

а) умисне неподання декларації;

б) подання завідомо недостовірних відомостей у декларації, якщо такі відомості відрізняються на суму понад 250 мінімальних зарплат (еквівалент 304 500 грн). За такі злочини передбачений штраф, громадські роботи або позбавлення волі на строк до 2 років із обов'язковим позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на 3 роки.

Щоб зменшити протидію реформі, ми пропонуємо не посилювати кримінальні санкції за невиконання посадовими особами антикорупційних заходів. В умовах масової корупції такі заходи не дадуть бажаного ефекту. Поки потрібно обмежитися дисциплінарними (звільнення без права займати державні посади в майбутньому) і цивільно-правовими санкціями. Ці санкції будуть поширюватися на посадових осіб, які залишаються на державній службі після введення нових правил, але вони не повинні торкатися тих, хто до того по своїй волі покине держслужбу. На нашу думку, такий крок забезпечить істотне поліпшення кадрового складу держслужби і спростить здійснення інших заходів із протидії корупції.

До 2017 р. діяв Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.» [2],

який регламентував основні напрями та засади антикорупційної діяльності в нашій державі. У даному документі було визначено основні неподолані проблеми у цій сфері [2]:

– пасивне співробітництво України в напрямі налагодження ефективної скоординованої політики щодо протидії корупції серед держав-учасниць Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 р. (про це неодноразово зазначали експерти Transparency International – Україна);

– неналежне виконання Україною вимог міжнародно-правових інструментів щодо партнерства влади та громадянського суспільства у сфері антикорупційної політики (попри прийняття цілої низки нормативно-правових актів, у жодному з них не прописаний чіткий механізм взаємодії держави та громадських організацій у напрямі протидії корупції; не виконується або ж затягується виконання рекомендацій антикорупційних громадських організацій; відсутній акт Кабінету Міністрів України щодо схвалення загальнонаціональної методики оцінки рівня корупції відповідно до стандартів ООН, розробка якого чітко передбачена Законом України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.»);

– корупціогенність виборчого законодавства, зокрема: недосконалість законодавства щодо фінансування виборчих кампаній та політичних партій, відсутність належного правового регулювання щодо запобігання конфлікту інтересів у діяльності виборних осіб та прозорих засад лобіювання.

Нещодавно була затверджена нова Стратегія розвитку національного агентства з питань запобігання корупції на 2017–2020 рр. та плани її реалізації. Відповідно до зазначеної Стратегії, Україна взяла на себе зобов'язання протидіяти корупції, приєднавшись до основних міжнародно-правових актів: Конвенції ООН проти корупції та антикорупційних конвенцій Ради Європи. Міжнародні механізми антикорупційного моніторингу (GRECO, Антикорупційна мережа ОЕСР для країн Східної Європи та Центральної Азії, Механізм моніторингу виконання Конвенції ООН проти корупції) надали Україні рекомендації стосовно заходів із протидії корупції. Україна зобов'язалася регулярно оновлювати і впроваджувати національні плани дій у рамках Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд». Заходи щодо запобігання та протидії корупції є ключовими умовами для співпраці України з МВФ, ЄС (особливо в рамках

Плану дій щодо лібералізації візового режиму), США та іншими міжнародними партнерами [5].

Перехід до нової системи декларування повинен бути поетапним. Помітне скорочення числа суб'єктів декларування на початковому етапі дозволить із меншими витратами відпрацювати ефективні механізми та процедури збору й аналізу інформації. На наступному етапі слід зосередитися на виконанні поставлених стратегічних завдань. Відповідно до стратегії, довгостроковими цілями на період до 2020 р., які матимуть вплив на державу і суспільство, є [5]:

- впровадження ефективних законодавчих положень, механізмів та практики їх застосування з метою запобігання корупції в публічному та приватному секторах;

- зниження рівня сприйняття та досвіду корупції серед населення (за результатами щорічної оцінки рівня корупції в Україні відповідно до затвердженої методології);

- зменшення терпимості суспільства до корупції (за результатами щорічної оцінки рівня корупції в Україні відповідно до затвердженої методології);

- набуття НАЗК статусу ключового гравця єдиної команди в тісній співпраці з іншими антикорупційними органами України та національними і міжнародними зацікавленими сторонами;

- формування високого рівня довіри суспільстві до НАЗК як національної антикорупційної інституції.

Для досягнення цих цілей необхідно закріпити в законодавстві визначення «індикаторів корупції» (це відомості, що свідчать про можливе скоєння посадових особою корупційного правопорушення) і їх приблизний перелік. Вимоги щодо декларування повинні бути поширені на повнолітніх дітей посадової особи. Якщо подати відомості про родичів неможливо, посадова особа повинна пояснити факт відсутності необхідної інформації, уникнувши при цьому санкцій. Розгляд комісіями з урегулювання таких заяв має стати публічним,

причому можливий різний режим публічного розкриття інформації про доходи та майно для посадових осіб і їх повнолітніх дітей. В останньому випадку важливим є публічне розкриття інформації про джерела доходів, що надалі дозволить виявляти потенційні конфлікти інтересів.

У разі встановленої судом невідповідності витрат (вартості придбаного майна, приросту заощаджень) законним доходам до посадових осіб необхідно застосовувати заходи дисциплінарної (звільнення у зв'язку з втратою довіри) і цивільно-правової відповідальності (звернення майна в дохід держави). Це більш м'який підхід, однак він дозволяє не робити винятків у кримінальних справах і дає можливість застосувати до посадових осіб досить чутливі санкції. Акцент на дисциплінарних та цивільно-правових санкціях може бути негативно сприйнятий суспільством, але він створює стимули до відносно мирного відходу з держслужби недобросовісних чиновників і заміни їх тими, хто готовий працювати за новими правилами.

Висновки. Отже, корупція належить до числа найважливіших проблем, які перебувають у центрі суспільної уваги. Її вирішення означало б серйозні зміни у відносинах суспільства і влади. Однак дискусії про проблеми корупції занадто політизовані, що заважає знаходженню інструментальних, прикладних способів їх вирішення. Реальні результати у сфері протидії корупції можуть бути досягнуті тільки на основі аналізу антикорупційних інструментів, що застосовуються в інших країнах, і розуміння специфіки інституційного середовища, в якому треба буде реалізовувати вітчизняну антикорупційну програму. Подібний прагматичний підхід дозволить протистояти імітації антикорупційних реформ та популістським закликам, що зводять боротьбу з корупцією до посилення покарань. У цілому ми виходимо з необхідності боротьби з корупцією, а не з чиновниками.

Список літератури:

1. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-17/print1443726670080170>.
2. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1699-УП. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.
3. Бугас Д., Лук'яненко О. Електронне декларування: що і про кого має бути оприлюднено у деклараціях чиновників. URL: <http://vbpartners.ua/uk/analyticalmaterials/2016/item/1441elektronnedeklaruvannia-shcho-i-pro-koho-maie-buty-opryliudneno-u-deklaratsiiahk-chynovnykiv>.
4. Марченко В.Ю. Електронне декларування майнового стану чиновників в країнах Європи через призму типів інформаційного суспільства. *Young Scientist*. 2017. № 3 (43). С. 545–548.
5. Стратегія розвитку національного агентства з питань запобігання корупції на 2017–2020 рр. та плани з її реалізації. Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua>.

ЭЛЕКТРОННОЕ ДЕКЛАРИРОВАНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОРРУПЦИИ В УКРАИНЕ

В статье проанализированы основные аспекты современного состояния электронного декларирования в нашем государстве. Выявлено, что на сегодняшний день актуальным вопросом в области государственного управления является предотвращение коррупции в деятельности должностных лиц. Процессы глобализации влияют на основные тенденции во всех областях общественной жизни, в частности мы можем наблюдать активные процессы информатизации жизни и деятельности каждого субъекта государства. Установлено, что использование электронного декларирования является эффективным средством для контроля доходов и расходов чиновников, весомым инструментом борьбы с поборам, положительно влияет на отношение граждан к власти и создает необходимые условия для выявления инцидентов злоупотребления должностным положением. Определено, что за непредставление, а также за представление заведомо недостоверных сведений в декларации предусмотрена административная и уголовная ответственность. Охарактеризованы основные проблемы в этой сфере, а именно: пассивное сотрудничество Украины в направлении налаживания эффективной скоординированной политики по противодействию коррупции среди государств-участников Конвенции Организации Объединенных Наций, ненадлежащее выполнение Украиной требований международно-правовых инструментов по партнерству власти и гражданского общества в сфере антикоррупционной политики и коррупциогенность избирательного законодательства. Рассмотрены цели на период до 2020 г., которые будут иметь влияние на государство и общество, и предложены основные пути их достижения.

Ключевые слова: декларация, e-декларирование, должностные лица, коррупция, антикоррупционные реформы.

ELECTRONIC DECLARATION, AS AN INSTRUMENT FOR PREVENTION OF CORRUPTION IN UKRAINE

The article analyzes the main aspects of the current state of electronic declaration in our state. It is revealed that today the main issues in the field of public administration are prevention of corruption among officials. The processes of globalization have an influence on the main trends in all areas of public life, in particular at the moment we can observe the active processes of informatization of life and activity of each subject of the state. It has been found that the use of electronic declaration is an effective way of controlling income and expenditure of officials, an important tool for combating extortion, has a positive impact on attitude of citizens to the authorities and creates the necessary conditions for the detection of incidents of abuse of office. It is determined that in case of absence of submission, as well submission of false information, can lead to administrative and criminal liability. The main problems in this area are: passive cooperation of Ukraine in establishing an effective coordinated anti-corruption policy among the States— participants of the United Nations Convention; improper fulfilment of the requirements of international legal instruments on the partnership between government and civil society in the field of anti-corruption policy and the corruption-based nature of electoral law. The goals for the period up to 2020 effective legislative provisions, mechanisms and practices for their application in order to prevent corruption in public and private sectors; reducing the level of perception and experience of corruption among the population (based on the annual assessment of the level of corruption in Ukraine in accordance with the approved methodology); Reducing the tolerance of society to corruption (based on the annual assessment of the level of corruption in Ukraine in accordance with the approved methodology); acquiring NACC status as the key player of the single team in close cooperation with other anticorruption authorities of Ukraine and national and international stakeholders; formation of a high level entrusted the society with NAM as a national anti-corruption institution. In order to achieve these goals, it is necessary to consolidate the definition of “indicators of corruption” (information indicating that an officer may commit corruption) and their approximate list. Requirements for declaration should be extended to adult children of an official. If it is not possible to provide information about relatives, an officially should explain the lack of necessary information, while avoiding sanctions. If the court declares inadequacy of costs (cost of purchased property, savings), it is necessary to apply disciplinary measures (release in connection with loss of trust) and civil liability (the conversion of property into the state’s income) to the legal incomes of officials.

Key words: declaration, e-declaration, officials, corruption, anti-corruption reforms.