

ВИМОГИ ЩОДО ДЕКЛАРУВАННЯ

МАЙНА, ДОХОДІВ, ВИТРАТ І ЗОБОВ'ЯЗАНЬ ФІНАНСОВОГО ХАРАКТЕРУ ТА ОПРИЛЮДНЕННЯ ДЕКЛАРАЦІЙ



Катерина Корко

головний спеціаліст відділу антикорупційної політики Департаменту антикорупційного законодавства та законодавства про правосуддя Міністерства юстиції України

Як відомо, обов'язок осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та посадових осіб юридичних осіб публічного права, які одержують заробітну плату за рахунок державного чи місцевого бюджету, щорічно до 1 квітня подавати за місцем роботи (служби) декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік встановлює стаття 12 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», яка набрала чинності 1 січня 2012 року.

Проте вперше норма стосовно декларування доходів та витрат державних службовців була закріплена в Законі України «Про державну службу», прийнятому 16 грудня 1993 року.

При цьому механізм реалізації зазначеної норми було визначено лише у постанові Кабінету Міністрів України «Про застосування статті 13 Закону України «Про державну службу» від 11 серпня 1995 року № 641, а форма такої декларації визначена ще пізніше наказом Міністерства фінансів України від 6 березня 1997 року № 58.

З огляду на вказане положення Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» (далі — Закон) стосовно подання декларації не можна назвати принципово новими, однак вони є більш ґрунтовними та деталізованими.

Зокрема, форма декларації вперше визначена на рівні закону, що у свою чергу сприяє забезпеченню реалізації принципу правової визначеності, оскільки виступає гарантією стабільності зазначеної форми.

Крім того, цей Закон на відміну від попереднього заклав основи розмежування понять «податкова декларація» та «декларація про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру».

Так, якщо головною метою податкової декларації є забезпечення контролю за повнотою та правильністю справляння податків і зборів, встановлених Податковим кодексом України, то декларація, передбачена Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції», подається з метою створення умов прозорості діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також виявлення та недопущення конфлікту інтересів у їх діяльності.

Саме тому особи, визначені у Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції», повинні декларувати не лише свій майновий стан, а й майновий стан членів сім'ї та більшість своїх значних за розмірами видатків.

При цьому до членів сім'ї Законом віднесено осіб, які перебувають у шлюбі, їхніх дітей, осіб, які перебувають під опікою і піклуванням, інших осіб, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом, мають взаємні права та обов'язки, у тому числі осіб, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі.

Разом з тим, Закон розширив коло суб'єктів подання декларації, до якого введено посадових осіб юридичних осіб публічного права, що одержують заробіт-

ну плату за рахунок державного чи місцевого бюджету.

Для з'ясування значення понять «юридична особа публічного права» та «посадова особа» слід виходити з положень Цивільного кодексу України та відповідної судової практики.

Так, Цивільний кодекс України визначає, що юридичною особою публічного права є особа, яка створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування.

У свою чергу щодо визначення поняття «посадова особа» необхідно зазначити, що, виходячи з правозастосовної практики, до кола таких осіб слід відносити тих, які виконують організаційно-розпорядчі або адміністративно-господарські функції.

Ідеться, зокрема, про керівників міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних, колективних чи приватних підприємств, установ і організацій, їх заступників, керівників структурних підрозділів (начальників цехів, завідуючих відділами, лабораторіями, кафедрами), їх заступників, осіб, які керують ділянками робіт (майстри, виконробы, бригадири тощо), а також начальників планово-господарських, постачальних, фінансових відділів і служб, завідувачів складами, магазинами, майстернями, ательє, їх заступників, керівників відділів підприємств, відомчих ревізорів та контролерів тощо.

Аналізуючи питання подання декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, неможливо залишити поза увагою питання виготовлення бланків декларації, а також порядок їх подання та зберігання.

Так, якщо питання виготовлення бланків не викликає труднощів, адже постановою Кабінету Міністрів України «Про виготовлення бланків декларації про май-

но, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру» від 8 лютого 2012 року № 64 встановлено, що бланки декларації виготовляються особами, які її заповнюють і подають, шляхом їх роздрукування або копіювання, то питання зберігання декларацій, на наш погляд, потребує подальшого унормування.

Законом встановлено, що декларація подається за місцем роботи (служби).

При цьому Порядок зберігання документів і використання відомостей, зазначених у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, та відомостей щодо відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 11 січня 2012 року № 16, чітко визначає, що декларації зберігаються в особових справах у кадрових підрозділах відповідних органів державної влади або органів місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права. З огляду на таке збирання, зберігання та організація процедури опублікування декларації має здійснюватися кадровим підрозділом відповідного державного органу, органу місцевого самоврядування або юридичної особи публічного права.

Проте серед суб'єктів подання декларації є також особи, для яких державний орган або орган місцевого самоврядування не є основним місцем роботи. Яскравим прикладом цього є депутати місцевих рад, серед яких є ті, для яких орган місцевого самоврядування не є основним місцем роботи або ж які є самозайнятими особами чи пенсіонерами.

Саме для них законодавець не дає чітких вказівок, як бути з поданням декларації та де її зберігати.

З урахуванням результатів аналізу правозастосовної практики щодо подання декларації, зокрема депутатами місцевих рад, які не працюють на постій-

ній основі у відповідній раді, до врегулювання цього питання на рівні законодавства, слушною вбачається практика подання декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру до кадрових підрозділів державних органів, підприємств, установ, організацій за місцем основної роботи, а для депутатів місцевих рад, які працюють в раді на постійній основі, є самозайнятими особами або пенсіонерами — подання декларацій до апаратів відповідних рад або апаратів їх виконавчих комітетів.

Окремої уваги заслуговує питання обов'язку оприлюднення окремими суб'єктами декларування відомостей, що містяться в декларації.

Ідеться про положення частини другої статті 12 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», яким встановлено, що відомості, зазначені у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік Президента України, Голови Верховної Ради України, народних депутатів України, Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України, Голови та суддів Конституційного Суду України, Голови та суддів Верховного Суду України, голів та суддів вищих спеціалізованих судів України, Генерального прокурора України та його заступників, Голови Національного банку України, Голови Рахункової палати, Голови та членів Вищої ради юстиції, членів Центральної виборчої комісії, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Голови та членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, керівників інших органів державної влади та їх заступників, членів колегіальних органів державної влади (комісій, рад), керівників органів місцевого самоврядування та їх заступників, підлягають оприлюдненню протягом 30 днів з дня їх подання шляхом опублікування в офіційних друкованих виданнях відпо-

відних органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Під час практичної реалізації вказаної норми необхідно також брати до уваги положення пункту 7 примітки до форми декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік, що додається до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», згідно з якими відомості щодо реєстраційного номера облікової картки платника податків або серії та номера паспорта громадянина України і щодо місцезнаходження об'єкта є інформацією з обмеженим доступом і не підлягають оприлюдненню.

Оскільки в декларації вищих посадових осіб держави, які підлягають опублікуванню, містяться також і відомості про членів сім'ї, неодноразово поставало питання про необхідність надання згоди членів сім'ї декларанта на опублікування відомостей щодо них.

У зв'язку з цим Конституційний Суд України у своєму Рішенні у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012 окремо роз'яснив, що збирання, зберігання, використання та поширення державою, органами місцевого самоврядування, юридичними або фізичними особами конфіденційної інформації про особу без її згоди є втручанням в її особисте та сімейне життя, яке допускається винятково у визначених законом випадках і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

Також у зазначеному Рішенні Конституційного Суду України наголошується на тому, що перебування особи на посаді, пов'язаній зі здійсненням функцій держави або органів місцевого самоврядуван-

ня, передбачає не тільки гарантії захисту прав цієї особи, а й додаткові правові обтяження. Публічний характер як самих органів — суб'єктів владних повноважень, так і їх посадових осіб, вимагає оприлюднення певної інформації для формування громадської думки про довіру до влади та підтримку її авторитету в суспільстві.

Стосовно джерел фінансування опублікування декларацій в офіційних друкованих виданнях слід зазначити: законодавцем не визначено джерел фінансування такого опублікування, що разом з відсутністю офіційних друкованих видань у деяких державних органах та органах місцевого самоврядування стає перепорою на шляху реалізації статті 12 Закону.

На нашу думку, до визначення на законодавчому рівні цього питання розміщення відомостей, зазначених у декларації, може бути здійснено на офіційних веб-сайтах відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування як альтернатива способу розміщення вказаних відомостей.

Загалом же, попри об'єктивно існуючі складнощі, система фінансового контролю, що продовжує будуватися, повинна стати ефективним механізмом запобігання корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування, надавши можливість уникати конфлікту інтересів, забезпечити прозорість діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування.

Насамкінець варто зазначити, що хоча перелік висвітлених проблем практичного застосування норм Закону є далеко не вичерпним, незабаром значна їх кількість знайде своє вирішення у процесі вдосконалення норм законодавства в рамках законопроектної роботи, яка здійснюється Міністерством юстиції у зв'язку з виконанням Орієнтовного плану законопроектних робіт на 2012 рік, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2011 року № 1345-р.