

**ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ЗДІЙСНЕННЯ
ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ****HISTORICAL AND LEGAL ASPECTS OF THE FORMATION AND DEVELOPMENT
OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL FOUNDATIONS
OF FINANCIAL CONTROL IN UKRAINE**

Пономаренко Є.О., аспірант кафедри міжнародного європейського права
та порівняльного правознавства

Навчально-науковий інститут права Сумського державного університету

Швагер О.А., к.ю.н.,

асистент кафедри міжнародного європейського права та порівняльного правознавства

Навчально-науковий інститут права Сумського державного університету

У статті досліджено історико-правові аспекти формування та розвитку адміністративно-правових засад здійснення фінансового контролю в Україні. Запропоновано авторський підхід до періодизації формування та розвитку адміністративно-правових засад здійснення фінансового контролю в Україні, що включає певні етапи. 1-й етап (1993–2008 роки) пов'язано із запровадженням фінансового контролю як одного із заходів, спрямованих на попередження корупції, у зв'язку із становленням національного антикорупційного законодавства: закріплення у Законі України «Про державну службу» 1993 року норми щодо декларування доходів державних службовців; прийняття Закону України «Про боротьбу з корупцією» 1995 року; закріплення у Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 року положення щодо декларування доходів посадових осіб місцевого самоврядування тощо. 2-й етап (2009–2013 роки) асоційовано із удосконаленням законодавства щодо здійснення фінансового контролю, пов'язане із розвитком національного антикорупційного законодавства: прийняття Законів України «Про засади запобігання та протидії корупції» 2009 року, «Про засади запобігання і протидії корупції» 2011 року; закріплення адміністративної відповідальності за порушення вимог фінансового контролю у Кодексі України про адміністративні правопорушення; внесення змін до Закону України «Про державну службу» 1993 року; запровадження Порядку 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 тощо. 3-й етап (2014 рік – до сьогодні) пов'язано з оновленням законодавства щодо здійснення фінансового контролю у зв'язку зі змінами вітчизняного антикорупційного законодавства: прийняття Законів України «Про запобігання корупції» 2014 року, «Про Національне антикорупційне бюро України» 2014 року; внесення змін до Законів України «Про державну службу» 1993 року та «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 року; утворення Національного агентства з питань запобігання корупції; запровадження Порядку формування, ведення та оприлюднення (надання) інформації Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, 2021 року тощо.

Ключові слова: фінансовий контроль, антикорупційне законодавство, запобігання корупції, декларація, суб'єкти декларування.

The article examines the historical and legal aspects of the formation and development of the administrative and legal foundations of financial control in Ukraine. The author's approach to the periodization of the formation and development of the administrative and legal foundations of financial control in Ukraine, which includes certain stages, is proposed. The 1st stage (1993–2008) is associated with the introduction of financial control as one of the measures aimed at preventing corruption, in connection with the formation of national anti-corruption legislation: enshrining in the Law of Ukraine «On Public Service» of 1993 the norms regarding declaration of income of civil servants; adoption of the Law of Ukraine «On Combating Corruption» of 1995; enshrining in the Law of Ukraine «On Service in Local Self-Government Bodies» of 2001, the provisions on declaration of income of local self-government officials, etc. The 2nd stage (2009–2013) is associated with the improvement of legislation on financial control, related to the development of national anti-corruption legislation: the adoption of the Laws of Ukraine «On Principles of Prevention and Counteraction of Corruption» of 2009, «On Principles of Prevention and Counteraction of Corruption» 2011; establishing administrative liability for violation of financial control requirements in the Code of Ukraine on Administrative Offenses; amending the Law of Ukraine «On Civil Service» of 1993; introduction of the Procedure for storing documents and using information specified in the declaration of property, income, expenses and obligations of a financial nature, and information on opening a foreign currency account in a non-resident bank institution, etc. The 3rd stage (2014 – until today) is related to the updating of the legislation on the implementation of financial control in connection with changes in domestic anti-corruption legislation: the adoption of the Laws of Ukraine «On Prevention of Corruption» in 2014, «On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine» in 2014 year; amending the Laws of Ukraine «On Civil Service» of 1993 and «On Service in Local Self-Government Bodies» of 2001; establishment of the National Agency for the Prevention of Corruption; introduction of the Procedure for the formation, maintenance and publication (provision) of information of the Unified State Register of Declarations of Persons Authorized to Perform the Functions of the State or Local Self-Government, 2021, etc.

Key words: financial control, anti-corruption legislation, prevention of corruption, declaration, subjects of declaration.

На сьогоднішній день у нашій країні фінансовий контроль став одним із потужних важелів на шляху протидії корупції. Першочергово це пояснюється тим, що декларування нормативно визначеним колом осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, своїх доходів, витратків, фінансових зобов'язань, оприлюднення інформації щодо їх майнового стану тощо є так званім індикатором прозорості функціонування системи органів публічної влади та їх представників. Водночас необхідно враховувати, що ефективність використання такого засобу у боротьбі з корупцією як фінансовий контроль багато у чому залежить від наяв-

ності законодавчого підґрунтя із врегулювання особливостей його застосування.

Метою статті є дослідження історико-правових аспектів формування та розвитку адміністративно-правових засад здійснення фінансового контролю в Україні.

Якщо розглядати особливості формування адміністративно-правових засад здійснення фінансового контролю в Україні в контексті його історичної складової, то необхідно враховувати, що цей процес був багатоглядним, а тому проходив певні етапи. Запровадження правового регулювання здійснення фінансового контролю на законодавчому рівні беззаперечно було пов'язане

із становлення та розвитком антикорупційного законодавства в Україні.

Першим кроком на шляху формування адміністративно-правових засад здійснення фінансового контролю стало прийняття першого в Україні спеціального антикорупційного закону – Закону України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 року № 356/95-ВР (нині втратив чинність). Таким чином, одночасно із формуванням національного антикорупційного законодавства вперше на законодавчому рівні було закріплено положення щодо фінансового контролю у ст. 6 Закону України «Про боротьбу з корупцією». Структурне розміщення цієї норми у Розділі II свідчило про те, що фінансовий контроль був віднесений законодавцем до заходів, спрямованих на попередження корупції, на рівні зі спеціальними обмеженнями щодо державних службовців та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави [1].

Зазначимо, що у діючому на той час Законі України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року № 3723-XII (втратив чинність, крім ст. 37) врегулюванню фінансового контролю було присвячено положення ст. 13, початкова назва якої була «Декларування доходів державних службовців». Зазначалося, що особа, яка претендує на зайняття посади державного службовця третьої – сьомої категорій, передбачених ст. 25 Закону, подає за місцем майбутньої служби відомості про доходи та зобов'язання фінансового характеру, в тому числі і за кордоном, щодо себе і членів своєї сім'ї. Особа, яка претендує на зайняття посади державного службовця першої і другої категорій, передбачених ст. 25 Закону, повинна подати також відомості про належні їй та членам її сім'ї нерухоме та цінне рухоме майно, вклади у банках і цінні папери. Зазначені відомості подаються державним службовцем щорічно, а порядок подання, зберігання і використання цих відомостей встановлюється Кабінетом Міністрів України [2]. Отже, суб'єктами декларування були особи, передбачені у ст. 25, яка налічувала сім категорій посад службовців.

Наступним кроком на шляху законодавчого закріплення правових засад фінансового контролю як засобу запобігання корупції стало прийняття Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III. У першій редакції даного законодавчого акту врегулюванню питань фінансового контролю була присвячена ст. 13, яка мала назву «Декларування доходів посадових осіб місцевого самоврядування». Від особи, яка претендувала на зайняття посади в органах місцевого самоврядування третьої – сьомої категорії, вимагалося надання за місцем майбутньої служби відомостей про доходи та зобов'язання фінансового характеру, у тому числі за кордоном, стосовно себе та членів своєї сім'ї. Натомість, якщо особа претендувала на зайняття посади в органах місцевого самоврядування першої – другої категорії, то вона повинна була надати також відомості про належне їй та її родині нерухоме та цінне рухоме майно, вклади у банках та цінні папери. Надання таких відомостей посадовою особою органів місцевого самоврядування вимагалося щорічно у порядку, встановленому законом [3].

У 2009 році національне антикорупційне законодавство зазнало вагомих змін, що не оминувало й закріплення нових адміністративно-правових засад фінансового контролю. Пов'язано це було із прийняттям нового антикорупційного закону – Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 11 червня 2009 року № 1506-VI (втратив чинність). Норми, в яких закріплювалися заходи щодо запобігання та протидії корупції, були виокремлено законодавцем у окремий Розділ II, серед яких питанням фінансового контролю було присвячено лише одну норму (ст. 10). У відповідності до ч. 1 ст. 10 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» на осіб, зазначених у п. 1 ч. 1 ст. 2 (особи, уповноважені на вико-

нання функцій держави або органів місцевого самоврядування) та пп. «а» – «г» п. 2 ч. 1 ст. 2 (особи, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування), покладався обов'язок подання відомостей про майно, доходи, витрати, зобов'язання фінансового характеру, у тому числі за кордоном, у порядку та обсягах, визначених законами та іншими виданими на їх основі нормативно-правовими актами [4]. Згідно ч. 2 ст. 10 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» у разі відкриття валютного рахунку в установі банку-нерезидента передбачалося, що особа, зазначена у п. 1 ч. 1 ст. 2 (особа, уповноважена на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування) та пп. «а» – «г» п. 2 ч. 1 ст. 2 (особа, яка прирівнюється до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування), була зобов'язана в десятиденний строк письмово повідомити про це орган державної податкової служби за місцем проживання із зазначенням номера рахунку і місцезнаходження банку-нерезидента [4].

Наступні зміни в антикорупційному законодавстві, в тому числі стосовно нормативного врегулювання адміністративно-правових засад фінансового контролю, відбулися у 2011 році у зв'язку із прийняттям Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 року № 3206-VI (втратив чинність). Основні засади фінансового контролю було закріплено законодавцем у ст. 12 цього нормативно-правового акту, що структурно розміщувалася у розділі II під назвою «Заходи, спрямовані на запобігання і протидію корупції». Зокрема, зазначена норма [5] містила положення щодо: терміну подання суб'єктами декларування декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік; термінів оприлюднення поданих декларацій на офіційному веб-сайті відповідного державного органу чи органу місцевого самоврядування; порядку зберігання документів і використання відомостей, зазначених у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру; особливостей перевірки фактів своєчасності подання декларацій; особливостей перевірки декларацій на наявність конфлікту інтересів; деяких питань перевірки достовірності зазначених у декларації відомостей; виявлення недостовірних відомостей, зазначених у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру тощо.

Із прийняттям Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» 2011 року відбулися вагомні зміни у національному адміністративно-деліктному законодавстві. Головним зведеним нормативно-правовим актом, яким визначено види адміністративних правопорушень (проступків), суб'єктів їх вчинення, об'єктів посягання, видів адміністративних стягнень тощо, був та залишається до сьогодні Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X. Згідно Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» від 7 квітня 2011 року № 3207-VI Особливу частину Кодексу України про адміністративні правопорушення було доповнено новою главою 13-А під назвою «Адміністративні корупційні правопорушення». Зокрема, це торкнулося й законодавчого закріплення особливостей адміністративної відповідальності за порушення вимог фінансового контролю [6].

Порядок зберігання декларацій та використання відомостей, зазначених у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, регулювався окремим підзаконним нормативним документом – Порядком зберігання документів і використання відомостей, зазначених у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, та відомостей щодо відкриття валютного рахунку в установі банку-нерези-

дента, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 11 січня 2012 року № 16 (втратив чинність). Положення цього Порядку стосувалися визначення механізму зберігання документів і використання відомостей, зазначених у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру суб'єктів декларування [7].

Національне законодавство у сфері протидії та боротьби з корупцією важливих перетворень зазнало у 2014 році, пов'язаних із прийняттям нового законодавчого акту – Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII [8]. Важливою новелою у новій версії Закону про боротьбу з корупцією стало те, що питанням здійснення фінансового контролю як засобу протидії корупції виділялася не одна норма (як це було у попередньому законодавчому акті), а вони стали більш детально регламентуватися положеннями, виділеними у окремий розділ – Розділ VII Закону України «Про запобігання корупції». Вагомі зміни торкнулися і визначення державного органу, уповноваженого на здійснення фінансового контролю. За новим антикорупційним законодавством [8], по-перше, було розширено перелік видів фінансового контролю (щодо своєчасності подання; щодо правильності та повноти заповнення; логічний та арифметичний контроль) (ч. 1 ст. 51¹), по-друге, повноваження із проведення всіх видів фінансового контролю та перевірки достовірності поданих декларацій закріплено за одним органом державної влади – Національним агентством з питань запобігання корупції (ст. ст. 51¹, 51³).

Окрему увагу слід звернути й на прийняття Закону України «Про очищення влади» від 16 вересня 2014 року № 1682-VII, що в якійсь мірі теж торкнулося формування адміністративно-правових засад фінансового контролю. Перелік посад, щодо яких здійснюються заходи з очищення влади (люстрації), розміщено у ч. 1 ст. 2, а у ч. 5 ст. 5 закріплено перелік відомостей, що підлягають перевірці [9].

Порушення вимог фінансового контролю, особливості здійснення якого викладено у нормах Розділ VII чинного Закону України «Про запобігання корупції», є фактичною підставою негативних наслідків для особи-правопорушника у вигляді притягнення до юридичної відповідальності. Правові засади адміністративної відповідальності за порушення фінансового контролю станом на сьогодні закріплено у ст. 172⁶ Кодексу України про адміністративні правопорушення [10].

Потребує уваги також запровадження Порядку формування, ведення та оприлюднення (надання) інформації Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, затвердженого наказом Національного агентства з питань запобігання корупції від 23 липня 2021 року № 448/21. Важливість цього правового документу у системі діючого законодавства зі здійснення фінансового контролю як засобу запобігання корупції полягає у тому, що ним визначається процедура формування, ведення та оприлюднення (надання) інформації Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [11].

Висновки. З огляду на здійснене дослідження історико-правових аспектів становлення національного антикорупційного законодавства та особливостей запровадження фінансового контролю як засобу запобігання корупції пропонуємо авторський підхід до *періодизації формування та розвитку адміністративно-правових засад здійснення фінансового контролю в Україні*, що включає наступні етапи:

1-й етап (1993–2008 роки) – запровадження фінансового контролю як одного із заходів, спрямованих на попередження корупції, у зв'язку із становленням національного антикорупційного законодавства: 1) закріплення

у першій редакції Закону України «Про державну службу» 1993 року норми щодо декларування доходів державних службовців; 2) прийняття Закону України «Про боротьбу з корупцією» 1995 року, в якому вперше закріплено положення щодо фінансового контролю як заходу, спрямованого на попередження корупції; 3) закріплення у першій редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 року положення щодо декларування доходів посадових осіб місцевого самоврядування.

2-й етап (2009–2013 роки) – удосконалення законодавства щодо здійснення фінансового контролю, пов'язане із розвитком національного антикорупційного законодавства: 1) прийняття Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» 2009 року, яким регламентувалися, зокрема, особливості фінансового контролю як заходу запобігання та протидії корупції; 2) прийняття Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» 2011 року, в якому були закріплені положення щодо суб'єктів декларування, термінів подання декларацій, об'єктів декларування, суб'єктів здійснення фінансового контролю, особливостей проведення перевірки декларацій тощо; 3) закріплення адміністративної відповідальності за порушення вимог фінансового контролю у Кодексі України про адміністративні правопорушення у зв'язку із доповненням його Особливої частини новою главою 13-А; 4) внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо декларування майна, доходів, витрат і зобов'язань фінансового характеру; 5) запровадження Порядку 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; 6) прийняття указу Президента України «Про Міністерство доходів і зборів України» 2013 року та постанови Кабінету Міністрів України «Про Державну фіскальну службу України» 2014 року, якими визначався правовий статус суб'єктів, до повноважень яких, зокрема, відносилось здійснення фінансового контролю як засобу запобігання корупції.

3-й етап (2014 рік – до сьогодні) – оновлення законодавства щодо здійснення фінансового контролю у зв'язку зі змінами вітчизняного антикорупційного законодавства: 1) прийняття Закону України «Про запобігання корупції» 2014 року, в якому питанням здійснення фінансового контролю як засобу протидії корупції присвячено норми окремого розділу; 2) внесення змін до Законів України «Про державну службу» 1993 року та «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 року щодо проведення фінансового контролю; 3) закріплення адміністративно-правових засад фінансового контролю у Законі України «Про очищення влади» 2014 року; 4) прийняття Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» 2014 року, яким врегульовано окремі питання порушення порядку і строків подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 5) утворення Національного агентства з питань запобігання корупції як центрального органу виконавчої влади із спеціальним статусом; 6) законодавче закріплення у Законі України «Про державну службу» від 2015 року обов'язку подання переможцем конкурсу на відповідну посаду державної служби декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 7) внесення змін та доповнень до Закону України «Про запобігання корупції» 2014 року, пов'язаних з особливостями фінансового контролю як засобу запобігання корупції, у зв'язку із прийняттям низки законодавчих актів; 8) запровадження Порядку формування, ведення та оприлюднення (надання) інформації Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, 2021 року тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про боротьбу з корупцією: Закон України від 05.10.1995 р. № 356/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 34. Ст. 266.
2. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-XII, ред. станом на 16.12.1993 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12/ed19931216>.
3. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III, ред. станом на 07.06.2001 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14/ed20010607>.
4. Про засади запобігання та протидії корупції: Закон України від 11.06.2009 р. № 1506-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2009. № 45. Ст. 691.
5. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07.04.2011 р. № 3206-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 40. Ст. 404.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення: Закон України від 07.04.2011 р. № 3207-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 41. Ст. 414.
7. Про затвердження Порядку 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: постанова Кабінету Міністрів України від 11.01.2012 р. № 16. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/16-2012-%D0%BF#n7>.
8. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.
9. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 р. № 1682-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 44. Ст. 2041.
10. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 80731-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додат. до № 51. Ст. 1122.
11. Про затвердження Порядку формування, ведення та оприлюднення (надання) інформації Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 23.07.2021 р. № 448/21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0986-21>.