

ПОНЯТТЯ ПОВІДОМЛЕННЯ ПРО СУТТЄВІ ЗМІНИ В МАЙНОВОМУ СТАНІ ЯК НОВЕЛИ АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

У статті розкрито зміст поняття повідомлення про суттєві зміни в майновому стані осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, як нового інструмента в здійсненні фінансового контролю за їхніми доходами, активами та видатками. Проаналізовано підстави, порядок і строки подання повідомлення, види відповідальності за неподання та несвоєчасне подання повідомлення, обґрунтовано думку про «неякісний» виклад диспозиції ч. 2 ст. 172–6 Кодексу України про адміністративні правопорушення та запропоновано шляхи усунення зазначеної проблеми.

Ключові слова: запобігання корупції, повідомлення про суттєві зміни в майновому стані осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, відповідальність за неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про зміни в майновому стані.

В статье раскрыто содержание понятия сообщения о существенных изменениях в имущественном положении лиц, уполномоченных выполнять функции государства или местного самоуправления, как нового инструмента финансового контроля за их доходами, активами и затратами. Проанализированы основания, порядок и сроки подачи сообщения, виды ответственности за неподачу и несвоевременную подачу сообщения. Обосновано мнение о «некачественном» изложении диспозиции ч. 2 ст. 172–6 Кодекса Украины об административных правонарушениях и предложены пути решения проблемы.

Ключевые слова: предотвращение коррупции, сообщение о существенных изменениях в имущественном положении лиц, уполномоченных выполнять функции государства или местного самоуправления, ответственность за неподачу и несвоевременную подачу сообщения.

The article discloses the content of the concept of a message on significant changes in the property status of persons authorized to perform the functions of the state or local government as a new instrument of financial control over their income, assets and costs. The bases, the order and terms of submission of the message, types of responsibility for failure and untimely submission of the message are analyzed. The opinion about the “poor-quality” presentation of the dispositions of part 2 of Art. 172–6 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses and suggested ways to solve the problem.

Key words: prevention of corruption, reporting on significant changes in property status of persons authorized to perform functions of state or local self-government, responsibility for non-delivery and late submission of communication.

Вступ. 14 квітня 2015 р. набрав чинності Закон України «Про запобігання корупції», ухвалений 14 жовтня 2014 р. разом з іншими антикорупційними законами [1].

Серед інших нововведень ч. 2 ст. 52 Закону запроваджено абсолютно новий інструмент фінансового контролю за доходами та видатками осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, – повідомлення про суттєві зміни в майновому стані суб'єкта декларування.

Постановка завдання. Правові аспекти повідомлення про суттєві зміни в майновому стані науковцями не досліджувались з огляду на новизну. Саме тому метою статті є аналіз правового регулювання повідомлення про суттєві зміни в майновому стані.

© ЧЕРНЕНКО І.В. – аспірант кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права (Центральноукраїнський державний педагогічний університет імені Володимира Винниченка)

Результати дослідження. Суттєвою зміною в майновому стані вважається отримання доходу, придбання майна на суму, яка перевищує 50 прожиткових мінімумів, встановлених для працездатних осіб на 1 січня відповідного року.

Відповідно до рішення Національного агентства запобігання корупції (далі – Національне агентство), офіційним початком роботи системи електронного декларування є 1 вересня 2016 р. [2].

Ст. 7 Закону «Про державний бюджет України на 2017 р.» встановлено розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб з 1 січня 2017 р. – 1 600 грн. [3].

Отже, у 2017 р. поріг декларування становить 80 000 грн.

Суб'єкт декларування в десятиденний строк із моменту отримання доходу або придбання майна на вищезазначену суму зобов'язаний письмово повідомити про це Національне агентство.

Порядок інформування Національного агентства про суттєві зміни в майновому стані суб'єкта декларування визначений у Порядку формування, ведення та оприлюднення (надання) інформації Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (далі – Реєстр), затвердженому рішенням Національного агентства № 3 від 10 червня 2016 р. та зареєстрованому Міністерством юстиції України 15 липня 2016 р. за № 961/29091. Цим же рішенням затверджено і форму повідомлення про суттєві зміни в майновому стані [4].

Відповідно до п. 6 р. II зазначеного Порядку, суб'єкти декларування особисто письмово повідомляють Національне агентство про суттєві зміни у своєму майновому стані відповідно до ч. 2 ст. 52 Закону шляхом подання належного електронного повідомлення до Реєстру через власний персональний електронний кабінет у десятиденний строк із моменту отримання доходу або придбання майна. Зазначене електронне повідомлення подається шляхом заповнення електронної форми на веб-сайті Реєстру відповідно до технічних вимог до форми. Згідно з п. 2 р. II зазначеного Порядку, повідомлення про суттєві зміни в майновому стані суб'єкта декларування подається через мережу Інтернет із використанням програмних засобів Реєстру у власному персональному електронному кабінеті суб'єкта декларування після реєстрації в Реєстрі.

Для кожного випадку отримання доходу або придбання майна подається окреме повідомлення про суттєві зміни в майновому стані суб'єкта декларування. Паперова копія повідомлення не надсилається (не подається).

Вартість майна, що було придбано суб'єктом декларування, зазначається в грошовій одиниці України відповідно до останньої грошової оцінки майна або – якщо така оцінка не проводилася чи її результати невідомі суб'єкту декларування – на момент набуття майна у власність (як зазначено в документі, на підставі якого було набуто право власності).

Доходи та видатки на придбання майна суб'єкта декларування відображаються в грошовій одиниці України. Доходи/видатки, одержані/здійснені в іноземній валюті, з метою відображення в повідомленні перераховуються в грошовій одиниці України за валютним (обмінним) курсом Національного банку України, що діяв на дату одержання доходів/здійснення видатків.

Національним агентством запобігання корупції роз'яснено, що до доходів, які необхідно вказати в повідомленні, належать заробітна плата (грошове забезпечення), отримана як за основним місцем роботи, так і за сумісництвом, гонорари, дохід від підприємницької діяльності або незалежної професійної діяльності, дохід від надання майна в оренду, дивіденди, проценти, роялті, страхові виплати, благодійна допомога, пенсія, спадщина, подарунки й інші доходи. Заробітна плата розуміється як основна заробітна плата, а також будь-які заохочувальні та компенсаційні виплати, які надаються особі у зв'язку з відносинами трудового найму.

Законом не передбачено повідомлення про отримання доходу або придбання майна членом сім'ї суб'єкта декларування.

На відміну від електронних декларацій, подання виправленого повідомлення Законом не передбачено.

Подання документа до Реєстру підтверджується шляхом надсилання повідомлення суб'єкту декларування на адресу його електронної пошти, вказану під час реєстрації в Реєстрі, та до персонального електронного кабінету суб'єкта декларування.

Подання повідомлення про суттєві зміни в майновому стані відповідно до ст. 52 Закону не звільняє суб'єкта декларування від обов'язку подати декларацію та зазначити в ній відомості, передбачені ст. 46 Закону. Наприклад, у разі отримання доходу на суму понад 50 прожиткових мінімумів, встановлених для працездатних осіб на 1 січня відповідного року, суб'єкт декларування повинен надіслати про це повідомлення в Національне агентство шляхом подання відповідної електронної форми на веб-сайті Реєстру. Зазначена інформація має бути також відображена в

наступній декларації цього суб'єкта декларування, що охоплює відповідний звітний період (наприклад, у наступній щорічній декларації, яка охоплює звітний рік, в якому суб'єкт декларування подав відповідне повідомлення про суттєві зміни в його майновому стані). Однак пороги в інформації, яку необхідно зазначати в деклараціях і повідомленні про суттєві зміни в майновому стані суб'єкта декларування, різняться. Так, у повідомленні про суттєві зміни в майновому стані вказується інформація про отримання доходу або придбання майна на суму більше 50 прожиткових мінімумів, встановлених для працездатних осіб на 1 січня відповідного року. Цей поріг поширюється також на цінне рухоме майно, яке було придбано суб'єктом декларування. Водночас, відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 46 Закону, у декларації зазначається інформація про цінне рухоме майно (крім транспортних засобів), якщо його вартість перевищує 100 прожиткових мінімумів, встановлених для працездатних осіб на 1 січня відповідного року. Отже, у разі придбання цінного рухомого майна (крім транспортних засобів) вартістю більше 50 прожиткових мінімумів, встановлених для працездатних осіб на 1 січня відповідного року, але менше 100 прожиткових мінімумів, встановлених для працездатних осіб на 1 січня відповідного року, інформація про придбання такого майна буде відображена в декларації лише в розділі «Видатки та правочини», оскільки поріг декларування в цьому розділі також становить 50 прожиткових мінімумів, встановлених для працездатних осіб на 1 січня відповідного року.

Вивченням реєстру судових рішень встановлено, що лише за 8 місяців 2017 р. загальними судами першої інстанції розглянуто 167 складених Національним агентством протоколів про адміністративні правопорушення, передбачені ч. 1 ст. 172–6 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) за неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про суттєві зміни в майновому стані [5].

Так, постановою Шевченківського районного суду Харківської області від 15 серпня 2017 р. особу, яка на момент вчинення адміністративного правопорушення була суб'єктом, на якого поширюються вимоги ч. 2 ст. 52 Закону України «Про запобігання корупції», визнано винною в неповідомленні про суттєві зміни в майновому стані, зокрема, у набутті права власності на нерухоме майно в порядку спадкування на суму 227 528 грн., а отже, вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 172–6 КУпАП із призначенням штрафу в розмірі 1 700 грн. [6].

Під час постановлення рішення суд, не заглиблюючись у теорію права, послався на порушення особою ч. 2 ст. 52 Закону України «Про запобігання корупції».

Водночас таке трактування диспозиції ч. 2 ст. 172–6 КУпАП не відповідає змісту цієї диспозиції.

Так, відповідальність за ч. 2 ст. 172–6 КУпАП настає за неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про відкриття рахунка в установі банку-нерезидента або про суттєві зміни в майновому стані.

У теорії права існує декілька способів викладення норм права.

О.Ф. Скакун зазначає повний (коли в статті викладено припис, в якому є всі елементи норми права без відсилань до інших статей) і бланкетний (коли в статті викладено припис, в якому є відсилання не до якоїсь статті даного закону, а до іншого нормативного акта (вищої чи нижчої юридичної сили) або до міжнародного акта, який ратифікований парламентом). Бланкетну статтю вона називає «бланком», що заповнюється приписом конкретного закону чи іншого джерела (форми) права [7].

В.І. Бенедик зауважує, що бланкетна диспозиція адміністративно-процесуальної норми переадресує суб'єкта правозастосування до інших положень того ж нормативного акта або, що відбувається частіше, до інших нормативних актів. В останньому випадку вона часто не містить посилання на конкретну норму. Зазвичай законодавець обмежується вказівкою на: а) назву відповідного нормативного акта; б) тип нормативних актів, де треба шукати кореспондуючу юридичну норму; в) суб'єкта видання нормативного акта; г) сферу дії відповідного нормативного акта; г) законодавство України взагалі [8].

Вищезазначене кореспондується з висновками Конституційного Суду України, викладеними у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень ст. 58 Конституції України, ст. ст. 6, 81 Кримінального кодексу України (справа про зворотню дію кримінального закону в часі від 19 квітня 2000 р. у справі № 1–3/2000). А саме, судом зазначено, що бланкетна диспозиція кримінально-правової норми лише називає або описує злочин, а для повного визначення його ознак відсилає до інших галузей права. Основна особливість бланкетної диспозиції полягає в тому, що така норма має загальний і конкретизований зміст.

Загальний зміст бланкетної диспозиції передається словесно-документною формою відповідної статті Особливої частини Кримінального кодексу України і включає положення інших нормативно-правових актів у тому вигляді, в якому вони сформульовані безпосередньо в тексті статті [9].

З огляду на зазначене є підстави стверджувати, що диспозиція ч. 2 ст. 172–6 КУпАП не є повною правовою нормою, оскільки в ній відсутні всі елементи складу правопорушення, і водночас вона не є бланкетною, оскільки в ній відсутнє відсилання до інших нормативних актів чи законодавства взагалі.

Отже, спосіб викладення зазначеної правової норми не ґрунтується на теорії права і за-садах нормотворчої техніки, тому застосування такого, за європейською практикою, «неякісного закону» потенційно призводить до невинуватеного навантаження на державний бюджет України у вигляді виплат особам, яких притягнуто до адміністративної відповідальності на підставі ч. 2 ст. 172–6 КУпАП, у разі їхнього звернення до Європейського суду із прав людини.

Висновки. Для узгодження диспозиції із правилами викладення норм права, на нашу думку, потребується внесення змін до ч. 2 ст. 172–6 КУпАП і викладення її в такій редакції:

«Неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента або про суттєві зміни в майновому стані в порядку, передбаченому Законом України «Про запобігання корупції» тягне за собою накладення штрафу від ста до двохсот неоподаткованих мінімумів доходів громадян».

Список використаних джерел:

1. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. №1700–VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
2. Про початок роботи системи подання та оприлюднення декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування : рішення НАЗК від 10 червня 2016 р. № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0958-16>.
3. Про державний бюджет на 2017 р. : Закон України від 21 грудня 2016 р. № 1801–VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1801-19>.
4. Про функціонування Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування : рішення НАЗК від 10 червня 2016 р. № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0959-16>.
5. Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua>.
6. Постанова Шевченківського районного суду Харківської області від 15 серпня 2017 р. по справі № 3/637/281 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/68277181>.
7. Скакун О.Ф. Теорія права і держави / О.Ф. Скакун [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.com/1831052743111/pravo/sposobi_vikladennya_norm_prava_pripisah_statey_normativno-pravovih_aktiv.
8. Бенедик В.І. Особливості структурної будови норм адміністративного процесуального права / В.І. Бенедик [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravnuk.info/2013-12-27-12-38-39/23-osoblivosti-strukturno%D1%97-budovi-norm-administrativnogo-procesualnogo-prava-ukra%D1%97>.
9. Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2004 р. по справі № 1–3/2000 (справа про зворотню дію кримінального закону в часі) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-00>.