

АНТИКОРУПЦІЙНЕ ДЕКЛАРУВАННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ДІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ: РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АНАЛІЗ

ANTI-CORRUPTION DECLARATION IN UKRAINE UNDER THE CONDITIONS OF THE LEGAL REGIME OF MARTIAL STATE: THE RETROSPECTIVE ANALYSIS

Даниленко-Негара Ю.С., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національний університет «Одеська юридична академія»

Негара Р.В., доктор філософії у галузі права,
доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національний університет «Одеська юридична академія»

Стаття присвячена теоретичній, правовій та прагматичній характеристиці антикорупційного декларування в умовах правового режиму воєнного стану в Україні за допомогою ретроспективного аналізу. Особливої уваги приділено проблематиці нормативного регулювання питань відновлення обов'язкового загального антикорупційного декларування та аналізу роз'яснень НАЗК із зазначених питань. Виокремлено та охарактеризовано три періоди змін, що зазнало антикорупційне декларування за період дії правового режиму воєнного стану: 1) зупинення декларування; 2) відновлення декларування за попередні періоди; 3) загальне відновлення декларування.

Визначено зміст поняття «антикорупційне декларування» та акцентовано увагу на тому, що воно маючи комплексний характер, дозволяє: виявити переважну більшість корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень; активізувати застосування інших механізмів та обмежень антикорупційного спрямування, зокрема моніторингу способу життя функціонерів та квазіфункціонерів, спеціальної перевірки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, обмеження щодо одержання подарунків.

Проаналізовано статистичні дані щодо кількості добровільно поданих електронних декларацій та зроблено висновок про те, що службовці, які займають відповідальне або особливо відповідальне становище або посади з підвищеним корупційним ризиком, практично не виконували обов'язок щодо декларування (кількість добровільно поданих декларацій цих осіб становить менше 7% загальної кількості). Встановлено, що відтермінування подачі декларацій до закінчення воєнного стану не лише негативно впливає на реалізацію антикорупційної політики у державі, але й ускладнює подальше здійснення перевірки відомостей, зазначених в деклараціях.

З'ясовано, що пріоритетним напрямом удосконалення антикорупційного декларування повинне стати: належне програне забезпечення функціонування Реєстру декларацій, створення та впровадження інструментів автоматичного контролю подання декларацій, правильності їх заповнення, виявлення недоліків, порушень, невідповідностей; приховування інформації щодо контактних даних посадових осіб суб'єктів публічної адміністрації, оприлюднення інформації про подання декларації якими може поставити під загрозу їх життя, здоров'я, а також ефективність виконання ними відповідних повноважень.

Ключові слова: декларація, антикорупційне декларування, добровільне декларування, суб'єкт декларування, правовий режим воєнного стану.

The article is devoted to the theoretical, legal and praxeological characteristics of the anti-corruption declaration in the conditions of the legal regime of martial law in Ukraine with the help of a retrospective analysis. Special attention was paid to the issue of normative and legal regulation of the restoration of the mandatory general anti-corruption declaration, and the clarification of the NACP on these issues was analyzed. Three periods of changes that the anti-corruption declaration underwent during the period of the legal regime of martial law were identified and characterized: 1) declaration suspension; 2) renewal of declaration for previous periods; 3) general restoration of declaration.

The content of the concept of "anti-corruption declaration" is defined and attention is focused on the fact that, having a complex nature, it allows: to detect the vast majority of corruption and corruption-related offenses; intensify the use of other anti-corruption mechanisms and restrictions, in particular, monitoring of the lifestyle of officials and quasi-officials, special checks, prevention and settlement of conflicts of interest, restrictions on receiving gifts.

Statistical data on the number of voluntarily submitted electronic declarations were analyzed and it was concluded that employees occupying a responsible or particularly responsible position or positions with increased corruption risk practically did not fulfill their duty to declare (the number of voluntarily submitted declarations by these persons is less than 7% of the total amount). It was established that delaying the submission of declarations until the end of martial law not only negatively affects the implementation of the anti-corruption policy in the state, but also complicates further verification of the information specified in the declarations.

It was found that the priority direction of improving anti-corruption declarations should be: properly ensuring the functioning of the Register of Declarations, creating and implementing automatic control tools for submitting declarations, their correctness, identifying deficiencies, violations, inconsistencies; concealment of information regarding contact details of officials of public administration entities, disclosure of information about the submission of a declaration that could endanger their life, health, as well as the effectiveness of their performance of the relevant powers.

Key words: declaration, anti-corruption declaration, voluntary declaration, subject of declaration, legal regime of martial law.

Введення 24.02.2022 року Президентом України правового режиму воєнного стану (Указ Президента України від 24.02.2022 року № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» [1], затверджений Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» [2]) мало своїм наслідком зміну пріоритетів у публічному управлінні з метою забезпечення національної безпеки та оборони Української держави, що, як наслідок, обумовило зміну організації та функціонуванні держави та суспільства. Більше того, виникла необхідність щодо приведення у відповідність до існуючих надзвичайних реалій нормативно-правової бази, з метою покращання застосування чинного законодавства у правозастосовній діяльності, та беззаперечному впли-

вові на правосвідомість окремих осіб та правопорядку в цілому.

Незважаючи на те, що станом на початок 2022 року формування в Україні системи запобігання корупції, превентивних антикорупційних механізмів та корпусу спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, які мали б запроваджувати їх ефективне впровадження, перебувало на завершальній стадії, введення правового режиму воєнного стану для них стало справжнім викликом. Стосовно антикорупційного декларування було запроваджено зміни щодо: функціонування Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (далі – Реєстр декларацій); зупинення

обов'язкового декларування; звільнення від обов'язку вказувати в декларації об'єкти декларування, а також матеріальної допомоги, передбаченої законодавством іноземної держави (крім держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором), виплаченої за рахунок коштів іноземної держави або міжнародної організації; скасування обов'язку подання повідомлення про суттєві зміни в майновому стані тощо. Зазначене обумовлювалося необхідністю приховування інформації щодо контактних даних осіб, які безпосередньо задіяні у відсічі збройної агресії проти України, оприлюднення якої, у тому числі через подання електронної декларації, могло поставити під загрозу їх життя, здоров'я, а також ефективність виконання ними відповідних повноважень.

Важливість обраного напрямку наукового дослідження обґрунтовується також необхідністю пошуку оптимального балансу між зміною підходу до здійснення публічного управління з метою забезпечення нормального функціонування усіх сфер суспільного життя в умовах воєнного стану, зокрема і сфери запобігання корупції, та забезпечення законності і правопорядку в країні, охорони прав і свобод людини і громадянина, закріплених Конституцією України.

Метою статті є теоретико-правова та праксеологічна характеристика антикорупційного декларування в умовах правового режиму воєнного стану в Україні за допомогою ретроспективного аналізу.

Теоретичне підґрунтя тематики дослідження становлять праці таких вчених-адміністративістів, як: О.Ф. Андрійко, Д.В. Гудков, О.В. Клок, О.О. Кравчук, Ю.О. Рева, Т.В. Хабарова, О.П. Хамходера та ін. Напрямок наукового інтересу зазначених вчених були окремі аспекти доктринальної характеристики електронного декларування, зокрема щодо поняття, змісту, структури, законодавчого визначення декларування, видів декларацій, інституційних засад забезпечення, механізму контролю за дотриманням законодавства в сфері запобігання корупції в частині фінансового контролю тощо. Водночас ними не було враховано сутнісні зміни окремих складових антикорупційного декларування за умови дії спеціальних правових режимів, зокрема правового режиму воєнного стану, що беззаперечно вказує на актуальність дослідження саме цих питань.

Виклад основного матеріалу. Антикорупційне декларування, будучи одним з основних інструментів національного механізму запобігання корупції в Україні, являє собою нормативний передбачений порядок подання особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування чи особами, що до них прирівняні відомостей про доходи, видатки, загальне майнове становище та інші дані, що визначені Законом України «Про запобігання корупції» до єдиної інформаційно-телекомунікаційної системи (Реєстру декларацій), з метою їх оприлюднення, а також перевірки. Крім того, комплексний характер антикорупційного декларування дозволяє: по-перше, виявити переважну більшість корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень; по-друге, активізувати застосування інших механізмів та обмежень антикорупційного спрямування, зокрема моніторингу способу життя функціонерів та квазіфункціонерів, спеціальної перевірки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, обмеження щодо одержання подарунків тощо.

За період дії правового режиму воєнного стану антикорупційне декларування зазнало змін, які охоплюються такими умовними періодами: 1) зупинення декларування; 2) відновлення декларування за попередні періоди; 3) загальне відновлення декларування. Видається за необхідне більш детально розглянути ретроспективу нормативних змін щодо декларування в межах виокремлених періодів.

Першочерговим заходом щодо антикорупційного декларування 24.02.2022 р. стало обмеження Національ-

ним агентством з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) доступу до публічної частини Реєстру декларацій, що обумовлювалося проведенням технічних робіт з метою посилення захисту особистих даних суб'єктів декларування в умовах воєнного стану. Водночас, доступ до особистого кабінету декларанта у Реєстрі декларацій працював у звичайному режимі [3].

Фактичне зупинення декларування відбулося 28.02.2022 р., коли НАЗК у роз'ясненнях № 2 щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю в умовах воєнного стану зазначило, що «суб'єкти декларування не повинні подавати декларації та (або) повідомлення про суттєві зміни в майновому стані» [4]. Однак, зупинення декларування не означало його скасування, а тому обов'язок щодо необхідності подання електронних декларацій за суб'єктами декларування зберігався та відповідно до положень Закону України «Про захист інтересів суб'єктів подання звітності та інших документів у період дії воєнного стану або стану війни» від 03.03.2022 № 2115-IX [5] «фізичні особи подають документи, подання яких вимагається відповідно до норм чинного законодавства в документальній та/або електронній формі, протягом трьох місяців після припинення чи скасування воєнного стану або стану війни за весь період обов'язку подати документи» [5].

Зазначена норма не містить прямої вказівки на електронні декларації, передбачені Законом України «Про запобігання корупції», однак роз'ясненнями НАЗК від 07.03.2022 № 4 [6] цілком виправдано поширено її дію на електронне декларування. Таким чином, подання електронних декларацій було відтерміновано до припинення чи скасування воєнного стану.

Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12.05.2022 № 2259-IX [7] кандидати на зайняття посад публічної служби звільнялися від обов'язку подавати електронні декларації та не підлягали спеціальній перевірці. З-поміж іншого Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо особливостей застосування законодавства у сфері запобігання корупції в умовах воєнного стану» від 08.07.2022 № 2381-IX [8] було передбачено, що «суб'єкт декларування, що має відповідний обов'язок, зобов'язаний подати декларацію особі, уповноваженій на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, кінцевий строк подання якої припадає на період дії воєнного стану, повідомлення про суттєві зміни у майновому стані, підстави для подання якого виникли у період дії воєнного стану, та повідомлення про відкриття валютного рахунку в установі банку-нерезидента, підстави для подання якого виникли у період дії воєнного стану, протягом дев'яноста календарних днів з дня припинення чи скасування воєнного стану» [8].

Наразі, після спливу майже двох років широкомасштабної агресії проти України, введення правового режиму воєнного стану, дедалі більше стає очевидним, що військові дії не вщухають, у зв'язку з чим затягується й тривалість правового режиму воєнного стану.

Враховуючи невизначеність та очевидну тривалість військового стану, припинення реалізації майже всіх заходів фінансового контролю, а зокрема декларування, виглядає не виправданим, що створює сприятливі умови для зловживань з боку недобросовісних публічних службовців. Відтермінування подачі декларацій до закінчення воєнного стану не лише негативно впливає на реалізацію антикорупційної політики у державі, але й ускладнює подальше здійснення перевірки відомостей, зазначених в деклараціях.

При цьому, необхідність належного функціонування системи запобігання та протидії корупції не тільки не зменшилась, а, навпаки, тільки збільшилась, про що свідчать статистичні дані щодо кількості добровільно поданих електронних декларацій. Так, з початку 2023 р. НАЗК розпочало моніторинг добровільного подання електронних декларацій публічними службовцями. Станом на початок 2023 р. за 2021 рік, за даними НАЗК [9], подали 473 404 декларації з приблизно 700 тис. декларантів. При цьому, службовці, які займають відповідальне або особливо відповідальне становище або посади з підвищеним корупційним ризиком, практично не виконували обов'язок щодо декларування (кількість добровільно поданих декларацій цих осіб становить лише 33 тисячі декларацій, а це менше 7% загальної кількості).

Враховуючи це, об'єктивною стала необхідність відновлення подання електронних декларацій публічними службовцями. Щодо необхідності відновлення антикорупційного декларування неодноразово наголошували й провідні міжнародні організації, зокрема такі, як: Transparency International та Міжнародний валютний фонд. Як приклад, у меморандумі від 31.03.2023 р. Міжнародний валютний фонд акцентує увагу на важливості відновлення декларування доходів публічними службовцями та активізації контрольної функції щодо них з боку НАЗК тощо [10].

Варто наголосити на тому, що якщо з приводу необхідності відновлення антикорупційного декларування та подання публічними службовцями електронних декларацій між більшістю теоретиків та практиків спостерігалася єдність, то щодо питання як це має бути здійснено, навпаки, виловлювалися протилежні позиції. В той же час 12.10.2023 р. набрав чинності Закон України «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» [11], яким передбачено відновлення антикорупційного декларування. Декларування за попередні роки (2021 та 2022) було розпочато одночасно із набуттям чинності зазначеним Законом та триватиме до 31.01.2024 р.

Декларування за попередні роки передбачає необхідність подання публічними службовцями таких типів декларацій: а) щорічна декларація за 2021-2022 звітні періоди; б) декларація при звільненні (у випадку якщо обов'язок її подання для публічного службовця виник до 11.10.2023 р.); в) декларація кандидата на посаду (у випадку якщо завершення строку її подання настає у період з 24.02.2022 р. по 11.10.2023 р. включно).

Не дивлячись на відновлення обов'язкового антикорупційного декларування, виникає значна кількість питань щодо його практичних аспектів, обумовлених дією правового режиму воєнного стану. Як приклад, відновлення обов'язкового антикорупційного декларування для функціонерів та квазіфункціонерів може викликати ситуацію, коли суб'єкт декларування порушить вимоги Закону України «Про запобігання корупції», що матиме наслідком притягнення до юридичної відповідальності через обставини, які об'єктивно не залежали від його волі. Приміром, НАЗК було надано Роз'яснення № 4 від 07.03.2022 року стосовно питання, «чи необхідно декларувати відомості про майно у разі його знищення внаслідок бойових дій під час збройної агресії Російської Федерації проти України та подавати повідомлення про суттєві зміни в майновому зв'язку із його знищенням», НАЗК зазначило, що «у разі знищення об'єкта нерухомості відомості про такий об'єкт підлягають відображенню у розділі 3 «Об'єкти нерухомості» декларації до моменту виключення відомостей про такий об'єкт з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно. Знищені транспортні засоби знімаються з обліку у вста-

новленому законодавством порядку. До зняття з обліку знищеного транспортного засобу відомості про нього відображаються у розділі 6 «Цінне рухоме майно - транспортні засоби» декларації» [6; 12].

Водночас, на практиці може виникнути ситуація, коли суб'єкту декларування або членам його сім'ї, які проживали на тимчасово окупованій території, яка такою і залишається станом на день подання декларації, достеменно відомо про знищення їх майна, як рухомого, так і нерухомого внаслідок збройної агресії. Однак, у декларанта або членів його сім'ї немає у наявності необхідних правостановлюючих документів для звернення до державного реєстратора із заявою про виключення відомостей щодо знищеного об'єкту нерухомості з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, або із заявою про зняття з обліку знищеного транспортного засобу.

За таких умов, через причини, які об'єктивно не залежать від декларанта, останнім можуть бути вказані недостовірні відомості у антикорупційній декларації.

Таким чином, відновлення антикорупційного декларування, що стало гарантією забезпечення функціонування системи публічного управління з урахуванням вимог чинного законодавства в сфері запобігання корупції, повинне враховувати окремі аспекти сфери забезпечення прав людини та громадянина, публічного інтересу та оптимального функціонування громадянського суспільства.

Пріоритетним напрямом удосконалення антикорупційного декларування повинне стати належне програне забезпечення функціонування Реєстру декларацій, створення та впровадження інструментів автоматичного контролю подання декларацій, правильності їх заповнення, виявлення недоліків, порушень, невідповідностей тощо. Особливої уваги варто приділити питанню забезпечення приховування інформації щодо контактних даних посадових осіб суб'єктів публічної адміністрації, оприлюднення інформації про подання декларації якими може поставити під загрозу їх життя, здоров'я, а також ефективність виконання ними відповідних повноважень.

Висновки. Визначено, що антикорупційне декларування – це нормативно передбачений порядок подання особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування чи особами, що до них прирівняні відомостей про доходи, видатки, загальне майнове становище та інші дані, що визначені Законом України «Про запобігання корупції» до єдиної інформаційно-телекомунікаційної системи (Реєстру декларацій), з метою їх оприлюднення, а також перевірки. З'ясовано, що за період дії правового режиму воєнного стану антикорупційне декларування зазнало змін, які охоплюються такими умовними періодами, як: 1) зупинення декларування; 2) відновлення декларування за попередні періоди; 3) загальне відновлення декларування. Виокремлено такі пріоритетні напрямки удосконалення антикорупційного декларування за умови його повного відновлення в період дії правового режиму воєнного стану, як забезпечення: належного прогнаного функціонування Реєстру декларацій, створення та впровадження інструментів автоматичного контролю подання декларацій, правильності їх заповнення, виявлення недоліків, порушень, невідповідностей; приховування інформації щодо контактних даних посадових осіб суб'єктів публічної адміністрації, оприлюднення інформації про подання декларації якими може поставити під загрозу їх життя, здоров'я, а також ефективність виконання ними відповідних повноважень; інформаційного, методичного та організаційного супроводження НАЗК процедури подання декларацій суб'єктами декларування, що проживали на тимчасово окупованих територіях та/або мають у власності рухоме та нерухоме майно, що розташоване на відповідних територіях.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022. Дата оновлення: 06.11.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>. (дата звернення 29.12.2023 р.).
2. Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»: Закон України від 24.02.2022 № 2102-IX. Дата оновлення: 24.02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text>. (дата звернення 29.12.2023 р.).
3. Доступ до публічної частини Реєстру декларацій, Реєстру звітів партій POLITDATA та Реєстру корупціонерів обмежено. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/dostup-do-publichnoyi-chastiny-reyestru-deklaratsij-reyestru-zvitiv-partij-politdata-ta-reyestru-koruptsioneriv-obmezhenol/>. (дата звернення 29.12.2023 р.).
4. Роз'яснення Національного агентства з питань запобігання корупції щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю в умовах воєнного стану від 28.02.2022 № 2. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/documents/roz-yasnennya-vid-28-02-2022-2-shhodo-zastosuvannya-okremykh-polozhen-zakonu-ukrayiny-pro-zapobigannya-koruptsiyi-stosovno-zahodiv-finsanovogo-kontrolyu-v-umovah-voynenogo-stanu/>. (дата звернення 30.12.2023 р.).
5. Про захист інтересів суб'єктів подання звітності та інших документів у період дії воєнного стану або стану війни: Закон України від 03.03.2022 № 2115-IX. Дата оновлення: 20.09.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2115-20#Text> (дата звернення 30.12.2023 р.).
6. Роз'яснення Національного агентства з питань запобігання корупції щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю в умовах воєнного стану (подання декларації, повідомлення про суттєві зміни в майновому стані, повідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента, проведення перевірок) від 07.03.2022 № 4. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/documents/roz-yasnennya-4-vid-07-03-2022-shhodo-zastosuvannya-okremykh-polozhen-zakonu-ukrayiny-pro-zapobigannya-koruptsiyi-stosovno-zahodiv-finsanovogo-kontrolyu-v-umovah-voynenogo-stanu-podannya-deklaratsiyi-p/?hilitte=>. (дата звернення 29.12.2023 р.).
7. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12.05.2022 № 2259-IX. Дата оновлення: 12.05.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>. (дата звернення 29.12.2023 р.).
8. Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо особливостей застосування законодавства у сфері запобігання корупції в умовах воєнного стану: Закон України від 08.07.2022 № 2381-IX. Дата оновлення: 08.07.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2381-20#Text>. (дата звернення 30.12.2023 р.).
9. Новини щодо поданих декларацій за 2021 рік. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/deklaratsiyi-za-2021-rik-podaly-lyshe-33-tys-posadovtsiv-iz-vysokomu-koruptsiynomu-ryzycamu/>. (дата звернення 30.12.2023 р.).
10. Ukraine: Request for an Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility and Review of Program Monitoring with Board Involvement-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ukraine: March 31, 2023. URL: https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2023/03/31/Ukraine-Request-for-an-Extended-Arrangement-Under-the-Extended-Fund-Facility-and-Review-of-531687?fbclid=IwAR3ismVUejFJuAxL760KZv6sU7JuN0M2uMC_Y9FXFtKUFZzSq2VzWQ3r9w/ (дата звернення 30.12.2023 р.).
11. 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: Закон України від 20.09.2023 № 3384-IX. Дата оновлення: 20.09.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3384-20#Text>. (дата звернення 30.12.2023 р.).
12. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. Дата оновлення: 09.12.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення 30.12.2023 р.).