

ЛУЧЕНЦОВ Г. В.,

здобувач

*(Харківський національний університет
внутрішніх справ),*

адвокат

УДК 351.713:336.2

**ІСТОРИКО-ПРАВОВІ ПЕРЕДУМОВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ
ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ЗА ВИДАТКАМИ ФІЗИЧНИХ ОСІБ**

Статтю присвячено дослідженню історико-правових передумов запровадження в Україні антикорупційного фінансового контролю за видатками фізичних осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Ключові слова: антикорупційний контроль за видатками, протидія корупції, історико-правові передумови, фінансовий контроль.

Статья посвящена исследованию историко-правовых предпосылок внедрения в Украине антикоррупционного финансового контроля за расходами физических лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления.

Ключевые слова: антикоррупционный контроль за расходами, противодействие коррупции, историко-правовые предпосылки, финансовый контроль.

The article is devoted to the research of historical and legal preconditions of the anticorruption financial control over individuals' expenditures in Ukraine, who are public officials authorized to perform the functions of the state or local government.

Key words: anti-corruption control over expenditures, counteraction to corruption, historical and legal preconditions, financial control.

Вступ. Розробляти правове підґрунтя задля подолання найбільшого ворога українців – корупції – було розпочато ще задовго до відомих подій Революції Гідності. Досвід багатьох країн, що мали подібні до наших проблеми з рівнем корупції, її сприйняттям населенням, проникненням у різні сфери життя (Словенія, Сербія, Румунія), свідчить про те, що моніторинг способу життя чиновників та безпосередній контроль за їх видатками є надзвичайно ефективним засобом протидії цьому негативному явищу.

Проекти законів, що були присвячені як загалом боротьбі з корупцією, так і конкретно фінансовому контролю за видатками фізичних осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, почали з'являтися в Верховній Раді України з 1993 р.

Проект Закону України «Про державний (фінансовий) контроль за декларуванням доходів осіб, уповноважених на виконання функцій держави, та їх витратами», підготовлений народним депутатом III скликання В.В. Медведчуком, у 2001 р. був прийнятий за основу Постановою Верховної Ради України «Про прийняття за основу проекту Закону України про державний (фінансовий) контроль за декларуванням доходів осіб, уповноважених на виконання функцій держави, та їх витратами» від 15 листопада 2001 р. № 2806-III. Однак, пройшовши опрацювання в комітеті Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією та два пленарних засідання, у повторному другому читанні був відхилений 11 липня 2003 р.

У 2008 р. народним депутатом VI скликання Ю.А. Кармазіним було зареєстровано проект Закону України «Про державний фінансовий контроль за декларуванням доходів і витрат осіб, уповноважених на виконання функцій держави» за номером 3036. Проект було опрацьовано у вісьмох комітетах Верховної Ради України, але до порядку денного так включено і не було.

Обидва проекти пропонували розширити повноваження податкових органів щодо контролю не просто за декларуванням доходів фізичних осіб, а й за витратами осіб, уповноважених на виконання функцій держави. Норми, що передбачали б можливість контролюючих органів моніторити та співвіднести витрати державних та регіональних посадовців із рівнем їх офіційних доходів, до 2014 р. не приймалися.

Законом України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VII, який було введено в дію з 06.08.2015 р. [1] з урахуванням міжнародного досвіду, поступово (переважно з 2016 р.) запроваджується принципово новий механізм протидії корупції, одним із важливих складових елементів



якого є фінансовий контроль за видатками більшості службових осіб, уповноважених на виконання функцій держави. Функції щодо здійснення такого контролю здійснює створений у межах реалізації антикорупційної діяльності центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом – Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК).

Зазначимо, що з перших років незалежності України здійснення антикорупційної діяльності тією або іншою мірою регламентувалось багатьма нормативно-правовими актами. На жаль, така діяльність не була успішною з об'єктивних та суб'єктивних причин, про що свідчить поширення корупції в усіх сферах нашого життя. За даними авторитетної міжнародної організації Transparency International, за індексом сприйняття корупції Україна серед 176 країн світу посідає 131 місце, лишаючись на величезній відстані від країн розвинутої демократії [2].

Аналіз недостатньо успішного історичного досвіду запровадження нормативно-правовими актами України та реального здійснення антикорупційного контролю за видатками фізичних осіб є важливим з точки зору виявлення недоліків цього механізму, які призвели до його неефективності. Це, за умови розумного використання, дасть змогу уникнути цих недоліків у майбутньому, що може стати запорукою успішної антикорупційної діяльності в нашій державі. Знання та розуміння історичного досвіду здійснення антикорупційного фінансового контролю за видатками фізичних осіб має цінність і тому, що навіть недосконале здійснення окремих заходів у його межах дозволило накопичити величезний масив інформації щодо доходів і видатків службових осіб, які були уповноважені на виконання функцій держави. Ця інформація може стати вкрай корисною для правоохоронних органів і може бути, за наявності політичної волі, використана з метою доведення фактів незаконного збагачення та притягнення винних до відповідальності.

Незважаючи на важливість дослідження історико-правових передумов антикорупційного фінансового контролю за видатками фізичних осіб, ці питання залишилися поза увагою науковців, що також підтверджує актуальність теми дослідження.

Постановка завдання. Метою дослідження є виявлення історико-правових передумов антикорупційного фінансового контролю.

Для досягнення цієї мети поставлені такі завдання: 1) проаналізувати нормативно-правові акти України, які передували запровадженню на сучасному етапі антикорупційного фінансового контролю за видатками фізичних осіб; 2) простежити динаміку розвитку відповідного законодавства та здійснити його періодизацію; 3) виявити позитивні риси та недоліки здійснення антикорупційного фінансового контролю на попередніх етапах розвитку нашої держави.

У процесі дослідження використовувались такі методи наукового пізнання, як діалектичний, історико-правовий, догматичний та метод системно-структурного аналізу.

Результати дослідження. На законодавчому рівні антикорупційний фінансовий контроль був вперше передбачений законами України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. [3], «Про боротьбу з корупцією» від 5 листопада 1995 р. [4], «Про засади запобігання і протидії корупції» [5], які нині повністю або частково втратили чинність, та актуальним нині Законом України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. [1].

Ознайомлення з положеннями цих законів, які стосуються антикорупційного фінансового контролю, а також механізму його реалізації, дає змогу виділити *три етапи розвитку правового регулювання цих відносин*, а саме:

- перший етап – з 1993 по 2011 р.;
- другий етап – з 2012 по 2015 р.;
- третій етап – з 2016 р. по теперішній час.

Початком кожного з цих етапів є набуття чинності спеціальним законом, спрямованим на попередження та боротьбу з корупцією. Одночасно з прийняттям такого «базового» антикорупційного закону вносились відповідні зміни і доповнення до інших нормативно-правових актів, а також приймалися підзаконні акти, спрямовані на реалізацію законодавчих положень.

Попередній аналіз свідчить, що з кожним наступним етапом сфера застосування антикорупційного фінансового контролю розширювалась і з'являлись нові законодавчі можливості підвищення ефективності використання цього методу протидії корупції. Саме перші два із зазначених етапів варто визначити історико-правовими передумовами антикорупційного фінансового контролю за видатками фізичних осіб, а тому вони будуть проаналізовані далі.

Перший етап (2003–2011 рр.) розпочався з ухвалення 16 грудня 1993 р. Закону «Про державну службу» [3], а у подальшому, 5 листопада 1995 р. – Закону «Про боротьбу з корупцією» [4]. Ці законодавчі акти містили низку заходів, спрямованих на протидію корупції, зокрема, вперше в Україні було запроваджено термін «фінансовий контроль» щодо державних службовців.

На момент прийняття Закону «Про державну службу» він у ст. 13 «Декларування доходів державних службовців» встановлював, що особа, яка претендує на обійняття посади державного служ-



бовця, подає за місцем майбутньої служби відомості про доходи та зобов'язання фінансового характеру, в тому числі за кордоном, щодо себе і членів своєї сім'ї. Щодо осіб, які претендували на посади державних службовців першої і другої категорії (за ст. 25 цього Закону), додатково містилась вимога подання відомостей про належні цим особам та членам їх сімей нерухоме майно та цінне рухоме майно, вклади у банках і цінні папери. Закон встановлював, що зазначені відомості подаються державними службовцями щорічно. Порядок подання, зберігання і використання цих відомостей встановлювався Кабінетом Міністрів України [6].

Зазначимо, що вимоги щодо фінансового контролю були встановлені лише щодо державних службовців, а тому не охоплювали значну кількість інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави (наприклад, працівників міліції), а також посадових осіб юридичних осіб публічного права.

Закон «Про боротьбу з корупцією» в ст. 6 «Фінансовий контроль» містив посилання до Закону «Про державну службу», встановлюючи, що декларування доходів осіб, уповноважених на виконання функцій держави, здійснюється в порядку і на підставах, передбачених ст. 13 цього Закону. Додаткові вимоги щодо здійснення фінансового контролю стосувались випадків відкриття валютного рахунку в іноземному банку, а також вищих посадових осіб держави. Щодо останніх, то відомості про доходи, цінні папери, нерухоме та цінне рухоме майно і вклади у банках цих осіб та членів їх сімей підлягали публікації в офіційних виданнях державних органів України [4].

Порядок заповнення та подання декларацій державних службовців, їх перевірки, зберігання і використання регламентувався Постановою Кабінету Міністрів України від 11 серпня 1995 р. № 641 «Про застосування ст. 13 Закону України «Про державну службу» [6]. На виконання цієї Постанови був виданий Наказ Міністерства фінансів України від 6 березня 1997 р. № 58 «Про затвердження форми декларації про доходи, зобов'язання фінансового характеру та майновий стан державного службовця та особи, яка претендує на заняття посади державного службовця» [7].

Форма цієї декларації передбачала надання державними службовцями та претендентами на цю посаду відомостей про доходи за певний рік, зобов'язання фінансового характеру, нерухоме майно, транспортні засоби, які належать на праві приватної власності, вклади в банках, цінні папери та інші активи.

Постановою КМ України «Про застосування ст. 13 Закону України «Про державну службу» [6] було встановлено, що державні службовці подають декларації про доходи за місцем служби щорічно до 15 квітня за попередній звітний рік, починаючи з 1996 р., а особи, які претендують на заняття посад державного службовця, – за місцем майбутньої служби. Зазначені декларації зберігаються в особових справах за місцем служби (місцем майбутньої служби) і використовуються під час вирішення питання про прийняття на державну службу, просування по службі або її припинення. Відомості, що містяться в деклараціях, є конфіденційними.

Таким чином, на *першому етапі (1993–2011 рр.) контроль за видатками осіб, уповноважених на виконання функцій держави, характеризувався такими ознаками:*

– вимоги щодо фінансового контролю були встановлені лише щодо державних службовців та претендентів на посади державних службовців, а тому не охоплювали значну кількість інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави, а також посадових осіб юридичних осіб публічного права;

– фінансовий контроль переважно стосувався повідомлення особою про доходи і майно (нерухоме майно, транспортні засоби, банківські вклади і цінні папери), тоді як контроль за видатками мав украї обмежений характер і стосувався лише фінансових зобов'язань;

– вимога щодо офіційного оприлюднення змісту декларації стосувалася лише вищих посадових осіб держави (перелічених в ч. 1 ст. 9 Закону «Про державну службу»), тоді як інші державні службовці мали подавати декларації за місцем роботи (для претендентів на державну службу – за місцем майбутньої роботи), а зміст декларацій належав до інформації, яка має конфіденційний характер;

– не було створено спеціального уповноваженого органу, повноваженнями якого охоплювалась би перевірка декларацій.

Другий етап (2012–2015 рр.) був пов'язаний із необхідністю виконання Україною міжнародно-правових зобов'язань, зокрема ратифікацією Конвенції Організації Об'єднаних націй проти корупції (2003 р.) та Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією, підписаної 1999 р. Конвенції були ратифіковані у 2006 р., але набрання чинності відповідними законами пов'язувалось з набранням чинності Законом України про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо відповідальності за корупційні правопорушення (див. ст. 2 Закону від 18.10.2006 р. «Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції» [8] та ст. 2 Закону від 18.10.2006 р. № 252-V «Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією» [9]). Закон України від 11.06.2009 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» [10], з набранням чинності якого пов'язувалось набрання чинності зазначеними Конвен-



ціями, так і не був введений у дію, втративши чинність на підставі Закону від 21.12.2010 р. № 2808-VI «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції» [11].

Після доопрацювання оновлене антикорупційне законодавство все ж таки було прийнято – 7 квітня 2011 р. Верховна Рада ухвалила закони «Про засади запобігання і протидії корупції» [5] та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» [12]. Враховуючи міжнародно-правові вимоги щодо протидії корупції, у вітчизняному законодавстві було розширено систему заходів протидії цьому явищу. Певного розширення зазнали заходи, пов'язані зі здійсненням фінансового контролю.

Так, у Законі «Про засади запобігання і протидії корупції» ст. 12 «Фінансовий контроль» розширювала коло осіб, щодо яких він здійснювався. До таких осіб належали особи, уповноважені на виконання функцій держави і місцевого самоврядування, перелічені в п. 1 ч. 1 ст. 4 цього закону, а також посадові особи юридичних осіб публічного права, які не зазначені в пункті 1 ч. 1 цієї статті, але одержують заробітну плату коштом державного чи місцевого бюджету [5].

Зазначеним особам встановлювався обов'язок щорічно подавати за місцем роботи (служби) декларацію про майно, доходи витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік за формою, яка додавалася до цього закону. Аналіз цієї форми декларації свідчить, що, на відміну від Декларації про доходи, яка була запроваджена з 1996 р. на підставі ст. 13 Закону «Про державну службу» [3], в ній окремо вказувалось на відомості про витрати за минулий рік. Декларації про майно, доходи витрати і зобов'язання фінансового характеру відомості витрати на придбання або користування майном, а також інші витрати вносились до декларації, якщо разова витрата (вклад/внесок) за кожною з позицій у звітному році дорівнював або перевищував 150 000 грн.

Порівняно із законодавством, яке існувало на попередньому етапі протидії корупції, певною мірою було розширено перелік вищих посадових осіб, декларації яких підлягали оприлюдненню в офіційних друкованих виданнях. Декларації інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави, місцевого самоврядування, або посадових осіб юридичних осіб публічного права оприлюдненню не підлягали.

За законодавством, яке діяло на другому етапі протидії корупції, зберіглася норма щодо необхідності повідомлення про відкриття валютного рахунку в установі банку-нерезидента, але коло зобов'язаних осіб, порівняно з попереднім законодавством, було розширене.

Декларації про майно, доходи витрати і зобов'язання фінансового характеру зберігались у кадрових підрозділах відповідних органів державної влади або органів місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права в особових справах відповідних осіб.

Постановою Кабінету Міністрів України від 4 вересня 2013 р. «Питання запобігання та виявлення корупції» було затверджене Типове положення про уповноважений підрозділ (особу) з питань запобігання та виявлення корупції. Його повноваженнями охоплювалось виконання певних завдань, зокрема й тих, які можна визначити як здійснення антикорупційного контролю за видатками суб'єктів декларування [13]. У подальшому Постановою Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2013 р. було запроваджено інститут Урядового уповноваженого з питань корупції [14].

Діяльність спеціальних органів по боротьбі з корупцією, які були створені на цьому етапі, мала бути спрямованою на запобігання та виявлення цього явища, однак такі органи створювались безпосередньо в структурі виконавчих органів або підприємств, установ чи організацій, призначались і підпорядковувались керівникам цих суб'єктів, що не давало жодних підстав сподіватися на їх принциповість і неупередженість. Створення інституту Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики, хоча і було розраховане на підвищення рівня незалежності відповідних суб'єктів протидії корупції, за відсутності дійсної незалежної, незаангажованої й такої, що має достатні повноваження, системи органів протидії корупції, та ще й за відсутності політичної волі вищого керівництва держави, розраховувати на реальний результат не лише в протидії, а й навіть у виявленні корупції, було марним.

Підсумовуючи викладене, варто зазначити, що на **другому етапі (2012–2015 рр.) контроль за видатками осіб, уповноважених на виконання функцій держави, характеризувався такими ознаками:**

– розширенням, порівняно з першим етапом, кола осіб, щодо яких здійснювався антикорупційний фінансовий контроль завдяки посадовим особам, які не є державними службовцями, але отримують заробітну плату з Державного або місцевих бюджетів, зокрема й посадових осіб юридичних осіб публічного права;

– замість Декларації про доходи, яка подавалась суб'єктами декларування на першому етапі, була запроваджена Декларація про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру;

– контроль за видатками суб'єктів декларування був розширений шляхом встановлення обов'язку внесення до декларації інформації щодо витрат, які дорівнювали або перевищували 150



000 грн. (разова витрата за кожною з позицій декларації), зокрема витрат на придбання та утримання нерухомого та цінного рухомого майна, транспортних засобів та інших активів; при цьому витрати членів сім'ї декларанта контролю в такий спосіб не підлягали;

– вимога щодо офіційного оприлюднення змісту декларації стосувалася лише вичерпного переліку посадових осіб; інші суб'єкти декларування мали подавати декларації за місцем роботи (для претендентів на державну службу – за місцем майбутньої роботи), але зміст декларацій, на відміну від попереднього періоду, не визнавався інформацією з обмеженим доступом;

– створення на цьому етапі інституту Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики, а також уповноважених підрозділів (осіб) із питань запобігання та виявлення корупції, які мали забезпечити перевірку декларацій, не призвело до очікуваного результату через відсутність дійсної незалежності та недостатню ефективність цих органів.

Висновки. Підсумовуючи викладене, варто сформулювати такі висновки: 1) антикорупційний фінансовий контроль за видатками фізичних осіб в Україні має історико-правові передумови, які виникли та реалізовувались на двох етапах протидії корупції: з 1993 по 2011 р. та з 2012 по 2015 р.; 2) з кожним наступним етапом сфера застосування цього засобу протидії корупції розширювалась; 3) у процесі здійснення такого контролю з 1993 по 2015 рр. накопичений значний масив відомостей про доходи і видатки осіб, які виконують функції держави та пов'язаних із ними осіб, які нині можуть бути успішно використаними під час боротьби з корупцією.

Список використаних джерел:

1. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
2. Corruption Perception Index 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#table.
3. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
4. Про боротьбу з корупцією : Закон України від 05.11.1995 р. № 356/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 34. – Ст. 266
5. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 р. № 3206-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 44. – Ст. 1764.
6. Про застосування ст. 13 Закону України «Про державну службу»: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.08.1995 р. № 641 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/641-95-%D0%BF>.
7. Про затвердження форми декларації про доходи, зобов'язання фінансового характеру та майновий стан державного службовця та особи, яка претендує на заняття посади державного службовця : Наказ Міністерства фінансів України від 06.03.1997 р. № 58 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0104-97>.
8. Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції : Закон України від 18.10.2006 р. № 251-V // Офіційний вісник України. – 2006. – № 44. – Ст. 2938.
9. Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією : Закон України від 18.10.2006 р. № 252-V // Офіційний вісник України. – 2006. – № 44. – Ст. 2939.
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення : Закон України від 11.06.2009 р. № 1508-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3207-17>.
11. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції : Закон України від 21.12.2010 р. № 2808-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2808-17>.
12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення : Закон України від 07.04.2011 р. № 3207-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3207-17>.
13. Питання запобігання та виявлення корупції : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.09.2013 р. № 706 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 76. – Ст. 2826.
14. Про затвердження Положення про Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.12.2013 р. № 949 Офіційний вісник України. – 2014. – № 4. – Ст. 96.

