



### Василь Настюк

доктор юридичних наук, професор,  
член-кореспондент НАПрН України,  
заслужений діяч науки і техніки України,  
завідувач кафедри адміністративного права  
та адміністративної діяльності  
Національного юридичного університету України  
імені Ярослава Мудрого  
(Харків, Україна)  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-4977-4181>  
v.ya.nastyuk@nlu.edu.ua

### Владислав Карелін

доктор юридичних наук, доцент,  
викладач кафедри правового забезпечення  
військового факультету фінансів і права  
Військового інституту  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка  
(Київ, Україна)  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6271-2447>  
vlad.karelin1989@ukr.net



### Вікторія Белевцева

докторка юридичних наук, старша наукова співробітниця,  
завідувачка наукової лабораторії правових проблем  
та відповідальності у сфері цифровізації  
Державної наукової установи Інституту інформації,  
безпеки і права  
Національної академії правових наук України  
(Харків, Україна)  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-5573-3744>  
pravo@ippi.org.ua



УДК 343.97:328.185

## ДО ПИТАННЯ ЕЛЕКТРОННОГО ДЕКЛАРУВАННЯ ЯК ОДНОГО ІЗ ЗАСОБІВ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

Анотація. У 2021 р. в Індексі сприйняття корупції міжнародної організації Трансперенсі Інтернешнл Україна посіла 122-ге місце зі 180 країн, що досліджувалися. У 2012 р. міжнародна аудиторська компанія *Ernst and Young* ставила Україну до трійки найбільш корумпованих країн світу разом із Колумбією та Бразилією з 43 країн, які були досліджені. Корупція є однією з найнебезпечніших загроз правам людини, демократії, правопорядку, чесності та соціальній справедливості, вона перешкоджає економічному розвитку, загрожує належному і справедливому

функціонуванню держави й суспільства в цілому, підприємствам, установам, організаціям. Тому розв'язання проблеми корупції є одним із пріоритетних напрямів розвитку держави.

У статті розглянуто основні аспекти особливостей електронного декларування як одного з основних засобів запобігання вчинення корупційних кримінальних правопорушень в Україні. Висвітлено основні завдання та функції Національного агентства з питань запобігання корупції. Визначено специфіку діяльності вищезазначеного органу. На основі аналізу доведено, що у процесі підготовки держави до майбутніх виборів важливо продемонструвати громадянам України, яким чином вони можуть зробити свій внесок у програму політичних реформ в Україні, використовуючи нові інструменти й системи прозорості повною мірою, а також шляхом забезпечення того, щоб уряд – чесний та відкритий – слугував інтересам народу.

Ключові слова: електронна декларація; декларування; корупція; кримінальні правопорушення; Національне агентство з питань запобігання корупції.

У 2021 р. в Індексі сприйняття корупції міжнародної організації Трансперенсі Інтернешнл Україна посіла 122-те місце зі 180 країн, що досліджувалися. У 2012 р. міжнародна аудиторська компанія *Ernst and Young* ставила Україну до трійки найбільш корумпованих країн світу разом із Колумбією та Бразилією з 43 країн, які були досліджені. Корупція є однією з найнебезпечніших загроз правам людини, демократії, правопорядку, чесності та соціальній справедливості, вона перешкоджає економічному розвитку, загрожує належному і справедливому функціонуванню держави й суспільства загалом, підприємствам, установам, організаціям. Тому розв'язання проблеми корупції є одним із пріоритетних напрямків розвитку держави.

На думку *Transparency International Ukraine*, на зменшення балів у деяких дослідженнях вплинули такі події:

1. Рішення Конституційного Суду України від 27 жовтня 2020 р., яким він звільнив від відповідальності за недостовірне декларування топосадовців, чиновників і суддів.

2. Зміни до антимонопольного законодавства, які могли нашкодити бізнесу захищати свої права під час оскарження публічних закупівель. Свого часу ТІ Україна критикувала ці нововведення як такі, що негативно вплинуть на сферу закупівель.

3. Загострення втручання у роботу Вищого антикорупційного суду (далі – ВАКС). Загальне зростання тиску на антикорупційну екосистему. Затримка з імплементацією судової реформи. Відтермінування ухвалення Антикорупційної стратегії у другому читанні.

Слід зазначити, що у жовтні 2014 р. був ухвалений Закон України “Про запобігання корупції” (далі – Закон)<sup>1</sup>, який запровадив нововведення в антикорупційній системі країни. Зокрема, Закон передбачив створен-

<sup>1</sup> Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>> (дата звернення: 12.05.2022).

ня нового антикорупційного органу – Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК), що має такі функції: формування та реалізація державної антикорупційної політики; контроль і перевірка декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; забезпечення створення та ведення Єдиного державного реєстру е-декларацій посадовців, а також надання відкритого доступу до нього; здійснення моніторингу й контролю за дотриманням законодавства щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; здійснення державного контролю за дотриманням встановлених обмежень щодо фінансування політичних партій та використання політичними партіями коштів, виділених із державного бюджету; здійснення співпраці й захист викривачів корупції; координація антикорупційних програм державних установ і компаній; аналіз корупційних ризиків та здійснення моніторингу державних органів у сфері запобігання корупції<sup>2</sup>.

Аналіз наукової літератури показав, що висвітленню різних аспектів проблем запобігання корупції та вдосконалення вітчизняного антикорупційного законодавства присвячено праці науковців у галузі кримінології та кримінального права, серед яких: Ю. Баулін, О. Бусол, В. Василевич, В. Глушков, В. Голіна, Б. Головін, О. Джужа, А. Закалюк, О. Кальман, О. Костенко, О. Кулик, О. Литвинов, А. Савченко, В. Шакур та ін.

Мета дослідження полягає у вивченні електронного декларування як одного з основних методів запобігання корупції в Україні.

Національне агентство з питань запобігання корупції планували створити як незалежний орган виконавчої влади, до складу якого входить п'ять осіб, що призначаються терміном на чотири роки урядом за пропозицією спеціальної відбіркової комісії. Закон передбачає, що незалежність НАЗК буде забезпечена різними шляхами, зокрема і його спеціальним статусом та особливим порядком відбору, призначення та припинення повноважень членів Національного агентства; забезпеченням належними ресурсами для функціонування; гідними зарплатами для працівників; прозорістю діяльності; заборонаю використання НАЗК у будь-яких недержавних інтересах та діяльності політичних партій у Національному агентстві; заборонаю будь-якого неправомірного впливу на роботу Агентства; а також шляхом спеціального державного захисту працівників Агентства і членів їхніх сімей. НАЗК розпочало свою роботу після тривалих суперечок між урядом і громадськістю, під час яких

<sup>2</sup> Електронні декларації як спосіб виявлення статків, набутих незаконним шляхом. Експертна думка щодо забезпечення компетентного, неупередженого та ефективного збору та перевірки електронних декларацій державних службовців (*Міжнародна антикорупційна консультативна рада*, 13.04.2018) <<https://euaci.eu/assets/userfiles/resources/opinion2.pdf>> (дата звернення: 12.05.2022).

неупередженість та об'єктивність процесу відбору членів Агентства було поставлено під сумнів<sup>3</sup>.

Відповідно до Закону одна з найважливіших функцій НАЗК, яка суттєво підвищила очікування українців від нового антикорупційного органу, полягала в перевірці статків українських державних службовців. Близько одного мільйона українських посадовців зобов'язані щороку здійснювати електронне декларування своїх активів. Електронні декларації повинні містити ідентифікаційні дані посадовця та членів його сім'ї, інформацію про обійману посаду або службу, дані щодо нерухомості декларанта та членів його родини, цінного рухомого майна, цінних паперів, корпоративних прав, нематеріальних активів та всі види доходів, дані про готівкові активи, фінансові зобов'язання, певні витрати та операції – як в Україні, так і за кордоном. Крім того, НАЗК ухвалило процедуру для роботи з деклараціями – “Порядок проведення контролю та повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування”<sup>4</sup>.

Щороку близько 1 млн осіб подають електронні декларації до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Декларація про доходи та майно державних посадових осіб – це щорічна декларація, яка подається державними службовцями та іншими публічними посадовими особами в рамках законодавства про цивільну службу і закону про протидію корупції<sup>5</sup>.

Декларації у нашій державі подають в електронному вигляді (до 2016 р. – у паперовому). До вересня 2016 р. такі декларації подавали за обмеженою змістовною формою (замість 17 розділів е-декларації було 6) і зберігали їх у відділі кадрів органу, де працював декларант. “Перевіряла” документи податкова, причому за брехню в цих паперах декларантам нічого не загрозувало.

Електронні декларації подають до Єдиного державного реєстру декларацій, який загалом є публічно доступним. Електронні декларації містять інформацію про майно, доходи та видатки декларантів і членів їхніх сімей, пов'язані з ними компанії тощо. Широкому загалу не доступні конфіденційні персональні дані, а саме податкові реєстраційні номери,

<sup>3</sup> Електронні декларації як спосіб виявлення статків, набутих незаконним шляхом (н 2).

<sup>4</sup> Порядок проведення контролю та повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 15 квітня 2020 р. № 144/20 (втратив чинність на підставі Наказу Національного агентства з питань запобігання корупції від 29 січня 2021 р. № 25/21) <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0362-20#Text>> (дата звернення: 12.05.2022).

<sup>5</sup> Щодо застосування окремих положень Закону України “Про запобігання корупції” стосовно заходів фінансового контролю: роз'яснення Національного агентства з питань запобігання корупції (подання декларацій та повідомлень про суттєві зміни в майновому стані) від 13 лютого 2020 р. № 1 <<https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/Rozyasnennya-1-vid-03.02.2021-.pdf>> (дата звернення: 12.05.2022).

серії та номери паспортів, адреси реєстрації, дати народження фізичних осіб і точні місця розташування об'єктів. Такий підхід використовують у багатьох країнах, де законодавчо потрібно було зрівноважити необхідність забезпечення прозорості для осіб, які перебувають на державній службі, та захисту їхніх конфіденційних персональних даних. Протягом 60 днів НАЗК здійснює так звану “повну перевірку” декларацій з можливістю подовження терміну на додаткових 30 днів. Перевірка полягає у з'ясуванні достовірності задекларованих відомостей, точності оцінки задекларованих активів, наявності конфлікту інтересів та наявності ознак незаконного збагачення. Перевіряючи активи державних службовців, НАЗК також може брати до уваги їхній спосіб життя<sup>6</sup>.

Передбачено чотири типи електронних форм декларації: щорічна (охоплює попередній рік); перед звільненням (охоплює період, який не був охоплений раніше поданими деклараціями); після звільнення (охоплює попередній рік, тобто рік, у якому особа звільнилася); кандидата на посаду, у разі якщо посада належить до переліку суб'єктів декларування або до переліку посад з підвищеним корупційним ризиком<sup>7</sup>.

Проводить повну перевірку декларації НАЗК у таких випадках: суб'єкт декларування займає відповідальне та особливо відповідальне становище; суб'єкт декларування обіймає посаду з високим рівнем корупційних ризиків; член сім'ї відмовив у наданні будь-якої інформації; розбіжності, виявлені моніторингом способу життя; зовнішні сигнали (повідомлення засобів масової інформації, скарги, інформація інших державних органів тощо); логічний та арифметичний контроль декларації виявив невідповідності. Контроль за вчасне подання декларацій здійснюють органи, в яких працюють суб'єкти декларування. У разі виявлення порушень вони повідомляють про це НАЗК<sup>8</sup>. Система електронного декларування сприяє запобіганню корупції (яку визнано однією з найбільших проблем України), уникненню ситуацій конфлікту інтересів і дає можливість громадянам перевіряти онлайн-доходи та майно чиновників. Також система допомагає новим українським антикорупційним органам викривати випадки хабарництва та корупції. Запровадження електронного декларування стало поворотним моментом в українській політиці та в порядку денному реформ. Багато хто вважає за очевидне, що система є основним кроком уперед до підвищення прозорості та своєрідним трампліном для зміни культури. Однак скептицизму їй досі достатньо<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Електронні декларації як спосіб виявлення статків, набутих незаконним шляхом (н 2).

<sup>7</sup> Щодо застосування окремих положень Закону України “Про запобігання корупції” (н 5).

<sup>8</sup> Про затвердження Порядку проведення повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 29 січня 2021 р. № 26/21 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0158-21#Text>> (дата звернення: 10.06.2022).

<sup>9</sup> Bleta Cela, ‘Чи є е-декларування панацеєю від корупції’ (ПРООН в Україні) <<https://www.undp.org/uk/ukraine/blog/чи-є-е-декларування-панацеєю-від-корупції>> (дата звернення: 10.06.2022).

Оскільки неможливо переглянути статистичні дані обліку вчинених кримінальних та адміністративних корупційних правопорушень за 2021 р. (дані не були оприлюднені через введення в Україні 24 лютого 2022 р. військового стану), тому наведемо інформацію за 2020 р. Загальна кількість облікованих корупційних кримінальних правопорушень у 2020 р. становила 7 962 (на 31 грудня 2020 р.). Найпоширеніші порушення 2020 р. були за такими статтями: 51 % – зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 Кримінального кодексу України (далі – КК України)<sup>10</sup>); 20,2 % – отримання пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовій особі (ст. 368 КК України); 16,9 % – пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі (ст. 369 КК України)<sup>11</sup>. Порівняно з 2019 р. у 2020 р. відбулися зміни у відсотковому співвідношенні в кількості облікованих корупційних кримінальних правопорушень, а саме: ст. 364 КК України (-7 %), ст. 368 КК України (-8 %), ст. 369 КК України (+20 %). У зв'язку з рішенням КСУ від 27 жовтня 2020 р. № 13-р/2020<sup>12</sup> на 69 % зменшилася кількість облікованих корупційних кримінальних правопорушень за статтею про декларування недостовірної інформації<sup>13</sup>. Надіслано до суду 1 691 корупційне кримінальне провадження (18,5 %). За найпоширенішими статтями показники залишаються на рівні 2019 року зі збільшенням щодо ст. 369 КК України на 27 %. Кількість справ у першій інстанції щодо декларування недостовірної інформації за КК України збільшилася на 63 %<sup>14</sup>. Закрито 3 428 (73 %) корупційних кримінальних проваджень у 2020 р. Із них 73 % – з урахуванням рішення КСУ від 27 жовтня 2020 р. № 13-р/2020. Частка кримінальних корупційних правопорушень за окремими статтями КК України у 2021 р. становить: ст. 364 КК України – 27 % (+7 % від 2019 р.); ст. 368 КК України – 30 %; ст. 369 КК України – 42 % (+11 %). Загалом у 2020 р. було розглянуто 1 316 справ щодо вчинення кримінальних корупційних правопорушень за КК України – четверту частину від тих, що надійшли до судів. За основними корупційними статтями: ст. 364 КК України – 18 % (-5 % від 2019 р.); ст. 368 КК України – 11 % (-7 %); ст. 369 КК України – 52 % (-2 %). У 2020 р. за корупцію засуджено 804 особи. Загалом судові рішення набрали законної сили щодо 973 осіб, із них 36 виправдано, проти 132 закрито провадження. За найпо-

<sup>10</sup> Кримінальний кодекс України: Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>> (дата звернення: 10.06.2022).

<sup>11</sup> Звіт антикорупційної діяльності 2020: НАЗК презентувало Уряду проєкт Національної доповіді (НАЗК, 14.04.2021) <<https://nazk.gov.ua/uk/novyny/zvit-antikoruptsijnoyi-diyalnosti-2020-nazk-prezentuvalou-ryadu-proyekt-natsionalnoyi-dopovidi>> (дата звернення: 10.06.2022).

<sup>12</sup> 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 від 27 жовтня 2020 р. № 13-р/2020 <<https://ccu.gov.ua/dokument/13-r2020>> (дата звернення: 10.06.2022).

<sup>13</sup> Там само.

<sup>14</sup> Звіт антикорупційної діяльності 2020 (н 11).

ширенішими статтями: ст. 364 КК України – 6 засуджених (2 в 2019 р.); ст. 368 КК України – 81 засуджений (139); ст. 369 КК України – 598 засуджених (419). Для порівняння: протягом 2019 р. рішення набрали законної сили щодо 885 осіб, із них 760 засуджених, 20 виправданих, проти 105 осіб закрито кримінальне провадження. Кількість осіб, щодо яких були розглянуті справи за корупційні адміністративні правопорушення у 2020 р. (7 160), зменшилася порівняно з 2019 р. на 26 %; у деклараціях за 2020 р. виявлено невідповідностей на 497 млн грн; частка справ, які закриваються через малозначність, зросла до 21 %. Це свідчить про негативну тенденцію, адже більшість корупційних правопорушень не можуть бути малозначними; штрафи у 2020 р. застосовано до 4 582 осіб (-100 осіб порівняно з 2019 р.). Середній розмір штрафу залишається низьким: у 2019 р. – 1 129 грн, у 2020 р. – 1055 грн. Сума штрафів за корупційними статтями Кодексу України про адміністративні правопорушення<sup>15</sup> становить 4 831 745 гривень. Зменшилася кількість судових рішень про закриття справи (з 52 % у 2019 р. до 36 % у 2020 р.). Варто зазначити, що згідно з Планом пріоритетних дій Уряду на 2021 рік НАЗК слід збільшити кількість повних перевірок декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, налагодити системну роботу з проведення антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України; удосконалити систему контролю за дотриманням законодавства щодо фінансування політичних партій та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених із державного бюджету на фінансування їх статутної діяльності шляхом упровадження електронної системи подання та оприлюднення звітності політичних партій тощо.

Висновки. Незважаючи на те, що попереду ще багато роботи, система електронного декларування явно є основним досягненням України на шляху реформування. Разом з іншими заходами забезпечення прозорості та підзвітності система е-декларування майна спрямована на відновлення довіри суспільства до держави та її представників. У процесі підготовки держави до майбутніх виборів важливо продемонструвати громадянам України, яким чином вони можуть зробити свій внесок у програму політичних реформ в Україні, використовуючи нові інструменти й системи прозорості повною мірою, а також шляхом забезпечення того, щоб уряд – чесний та відкритий – слугував інтересам народу. Також слід здійснювати певні кроки які допоможуть знизити рівень корупції в Україні та підвищити довіру громадян і бізнесу до влади у 2022 р., серед них: завершити конкурси й обрати професійних, незалежних і добросовісних

<sup>15</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 17 грудня 1984 р. № 8073-Х <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>> (дата звернення: 12.09.2022).

керівників органів антикорупційної екосистеми (Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, Агентства з розшуку та менеджменту активів та Національного антикорупційного бюро), ухвалити державну Антикорупційну стратегію та програму з її імплементації, провести реформу конституційного правосуддя з урахуванням висновків, наданих Венеційською комісією, забезпечити прозорий облік державної власності та продовжити курс на приватизацію, мінімізувати ризики ухвалення законопроектів, які виводять закупівлі з-під дії Закону України “Про публічні закупівлі”.

## REFERENCES

### Bibliography

#### Websites

1. Cela Blerta, ‘Chy ye e-deklaruvannia panatseieiu vid koruptsii’ (*PROON v Ukraini*) <<https://www.undp.org/uk/ukraine/blog/chy-ie-e-deklaruvannia-panatseieiu-vid-koruptsii>> (accessed: 10.06.2022) (in Ukrainian).
2. Elektronni deklaratsii yak sposib vyivlennia statkiv, nabutykh nezakonnym shliakhom. Ekspertna dumka shchodo zabezpechennia kompetentnoho, neuperedzhenoho ta efektyvnoho zboru ta perevirky elektronnykh deklaratsii derzhavnykh sluzhbovtziv (*Mizhnarodna antykoruptsiina konsultatyvna rada*, 13.04.2018) <<https://euaci.eu/assets/userfiles/resources/opinion2.pdf>> (accessed: 12.05.2022) (in Ukrainian).
3. Zvit antykoruptsiinoi diialnosti 2020: NAZK prezentovalo Uriadu proiekt Natsionalnoi dopovidi (*NAZK*, 14.04.2021) <<https://nazk.gov.ua/uk/novyny/zvit-antikoruptsiynoyi-diyalnosti-2020-nazk-prezentovalo-uryadu-proyekt-natsionalnoyi-dopovidi>> (accessed: 10.06.2022) (in Ukrainian).

Vasyl Nastiuk  
Vladyslav Karelin  
Victoria Belevtseva

## ON THE ISSUE OF ELECTRONIC DECLARATION AS ONE OF THE MEANS OF PREVENTION OF CORRUPTION

ABSTRACT. In 2021, in the Corruption Perceptions Index of the international organization Transparency International, Ukraine ranked 122-th out of 180 countries surveyed. In 2012, the international audit firm Ernst and Young ranked Ukraine among the three most corrupt countries in the world, along with Colombia and Brazil from 43. Corruption is one of the most dangerous threats to human rights, democracy, law and order, honesty and social justice and the fair functioning of the state and society as a whole, as well as enterprises, institutions and organizations. Therefore, solving the problem of corruption is one of the priorities of the state.

Василь Настюк, Владислав Карелін, Вікторія Белєвцева

The article considers the main aspects of the features of electronic declaration as one of the main means of preventing the commission of corruption offenses in Ukraine. The main tasks and functions of the National Agency on Corruption Prevention are highlighted. The specifics of the activity of the above-mentioned body are determined. Based on the analysis, it is proved that in the process of preparing the state for the upcoming elections, it is important to show the citizens of Ukraine how they can contribute to Ukraine's political reform agenda, using new tools and transparency systems, and ensuring that the government honest and open – served the interests of the people.

KEYWORDS: electronic declaration; declaration; corruption; criminal offenses; National Agency on Corruption Prevention.