

## ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ ПРОХОДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

*Проаналізовано специфіку фінансового контролю публічної служби. Виділено особливості його організації стосовно різних категорій публічних службовців. Означено основні напрями подальшого розвитку фінансового контролю щодо публічних службовців в Україні.*

**Ключові слова:** фінансовий контроль, публічна служба, державна служба, служба в органах місцевого самоврядування.

*The analysis of specific of financial control of public service is done. The features of his organization are selected in relation to the different categories of public office workers. The basic directions of the further development of financial control of public service in Ukraine have been designated.*

**Key words:** financial control, public service, government service, service is in the organs of local self-government.

Корупція є одним із чинників, що створюють реальну загрозу національній безпеці і демократичному розвитку держави, вона негативно впливає на всі сторони громадського життя: економіку, політику, управління, соціальну і правову сфери, суспільну свідомість, міжнародні відносини.

Незважаючи на прийняті останнім часом організаційно-правові заходи щодо протидії корупції, масштаби її не зменшилися, а навіть навпаки зростають. Таке становище є наслідком того, що дотепер не з'ясовано всіх соціальних передумов корупції, цілеспрямовано не здійснювалась дієва державна політика щодо їх обмеження та нейтралізації. Поширенню корупції сприяє гальмування демократичних та економічних перетворень. Діяльність щодо боротьби з корупцією не стала пріоритетною для багатьох державних органів. Вона здійснюється без певної системи і належної вимогливості, достатнього інформаційного забезпечення, додержання принципу розподілу функцій і відповідальності.

З метою запобігання корупції вчені й політики розробляють механізми недопущення корупції в різних сферах. Складовою таких механізмів є розробка комплексної ефективної системи декларування фінансових доходів публічних службовців, включаючи аналіз цих даних з точки зору конфлікту інтересів, відстеження фактів незаконного збагачення. Отже, мова йде про необхідність удосконалення фінансового контролю стосовно публічних службовців.

Значний внесок у розвиток теорії фінансового контролю зроблено такими вченими-економістами: М. Білухою, І. Белобжецьким, О. Василюком, Л. Дробозиною, І. Дроздою, В. Опаріним, І. Стефанюком, В. Шевчуком; та вченими-юристами: Л. Вороною, О. Горбуною, В. Клочковим, О. Козиріним, Л. Савченко, Т. Сараскіною, Н. Хімічовою та ін.

Сучасні вітчизняні дослідники сфери публічно-службових відносин значну увагу приділили фінансовому контролю в межах публічної служби. Так, у працях В. Авер'янова, О. Андрійко, Д. Бахраха, Ю. Битяка, В. Гарашука, І. Данильєвої, С. Дубенко, Т. Желюк, В. Коваленко, Т. Кошової, О. Литвина, Г. Лелікова, В. Лугового, Д. Лук'янця, Н. Нижник, М. Новикової, О. Оболенського, О. Петришина, М. Романовського, А. Селіванова та інших розкрито деякі аспекти проходження державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні, в тому числі етапи фінансового контролю.

Одним з моментів реалізації сучасної антикорупційної політики нашої держави є створення нового організаційно-правового механізму фінансового контролю у сфері публічної служби, що забезпечував би запобігання корупції шляхом упровадження системи декларування доходів, майнового стану та видатків особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, членами їх сімей та близькими родичами. Тому мета статті – дослідження фінансового контролю публічної служби та визначення основних напрямків подальшого розвитку цього контролю в Україні.

Сьогодні публічна служба – це конституційно визначений державний інститут, ознакою якого виступає наявність у відповідних органів державної влади, що представляють Українську державу, органів Автономної Республіки Крим, які представляє спільні інтереси населення АРК, органів місцевого самоврядування, які представляють інтереси територіальної громади або кількох громад, публічно-владних повноважень. У Кодексі адміністративного судочинства України проведено класифікацію залежно від правової природи органу публічної влади на п'ять видів: державна служба, державна спеціалізована служба, державна політична служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, служба в органах місцевого самоврядування [10].

Фінансовий контроль у даній роботі розуміється як врегульована правовими нормами діяльність, здійснювана з використанням специфічних організаційно-правових форм і методів державними органами, спрямована на забезпечення фінансової дисципліни публічними службовцями, на виявлення правопорушень і вжиття заходів впливу щодо порушників, на виявлення причин і умов, що сприяють цим

правопорушенням, та на вжиття заходів до їх усунення.

Чинне законодавство України не визначає загального поняття “фінансовий контроль публічної служби”, окремі елементи цього складного багатоманітного явища містять ст. 13 Закону України “Про державну службу” [10], ст. 9 Закону України “Про боротьбу з корупцією” [1], ст.13 “Про службу в органах місцевого самоврядування” [2], глава 15-Б оновленого Кодексу України про адміністративні правопорушення [3], ст.ст. 5, 9-10 Закону України “Про засади запобігання та протидії корупції” [4] та інші акти.

Законодавство передбачає три види фінансового контролю: 1) декларування доходів; 2) повідомлення про відкриття валютного рахунку в іноземному банку; 3) щорічну публікацію відомостей про доходи, ціні папери, майно та вклади у банках. За порушення вимог перших двох видів фінансового контролю передбачено відповідальність.

*Декларування* являє собою офіційне повідомлення певних відомостей, передбачених державою, і є одним з обмежень, які встановлюються державою.

1 січня 2011 р. набрала чинності ст. 13 Закону України “Про державну службу” в такій редакції: “Особа, яка претендує на зайняття посади державного службовця третьої – сьомої категорій, передбачених статтею 25 цього Закону, подає за місцем майбутньої служби довідку органу державної податкової служби про подану декларацію про майновий стан і доходи (податкову декларацію). У декларації про майновий стан і доходи (податковій декларації) зазначаються відомості про доходи та зобов’язання фінансового характеру, в тому числі за кордоном, а також у додатку до податкової декларації зазначаються відомості стосовно членів сім’ї. Особа, яка претендує на зайняття посади державного службовця першої та другої категорій, повинна зазначити в податковій декларації також відомості про належні їй та членам її сім’ї нерухоме та цінне рухоме майно, вклади в банках і цінні папери. Декларація про майновий стан і доходи (податкова декларація) державним службовцем подається щорічно органу державної податкової служби за своєю податковою адресою. Порядок зберігання і використання довідок та цих відомостей встановлюється Кабінетом Міністрів України” [6].

Одночасно набрала чинності стаття 13 Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування”, згідно з якою особа, яка претендує на зайняття посади в органах місцевого самоврядування третьої – сьомої категорій, подає за місцем майбутньої служби довідку органу державної податкової служби про подану декларацію про майновий стан і доходи (податкову декларацію). У декларації про майновий стан і доходи (податковій декларації) зазначаються відомості про доходи та зобов’язання фінансового характеру, у тому числі за кордоном, а також у додатку до податкової декларації вказуються зазначені відомості стосовно членів сім’ї. Особа, яка претендує на зайняття посади в органах місцевого самоврядування першої та другої категорій, повинна зазначити в податковій декларації також відомості про належні їй та членам її сім’ї нерухоме та цінне рухоме майно, вклади в банках і цінні папери. Декларація про майновий стан і доходи (податкова декларація) подається посадовою особою органів місцевого самоврядування щорічно органу державної податкової служби за своєю податковою адресою [6].

Окрім цього декларуванню майнового стану і доходів підлягають такі особи:

- 1) народні депутати України (ст. 25 Закону України “Про статус народного депутата України”);
- 2) кандидати на пост Президента України Президент України (ст. 50 Закону України “Про вибори Президента України”);
- 3) кандидати на посаду Прем’єр-міністра України та членів Кабміну України (п. 4 ч.3 ст. 8, п.4 ч.5 ст.9 Закону України “Про Кабінет Міністрів України”);
- 4) судді (п.7 ч.4 ст.54 Закону України “Про судоустрій і статус суддів”) [6] та інші категорії публічних службовців.

Форма декларації про доходи публічних службовців затверджена наказом Мінфіну України від 06.03.1997 р. № 58 і складається із шести розділів [8]. Методичні рекомендації щодо заповнення державними службовцями та особами, уповноваженими на виконання функцій держави, декларації про доходи, зобов’язання фінансового характеру та майновий стан щодо себе та членів своєї сім’ї” затверджені наказом Мінфіну від 09.04.2001 р. № 175 [9].

Підлягають заповненню в декларації доходи, одержані (нараховані) з джерел в Україні та за її межами за рік. Ураховуючи положення Податкового кодексу дохід з джерелом їх походження з України – це будь-який дохід, отриманий резидентами або нерезидентами, у тому числі від будь-яких видів їх діяльності на території України (включаючи виплату (нарахування) винагороди іноземними роботодавцями), її континентальному шельфі, у виключній (морській) економічній зоні, у тому числі, але не виключно, доходи у вигляді:

- а) процентів, дивідендів, роялті та будь-яких інших пасивних (інвестиційних) доходів, сплачених резидентами України;
- б) доходів від надання резидентам або нерезидентам в оренду (користування) майна, розташованого в Україні, включаючи рухомий склад транспорту, приписаного до розташованих в Україні портів;
- в) доходів від продажу рухомого та нерухомого майна, доходів від відчуження корпоративних прав, цінних паперів, у тому числі акцій українських емітентів;
- г) доходів, отриманих у вигляді внесків та премій на страхування і перестраховування ризиків на території України;
- г) доходів страховиків-резидентів від страхування ризиків страхувальників-резидентів за межами

України;

д) інших доходів від діяльності, у тому числі пов'язаних з повною або частковою переуступкою прав та обов'язків за угодами про розподіл продукції на митній території України або на територіях, що перебувають під контролем митних органів (у зонах митного контролю, на спеціалізованих ліцензійних митних складах тощо);

е) спадщини, подарунків, вигащів, призів;

є) заробітної плати, інших виплат та винагород, виплачених відповідно до умов трудового та цивільно-правового договору;

ж) доходів від зайняття підприємницькою та незалежною професійною діяльністю.

Доходом, що отриманий з джерел за межами України, є будь-який дохід, отриманий резидентами, у тому числі від будь-яких видів їх діяльності за межами митної території України, включаючи проценти, дивіденди, роялті та будь-які інші види пасивних доходів, спадщину, подарунки, вигащі, призи, доходи від виконання робіт (надання послуг) за цивільно-правовими та трудовими договорами, від надання резидентам в оренду (користування) майна, розташованого за межами України, включаючи рухомий склад транспорту, приписаного до розташованих за межами України портів, доходи від продажу майна, розташованого за межами України, дохід від відчуження інвестиційних активів, у тому числі корпоративних прав, цінних паперів тощо; інші доходи від будь-яких видів діяльності за межами митної території України або територій, невідконтрольних митним органам [11].

Відповідно до наказів Мінфіну України [8; 9], до зобов'язань фінансового характеру, відомості про які мають бути відображені в декларації, належать зобов'язання щодо сплати внесків (платежів), виконання (здійснення) декларантом у звітному році на користь інших юридичних і фізичних осіб унаслідок укладання договорів: добровільного страхування, на додаткове пенсійне забезпечення, позики, найму, на утримання нерухомого майна та транспортних засобів, що знаходяться у приватній власності декларанта (членів його сім'ї). Декларуванню підлягають також відомості про нерухоме майно, що знаходиться у приватній власності; про транспортні засоби, що знаходяться в приватній власності; про вклади у банках, цінні папери та інші активи. Відомості, що містяться в деклараціях, є конфіденційними.

Публічним службовцям потрібно до 15 квітня, в установленому порядку подати повні і правдиві відомості про доходи та зобов'язання фінансового характеру. Згідно із статтею 30 Закону "Про державну службу", неподання або подання державним службовцем неповних чи неправдивих відомостей щодо його доходів, зобов'язань фінансового характеру та майновий стан є підставою для припинення державної служби, а також тягне за собою адміністративну відповідальність [1].

Відповідальність за порушення вимог фінансового контролю, тобто декларування доходів, передбачена також статтею 9 Закону України "Про боротьбу з корупцією", в якій зазначається, що "неподання або подання неповних чи неправдивих відомостей про доходи та зобов'язання фінансового характеру тягне за собою адміністративну відповідальність у вигляді штрафу від п'ятнадцяти до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і звільнення з посади чи інше усунення від виконання функцій держави, а також є підставою для відмови у призначенні на посаду та для позбавлення права балотуватися у депутати або на виборні посади в державні органи. Неподання або невчасне подання державним службовцем або іншою особою, уповноваженою на виконання функцій держави, відомостей про відкриття валютного рахунку в іноземному банку тягне за собою адміністративну відповідальність у вигляді штрафу від п'ятнадцяти до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і звільнення з посади чи інше усунення від виконання функцій держави". Одночасно ст.10 Закону України "Про засади запобігання та протидії корупції" встановлює зобов'язання публічних службовців подавати відомості про майно, доходи, витрати, зобов'язання фінансового характеру [5]. А ст. 212-28 КУпАП встановлює адміністративну відповідальність за порушення вимог фінансового контролю [4]. Особи, винні в порушенні законодавства про державну службу, несуть не тільки адміністративну, а й цивільну, кримінальну відповідальність згідно з чинним законодавством.

Законодавство про фінансовий контроль є складним і неоднозначним, існує багата судова практика притягнення винних до адміністративної відповідальності. Так, Держкомстатом протягом I півріччя 2010 р. у територіальних органах державної статистики зафіксовано одне правопорушення, пов'язане з корупцією, зазначене у статтях 6 та 9 Закону України "Про боротьбу з корупцією" (подання неповних чи неправдивих відомостей про доходи та зобов'язання фінансового характеру). Провідний спеціаліст-економіст, державний службовець VI категорії, під час декларування доходів, зобов'язань фінансового характеру та майнового стану за 2009 р. не вказав у декларації дохід, який він одержав у результаті здачі в оренду належної йому квартири, його притягнуто до адміністративної відповідальності і звільнено з роботи [11].

Другий вид фінансового контролю – повідомлення про відкриття валютного рахунку в іноземному банку.

У певних випадках неповідомлення про відкриття валютного рахунку в іноземному банку розглядається як корупційне порушення. Відповідно до вимог ч. 2 ст. 6 Закону України "Про боротьбу з корупцією", в разі відкриття валютного рахунку в іноземному банку суб'єкт корупційного правопорушення зобов'язаний у десятиденний строк письмово повідомити про це податкову службу із зазначенням номера рахунку і місцезнаходження іноземного банку. За неподання або несвоєчасне подання відомостей настає відповідальність [2].

Статтею 10 Закону України "Про засади запобігання та протидії корупції" встановлює зобов'язання

публічних службовців у десятиденний строк письмово повідомити про це орган державної податкової служби за місцем проживання із зазначенням номера рахунку і місцезнаходження банку-нерезидента [5]. А ст. 212-28 КУпАП встановлює адміністративну відповідальність за порушення вимог фінансового контролю [4].

Третій вид фінансового контролю – щорічна публікація відомостей про доходи, ціні папери, майно та вклади в банках. Такий вид контролю застосовується не до всіх категорій публічних службовців. Як правило, щорічна публікація запроваджується стосовно глави держави, генеральних прокурорів, вищих посадових осіб і суддів. В Україні планується запровадити такий вид контролю стосовно суддів. Так, стаття 54 Закону України від 07.07.2010 р. № 2453-VI “Про судоустрій і статус суддів” зобов’язує суддів подавати щорічно не пізніше 1 травня до Державної судової адміністрації України для оприлюднення на офіційному веб-сайті судової влади, ведення якого забезпечує Державна судова адміністрація України, копію декларації про майновий стан і доходи (податкової декларації), поданої до органу державної податкової служби за своєю податковою адресою. Декларація про майновий стан і доходи (податкова декларація) повинна містити відомості про доходи, цінні папери, нерухоме, цінне рухоме майно, вклади у банках, фінансові зобов’язання та про видатки судді, якщо разові видатки перевищують розмір його місячного заробітку. У додатку до податкової декларації вказуються зазначені відомості і стосовно членів його сім’ї та осіб, з якими він спільно проживає або пов’язаний спільним побутом.

Важливо відмітити, що підставою дисциплінарної відповідальності судді може стати неподання або несвоєчасне подання для оприлюднення декларації про майновий стан і доходи (податкової декларації), зазначення в ній завідомо неправдивих відомостей [6].

Позитивні результати цього виду фінансового контролю за кордоном дають можливість для визначення напрямків для його розвитку в нашій державі. Бажано окремим законодавчим актом визначити поняття та види фінансового контролю публічних службовців з подальшим внесенням змін до нормативно-правових актів. Такий захід стане дійсно ефективним механізмом протидії корупції лише з реалізацією суворої відповідальності за подання недостовірної інформації щодо доходів, а також відомості щодо участі в підприємницькій діяльності.

Проведення дослідження дало підстави для таких висновків. Публічна служба здійснюється в інтересах держави, регіону чи громади, тому цілісна система публічної служби повинна розподілятися на три рівні: загальнодержавний; регіональний; місцевий. На кожному рівні має бути встановлений механізм фінансового контролю публічної служби.

Новітнє антикорупційне законодавство [4; 5] та проект закону про державну службу [13] пов’язують поняття фінансового контролю у сфері проходження державної служби із “зобов’язанням державного службовця вчиняти відповідні дії фінансового характеру періодично”. У законах, які мають на меті врегулювати публічно-службові відносини та основи засади запобігання та протидії корупції в публічній і приватній сферах суспільних відносин, потрібно розширити законодавче розуміння фінансового контролю, оскільки він є діяльністю, спрямованою на забезпечення фінансової дисципліни публічними службовцями, на виявлення правопорушень та вжиття заходів впливу щодо порушників.

Цілком позитивною тенденцією в адаптації положень міжнародних конвенцій про боротьбу з корупцією до національного законодавства став проект закону про заходи державного фінансового контролю публічної служби, згідно з яким “державний фінансовий контроль публічної служби – це функція, відповідно до якої органи державної влади встановлюють відповідність видатків осіб, уповноважених на виконання функцій держави, членів їх сімей і близьких родичів, отримання доходом та іншим фінансовим інтересам, перевіряють правильність нарахування, повноту і своєчасність сплати податків і зборів (обов’язкових платежів), виявляють і запобігають виникненню фінансових конфліктів інтересів, фактів незаконного отримання благ особами, уповноваженими на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування” [14, с. 90–91]. У цьому законопроекті детально розписано порядок подання та зміст декларації, систему органів, що здійснюють державний фінансовий контроль, порядок його здійснення, основи відповідальності за порушення вимог цього нормативного акту.

Прийняття законопроекту про заходи державного фінансового контролю публічної служби сьогодні вважаємо передчасним, оскільки для системного ефективного регулювання державно-службових відносин слід дотримуватися такої послідовності: 1) реалізація концепції реформування системи державного управління, в рамках якої буде посилено контрольні функції щодо публічних службовців, запроваджено ефективні засоби боротьби із корупцією, забезпечено гласність і відкритість прийняття важливих державних рішень, окреслено нові моделі зв’язків з громадськістю, удосконалено механізми взаємодії органів державного управління з метою забезпечення прав людини і громадянина тощо. Це має відбуватися в межах реалізації Указу Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010 “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” [7]; 2) внесення змін і доповнень до Конституції України; 3) прийняття законів України про публічну (державну) службу, в якому потрібно модернізувати поняття “фінансовий контроль”; 4) прийняття закону про державний фінансовий контроль публічних службовців; 5) прийняття постанов Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України на виконання визначених положень; 6) введення в дію нових антикорупційних законів.

Отже, наведене свідчить, що вибір певної моделі фінансового контролю публічної служби в Україні є складним науковим і практичним завданням. Підґрунтям прийняття нового базового нормативного акту у

сфері фінансового контролю публічної служби має стати публічне обговорення цих проблем і проведення міждисциплінарних наукових досліджень.

#### Література:

1. Закон України “Про державну службу” // ВВР України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
2. Закон України “Про боротьбу з корупцією” від 5 жовтня 1995 р. // ВВР України. – 1995. – № 34. – Ст. 266.
3. Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування” // ВВР України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.
4. Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення” від 11 червня 2009 р. №1508-VI // ВВР України. – 2009. – № 46. – Ст. 699.
5. Закон України “Про засади запобігання та протидії корупції” від 11 червня 2009 р. № 1506-VI // ВВР України. – 2009. – № 45. – Ст. 691.
6. Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв’язку з прийняттям Податкового кодексу України” від 2 грудня 2010 р. № 2756-VI // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 92. – Т. 1. – Ст. 3249.
7. Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 94.
8. Наказ Мінфіну України “Про затвердження форми декларації про доходи, зобов’язання фінансового характеру та майновий стан державного службовця та особи, яка претендує на зайняття посади державного службовця” від 6 березня 1997 р. № 58 // Офіц. вісн. України. – 1997. – № 14. – С. 214.
9. Наказ Мінфіну України “Про затвердження Методичних рекомендацій щодо заповнення державними службовцями та особами, уповноваженими на виконання функцій держави, декларації про доходи, зобов’язання фінансового характеру та майновий стан державного службовця та особи, яка претендує на зайняття посади державного службовця, щодо себе та членів своєї сім’ї” від 9 квітня 2001 р. № 175. – Режим доступу : [http : www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
10. Кодекс адміністративного судочинства України // Уряд. кур’єр. – 2005. – № 153. – 17 серпня.
11. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 92. – Том 1. – Ст. 3248.
12. Аналітичний огляд випадків корупційних діянь та правопорушень, пов’язаних з корупцією, в органах державної статистики протягом I півріччя 2010 р. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>
13. Проект закону про державну службу. – Режим доступу : [http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art\\_id=145294&cat\\_id=140111&ctime=1226936583253](http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=145294&cat_id=140111&ctime=1226936583253)
14. Слухання у Комітеті на тему: “Антикорупційні аспекти забезпечення прозорості у публічному секторі” / Комітет Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією. – К. : СПД Москаленко О. М., 2009. – 128 с.

*Надійшла до редколегії 14.12.2010 р.*