



Хто має право перевіряти факти своєчасного подання депутатами місцевих рад декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування?

(Запит надіслано Українською асоціацією районних та обласних рад)

Коротка відповідь: Якщо коротко – то повноважень на масову перевірку цих фактів немає ні в кого.

У окремих випадках, коли юридична чи фізична особа звертається до Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) з заявою про конкретний факт неподання або несвоечасного подання такої декларації, НАЗК отримує повноваження здійснити відповідну перевірку викладеного у заяві факту за власною ініціативою.

Розгорнута відповідь: Згідно з ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

ЩОДО ПОВНОВАЖЕНЬ МІСЦЕВИХ РАД

Згідно з пп. «б» п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції» депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад віднесені до суб'єктів, на яких поширюється дія цього Закону, у тому числі й вимоги щодо здійснення фінансового контролю.

Суб'єкти, на яких поширюється дія антикорупційного закону у частині фінансового контролю, зобов'язані подавати декларації осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у строки, визначені законодавством.

Відповідно до ч. 2 ст. 49 Закону України «Про запобігання корупції» державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, а також юридичні особи публічного права зобов'язані перевіряти факт подання суб'єктами декларування, які в них працюють (працювали або входять чи входили до складу утвореної в органі конкурсної комісії, до складу Громадської ради доброчесності, відповідних громадських рад, рад громадського контролю, утворених при державних органах), відповідно до цього Закону декларацій та повідомляти Національне агентство про випадки неподання чи несвоечасного подання таких декларацій у визначеному ним порядку.

Таким чином, місцеві ради **не мають права** перевіряти факти подання зазначених декларацій їхніми депутатами.

Зі змісту ч. 2 ст. 49 Закону України «Про запобігання корупції» **не вбачається можливим** здійснення відповідної перевірки й юридичною особою чи фізичною-особою підприємцем, з якою такий депутат перебуває у трудових відносинах.

ЩОДО ПРАВ СПЕЦІАЛЬНО УПОВНОВАЖЕНИХ СУБ'ЄКТІВ

Згідно з ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» до категорії спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції віднесені:

- органи прокуратури;
- органи Національної поліції;
- Національне антикорупційне бюро України (НАБУ);

- Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК).

Розглянемо їхні повноваження щодо можливості перевірки фактів своєчасності подання «антикорупційних» декларацій депутатами місцевих рад.

Органи прокуратури

Згідно зі ст. 131-1 Конституції України прокуратура в Україні здійснює:

1	підтримання публічного обвинувачення в суді
2	організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку
3	представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом

Згідно з ч. 3 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» на прокуратуру не можуть покладатися функції, не передбачені Конституцією України.

Отже, органи прокуратури, хоча й залишаються у переліку спеціально уповноважених органів щодо запобігання корупції, але перевіряти факти своєчасності подання депутатами місцевих рад «антикорупційних» декларацій наразі не можуть.

У Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі трохи інші повноваження, тому її функціонал ми виносимо за дужки цієї статті.

Національна поліція

Згідно з пп. 1-3 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію» поліція відповідно до покладених на неї завдань:

1	здійснює превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень
2	виявляє причини та умови, що сприяють вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, вживає у межах своєї компетенції заходів для їх усунення
3	вживає заходів з метою виявлення кримінальних, адміністративних правопорушень; припиняє виявлені кримінальні та адміністративні правопорушення

Неподання або несвоечасне подання «антикорупційної» декларації може містити ознаки правопорушення пов'язаного з корупцією, а у окремих випадках – злочину. Отже, **номінально** у відповідних підрозділів Національної поліції є **підстави** перевіряти факти своєчасності подання декларацій депутатами місцевих рад.

Але у яких межах та у який спосіб?

Для реалізації своїх повноважень поліція вживає поліцейські заходи (згідно з ч. 1 ст. 29 Закону України «Про Національну поліцію» це – дія або комплекс дій превентивного або примусового характеру, що обмежує певні права і свободи людини та застосовується поліцейськими відповідно до закону для забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень).

До превентивних віднесені наступні поліцейські заходи (ст. 31 Закону України «Про Національну поліцію»):

1	перевірка документів особи
2	опитування особи
3	поверхнева перевірка і огляд
4	зупинення транспортного засобу
5	вимога залишити місце і обмеження доступу до визначеної території
6	обмеження пересування особи, транспортного засобу або фактичного володіння річчю

7	проникнення до житла чи іншого володіння особи
8	перевірка дотримання вимог дозвільної системи органів внутрішніх справ
9	застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, засобів фото- і кінозйомки, відеозапису
10	перевірка дотримання обмежень, установлених законом стосовно осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, та інших категорій осіб
11	поліцейське піклування

Тобто, як бачимо, серед **превентивних** поліцейських заходів, визначених профільним для поліції законом, повноважень на здійснення перевірки фактів своєчасності подання декларації немає.

Якщо вас бентежить перший з перелічених вище пунктів («перевірка документів особи»), то у даному випадку мова йде про право поліції перевіряти тільки документи, що посвідчують особу, та/або документи, що підтверджують відповідне право особи (ч. 1 ст. 32 Закону України «Про Національну поліцію»), та і то виключно у передбачених законодавством випадках. Так що «антикорупційну» декларацію сюди не підтягнеш.

У ч. 3 ст. 30 Закону України «Про Національну поліцію» сказано, що поліція для виконання покладених на неї завдань може застосовувати **інші заходи**, визначені окремими **законами**. Втім, іншим законом у аналізованій нами ситуації є лише Закон України «Про запобігання корупції», а саме – ст. 49, яка визначає порядок здійснення перевірки фактів своєчасності подання відповідних декларацій. Там про Національну поліцію, власне як і про органи прокуратури чи НАБУ не йдеться...

Таким чином, у **порядку превенції** органи (уповноважені особи) Національної поліції не мають право проводити перевірки своєчасності подання «антикорупційних» декларацій.

Посилання на певні положення про різноманітні підрозділи Національної поліції, внутрішні накази МВС України у запитах з вимогами про надання даних, які можуть надходити до місцевих рад, у даному випадку є безпідставними. Адже повноваження на вчинення цих перевірок може бути передбачено **тільки у законі**, а наразі у жодному законі такого немає.

Також на практиці у запитах підрозділів Національної поліції про витребування інформації зустрічається посилання на ч. 1 ст. 30 Закону України «Про Національну поліцію», згідно з якою для виконання покладених на неї завдань поліція вживає заходів реагування на правопорушення, визначені Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КпАП) та Кримінальним процесуальним кодексом України, на підставі та в порядку, визначених законом. Однак, по-перше, для того, щоб поліція могла скористатися цією нормою, має бути встановлений факт вчинення відповідного правопорушення, а по-друге, КпАП не дає поліції відповідних повноважень у частині здійснення перевірок фактів своєчасності подання «антикорупційних» декларацій.

Тобто, органи (уповноважені особи) Національної поліції за звичайних обставин не мають права за власною ініціативою перевіряти факти своєчасності подання декларацій депутатами місцевих рад.

Про обставини незвичайні. Слідчі органів Національної поліції все ж можуть отримати певні повноваження перевіряти факти своєчасності подання декларації депутатом місцевої ради (сільської, селищної, міської, крім міст Київ та Севастополь, районної, районної у місті ради), а іноді й депутатів обласних рад та депутатів Київської та Севастопольської міської ради. Це можливо виключно у межах кримінального провадження, коли є ознаки вчинення кримінального корупційного правопорушення, передбаченого ст. 366-1 Кримінального кодексу України (умисне неподання «антикорупційної» декларації). Однак наголошу ще раз, що **це можливо тільки у випадках кримінального провадження**.

НАБУ

Згідно до ст. 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» НАБУ є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення,

припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його **підслідності**, а також запобігання вчиненню нових.

Завданням Національного бюро є **протидія кримінальним** корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці.

Як вже зазначалося, умисне неподання особою «антикорупційної» декларації може містити ознаки кримінального корупційного правопорушення, склад якого охоплюється ст. 366-1 Кримінального кодексу України.

У випадках, коли таке правопорушення вчиняється депутатом Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної ради або депутатом Київської чи Севастопольської міської ради, та за наявності ще низки умов, передбачених ч. 5 ст. 216 Кримінального процесуального кодексу України, Національне антикорупційне бюро України може здійснювати відповідну перевірку. **Але це можливо виключно у рамках конкретного кримінального провадження.** Запитувати без належних підстав таку інформацію від, скажімо, обласної ради щодо усіх її депутатів без посилання на номер кримінального провадження протизаконно.

НАЗК

Цей орган має право на здійснення контролю та перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, але лише **в порядку, визначеному Законом України «Про запобігання корупції»** (п. 8 ч. 1 ст. 11 зазначеного Закону).

У ст. 49 згаданого Закону НАЗК немає серед органів, які можуть здійснювати **масову** перевірку своєчасності подання декларацій депутатами місцевих рад.

Водночас відповідно до пп. 6 п. 1 ч. 1 ст. 12 Закону України «Про запобігання корупції» НАЗК має право отримувати заяви фізичних та юридичних осіб про порушення вимог цього Закону, та проводити за власною ініціативою перевірку можливих фактів порушення вимог цього Закону.

Отже, оскільки депутати місцевих рад за загальним правилом не є категорією осіб, які перебувають у трудових відносинах з місцевою радою (саме у статусі депутата), НАЗК не має права здійснювати контроль за своєчасністю подання депутатами місцевих рад «антикорупційних» декларацій, крім випадків перевірки отриманих Агентством заяв про факти порушення конкретними особами відповідних приписів законодавства у порядку передбаченому пп. 6 п. 1 ч. 1 ст. 12 Закону України «Про запобігання корупції».

То що ж, депутати місцевих рад залишаються поза контролем? #зрада чи #перемога? Насправді, на думку автора, такий підхід законодавця є цілком логічним. Громада вибрала цих людей у якості представників місцевих інтересів, отже – саме громада є найбільше зацікавленою у їхній доброчесності. У будь-якої фізичної чи юридичної особи є повне право відстежувати факти своєчасності подання депутатами місцевих рад відповідних декларацій, так само як і аналізувати їх зміст та, у разі виявлення ознак порушень, звертатися із заявами до НАЗК або правоохоронних органів для відповідного реагування.

Відповідь підготувала Козіна Віра, адвокат, старший експерт Аналітично-правової групи Центрального офісу реформ при Мінрегіоні України.

Публікація здійснена за підтримки Європейського Союзу та його держав-членів: Данії, Естонії, Німеччини, Польщі та Швеції. Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю її автора та не може жодним чином сприйматися як такий, що відображає погляди Програми «U-LEAD з Європою», Шведсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні», Європейського Союзу та його держав-членів Данії, Естонії, Німеччини, Польщі та Швеції.