

14. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. Закон України від 05.04.2007 № 877-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 29. Ст. 389.

15. Про державний контроль за використанням та охороною земель. Закон України від 19.06.2003 № 963-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 350.

16. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26.01.1993 № 2939-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 13. Ст. 110.

17. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення Закон України від 24.02.1994 № 4004-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 27. Ст. 218.

18. Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 31. Ст. 343.

19. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 № 553. *Офіційний вісник України*. 2011. № 40. Ст. 27.

УДК: 351:35.078.3

**Рева Юрій Олексійович**  
аспірант кафедри  
адміністративного та фінансового права,  
Національний університет  
«Одеська юридична академія»

## **ДЕЯКІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ЕЛЕКТРОННОГО ДЕКЛАРУВАННЯ В УКРАЇНІ**

В статті на основі положень чинного законодавства та позицій науковців проаналізовано основні проблеми реалізації системи електронного декларування в Україні. Досліджено існуючі проблеми в частині існуючої системи електронного декларування та діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції. Запропоновано шляхи вдосконалення функціонування системи електронного декларування в Україні.

Корупція в Україні за весь час існування незалежної держави стала чи не найважливішою проблемою в суспільному і державному розвитку, яка чинить свій деформуючий вплив на систему публічного адміністрування, забезпечення добробуту населення, розвиток національного капіталу тощо. В цілому ж корупція в більшій чи меншій мірі проймає всі сфери життєдіяльності суспільства. В зв'язку з цим, держава вживає активних заходів протидії та запобігання корупції. Це, в першу чергу, відображено в прийнятті Закону України «Про запобігання корупції», впровадженні антикорупційних програм (державних та відомчих), посиленні кримінальної відповідальності за корупційні злочини, створенні спеціалізованих антикорупційних органів – Національного агентства з питань запобігання корупції, Національного антикорупційного бюро, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури тощо. Дієвим заходом попередження корупції є система електронного декларування. Незважаючи на позитивну динаміку в діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції, результати їх діяльності не вражають, адже, враховуючи значну кількість декларацій, поданих суб'єктами декларування, кількість перевірених декларацій залишається дуже низькою. Незважаючи на достатню прогресивність запровадження в Україні системи електронного декларування, науковці та експерти в сфері антикорупційної політики й антикорупційного законодавства відзначають, що дану систему не можна назвати ефективною через низький рівень її результативності.

*Ключові слова:* електронне декларування, корупція, декларація, Національне агентство з питань запобігання корупції, запобігання корупції.

In the article, based on the provisions of the current legislation and the positions of scientists, an analysis of the main problems of the implementation of the electronic declaration system in Ukraine is analyzed. The clarification of existing problems is carried out in the part of the existing system of electronic declaration and activity of the National Agency for the Prevention of Corruption. In the end,

ways of improving the functioning of the electronic declaration system in Ukraine are formulated.

Corruption in Ukraine during the existence of an independent state has become almost the most important problem in social and state development, which has its deforming influence on the system of public administration, welfare of the population, development of national capital, etc. On the whole, corruption permeates more or less all spheres of society. In this regard, the state is taking active measures to counteract and prevent corruption. This is primarily reflected in the adoption of the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption", the introduction of anti-corruption programs (state and departmental), increased criminal liability for corruption crimes, created by specialized anti-corruption bodies - the National Agency for the Prevention of Corruption, the National Anti-Corruption Bureau, the National Anti-Corruption Agency anti-corruption prosecutors, etc. An effective measure to prevent corruption is the electronic declaration system. Despite the positive dynamics in the activities of the National Agency for the Prevention of Corruption, the results of their activities are not striking, given the large number of declarations submitted by the subjects of declarations, the number of declarations checked remains very low. Despite the sufficiently progressive introduction of the electronic declaration system in Ukraine, scientists and experts in the field of anti-corruption policy and anti-corruption legislation note that this system cannot be called effective because of its low level of effectiveness.

*Key words:* e-declaration, corruption, declaration, National Agency for the Prevention of Corruption, prevention of corruption.

**Постановка проблеми.** Правовою основою здійснення електронного декларування особами, які уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, є положення Законів України «Про державну службу» [3] та ст. ст. 45-50 Закону «Про запобігання корупції» [4]. Варто вказати, що система електронного декларування постає, виходячи з положень даного Закону, одним із засобів здійснення фінансового контролю щодо осіб, які уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування,

поряд із моніторингом способу життя суб'єктів декларування та додатковими заходами здійснення фінансового контролю. Незважаючи на достатню прогресивність запровадження в Україні системи електронного декларування, науковці та експерти в сфері антикорупційної політики й антикорупційного законодавства відзначають, що дану систему не можна назвати ефективною через низький рівень її результативності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Враховуючи «новизну» системи електронного декларування як засобу здійснення фінансового контролю щодо осіб, які уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування в Україні, активність наукових публікацій у даній сфері відносин залишається низькою. Переважно проблема функціонування електронного декларування в Україні досліджується з ширшої точки зору, а саме – як частина проблеми запобігання і протидії корупції в цілому. В свою чергу, вже можливо вести мову про таких вітчизняних дослідників проблем реалізації електронного декларування як О. Бусол, Л. Войтович, В. Гарашук, Д. Ковриженко, С. Лапшин, А. Мухатаєв, Є. Невмержицький, Р. Радецький, І. Черненко, В. Черней, О. Шаповалов та інші. Однак, враховуючи швидкоплинність світових тенденцій та особливостей використання електронного декларування, в рамках цього дослідження звернуто увагу на основні проблеми реалізації системи електронного декларування в Україні, з'ясовано їх причини та можливі шляхи вирішення.

**Метою статті** є з'ясування проблем реалізації в Україні системи електронного декларування як одного із засобів здійснення фінансового контролю щодо осіб, які уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

**Виклад основного матеріалу.** Система електронного декларування постає одним із заходів, які використовуються державою в напрямку здійснення антикорупційної політики. Закон «Про запобігання корупції» передбачає обов'язок визначених осіб, які уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування в Україні, щорічно до 1 квітня подавати електронні декларації шляхом їх заповнення на офіційному сайті Національного агентства з питань запобігання

корупції за формою, що визначена цим антикорупційним органом. Вказані електронні декларації вносяться до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [4].

При цьому, слід відзначити, що початок роботи Єдиного державного реєстру декларацій було відтерміновано, на першому етапі декларування виявлено значну кількість неточностей, грубих невідповідностей законодавству України. Де-факто електронна система працювала в тестовому режимі, та через те, що в процесі декларування частина недоліків усувалась, частково змінювалась форма декларації. Крім цього, до другого етапу декларування, який розпочався 1 січня 2017 року, більшість недоліків у роботі системи, не було усунуто, в останній тиждень до завершення граничного строку подання електронних декларацій реєстр взагалі не працював, а тому було неможливо подати декларацію вчасно. Більше того, Національне агентство з питань запобігання корупції не володіло інформацією щодо причин збою в роботі державного реєстру. Як вказує І.В. Черненко, станом на квітень 2017 року, Національне агентство з питань запобігання корупції мало доступ лише до 9 з 22 державних реєстрів, що унеможливило провести перевірку значної кількості поданих декларацій [9, с. 61].

Незадовільними виявились також і результати роботи Національного агентства з питань запобігання корупції, адже до кінця 2017 року з приблизно 1 млн. поданих декларацій було завершено лише 143 перевірки. Такі результати викликають не просто розчарування, а взагалі ставлять питання про доцільність функціонування даного відомства в цілому.

При цьому, результати діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції в 2018 році свідчать про позитивну динаміку діяльності відомства. Так, кількість прийнятих рішень про результати здійснення повних перевірок декларацій збільшилась у порівнянні з 2017 роком більш ніж тричі – до 472. Кількість затверджених обґрунтованих висновків, які були направлені спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, збільшилася в 12 разів – до 243. Збільшилась також кількість складених та спрямованих до

суду протоколів про адміністративні правопорушення за ст. 172-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення, а саме в 7 разів – до 310. Також збільшилась кількість опрацьованих повідомлень про можливе відображення у декларації недостовірних відомостей (в 2,5 рази – до 2 719 повідомлень) [7].

Національне агентство з питань запобігання корупції, крім іншого, уповноважено за наслідками перевірки поданих декларацій складати протоколи про адміністративні правопорушення. В свою чергу, що стосується притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності, Національне агентство з питань запобігання корупції лише встановлює факти порушення антикорупційного законодавства України з наявністю підстав для притягнення особи до кримінальної відповідальності. Однак, станом на теперішній час відсутня належна взаємодія між Національним агентством з питань запобігання корупції та інших правоохоронних (у тому числі й антикорупційних) органів. Чинне законодавство лише обмежується загальною вказівкою на те, що Національне агентство з питань запобігання корупції взаємодіє з правоохоронними органами, зокрема, щодо питання про розгляд спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції (п. 9.8 Регламенту Національного агентства з питань запобігання корупції) [6]. Більше того, відсутніми залишаються не лише перелік уповноважених на проведення розслідування за фактами порушення антикорупційного законодавства правоохоронних органів, до яких повинні спрямовуватись рішення Національного агентства з питань запобігання корупції, але й механізми такої взаємодії.

Низький рівень взаємодії Національного агентства з питань запобігання корупції з іншими правоохоронними органами підтверджується рішенням цього відомства від 08.12.2017 року № 1375, прийнятого як відповідь на звернення народного депутата України Шпенова Д.Ю. Заявник звернувся до Національного агентства з питань запобігання корупції щодо надання роз'яснень з приводу необхідності встановлення фактів порушення антикорупційного законодавства в ході повної

перевірки електронної декларації суб'єкта декларування для порушення кримінального провадження за ознаками кримінальних правопорушень, передбачених ст. ст. 366-1 та 368-2 Кримінального кодексу України. Також у зверненні були відзначені факти неправомірної тенденції внесення правоохоронними органами відомостей за вказаними статтями кримінального закону до Єдиного реєстру досудових розслідувань щодо суб'єктів декларування без жодних перевірок та відповідних висновків Національного агентства з питань запобігання корупції [5].

Доцільно зупинитись на висновках, яких зроблено В.В. Черней та О.О. Шаповаловим щодо проблеми в сфері взаємодії державних антикорупційних інституцій, до яких науковці відносять: невизначеність форми спрямування повідомлень Національного агентства з питань запобігання корупції до уповноважених правоохоронних органів; невизначеність повноважень для кваліфікації дії суб'єктів декларування як злочину; невизначеність інформації, одержаної Національним агентством з питань запобігання корупції поза кримінально-процесуальними процедурами в якості доказу тощо [10, с. 17].

Деякі дослідники слушно зауважують на тому, що проблемою системи електронного декларування є також збільшення вартісного порогу цінного рухомого майна, яке має бути вказано суб'єктом декларування. Мова йде про те, що Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей подання службовими особами декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру в 2016 році» від 15.03.2016 року до ст. 46 Закону «Про запобігання корупції» були внесені зміни, які стосуються відомостей про вартість цінного рухомого майна, яке повинне бути задеклароване [2]. До набрання чинності даним Законом вартість цінного рухомого майна, що підлягала декларуванню, становила щонайменше 50 прожиткових мінімумів, які встановлені для працездатних осіб на 1 січня звітного року. На сьогодні вартість такого майна, яке підлягає декларуванню, встановлена на рівні щонайменше 100

прожиткових мінімумів. Збільшення мінімального порогу вартості цінного рухомого майна суттєво впливає статус майна, що підлягає декларуванню, та може бути способом уникнення відповідальності суб'єкта декларування за порушення антикорупційного законодавства України.

До прикладу, прожитковий мінімум станом на 1 січня 2019 року для працездатних осіб становить 1921 грн. Якщо взяти до уваги даний показник, то вартість цінного рухомого майна, що підлягала декларуванню, до набрання чинності Законом України від 15.03.2016 року, становила б 96050 грн. В свою чергу, на сьогодні мінімальний поріг цінного рухомого майна, що підлягає декларуванню, становить 192100 грн. Така різниця є досить значною й може, на нашу думку, слугувати можливістю для ухилення суб'єкта декларування від юридичної відповідальності за вчинені правопорушення. Тому ми переконані в необхідності повернення законодавчої норми про мінімальний поріг цінного рухомого майна, що підлягає декларуванню, на рівні щонайменше 50 прожиткових мінімумів для працездатних громадян.

Наступною проблемою функціонування системи електронного декларування є розширення суб'єктів декларування, що опосередковано прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей фінансового контролю окремих категорій посадових осіб» від 23.03.2017 року. Серед іншого, декларації було зобов'язано подавати фізичних осіб, які систематично, протягом року, виконують роботи, надають послуги щодо імплементації стандартів у сфері антикорупційної політики, моніторингу антикорупційної політики в Україні, підготовки пропозицій з питань формування, реалізації такої політики, а також тих, які є керівниками або входять до складу вищого органу управління, інших органів управління громадських об'єднань, інших непадприємницьких товариств, що здійснюють діяльність, пов'язану із запобіганням, протидією корупції, імплементацією стандартів у сфері антикорупційної політики, моніторингом антикорупційної політики в Україні, підготовкою пропозицій з питань формування, реалізації такої політики,



та/або беруть участь, залучаються до здійснення заходів, пов'язаних із запобіганням, протидією корупції [1].

У цьому аспекті слід погодитись з І.В. Черненко в тому, що вказані зміни не відповідають завданням Закону «Про запобігання корупції», є абсурдними, адже зазначені особи не мають владних повноважень, а громадські організації не належать до державного сектору [9, с. 61]. Цієї ж думки дійшов і Конституційний Суд України, який у своєму рішенні від 06.06.2019 року №1-231/2018(2980/18, 3728/18) визнав такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення пункту 5 частини першої статті 3, абзацу третього частини третьої статті 45 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 року № 1700-VII зі змінами, пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей фінансового контролю окремих категорій посадових осіб» від 23.03.2017 року № 1975-VIII.

Ще однією важливою проблемою системи електронного декларування в Україні, на яку необхідно звернути увагу є те, що форма декларації затверджується рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції, а не визначається законом чи хоча б постановою Уряду України. Вказане спричиняє ситуацію «ризик», коли можливість змінити форму декларації залишається легко втілюваною. Адже набагато складніше змінити закон чи постанову уряду, аніж рішення відомства, що створює приховану можливість для зловживань з боку Національного агентства з питань запобігання корупції.

Достатньо частою пропозицією в науковій літературі в якості продовження ідеї електронного декларування є запровадження в Україні загальнообов'язкового для всіх громадян подання податкових декларацій про доходи. Така практика є загальноєвропейською. До прикладу, цікавим є досвід у даній сфері Португалії, за законодавством якої не існує розрізнення щодо суб'єктів подання електронних декларацій про доходи. Іншими словами, кожен громадянин Португалії (в тому числі, й державні службовці) повинен щорічно декларувати свої доходи в електронному вигляді. При цьому, доступ практично до

всієї інформації є відкритим для кожного громадянина держави [8, с. 547]. В цьому аспекті, переносячи португальський досвід на українські реалії, варто вказати, що запроваджена система подання електронних декларацій державними службовцями є цілком слушною з точки зору необхідності протидіяти системно явищу корупції в державі. В свою чергу, слід перейняти європейський досвід щодо запровадження обов'язку кожного громадянина України декларувати в електронній формі податковій службі свої доходи. При цьому, не слід підводити пересічних громадян і державних службовців під «одну лінію» виконання їх обов'язку, адже їх розрізнення тягне за собою різний рівень юридичної відповідальності за вчинені порушення законодавства. В ситуації з державними службовцями, в контексті антикорупційної політики держави, рівень відповідальності має бути суттєво вищим.

**Висновки.** Таким чином, варто відзначити важливість і прогресивність запровадження в Україні системи електронного декларування як механізму антикорупційної політики держави. При цьому, залишаються низка проблем у сфері функціонування системи електронного декларування та діяльності відповідального за це Національного агентства з питань запобігання корупції, які потребують системного підходу до їх вирішення.

Запропоновано наступні шляхи вдосконалення функціонування системи електронного декларування в Україні: на рівні закону чи постанови Уряду України затвердження форми електронної декларації; повернення до редакції Закону «Про запобігання корупції» в частині визначення мінімального порогу цінного рухомого майна, що підлягає декларуванню, на рівні щонайменше 50 прожиткових мінімумів для працездатних громадян; прийняття окремого нормативно-правового акту, який визначатиме порядок взаємодії Національного агентства з питань запобігання корупції з іншими антикорупційними та правоохоронними органами в частині протидії корупційній злочинності в Україні; запровадження в Україні обов'язкового щорічного декларування громадянами своїх доходів до податкової служби; визначення причин та вжиття заходів щодо

посилення ефективності діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції в системі електронного декларування.

### Література:

1. Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей фінансового контролю окремих категорій посадових осіб: Закон України від 1975-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 14. Ст. 159.

2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей подання службовими особами декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру в 2016 році: Закон України від 15.03.2016 № 1022-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 13. Ст. 146.

3. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. (ред. від 18.10.2019 р.). № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

4. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.

5. Про затвердження Роз'яснення щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно необхідності попереднього встановлення фактів порушення антикорупційного законодавства, а саме декларування недостовірної інформації та незаконного збагачення, Національним агентством з питань запобігання корупції у ході повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, для порушення кримінального провадження за ознаками кримінальних правопорушень, передбачених статтею 366-1 та статтею 368-2 Кримінального кодексу України: Рішення Національного агентства від 08.12.2017 № 1375. URL: [https://nazk.gov.ua/sites/default/files/08.12.\\_1375.pdf](https://nazk.gov.ua/sites/default/files/08.12._1375.pdf)

6. Регламент Національного агентства з питань запобігання корупції: Рішення Національного агентства від 12.04.2016 № 1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr001884-16>

7. Звіт про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за 2018 рік. URL: <https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs2/2019/news/Zvit2018.pdf>

8. Марченко В.Ю. Електронне декларування майнового стану чиновників у країнах Європи через призму типів інформаційного суспільства. *Молодий вчений*. 2017. № 3. С. 545-548.

9. Черненко І.В. Електронне декларування як новітній інструмент боротьби з корупцією в Україні. *Науковий вісник*

Херсонського державного університету. *Юридичні науки*. 2017. Вип. 2. С. 59-62.

10. Черней В.В., Шаповалов О.О. Актуальні проблеми реалізації державної антикорупційної політики. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2016. № 4. С. 11-22.

УДК: 351:35.078.3.

**Токмілова Любов Миколаївна**

Суддя Одеського окружного адміністративного суду,  
аспірант кафедри адміністративного та фінансового права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

### **ГАРАНТІЙ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ПРАВ УЧАСНИКІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА: ПОНЯТТЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ**

В статті на основі положень чинного законодавства та позицій науковців проаналізовано основні підходи до визначення гарантій забезпечення процесуальних прав учасників адміністративного судочинства в Україні. Проаналізовано підходи до класифікації гарантій учасників адміністративного судочинства. Запропоновано використання градації гарантій учасників адміністративного судочинства, які мають практичне значення.

Судовий захист прав і свобод фізичних та юридичних осіб у публічно-правових відносинах пов'язаний із функціонуванням в Україні адміністративної юстиції, процесуальною складовою якої виступає адміністративний процес (адміністративне судочинство). Реалізація завдання адміністративного судочинства, яке полягає у справедливому, неупередженому та своєчасному вирішенні судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень відбувається через ухвалення адміністративними судами судових рішень. При цьому, умовою належного рівня правосуддя є високий рівень забезпеченості прав учасників адміністративного судочинства.