

ВИЗНАННЯ НОРМИ ПРО ДЕКЛАРУВАННЯ НЕДОСТОВІРНОЇ ІНФОРМАЦІЇ НЕКОНСТИТУЦІЙНОЮ ЯК ПРОЯВ ДИСКРЕДИТАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ РЕФОРМИ

RECOGNITION OF THE NORM ON DECLARATION OF FALSE INFORMATION UNCONSTITUTIONAL AS A MANIFESTATION OF DISCREDITATION OF ANTI-CORRUPTION REFORM

**Резнік О.М., д.ю.н., доцент, заслужений юрист України,
доцент кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки**

*Навчально-науковий інститут права
Сумського державного університету*

**Бондаренко О.С., к.ю.н.,
старший викладач кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства**

*Навчально-науковий інститут права
Сумського державного університету*

Стаття присвячена важливій та вкрай актуальній темі – визнанню норми про декларування недостовірної інформації неконституційною як прояву дискредитації антикорупційної реформи. Відповідно до Конституції України, Україна є правовою державою, де діє принцип верховенства права. Державна влада у правових державах здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Усі гілки влади є рівними й існують поряд для забезпечення стримувань та у протизвазі одна до одної. Співпраця всіх гілок влади є дуже важливою для забезпечення належного рівня функціонування всіх державних інституцій, проведення правових реформ та реалізації обраного проєвропейського курсу України. Дисбаланс у рівності гілок влади може привести до узурпації влади загалом та реалізації різного роду незаконних дій.

Однією з найбільш важливих та значущих для України реформ нині є реформування кримінальної юстиції та скорочення рівня корупції. Після революції гідності в Україні відбулося чимало новелізаційних процесів. Одним із найбільш важливих засобів запобігання корупції стало не лише показове декларування службовими особами своїх доходів та видатків, а впровадження реального механізму публічності таких декларацій, їх перевірки Національним агентством з питань запобігання корупції та притягнення винних до кримінальної відповідальності за неподання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, а також внесення до цієї декларації завідомо неправдивих відомостей (стаття 366–1 Кримінального кодексу України). Водночас усі успіхи щодо запровадження прозорості статків службових осіб були перекреслені 27 жовтня 2020 року Конституційним Судом України, який визнав норму про декларування недостовірної інформації неконституційною.

Аналізуються причини й умови винесення такого рішення та його наслідки для суспільства та держави. Робиться висновок, що рішення Конституційного Суду України № 13-р/2020 є необґрунтованим, ухвалене в умовах конфлікту інтересів. З огляду на це визнання норми про декларування недостовірної інформації неконституційною є незаконним та недопустимим, адже перешкоджає ідеї протидії корупції шляхом забезпечення прозорості статків осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування.

Ключові слова: Конституційний Суд України, декларування недостовірної інформації, неконституційність норми, корупція, антикорупційна реформа.

The article is devoted to an important and extremely relevant topic – the recognition of the norm on declaring false information unconstitutional as a manifestation of discrediting anti-corruption reform. According to the Constitution of Ukraine, Ukraine is a state governed by the rule of law, where the principle of the rule of law applies. State power in legal states is exercised on the basis of its division into legislative, executive and judicial. All branches of government are equal and exist side by side to provide restraint and in opposition to each other. Cooperation of all branches of government is very important to ensure the proper level of functioning of all state institutions, legal reforms and implementation of the chosen pro-European course of Ukraine. An imbalance in the equality of branches of government can lead to its usurpation of power in general and the implementation of various illegal actions.

One of the most important and significant reforms for Ukraine today is the reform of criminal justice and the reduction of corruption. After the revolution of dignity, many renewal processes took place in Ukraine. One of the most important means of preventing corruption was not only the indicative declaration of income and expenditure by officials, but the introduction of a real mechanism for publicity of such declarations, their verification by the National Agency for Prevention of Corruption and prosecution for failure to declare a person authorized to perform functions. state and local self-government, as well as the inclusion in this declaration of knowingly false information (Article 366–1 of the Criminal Code of Ukraine).

At the same time, all successes regarding the introduction of transparency of officials' assets were canceled on October 27, 2020 by the Constitutional Court of Ukraine, which declared the norm on declaring unreliable information unconstitutional. The reasons and conditions for the implementation of such a decision and its consequences for society and the state are analyzed.

It is concluded that the decision of the Constitutional Court of Ukraine № 13-r/2020 is unfounded and adopted in a conflict of interest. In view of this, the recognition of the norm on declaring false information as unconstitutional is illegal and inadmissible, as it hinders the idea of combating corruption by ensuring the transparency of the assets of persons authorized to perform the functions of the state and local self-government.

Key words: Constitutional Court of Ukraine, declaring false information, unconstitutionality of norm, corruption, anti-corruption reform.

Постановка проблеми. Відповідно до Конституції України (далі – КУ), Україна є правовою державою (ст. 3 КУ), де діє принцип верховенства права (ст. 8 КУ). Державна влада у правових державах здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6 КУ). Усі гілки влади є рівними й існують поряд для забезпечення стримувань та у протизвазі одна до одної. Співпраця всіх гілок влади є дуже важливою для

забезпечення належного рівня функціонування всіх державних інституцій, проведення правових реформ та реалізації обраного проєвропейського курсу України. Дисбаланс у рівності гілок влади може привести до її узурпації загалом та реалізації різного роду незаконних дій зокрема.

Однією з найбільш важливих та значущих для України реформ нині є реформування кримінальної юстиції та ско-

рочення рівня корупції. Після революції гідності в Україні відбулося чимало новелізаційних процесів. Однією з найбільш важливих реформ стала саме антикорупційна, що полягала в ухваленні Закону України «Про запобігання корупції», внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, у контексті адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, та Кримінального кодексу України (далі – КК України), шляхом криміналізації багатьох корупційних діянь.

Одним із найбільш важливих засобів запобігання корупції стало не лише показове декларування службовими особами своїх доходів та видатків, а впровадження реального механізму публічності таких декларацій, їх перевірки Національним агентством з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) та притягнення винних до кримінальної відповідальності за неподання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, а також внесення до цієї декларації завідомо неправдивих відомостей (ст. 366–1 КК України). Водночас усі успіхи щодо запровадження прозорості статків службових осіб були перекреслені 27 жовтня 2020 р. Конституційним Судом України, який визнав норму про декларування недостовірної інформації неконституційною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання антикорупційного декларування, соціальної зумовленості криміналізації декларування недостовірної інформації досліджували такі вчені, як: А. Стебляк, К. Полькін, А. Савченко, А. Андрієшин та інші. Проте дослідження, яке б враховувало останні зміни в законодавстві, здійснено не було.

Метою статті є здійснення характеристики ролі визнання кримінально-правової норми про декларування недостовірної інформації неконституційною для подальшої реалізації антикорупційної реформи в Україні.

Виклад основного матеріалу. Хоча механізм електронного декларування був закріплений в антикорупційному законі ще у 2014 р., однак, через небажання депутатів упроваджувати механізм реального, дієвого контролю за їхніми статками, набрання ним чинності постійно відтермінувалося. Так, офіційно він почав діяти лише 1 вересня 2016 р. Електронне декларування полягає в оприлюдненні інформації про свої доходи, майно, цінні папери, активи, інші корпоративні права, фінансові зобов'язання, видатки, правочини тощо [1, с. 160].

Підставами для криміналізації декларування недостовірної інформації стали: несприятлива динаміка такого виду діянь; історичний розвиток нової групи суспільних відносин на підставі соціальних, політичних, економічних змін у державі; необхідність кримінально-правової гарантії охорони конституційних прав та свобод, наявність міжнародно-правових зобов'язань України щодо протидії корупційним правопорушенням [2, с. 148].

Основною метою подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, є створення умов прозорості діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також виявлення та недопущення конфлікту інтересів у їх діяльності [3, с. 54].

Основна відмінність між паперовою, що існувала раніше, та електронною формами декларацій – це форма фіксації даних, адже в електронній вона має вигляд електронних даних. Крім того, електронна форма декларації має низку суттєвих позитивних рис, що відрізняє її від паперової. Ми вважаємо, що ці риси можна об'єднати у три групи. Перша з них – це позитивні риси для суб'єктів декларування: спрощення введення даних суб'єктом декларування; забезпечення захищеного протоколу автентифікації для входу в систему електронного декларування; запобігання помилкам із боку суб'єкта декларування під час введення даних [4].

Друга група об'єднує позитивні риси для контролюючих суб'єктів, зокрема можливість використання перехресної перевірки інформації за допомогою баз інших державних органів; надання доступу до системи електронного декларування іншим державним базам даних; оптимізація процедур обробки декларацій майнового стану персоналом Національного агентства з питань запобігання корупції і створення ефективного процесу перевірки декларацій [4].

До третьої групи належать позитивні риси для третіх осіб (як-от громадські активісти, журналісти, громадяни тощо), що бажають ознайомитися з деклараціями осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: надання відкритого онлайн-ового доступу та засобів пошуку за відкритими даними, що містяться в деклараціях, і можливості їх завантаження; створення відкритого інтерфейсу програмування для розробників для забезпечення захищеного доступу до відкритих даних із декларації майнового стану та їх завантаження в різних форматах [4].

Безперечно, поруч із позитивними рисами наявні й недоліки електронного декларування. По-перше, забезпечення захисту інформації з обмеженим доступом, що міститься в деклараціях, від розголошення, а також усіх інших даних – від зовнішнього неправомірного втручання. По-друге, перезавантаженість системи, оскільки більшість суб'єктів декларування, зважаючи на строки подання декларацій, заповнюють її практично водночас. По-третє, помилки в деклараціях, зумовлені збоями роботи системи електронного декларування, зокрема щодо країни громадянства суб'єкта декларування або членів його сім'ї. По-четверте, недоліки технічного характеру, як-от неможливість роздрукування декларації; неможливість збереження частково заповненої декларації і прив'язаність системи електронного декларування до конкретного комп'ютера, отже, необхідність заповнення декларації цілком одразу.

Водночас, незважаючи на всі вказані вище недоліки, усе ж запровадження інституту антикорупційного електронного декларування загалом було позитивним та важливим кроком для подолання корупції. Що стосується притягнення до кримінальної відповідальності за декларування недостовірної інформації, то під час дослідження цього питання нами проаналізовано 50 судових вироків, які було ухвалено з моменту криміналізації даного діяння і дотепер. Так, з огляду на альтернативний вид санкції аналізованої статті, судами було застосовано покарання таких видів: 1) громадські роботи – 62% випадків; 2) штраф – 18%; 3) позбавлення волі на певний строк із подальшим звільненням від відбування покарання з випробуванням – 20%. Навіть більше, у разі ухвалення обвинувальних вироків суди призначали винним особам додаткове обов'язкове покарання у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, а у 24% випадків було застосовано амністію. Особливу увагу хотіли б звернути на те, що в решті випадків направлення до суду обвинувальних актів за ст. 366–1 КК України судами були постановлені ухвали про звільнення осіб від кримінальної відповідальності на підставі ст. 45 КК України (у зв'язку з дійовим каяттям) або на підставі ст. 48 КК України (у зв'язку зі зміною обстановки), за умови подання відповідних декларацій уже на стадії судового розгляду [5, с. 130]. Можливість звільнення від кримінальної відповідальності зумовлювалася тим, що це діяння, відповідно до примітки до ст. 45 КК України, не належало до корупційних кримінальних правопорушень. А отже, за вчинення цього кримінального правопорушення можна було звільнювати від кримінальної відповідальності у зв'язку з: дійовим каяттям, примиренням винного з потерпілим, передачею особи на поруки, зміною обстановки тощо. Ми переконані, що такий законодавчий підхід був нічим іншим як проявом обходу закону.

Проте, якщо до прогалин і обходів закону, зумовлених діями законодавця, ми вже звикли, то очікувати відкритого ігнорування Конституції України, внутрішнього законодавства та міжнародних зобов'язань, взятих Україною у Плані дій із лібералізації візового режиму, від Конституційного Суду України ніхто не міг. Перша спроба протистояти антикорупційним реформам цих Судом мала місце під час визнання неконституційною норми про незаконне збагачення (ст. 368–2 КК України). Однак, якщо того разу кримінально-правова норма справді мала деякі недоліки, то пояснити з погляду права рішення Конституційного Суду України № 13-р/2020 у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про запобігання корупції», КК України видається неможливим [6].

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України є органом конституційної юрисдикції, який забезпечує верховенство Конституції України, вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та в передбачених Конституцією України випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до Конституції України. Засадами діяльності цього Суду ст. 2 профільного закону називає верховенство права, незалежність, колегіальність, гласність, відкритість, повний і всебічний розгляд справ, обґрунтованість та обов'язковість ухвалених ним рішень і висновків [7]. Водночас у контексті аналізу вказаного вище рішення передусім постає питання незалежності в ухваленні рішень суддями Конституційного Суду України. Адже три судді очевидно мають особистий інтерес, який може входити в конфлікт із їхнім обов'язком діяти неупереджено. Так, за результатами перевірки електронних декларацій суддів Конституційного Суду України було встановлено, що в декларації судді Конституційного Суду І. Завгородньої НАЗК виявило недостовірні відомості розміром 615,3 тис. грн. За цим фактом Національне антикорупційне бюро України зареєструвало кримінальне провадження за ст. 366–1 КК України. Окрім того, НАЗК встановило, що суддя-доповідач І. Сліденко несвоєчасно подав повідомлення про суттєві зміни в майновому стані. Цей факт було встановлено після початку повної перевірки декларацій суддів. Такі дії свідчать про ознаки правопорушення, пов'язаного з корупцією (ст. 172–6 Кодексу України про адміністративні правопорушення). Інший суддя Конституційного Суду В. Мойсик також не повідомив про суттєві зміни майнового стану, як цього вимагає Закон [8].

Важливо зазначити, що визнання норми про декларування недостовірної інформації неконституційною породжує дисонанс із наявністю адміністративної відповідальності за подання завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (ч. 4 ст. 172–6 Кодексу України про адміністративні правопорушення). Адже, якщо суб'єкт декларування вкаже неправдиві відомості в декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, на суму від 100 до 250 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, то він підлягатиме адміністративній відповідальності. Натомість, якщо неправдиві відомості стосовно майна перевищать законодавчо визначене обмеження, то відповідальності не буде взагалі. Тобто вказане

вище рішення Конституційного Суду України створило парадоксальну ситуацію, коли декларативно обов'язок подавати декларацію є, а повноважень щодо її перевірки і можливості притягнути до адекватної відповідальності за неправдиві відомості в ній – немає.

Відсутність обґрунтованості рішення Конституційного Суду України № 13-р/2020 у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про запобігання корупції», КК України підтверджується й в окремій думці судді Конституційного Суду України В. Лемака, який наголошує, що Конституційним Судом вирішуються «складні справи», коли не просто досліджуються факти і норми законів, а йдеться про аналіз особливостей юридичної норми та її вимірювання за масштабом конституційних норм і приписів, їх коментування із застосуванням конституційних аргументів, що в даному разі було зроблено неналежним чином [9]. Подібна позиція висловлена й у розбіжній думці судді С. Головатого, який заявляє, що теза про «контроль виконавчої гілки над судовою» не має жодних юридичних підстав [10].

Безумовно, вказана ситуація породжує питання: чи справді Конституційний Суд України стоїть на захисті Конституції України й інтересів українського народу? Адже наслідком рішення Конституційного Суду України також буде закриття всіх кримінальних проваджень, які були відкриті за ст. 366–1, зокрема й проти мера Одеси Г. Труханова й ексдиректора «Укроборонпрому» П. Букіна. Станом на 27 жовтня 2020 р. Національне антикорупційне бюро України розслідувало 180 фактів недостовірного декларування. Семи особам, серед яких троє колишніх народних депутатів, повідомлено про підозру [11].

Аналізоване рішення Конституційного Суду України викликало суспільний резонанс та спонукало Президента України до термінового подання проекту закону про відновлення суспільної довіри до конституційного судочинства, у якому пропонується рішення Конституційного Суду України від 27 жовтня 2020 р. № 13-р/2020 у справі № 1–24/2020 (393/20) визнати нікчемним (таким, що не створює правових наслідків) як таке, що ухвалене суддями Конституційного Суду України в умовах реального конфлікту інтересів. Крім того, Президент пропонує відновити чинність редакції Закону України «Про запобігання корупції» та КК України, що діяли до винесення вказаного антиправового рішення. Проте найбільш негативним наслідком, безперечно, стане саме припинення повноважень Конституційного Суду України, який діяв на момент ухвалення рішення Конституційного Суду України від 27 жовтня 2020 р. № 13-р/2020 у справі № 1–24/2020 (393/20) [12].

Висновки. З огляду на викладене вище, ми переконані, що рішення Конституційного Суду України № 13-р/2020 у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про запобігання корупції», КК України є необґрунтованим і ухвалене в умовах конфлікту інтересів. Тобто визнання норми про декларування недостовірної інформації неконституційною є незаконним та недопустимим, адже перешкоджає ідеї протидії корупції шляхом забезпечення прозорості статків осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Стеблянюк А., Резнік О. Електронне декларування як форма контролю за діяльністю працівників правоохоронних органів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2017. Вип. 44 (2). С. 160–164.
2. Полькін К. Про обґрунтованість криміналізації декларування недостовірної інформації. *Вісник Луганського національного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2016. № 1. С. 142–155.
3. Савченко А.В. Особливості складу декларування недостовірної інформації. *Актуальні проблеми досудового розслідування* : тези доповідей ІV Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Київ, 1 липня 2015 р. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2015. С. 53–56.

4. Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. URL: <https://public.nazk.gov.ua/> (дата звернення: 29.10.2020).
5. Андрієшин А. Кримінально-правова кваліфікація декларування недостовірної інформації (ст. 366–1 КК України). *Вісник Асоціації кримінального права України*. 2018. № 2 (11). С. 127–137.
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про запобігання корупції», Кримінального кодексу України № 13-р/2020 від 27 жовтня 2020 р. URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/13_p_2020.pdf (дата звернення: 29.10.2020).
7. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13 липня 2017 р. № 2136–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 35. Ст. 376.
8. Судді КСУ мають особистий інтерес, розглядаючи справу про скасування відповідальності за незаконне збагачення посадовців та публічний доступ до декларацій. *Національне агентство з питань запобігання корупції*. URL: nazk.gov.ua/uk/novyny/suddi-ksu-mayut-osobystyj-interes-rozglyadayuchy-spravu/ (дата звернення: 30.10.2020).
9. Окрема думка судді Конституційного Суду України В. Лемака у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про запобігання корупції», Кримінального кодексу України № 13-р/2020 від 27 жовтня 2020 р. URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/13_p_2020_2.pdf (дата звернення: 29.10.2020).
10. Розбіжна думка судді Конституційного Суду України С. Головатого у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про запобігання корупції», Кримінального кодексу України № 13-р/2020 від 27 жовтня 2020 р. URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/13_p_2020_1.pdf (дата звернення: 29.10.2020).
11. Конституційний суд vs. НАЗК. Які наслідки матиме «знищення» електронного декларування. *Суспільне-медіа*. URL: <https://suspijne.media/75202-konstitucijnij-sud-nazk-aki-naslidki-matime-znisenna-elektronного-deklaruvannya> (дата звернення: 30.10.2020).
12. Проект закону про відновлення суспільної довіри до конституційного судочинства. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70282.