

## ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЕЛЕКТРОННОГО ДЕКЛАРУВАННЯ В УКРАЇНІ

*Н. І. Драч, Л. П. Амелічева*

*Анотація.* У статті висвітлюється проблематика правового регулювання суспільних відносин в сфері антикорупційного електронного декларування в Україні. Систематизовано та проаналізовано законодавство у зазначеній сфері. Уточнено змістовні ознаки антикорупційного е-декларації. Конкретизовано порядок декларування антикорупційних заяв різними суб'єктами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Визначені основні напрямки вдосконалення законодавства в сфері електронного антикорупційного декларування в Україні: упорядкування процесу подання е-декларацій та повідомлень про значні зміни майнового стану; підвищення передбачуваності та чіткості правил процедури декларування; термінологічна уніфікація законодавчої техніки при розробці законотворцем нормативно-правових актів за темою дослідження.

*Ключові слова:* антикорупційне декларування, електронна декларація, суб'єкт антикорупційного декларування.

**Вступ.** На сьогоднішній день антикорупційне е-декларування є одним із важливих інструментів запобігання корупції у публічному секторі розвинутих країн. Антикорупційне е-декларування в Україні було запроваджено у 2016 році відповідно до розділу VII «Фінансовий контроль» Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII. Щорічно в Україні подається більше одного мільйона декларацій про стан майна і доходи, за даними Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [1], що формується та ведеться Національним агентством з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) у визначеному ним порядку. На офіційному веб-сайті Національного агентства забезпечується відкритий цілодобовий доступ до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, шляхом можливості перегляду, копіювання та роздрукування інформації, а також у вигляді набору даних (електронного документа), організованого у форматі, що дозволяє його автоматизоване оброблення електронними засобами (машинозчитування) з метою повторного використання.

Однак, попри існуюче розвинене антикорупційне законодавство і побудовану систему антикорупційних державних органів, боротьба з корупцією наразі залишається не ефективною, адже в Україні існує високий рівень корупції в Україні, яка посідає 122 місце зі 180 країн за Індексом сприйняття корупції за 2021 рік [2].

Правове регулювання антикорупційного декларування має достатньо давню історію, проте декларації в електронному вигляді на сайті НАЗК подаються лише з 2016 р. (для деяких категорій осіб), і з 2017 р. для всіх категорій осіб [3].

Проблематику правового регулювання антикорупційного декларування вивчали вчені-правознавці такі, як: А. А. Вознюк [4], Ю. О. Рева [5], О. О. Кравчук [1], А. М. Черенков [6] та багато ін. Однак, комплексного дослідження проблем правового регулювання антикорупційного електронного декларування в сучасних умовах не проводилося, що й обумовлює актуальність обраної теми.

Метою статті є висвітлення змістовних ознак поняття антикорупційної електронної декларації й визначення основних напрямків вдосконалення антикорупційного законодавства щодо подання е-декларацій особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

**Виклад основного матеріалу.** Загальне поняття «антикорупційна декларація» ґрунтується на загальному взаємозв'язку всіх форм правової інтеграції та організаційного забезпечення загальнообов'язкових правил поведінки, за якими визначають доброчесність осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, шляхом виконання зобов'язання щодо звітності [5].

Антикорупційна декларація належить до документів звітності у сфері публічної служби. Із точки зору матеріального права, декларація – це документ, який містить відомості, які подаються відповідно до затвердженої форми. Згідно до ст. 1 Закону України «Про інформацію», документ визначено як матеріальний носій, що містить інформацію, основними функціями якого є її збереження та передавання у часі та просторі.

У випадку електронного антикорупційного декларування, декларація є електронним документом, тобто документом, інформацію в якому зафіксовано у вигляді електронних даних, враховуючи обов'язкові реквізити документа. На думку М. Н. Костомарова, слушним є використання терміна «електронна форма документа», тому що електронний документ – це лише проміжний стан, тимчасова форма зберігання складових елементів документа у пам'яті комп'ютера [7, с. 29]. Отже, у цьому електронному документі необхідна інформація фіксується у вигляді електронних даних з урахуванням обов'язкових реквізитів документа, які в сукупності надають документу юридичної сили. Згідно з правилами Комісії ООН з права міжнародної торгівлі (UNCITRAL), електронна форма документа означає, що інформація, що становить зміст документа, відображається за допомогою електронних, оптичних або подібних засобів, включаючи електронний обмін даними, електронний поштою, телеграмою або факсом.

Суть заяви особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, є гарантією якості фінансового антикорупційного контролю та має відповідати принципу правової передбачуваності. Зміст заяви особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, показує, як держава формулює, встановлює правила поведінки щодо корупції та в якій формі доводяться до відома членів суспільства. 10 червня 2016 року Національне агентство з протидії корупції прийняло рішення про затвердження нормативного змісту та форми декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Відповідно до чинного антикорупційного законодавства передбачено три види електронних декларацій:

1) щорічна декларація – декларація, яка охоплює звітний рік (період з 01 січня до 31 грудня включно), що передує року, в якому подається декларація, та за загальним правилом містить інформацію станом на 31 грудня звітного року;

2) декларація при звільненні – декларація, яка подається не пізніше 30 календарних днів з дня припинення діяльності;

3) декларація кандидата на посаду – декларація, яка охоплює звітний період з 01 січня до 31 грудня включно, що передує року, в якому особа подала заяву на зайняття посади, якщо інше не передбачено законодавством та за загальним правилом містить інформацію станом на 31 грудня звітного року.

Суб'єктами електронного декларування є три категорії осіб:

1 категорія – це службові особи, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище (1) Президент України; 2) Прем'єр-міністр України, член Кабінету Міністрів України, перший заступник або заступник міністра; 3) член Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Антимонопольного комітету України; 4) уповноважений з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель; 5) Голова Державного комітету телебачення і радіомовлення України та ін.);

2 категорія – це посади з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків (1) Керівник Офісу Президента України, його перший заступник та заступник; 2) керівники та заступники керівників структурних підрозділів у складі самостійних структурних підрозділів центрального апарату Національного банку України; 3) керівники та заступники керівників самостійних структурних підрозділів територіальних управлінь Державної судової адміністрації України; 4) керівники державних підприємств, установ, організацій, інших суб'єктів господарювання державної форми власності та їх заступники, призначення яких здійснюється державними органами та ін.);

3 категорія – національні публічні діячі – фізичні особи, які виконують або виконували в Україні визначні публічні функції, а саме (1) Президент України, Прем'єр-міністр України,

члени Кабінету Міністрів України та їх заступники; 2) керівник постійно діючого допоміжного органу, утвореного Президентом України, його заступники; 3) керівник та заступники керівника Державного управління справами; 4) керівники апаратів (секретаріатів) державних органів, що не є державними службовцями, посади яких належать до категорії «А»; 5) Секретар та заступники Секретаря Ради національної безпеки і оборони України та ін.).

На думку Ю. О. Реви, з якою цілком погоджується і автор, до нормативно-правових актів, які формують основу застосування антикорупційного електронного декларування, належать ті, що:

1) визначають сутнісно-процедурну характеристику антикорупційного електронного декларування та його місце в системі права (наприклад, Конституція України, Закони України «Про державну службу», «Про запобігання корупції», рішення Національного агентства з питань запобігання корупції «Форма декларації осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування», «Порядок проведення контролю та повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» тощо);

2) регулюють функціонування осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, та визначають обов'язок з декларування елементом їх правового статусу (наприклад, Конституція України, Закони України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про Національну поліцію», «Про Національний банк України», «Про місцеві державні адміністрації» тощо);

3) детермінують правомірність дій, пов'язаних з антикорупційним електронним декларуванням (наприклад, Конституція України в частині виокремлення правових засад притягнення до юридичної відповідальності, Кодекс України про адміністративні правопорушення та Кримінальний кодекс України) [5, с. 51–52].

Законом України «Про запобігання корупції» передбачено також можливість притягнення суб'єкта декларування до відповідальності за неподання, несвоєчасне подання е-декларації або в разі виявлення у ній недостовірних відомостей. При цьому, особу може бути притягнуто до кримінальної, адміністративної, дисциплінарної чи цивільно-правової відповідальності.

Одним із наслідків порушення обов'язку з антикорупційного електронного декларування особами, яких уповноважено на виконання функцій держави або місцевого самоврядування є притягнення до адміністративної відповідальності. Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», несвоєчасне подання без поважних причин е-декларації, неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про суттєві зміни у майновому стані, а також подання завідомо недостовірних відомостей у ній є правопорушенням, яке пов'язано з корупцією, а не корупційним правопорушенням. Указана група правопорушень не містить ознак корупції, але порушує встановлені законом вимоги, заборони та обмеження, вчинені визначеною законом особою. Конкретно визначений склад адміністративного правопорушення, опосередкованого порушенням вимог фінансового антикорупційного контролю, закріплено статтею 172-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Нормативно-правове регулювання антикорупційного електронного декларування є цілісним системним утворенням, елементи (складові частини) якого перебувають у відносній субординації та ієрархічній підпорядкованості відповідно до логіки правового регулювання. До цієї системи може бути віднесено не будь-який нормативно-правовий акт, а тільки той, який містить загальні правила щодо антикорупційного е-декларування та його елементів. Таким чином, акти індивідуальної дії щодо призначення на посаду, звільнення з посади, накладення стягнення стосовно конкретної особи не містять загальнообов'язкових правил поведінки, а тому не можуть бути віднесеними до нормативних засад антикорупційного електронного декларування. За своєю правовою природою, такого виду акти є індивідуальними актами, що є конкретними юридичними фактами і породжують, змінюють або припиняють конкретні правові відносини у сфері службових відносин. Індивідуальний характер цих актів виражено у конкретності припису для певного суб'єкта, регулюванні конкретних відносин, однократності реалізації (застосування, виконання) [5, с. 100].

**Висновки.** Таким чином, базуючись на позиції Ю. О. Реви, можна резюмувати, що з метою удосконалення законодавства в сфері антикорупційного електронного декларування нині необхідно розробити та прийняти окремий нормативно-правовий акт, який було б спрямовано на: посилення контролю за своєчасністю подання е-декларацій особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, шляхом автоматизованої перевірки; удосконалення порядку автоматичного заповнення антикорупційної е-декларації на підставі даних, які містяться в державних реєстрах, автоматизованих інформаційних системах; утворення та функціонування територіальних органів центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику і здійснення ними повної перевірки е-декларацій.

*Abstract.* The article reflects the problems of legal regulation of public relations in the field of anti-corruption electronic declaration in Ukraine. Systematized and analyzed legislation in this area. The substantive features of the anti-corruption electronic declaration have been clarified. The procedure for declaring anti-corruption statements by various entities authorized to perform the functions of the state or local government has been specified.

The main directions for improving legislation in the field of electronic anti-corruption declaration in Ukraine were determined: streamlining the process of submitting electronic declarations and notifications of significant changes in property status; increasing the predictability and clarity of the declaration procedure rules; terminological unification of legislative technique in the development by the legislator of legal acts on the topic of research.

*Keywords:* anti-corruption declaration, electronic declaration, subject of anti-corruption declaration.

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Кравчук О. О. Електронна антикорупційна декларація: вектори вдосконалення. *Приватне та публічне право*. 2020. № 2. С. 83–88. URL: [http://pp-law.in.ua/archive/2\\_2020/18.pdf](http://pp-law.in.ua/archive/2_2020/18.pdf)
2. Індекс сприйняття корупції-2021. *Transparency International Ukraine*. URL: <https://ti-ukraine.org/research/index-sprynyattya-korupsiyi-2021/>
3. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. Київ: Наук. думка, 2004. 302 с.
4. Вознюк А. А. Неконституційність декларування недостовірної інформації: аргументи та контраргументи. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі: матеріали V Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 9–10 груд. 2020 р.) : у 2 ч. / [редкол.: В. В. Черней, С. Д. Гусарев, С. С. Чернявський та ін.]*. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2020. Ч. 1. С. 61–65.
5. Рева Ю. О. Антикорупційне декларування: теорія, правове регулювання, практика. Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 Право. Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2020. 228 с.
6. Чернєков А. М. Розслідування декларування недостовірної інформації: дис. к. ю. н.: 12.00.09. НАВС. Київ, 2020.
7. Костомаров М. Н. Документ в системе информационного менеджмента. *Делопроизводство*. 1998. № 1. С. 22–31.

УДК 342.9

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС БІЖЕНЦІВ ТА ОСІБ, ЩО ПОТРЕБУЮТЬ ДОДАТКОВОГО АБО ТИМЧАСОВОГО ЗАХИСТУ

*Я. А. Нечипорук, А. Є. Краковська*

*Анотація.* У статті наданий аналіз адміністративно-правового статусу біженців та осіб, що потребують додаткового або тимчасового захисту в Україні. Проаналізовано на основі чинного вітчизняного та міжнародного законодавства, поняття біженців та їх правового статусу в адміністративному праві. Встановлено прогалини в законодавстві та проблемні аспекти, що стосуються адміністративно-правового статусу біженців та осіб, що потребують додаткового або тимчасового захисту в Україні. Запропоновано варіанти вирішення та удосконалення нормативно-правових актів на базі міжнародних актів.

*Ключові слова:* правовий статус, адміністративно-правовий статус, біженці, особи що потребують додаткового або тимчасового захисту.

**Постановка проблеми.** Сотні тисяч людей щороку змушені залишати свої країни, щоб захистити себе та свої сім'ї від збройних конфліктів, релігійних переслідувань та різних форм дискримінації. Серед них – біженці та особи, які потребують додаткового або