

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ТАВРІЙСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

Журнал заснований у 1918 році

**ВЧЕНІ ЗАПИСКИ
ТАВРІЙСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

Серія: Публічне управління та адміністрування

Том 34 (73) № 5 2023



Видавничий дім
«Гельветика»
2023

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2023.5/04>**Габуда А.С.**

ЗВО «Університет Короля Данила»

Огерук І.С.

ЗВО «Університет Короля Данила»

ЗАКОНОТВОРЧА ЕКВІЛІБРИСТИКА З Е-ДЕКЛАРУВАННЯМ В УКРАЇНІ

У статті, на підставі чинного законодавства та наукових доробок вчених, проаналізовано окремі аспекти законотворчої діяльності народних депутатів Верховної Ради України щодо запровадження та функціонування інституту електронного декларування в Україні. Відзначається, що система такого декларування є інструментом, який здатний підвищити ефективність і керованість нашої держави, адже є апробованим запобіжником корупційних ризиків у роботі державних службовців зарубіжних країн.

Встановлено, що фінансовий контроль здійснюється з використанням специфічних організаційно-правових форм і методів спеціально-уповноваженими органами та спрямований на запобігання та виявлення корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень. Разом з цим, впровадження електронного декларування на практиці виявило суттєві організаційно-правові недоліки його функціонування, які негативно впливають на дієвість цього інструменту у протидії корупції в Україні.

Проведено аналіз існуючих проблем в частині правової регламентації функціонування системи фінансового контролю електронного декларування. З'ясовано, що на е-декларуванні активно наполягали українське суспільство та західні партнери України. Однак народні депутати тривалий час затягували прийняття необхідних законодавчих правок, часто змінювали уже запроваджені норми, вносили суперечливі зміни, що в результаті паралізувало роботу системи фінансового контролю. Насьогодні її не можна назвати ефективною через низький рівень результативності.

Стверджується, що в українського парламенту уже протягом 30 років так і не сформувалися прагнення щодо встановлення й заохочення ефективних світових практик, спрямованих на запобігання та припинення корупції, у тому числі стосовно електронного декларування. Така недбала, безсистемна, а інколи й цілеспрямована на руйнування даного інституту нормотворча діяльність, свідчить про явне небажання самих народних обранців ставати відкритими та прозорими у здійсненні функцій держави. Тому, пропонується посилити дієвість парламентських правових інструментів, які виявилися нездатними запобігати законотворчій еквілібристиці, навіть в умовах воєнного стану.

Ключові слова: корупція, запобігання, фінансовий контроль, суб'єкт декларування, законодавча діяльність, антикорупційна політика.

Постановка проблеми. Однією із центральних проблем в Україні, яка зумовлює створення спеціалізованих органів, реформування антикорупційного законодавства є корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення. Проте, як показує практика, постійне вдосконалення правового механізму протидії корупції, не призводить до відчутних позитивних змін на цьому рубежі антикорупційної боротьби.

За характером небезпеки, деякі науковці, корупцію порівнюють з війною в Україні [1, с. 20]. Тому, для боротьби з цим вкрай небезпечним явищем необхідно запроваджувати найбільш пере-

дові практики та правові засоби. З огляду на це, слушною є думка науковців, що з урахуванням розвитку технологій, достатньо ефективним засобом боротьби із корупцією є електронне декларування [2, с. 152; 3, с. 87; 4, с. 32; 5]. Основними позитивними моментами такого інституту є співпраця та узгодження дій між державними органами по боротьбі з корупційним проявами, прозорість та передбачуваність службових та посадових осіб, що вкрай потрібно сучасній українській державності [6, с. 203].

У жовтні 2014 року, під впливом Революції Гідності, в Україні було ухвалено Закон «Про

запобігання корупції» № 1700-VII (далі – Закон № 1700-VII), який запровадив важливі новації в антикорупційній системі країни. Згодом, у 2016 році впроваджено систему електронного декларування, через яку кожен громадянин може дізнатися, якими статками володіє посадовець, який отримує заробітну плату з коштів державного бюджету.

Проте, діяльність Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державного підприємства «Українські спеціальні системи», самого Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) та інших державних органів і окремих службових осіб свідчить, що справжні наміри ідуть в розріз з інтересами суспільства. З самого початку запуску е-декларування, діями вказаних органів, їх посадових осіб створювалися численні як технічні так і правові перепони для повноцінного функціонування даного інституту. Це у свою чергу, зводило нанівець усю роботу антикорупційних органів. Таким чином, уповноважені формувати та реалізовувати антикорупційну політику суб'єкти, не тільки не удосконалювали механізми боротьби з корупцією, а навпаки, створювали лазівки для уникнення від відповідальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичною основою статті є висновки щодо концептуальних засад дотримання антикорупційного законодавства державними службовцями, зроблені такими вченими, як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.В. Васильківська, В.М. Гарашук, Ю.С. Даниленко, О. О. Дудоров, І.І. Задоя, Т.О. Коломоєць, Д. Г. Михайленко, А. В. Савченко, М. І. Хавронюк та ін. Їхні праці є фундаментом тлумачення та застосування антикорупційного законодавства і в системі забезпечення фінансового контролю осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування. Однак, внесення значної кількості змін до антикорупційного законодавства, які не завжди спрямовані на його удосконалення, свідчить про те, що питання електронного декларування в діяльності державних службовців потребують подальшого наукового аналізу.

Метою статті є вивчення законотворчої діяльності народних депутатів Верховної Ради України щодо розробки та прийняття антикорупційного законодавства у сфері фінансового контролю осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. У зв'язку із цим, **завданням** дослідження є аналіз передумов фор-

мування та нормативного закріплення інституту електронного декларування. Також, необхідно простежити динаміку розвитку відповідного законодавства і здійснити його періодизацію. Виявити позитивні риси та недоліки у діяльності законодавчого органу щодо запровадження та удосконалення антикорупційного фінансового контролю.

Виклад основного матеріалу. Аналіз міжнародного досвіду свідчить, що невід'ємною складовою механізму подолання корупції є прозорість та відкритість органів влади перед населенням, що, у свою чергу, сприяє взаємодії між даними інститутами держави та своєрідній підконтрольності влади громадськості. Одним із дієвих інструментів гарантування доброчесності у діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування є інформаційно-правове забезпечення антикорупційної діяльності в Україні.

Досліджуючи дане питання, Н.П. Голота робить висновок, що таке забезпечення – це безперервний, комплексний, закріплений на законодавчому рівні процес взаємоузгоджених заходів, який включає пошук, отримання, накопичення, зберігання, опрацювання, передачі та обмін інформації між усіма суб'єктами інформаційних правовідносин, що дозволяє прийняти ефективне управлінське рішення, спрямоване на припинення корупційних діянь та запобігання корупційних ризиків [7, с. 77-78]. До наведених засобів слід віднести положення Закону № 1700-VII, зокрема щодо подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та Порядку проведення повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, затвердженого наказом НАЗК від 29 січня 2021 року № 26/21.

Використання у 2021 році НАЗК зазначених механізмів, дало можливість здійснити повну перевірку 1026 декларацій та встановити недостовірні відомості на суму понад 1,2 млрд. грн. Ознаки кримінальних правопорушень (ст. 366-2 КК) були виявлені у 119 деклараціях посадових осіб, зокрема: 2 суддів Конституційного Суду України, 2 суддів вищих судів, 19 народних депутатів України, 3 заступників голів обласних державних адміністрацій, 65 депутатів місцевих рад. Ознаки адміністративного правопорушення (ч. 4 ст. 172-6 КУпАП) виявлено в 171 декларації, поданих суддею Конституційного Суду України, суддею Верховного Суду, 2 міністрами, 7 заступниками міністрів, 16 народними депутатами України, 5 заступни-

ками голів обласних державних адміністрацій, 48 депутатами місцевих рад [8].

Статистичні дані роботи НАЗК засвідчують, що електронна декларація як інструмент запобігання та протидії корупції є достатньо розробленим та апробованим інформаційно-правовим засобом антикорупційної боротьби. Проте, діяльність українського парламенту (як попередніх так і діючого), який покликаний серед іншого визначати антикорупційну стратегію, розробляти законодавчі механізми боротьби з корупцією, свідчить про небажання народних депутатів удосконалювати відповідне законодавство та підвищувати ефективність його дії. Більше того, законодавчий орган не тільки не прагне до якісних антикорупційних змін, а й сам безпосередньо створює правові перепони у діяльності антикорупційних органів, що унеможлиблює в подальшому притягнення корупціонерів до відповідальності. Часті і неякісні, а інколи абсолютно шкідливі зміни у законодавстві щодо фінансового контролю уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування осіб, а також зловживання законотворчою діяльністю, залучення судової гілки влади до нівелювання правозастосовного значення антикорупційного законодавства містять усі характерні ознаки еквілібристики, як жанру циркового мистецтва. Але на відміну від циркової, законодавча еквілібристика із положеннями про електронне декларування має сумні та тяжкі наслідки для українського суспільства. З огляду на це, актуальним є дослідження законотворчих маніпуляцій з електронним декларуванням в Україні.

Так, станом на сьогодні до Закону № 1700-VII внесено щонайменше 70 змін, при чому не всі із них спрямовані на підвищення його ефективності. Основна увага найбільш важливим із них буде приділена у цій праці.

Серед вказаних законодавчих новел, слід виділити прийнятий Верховною Радою України (далі – ВРУ) 16.02.2016 законопроект про внесення змін до Закону № 1700-VII. Поправки стосувалися роботи електронної системи декларування осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування. Також зміни передбачали декриміналізацію відповідальності за внесення неправдивих даних у декларації до 2017 року і звужували поняття «члени сім'ї» декларанта до дружини, чоловіка та дітей. Оскільки вказаний законопроект стосувався так званих «євроінтеграційних» законів, то дані поправки викликали неабиякий нега-

тивний резонанс у експертному, громадському та міжнародному середовищі. З огляду на це, 12.03.2016 Президент України ветоував та направив даний законопроект до ВРУ з пропозиціями, що були розроблені Адміністрацією Президента та громадськістю а також узгоджені із Євросоюзом.

Далі, народні обранці, через законодавчі зміни намагалися відомості у декларації про цінне рухоме майно, вартість і суму отриманих подарунків, наявних грошових активах, у тому числі готівки, гроші, позичені третім особам, фінансові зобов'язання, витрати віднести до інформації з обмеженим доступом і вони не підлягатимуть оприлюдненню. З цією метою, 29.09.2016 народний депутат Ігор Гринів подав проект закону про відповідні зміни до Закону № 1700-VII щодо запобігання злочинів проти життя та здоров'я особи і проти власності. Проте, під тиском інститутів громадянського суспільства, 03.10.2016 проект було відкликано [9].

Законом «Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей фінансового контролю окремих категорій посадових осіб» від 23.03.2017 № 1975-VIII народні обранці дозволили частині посадовців прикриватися поганами, або прикриватися виконанням завдань для оборони держави і не бути прозорими для суспільства, звільнивши від електронного декларування окремих категорій військовослужбовців. Натомість, в остаточній його редакції, з'явилися цілком абсурдні нововведення щодо необхідності подання електронних декларацій представниками громадських організацій, активістів. Проте, Конституційний Суд України (справа № 1-231/2018 (2980/18, 3728/18) від 06 червня 2019 року)) визнав їх такими, що не відповідають Конституції України.

08.07.2022 ВРУ ухвалила Закон № 2381-IX «Про внесення змін до Закону № 1700-VII щодо особливостей застосування законодавства у сфері запобігання корупції в умовах воєнного стану», який є чинним і сьогодні. Законом на період дії воєнного стану скасовується обмеження для грошових коштів або товарів які чиновники чи депутати можуть отримувати у якості подарунків. При цьому одержувачі вказаних цінностей мають використати їх для підтримки Збройних сил України або для гуманітарної допомоги особам, які постраждали внаслідок збройної агресії російської федерації. Окрім цього, чиновники, депутати звільняються від необхідності декларувати такі подарунки.

Проте, Головне науково-експертне управління Апарату ВРУ ще до проекту цього закону висловлювало ряд зауважень. У його висновку зазначається, що така законодавча ініціатива веде до виникнення значних корупційних ризиків.

03.03.2022 ВРУ ухвалила Закон № 2115-ІХ, який відтермінував обов'язкову подачу декларацій на період воєнного стану. Одним із аргументів був захист інтересів декларантів, з огляду на їх безпеку через розкриття персональних даних. Хоча і українське суспільство, і міжнародні партнери – країни G7, Європейського Союзу та Міжнародний валютний фонд неодноразово звертали увагу на необхідності відновлення е-декларування для чиновників та депутатів як важливого елементу антикорупційної політики держави.

Врешті, 05.09.2023 народні обранці прийняли Закон № 9534 «Про внесення змін до деяких законів України про визначення порядку подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в умовах воєнного стану», яким серед іншого, відновили електронне декларування. Але знову не обійшлося без інцидентів. В ухваленій редакції документа депутати прийняли норму, яка передбачала залишити реєстр декларацій закритим ще на один рік. Також, встановлювалась заборона на перевірку задекларованого та вже раніше перевіреного майна. Показовим є факт голосування за даний акт конституційною більшістю депутатів – 329 голосів було віддано за його підтримку.

Далі – електронна петиція до Президента, вето гаранта додержання Конституції України, повторне прийняття закону із внесеними необхідними змінами. Відтак НАЗК має забезпечити відкритий цілодобовий доступ до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не пізніше 60 днів з дня набрання чинності цим документом.

Того ж, 5 вересня 2023 року ВРУ ухвалила і Закон № 9587-д «Про внесення змін до КУпАП та інших законів України щодо удосконалення порядку притягнення до відповідальності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування». Його окремі норми теж суперечать зобов'язанням України перед міжнародними партнерами в сфері боротьби з корупцією та очищенням влади. Йдеться зокрема про те, що особа, яка подала завідомо недостовірні відомості в декларації на суму до 1,3 млн. грн., у разі сплати штрафу (17000 грн. – 42500 грн.) не потрапляє до Єдиного державного реєстру осіб,

які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення. Зміни також передбачають видалення з цього реєстру біля 40 000 осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення і надають можливість не враховувати при призначенні на відповідні посади наявність факту засудження за корупцію. Ці хибні нововведення теж підтримала конституційна більшість народних обранців – 305 депутатів.

На перший погляд, може здатися, що наведений законотворчий процес відбувається у нормальному режимі, проходить унормовані процедури і навіть засвідчує дієвість запобіжних інститутів, притаманних правовій державі. Але таке твердження є поверховим, враховуючи, що вимога відкриття декларацій уже не один рік проголошується самими політиками, активно підтримується українським суспільством і є показником відкритості та прозорості у діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування для міжнародних партнерів. Тому, викладені законодавчі маніпуляції це лише ілюзія боротьби з корупцією і є нічим іншим як ширмою, яка відгороджує задекларовані наміри чиновників від справжніх.

Разом із тим, є науковці, які все ще вірять, що у Антикорупційній стратегії, розробленій на 2021-2025 роки, вдасться реалізувати всі проблемні моменти, при цьому особливу роль відводять громадськості. Пропонується створити особливі умови, які сприятимуть зміні громадської думки щодо повідомлення про факти корупції, стимулювати населення до активної участі в антикорупційній діяльності [10, с. 350].

Однак, така позиція не може бути схвалена. Покладаючи певні обов'язки щодо антикорупційної боротьби на звичайних громадян, кардинально змінюються акценти та пріоритети цієї діяльності. Знімається відповідальність органів держави та посадових осіб, спеціально створених для такої протидії, за її результати та ефективність. Також, залишення поза увагою безвідповідальності наділених відповідними повноваженнями посадовців, а натомість залучення населення до антикорупційних заходів не усуває головної причини повного провалу запобігання та боротьби з корупцією. Тому, замість того, щоб очевидні прорахунки, як правоохоронних органів так і тих, що формують та реалізують антикорупційну політику, перекладати на український народ, потрібно змінити підходи до роботи у самих цих органах, а публічних діячів, нездатних відстоювати національні інтереси – замінити.

Ще болючішим є те, що сам законодавець у антикорупційній стратегії 2021-2025 рр. констатує недостатню якість законодавства, періодичні проблеми у функціонуванні Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, недостатньо дієву попередню діяльність із проведення контролю та перевірки декларацій, моніторингу способу життя [11]. Таке твердження ще раз засвідчує еквілібристичність законотворчості депутатів.

Особливо насторожує той факт, що недолугі законодавчі ініціативи часто підтримує абсолютна більшість народних депутатів. Це наводить на думку, що описана діяльність парламенту засвідчує його не спроможність ухвалювати необхідні, довгоочікувані рішення на користь держави та українського народу. Інтереси народних депутатів суперечать інтересам суспільства, що є неприпустимим у правовій країні.

Висновки та перспективи подальших досліджень в цьому напрямку. Зважаючи, що обов'язок публічних службовців декларувати доходи та витрати було запроваджено ще 16 грудня 1993 року, то уже майже 30 років народні депутати намагаються наповнити цей інститут якісним

змістом. Однак, чималий термін удосконалення законодавчого регулювання електронного декларування та суттєві вади прийнятих нормативних приписів свідчать про непохитне небажання народних депутатів якісно змінювати антикорупційне законодавство. Процес нормотворчості, набув недбалого і безсистемного характеру, не враховує цілісності інституційної розбудови, відбувається з ігноруванням наукової думки та висновків спеціалістів. Тому, назріла нагальна потреба, в екстреному порядку, провести оцінку правових інструментів законотворчої діяльності на предмет їхньої адекватності з точки зору протидії корупції, інакше – існуюча законодавча основа для формування та реалізації антикорупційної політики неминуче зазнає краху.

У цій статті виокремлено лише деякі проблеми законотворчості щодо е-декларування. Розв'язання потребують також питання забезпечення захисту інформації з обмеженим доступом, що міститься в деклараціях; перезавантаженість системи; помилки в деклараціях, зумовлені збоями роботи системи електронного декларування; кадрова політика у формуванні антикорупційних органів. Проте, розв'язання цих актуальних завдань потребують окремого детального дослідження.

Список літератури:

1. Вознюк А.А. Визнання статті 366-1 Кримінального кодексу України неконституційною: концептуальні вади прийнятого рішення. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2020. № 4 (117). С. 20-31.
2. Карасюк М.В. Загальна характеристика електронного декларування як засобу запобігання корупції в цифровому середовищі. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична*. Випуск 34/2022. С. 151-157.
3. Мостепанюк Л. Декларування недостовірної інформації: аспекти предмета кримінального правопорушення. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2023. № 1 (25). С. 86-93.
4. Федірко Н.В., Федірко О.А. Цифрові перспективи фінансового контролю у протидії політичній корупції в Україні. *Державне управління інвестицій: практика та досвід*. № 5-6/2022. С. 30-37.
5. Карасюк М.В. Міжнародне регулювання фінансово-правових засобів запобігання корупції в цифровому середовищі. *Академічні візії*. Випуск 21/2023. URL : <https://www.academy-vision.org/index.php/av/article/download/480/440> (дата звернення: 05.10.2023).
6. Стець О.М. Механізм антикорупційного декларування в діяльності державних службовців. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2020. № 45. С. 44-47.
7. Голота Н.П. Інформаційно-правове забезпечення антикорупційної діяльності в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Тернопіль, 2020. 216 с.
8. За результатами повної перевірки декларацій у 2021 році НАЗК виявило недостовірні відомості на понад 1,2 мільярди гривень. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/za-rezultatamy-povnoyi-perevirky-deklaratsij-u-2021-rotsi-nazk-vuyavylo-nedostovirni-vidomosti-na-ponad-1-2-milyardy-gryven/> (дата звернення: 11.10.2023).
9. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо запобігання злочинам проти життя і здоров'я особи та проти власності. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60134 (дата звернення: 12.10.2023).
10. Сметаніна Н.В., Мельник Д.С. Політика протидії корупції – шляхи вдосконалення та сучасний стан. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 3. С. 347-351.
11. Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки: Закон України від 20.06.2022 № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text> (дата звернення: 03.10.2023).

Habuda A.S., Oheruk I.S. LEGISLATIVE EQUILIBRISTICS WITH E-DECLARATION IN UKRAINE

This article examines certain aspects of the legislative activities of the deputies of Ukrainian Parliament regarding the establishment and functioning of the electronic declaration system in Ukraine. It is noted that such a declaration system is an instrument for enhancing the efficiency and manageability of our state, as it serves as a tested preventive measure against corruption risks in the work of public officials in foreign countries.

It is established that financial control is carried out through specific organizational and legal forms and methods by specially authorized bodies and aimed at preventing and detecting corruption-related violations. Along with this, the practical implementation of electronic declaration has revealed significant organizational and legal shortcomings of its functioning that negatively impact the effectiveness of this instrument in countering corruption in Ukraine.

An analysis of the existing problems in terms of the legal regulation of functioning of the financial control system of electronic declaration was carried out. It is revealed that Ukrainian society and Western partners have actively advocated for e-declaration. Nevertheless, Members of Parliament delayed the adoption of necessary legislative amendments for a considerable period, often changed already implemented norms, and made contradictory changes, ultimately paralyzing the operation of the financial control system. As of today, it cannot be considered effective due to its low performance.

It is argued that over the past 30 years, the Ukrainian Parliament has failed to establish a commitment to adopting and promoting effective international practices aimed at preventing and ending corruption, including regarding electronic declaration. This negligent, unsystematic, and sometimes aimed at the destruction of this institution legislative activity indicates the clear unwillingness of the elected officials to be open and transparent in performing state functions. Therefore, it is proposed to strengthen the effectiveness of parliamentary legal instruments that have proved inadequacy in preventing legislative equilibristics, even in times of the state of war.

Key words: *corruption, prevention, financial control, declarant, legislative activity, anti-corruption policy.*