

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
Кафедра публічного управління та адміністрування**

НЕПОМНЮЩА АЛЬОНА ГЕННАДІЇВНА

**СИСТЕМА ЕЛЕКТРОННОГО ДЕКЛАРУВАННЯ
ЯК СКЛАДОВА ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ОСІБ,
УПОВНОВАЖЕНИХ НА ВИКОНАННЯ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ
ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

АВТОРЕФЕРАТ

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня
магістра публічного управління

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Впровадження декларацій про доходи і майно публічних посадових осіб закріплено в Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції (ст. 8), у ряді документів Світового банку, Організації економічного співробітництва і розвитку, в інших міжнародних інститутах. Проблемність ситуації полягає в тому, що широкі повноваження та влада, якими наділені особи, уповноважені на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, за відсутності ефективних методів контролю, є джерелом корупційних ризиків, що у свою чергу підриває довіру населення до влади, негативно сприймається світовим співтовариством та призводить до економічних та інших злочинів.

Актуальність теми дослідження підсилюється і необхідністю налагодження дієвого контролю за функціонуванням системи електронного декларування і як засобу фінансового контролю, і як публічного обов'язку посадових осіб, і як інструменту формування відповідальної державницької свідомості та позиції осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування.

У більшості сучасних країн доводи на користь впровадження електронного декларування переважили доводи проти і сьогодні це є свідченням дотримання законності та добропорядності. Тому грамотно організована та функціональна діюча система декларування для України є нагальною потребою, оскільки може стати важливим елементом загальної системи боротьби проти корупції і забезпечення сумлінності в країні.

Питання декларацій та електронного декларування посадовими особами розглянуто у працях таких науковців: Беззуб І., Горобчишиної С., Кучерявої О., Мацокіна А., Тарасенко Н., Федчишина Ю., Черненко І., Шепотової О., Щирської В.; зарубіжний досвід електронного декларування висвітлено у роботах Задираки Н., Ільєнок Т., Ковриженко Д., Лапшиної С., Марченко В., Чемерис І.; питання громадського контролю за діяльністю органів влади, у тому числі питання декларування доходів та майна висвітлювались у працях Кладченко А., Рябченко Т.

Значний внесок у розвиток теорії державного фінансового контролю зроблено економістами Давидовою Т., Новак А., Шевчук О., Томіною О.; в межах публічної служби увагу фінансовому контролю за діяльністю державних службовців висвітлено у працях Піхоцького В., Дікань Л., Шешотової О., Щирської В.

Нормативно-законодавче та інформаційне забезпечення електронного декларування висвітлюється на офіційних сайтах НАЗК, сайтах обласних державних та районних державних адміністраціях.

Але з'являються нові проблемні питання та виникають нові потреби для

оптимізації фінансового контролю та моніторингу способу життя високопосадовців на підставі системи електронного декларування.

Мета і завдання дослідження. Метою даною роботи є узагальнення практики електронного декларування осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, як фінансового контролю за їхньою діяльністю. Для досягнення поставленої мети було визначено такі завдання:

- проаналізувати сутність, зміст та цілі електронного декларування доходів публічних посадових осіб;
- дослідити міжнародний досвід впровадження електронного декларування;
- проаналізувати міжнародні стандарти та нормативно-законодавче забезпечення електронного декларування в Україні;
- проаналізувати функціональність електронного декларування у системі фінансового контролю осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування;
- дослідити взаємодію організацій громадянського суспільства з органами влади щодо фінансового контролю посадових осіб;
- узагальнити практику здійснення заходів фінансового контролю осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування (на прикладі Баштанської районної державної адміністрації Миколаївської області)
- запропонувати шляхи удосконалення процесу електронного декларування в Україні.

Об'єктом дослідження є організаційно-теоретичні засади електронного декларування.

Предметом дослідження є особливості застосування електронного декларування як складової фінансового контролю осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування.

Методи дослідження: викладення матеріалу в чіткій послідовності та логічній завершеності стало можливим внаслідок застосування хронологічно-проблемного принципу і логічно-аналітичного методу. У ході дослідження було використано: загальнонаукові методи – індукція, дедукція, синтез, конкретизація; емпіричні методи дослідження – аналіз документів, зокрема аналіз нормативно-законодавчих документів, наукової літератури, матеріалів досліджень та аналітичних документів.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що здійснено комплексне дослідження заходів фінансового контролю осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування на прикладі Баштанської

районної державної адміністрації Миколаївської області.

Теоретичне значення роботи полягає в аналізі та уточненні понять «декларація», «електронне декларування», «фінансовий контроль осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування». Окремі розділи роботи може бути використано при підготовці і проведенні лекційних та семінарських занять для студентів спеціальності «Публічне управління та адміністрування».

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що висновки й рекомендації, викладені в магістерській роботі, можуть бути використані для подальших досліджень електронного декларування в межах публічної служби України, а також для прийняття відповідних організаційно-технологічних рішень, направлених на розв'язання існуючих проблем і удосконалення системи електронного декларування.

Експериментальна база дослідження – Баштанська районна державна адміністрація

Апробація результатів досліджень. Основні положення та результати дослідження пройшли апробацію в процесі обговорення на Науково-практичній конференції «Лісабонський договір – 10 років після набуття чинності. Що змінилось у функціонуванні ЄС?» у рамках проекту програми Еразмус+ Жан Моне Модуль «Управління в ЄС та політика європейської інтеграції» (м. Миколаїв, 2 грудня, 2019 р.).

Публікації: основні теоретичні положення й результати дослідження висвітлено:

Непомнюща, А.Г. Система електронного декларування осіб, уповноважених на виконання державних функцій у країнах ЄС [Текст] / А.Г. Непомнюща // Могилянські читання – 2019: Досвід та тенденції розвитку суспільства в Україні: глобальний, національний та регіональний аспекти: XXI Всеукраїнська науково – методологічна конференція: тези доповідей «Публічне управління в Україні в умовах децентралізації влади та наближення її до європейських стандартів». – Миколаїв: Вид-во ЧНУ ім. Петра Могили, 2019. – С. 159-162.

Непомнюща, А.Г. Електронне декларування у системі фінансового контролю осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування ЄС [Текст] / А.Г. Непомнюща // Публічне управління та регіональний розвиток.-2020.-№ 7.-С.

Структура магістерської роботи обумовлена метою, завданнями і логікою дослідження та складається зі вступу, трьох розділів, що містять підрозділи, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг роботи – 130 сторінок, основний текст викладено на 91 сторінці.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ

У вступі обґрунтовано актуальність теми, сформульовано мету та основні завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, висвітлено наукову новизну, теоретичне і практичне значення виконаної роботи. Наведено результати апробації основних положень та особистий внесок автора дослідження.

У *першому розділі «Організаційно-теоретичні засади електронного декларування»* проаналізовано сутність, зміст та цілі електронного декларування, досліджено міжнародний досвід впровадження електронного декларування та проаналізовано міжнародні стандарти та нормативно-законодавче забезпечення електронного декларування в Україні.

У *підрозділі 1.1. «Сутність, зміст та цілі електронного декларування публічних посадових осіб»* охарактеризовано сутність, зміст та цілі електронного декларування, простежено еволюцію розуміння та технологічного втілення цього процесу.

Зазначено, що впровадження декларацій про доходи і майно публічних посадових осіб закріплено в Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції (ст. 8), у ряді документів Світового банку, Організації економічного співробітництва і розвитку, в інших міжнародних інститутах.

З'ясовано, що електронне декларування представляє собою оприлюднення інформації про свої доходи, майно, цінні папери, активи, інші корпоративні права, фінансові зобов'язання, видатки, правочини тощо. Його правове регулювання здійснюється Законом України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року. Закон визначає правові й організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст і порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень.

Акцентовано увагу, що зазначення в декларації завідомо недостовірних відомостей може тягнути за собою дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність.

Зроблено висновок, що система електронного декларування є інструментом, який здатний підвищити ефективність і керованість нашої держави, адже така система сприятиме усуненню корупційних ризиків у роботі державних службовців, позитивно вплине на їхню роботу й дасть змогу підвищити їхній авторитет.

У *підрозділі 1.2. «Міжнародний досвід впровадження електронного декларування»* висвітлено досвід країн щодо впровадження електронного декларування, проаналізовано як позитивні моменти так і недоліки.

Зазначено, що поява електронних декларацій стала основною ознакою розвитку інформаційного суспільства та електронної демократії у багатьох країнах світу, більшість сучасної документації переходить у електронну форму, а сутність документа переноситься з матеріальної складової до інформаційної. Саме застосування інформаційних технологій робить значний вплив на процеси обробки декларацій.

Зроблено висновок, що система загального декларування зарубіжних країн об'єднує готовність до подання декларацій усіма громадянами. Зручний сервіс, гнучка система строків подання, спрямованість на отримання коштів, а не на покарання за несвоєчасну сплату - усе це забезпечує розуміння громадянами обов'язку подання декларації.

У підрозділі 1.3. «Міжнародні стандарти та нормативно-законодавче забезпечення електронного декларування в Україні» проаналізовано міжнародні документи, закони України та інші нормативно-законодавчі акти, що стосуються питань електронного декларування.

Зазначено, що одним з перших міжнародних документів, що передбачав декларування державними посадовими особами, стала Міжамериканська конвенція по боротьбі з корупцією, прийнята в 1996 році. У Конвенції викладено вимогу до держав-учасниць розглянути заходи щодо створення, підтримки і зміцнення, серед іншого, «систем реєстрації доходів, активів і пасивів осіб, що виконують державні функції на деяких постах, як визначено законом, і при необхідності публічного розкриття таких реєстрів».

Досліджено, що на виконання міжнародно-правових документів в сфері боротьби з корупцією в Україні почався процес запровадження антикорупційного законодавства та створення системи спеціалізованих антикорупційних органів, відповідальних за різні аспекти формування та реалізації державної антикорупційної політики

У другому розділі «Особливості застосування електронного декларування як складової фінансового контролю» здійснено аналіз функціональності електронного декларування у системі фінансового контролю осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування; досліджено взаємодію організацій громадянського суспільства з органами влади щодо фінансового контролю посадових осіб.

У підрозділі 2.1. «Електронне декларування у забезпеченні системи фінансового контролю осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування» проаналізовано функціональність електронного декларування у системі фінансового контролю осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування.

Досліджено, що фінансовий контроль здійснюється з використанням специфічних організаційно-правових форм і методів державними органами та спрямований на забезпечення фінансової дисципліни публічними службовцями, на виявлення правопорушень і вжиття заходів впливу щодо порушників, на виявлення причин і умов, що сприяють цим правопорушенням, та на вжиття заходів до їх усунення.

Доведено, що система електронного декларування в Україні є унікальною за її масштабами: після чотирьох етапів декларування система містить 3,5 млн декларацій.

Акцентовано увагу на тому, що електронне декларування варто розглядати як прояв технічної допомоги у розширенні можливостей держави щодо посилення заходів фінансового контролю осіб, уповноважених на виконання державних та інших, прирівняних до них функцій, як запобіжний захід економічних злочинів.

У підрозділі 2.2. «Взаємодія організації громадянського суспільства з органами влади щодо фінансового контролю посадових осіб» проаналізовано діяльність громадянського суспільства щодо участі у забезпеченні фінансового контролю посадових осіб.

Зазначено, що на сьогодні в Україні чітко сформована система органів державної влади та громадських організацій, сферою діяльності яких є запобігання корупції в частині фінансового контролю посадових осіб. Причиною зростання цих державних органів влади є як активні процеси демократизації суспільних відносин, так і курс на євроінтеграцію.

Проаналізовано діяльність окремих громадських організацій та коаліційних об'єднань України щодо запобігання корупції, забезпеченні фінансового контролю публічних осіб.

Виокремлено заходи щодо фінансового контролю публічних осіб: перевірка електронних декларацій; моніторинг способу життя декларантів; спеціальна перевірка кандидатів на певні посади; перевірка на добросовісність; антикорупційна та інша експертиза законів і законопроектів; контроль за проведенням закупівель та продажем державного майна; контроль за забезпеченням відкритості інформації; контроль за відкритістю діяльності органів державної влади.

У третьому розділі *«Шляхи удосконалення системи електронного декларування в Україні»* узагальнено практику здійснення заходів фінансового контролю осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування (на прикладі Баштанської районної державної адміністрації Миколаївської області) та надано рекомендації щодо удосконалення системи електронного декларування в Україні.

У підрозділі 3.1. «Практика здійснення заходів фінансового контролю осіб,

уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування (на прикладі Баштанської районної державної адміністрації Миколаївської області)» узагальнено практику здійснення заходів фінансового контролю осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування (на прикладі Баштанської районної державної адміністрації Миколаївської області).

З'ясовано, що в Баштанській райдержадміністрації відповідальною особою з питань запобігання та виявлення корупції визначено завідувача сектора взаємодії з правоохоронними органами, оборонної та мобілізаційної роботи апарату райдержадміністрації, до завдань та обов'язків якого відносяться питання, пов'язані з фінансовим контролем державних службовців райдержадміністрації.

Проведено аналіз своєчасності подання державними службовцями апарату райдержадміністрації та її структурних підрозділів декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави у 2017-2019 роках.

Зроблено висновок, що аналіз фінансового контролю державних службовців Баштанської райдержадміністрації показав чітко сформовану схему дій для перевірки електронних декларацій та налагоджену співпрацю органів державної влади щодо оперативного реагування на порушення вимог законодавства.

У підрозділі 3.2. «Рекомендації щодо удосконалення процесу електронного декларування» надано пропозиції щодо шляхів удосконалення процесу електронного декларування в Україні.

Зазначено, що запуск нового режиму декларування публічних службовців було визнано значним кроком вперед, а сама система декларування вважається однією із найбільш прогресивних у світі. Одночасно із цим, впровадження електронного декларування на практиці показало ряд суттєвих викликів, які можуть впливати на дієвість цього інструменту та його ефективність у подоланні корупції в Україні.

Підкреслено, що система електронного декларування загалом може принести очікуваний результат лише тоді, коли на практиці буде належно функціонувати кожна з її складових:

- існуватиме якісна нормативно-правова база;
- реєстр декларацій безперешкодно та належно працюватиме;
- суб'єкти декларування матимуть достатні знання вимог декларування та розумітимуть його цілі;
- НАЗК повноцінно та об'єктивно виконуватиме свої повноваження;
- правоохоронні органи будуть ефективно проводити досудові розслідування виявлених правопорушень.

ВИСНОВКИ

Електронне декларування представляє собою оприлюднення інформації про свої доходи, майно, цінні папери, активи, інші корпоративні права, фінансові зобов'язання, видатки, правочини тощо. Його правове регулювання здійснюється Законом України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року. Значною перевагою електронного декларування є здатність застосовувати автоматизовані системи обробки даних.

З метою забезпечення ефективного функціонування електронного декларування в Україні прийнято низку нормативно-правових документів та сформовано систему органів державної влади, яка безпосередньо чи опосередковано спрямована на формування та реалізацію фінансового контролю осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування.

Система декларування державними посадовими особами стала де-факто стандартом Європейського Союзу по відношенню до країн-кандидатів в члени ЄС. Система загального декларування зарубіжних країн об'єднує готовність до подання декларацій усіма громадянами. Зручний сервіс, гнучка система строків подання, спрямованість на отримання коштів, а не на покарання за несвоєчасну сплату - усе це забезпечує розуміння громадянами обов'язку подання декларації.

Застосування електронного декларування сприяє досягненню таких основних цілей: підвищення рівня прозорості діяльності державних службовців і довіри громадян; запобігання конфлікту інтересів і його врегулювання в разі виникнення, що дає змогу забезпечити високий рівень доброчесної поведінки працівника державного органу; захист від необґрунтованих звинувачень і виявлення фактів незаконного збагачення, іншої протиправної діяльності шляхом надання відповідних підтверджувальних документів та інших доказів.

Система електронного декларування як складова фінансового контролю осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, стала реальністю після прийняття нової редакції антикорупційного закону – Закону «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року.

Центральним органом виконавчої влади, який безпосередньо здійснює формування та забезпечення фінансового контролю осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, є Національне агентство з питань запобігання корупції України. Безпосередня співпраця з НАЗК протягом 2016-2019 рр. дає підстави зазначити наступні досягнення у впровадженні електронного декларування.

Встановлено, що в Україні удосконалено роботу щодо механізму контролю за своєчасністю подання декларацій – від моніторингу, який здійснюють уповноважені особи

НАЗК в органах державної влади та місцевого самоврядування, вручення повідомлень НАЗК суб'єктам декларування, - до складання та направлення обґрунтованих висновків НАЗК до правоохоронних органів.

Потреба у залученні громадськості до здійснення заходів фінансового контролю є безумовною, а громадська участь в антикорупційній політиці повинна здійснюватися через участь населення в ухваленні владних рішень, доступ до публічної інформації, заохочення громадськості до досліджень, в тому числі громадської антикорупційної експертизи, та поширення інформації про корупцію.

Система електронного декларування виконує свою превентивну функцію, має великі перспективи для удосконалення, вона вже є дієвим механізмом фінансового контролю посадових осіб, інструментом виявлення та подолання передумов і наслідків корупції, викритті корупційних діянь та покаранні винних у їх вчиненні.

Проведений аналіз фінансового контролю державних службовців Баштанської райдержадміністрації показав чітко сформований план дій для перевірки електронних декларацій та налагоджену співпрацю органів державної влади щодо оперативного реагування на порушення вимог законодавства.

Отже, важливо ще раз відзначити, що система електронного декларування загалом може принести очікуваний результат лише тоді, коли на практиці буде належно функціонувати кожна з її складових: існуватиме якісна нормативно-правова база, реєстр декларацій безперешкодно та належно працюватиме, суб'єкти декларування матимуть достатні знання вимог декларування та розумітимуть його цілі, НАЗК повноцінно та об'єктивно виконуватиме свої повноваження, правоохоронні органи будуть ефективно проводити досудові розслідування виявлених правопорушень.

А також, коли громадський контроль буде допомагати викорінювати негативні явища фінансової недоброчесності; засоби масової інформації та засоби масової комунікації сприятимуть інформаційній та роз'яснювальній роботі, а навчальні та освітні заклади будуть формувати уявлення про державну службу як про високий обов'язок служіння власному народу та державі.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ

1. Непомнюща, А.Г. Система електронного декларування осіб, уповноважених на виконання державних функцій у країнах ЄС [Текст] / А.Г. Непомнюща // Могилянські читання – 2019: Досвід та тенденції розвитку суспільства в Україні: глобальний, національний та регіональний аспекти: XXI Всеукраїнська науково – методологічна конференція: тези доповідей «Публічне управління в Україні в умовах децентралізації влади та наближення її до європейських стандартів». – Миколаїв: Вид-во ЧНУ ім. Петра Могили, 2019. – С. 159-162.

2. Непомнюща, А.Г. Електронне декларування у системі фінансового контролю осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування ЄС [Текст] / А.Г. Непомнюща // Публічне управління та регіональний розвиток.-2020.-№ 7.-С.

Анотація

Непомнюща Альона Геннадіївна. Система електронного декларування як складова фінансового контролю осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування - на правах рукопису. Магістерська робота на здобуття освітнього ступеня «магістр». Чорноморський національний університет імені Петра Могили – Миколаїв, 2020 рік.

У роботі досліджено сутність, зміст та цілі електронного декларування доходів публічних посадових осіб; узагальнено міжнародний досвід впровадження електронного декларування; проаналізовано міжнародні стандарти та нормативно-законодавче забезпечення електронного декларування в Україні та функціональність електронного декларування у системі фінансового контролю осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування.

Автором досліджено взаємодію організацій громадянського суспільства з органами влади щодо фінансового контролю посадових осіб; узагальнено практику здійснення заходів фінансового контролю осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування (на прикладі Баштанської районної державної адміністрації Миколаївської області) та запропоновано шляхи удосконалення процесу електронного декларування в Україні.

Ключові слова: електронне декларування; електронна декларація; фінансовий контроль; особи, уповноважені на виконання функцій держави та місцевого самоврядування; Єдиний реєстр декларацій, Баштанська районна державна адміністрація Миколаївської області.

SUMMARY

Nepomniushcha Alona. The system of electronic declaration as a component of financial control of persons authorized to perform the functions of the state and local self-government - on the rights of the manuscript. Master's Thesis for Master`s Degree. Petro Mohyla Black Sea National University - Mykolaiv, 2020.

The paper investigates the gist, content and goals of electronic declaration of income of public officials; generalizes international experience in implementing electronic declaring; analyzes international standards and standard legislative supporting of electronic declaring in Ukraine and the functionality of electronic declaring in the system of financial control of persons authorized to perform the functions of the state and local self-government.

The interaction of civil society organizations with the authorities on financial control of officials is investigated; the practice of implementation of measures of financial control of persons authorized to perform functions of the state and local self-government (on the example of Bashtanka district state administration of Mykolaiv region) is generalized and ways of improvement of the process of electronic declaration in Ukraine are proposed by the author.

Keywords: electronic declaration; financial control; persons authorized to perform the functions of the state and local self-government; Unified Register of Declarations, Bashtanka District State Administration of Mykolaiv region.