

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2023.21.62>

Антоненко А.О.

аспірант

Запорізького національного університету

## ДЕКЛАРУВАННЯ МАЙНОВОГО СТАНУ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЯК ІНСТРУМЕНТ КОНТРОЛЮ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА

Одним із викликів сучасному світу є корупція, яка як системне деформуюче явище не тільки підриває фінансову систему, але й призводить до деградації моральних засад суспільства, підриву довіри до публічної влади та зниження іміджу держави на міжнародній арені. При цьому найбільші корупційні ризики мають місце в системі публічної служби, оскільки саме наділення осіб, уповноважених на виконання функцій держави, владними повноваженнями створює потенційні можливості для зловживання ними службовим становищем із метою отримання неправомірної вигоди.

Саме тому Антикорупційною стратегією України на 2021-2025 роки визначено наступні принципи, які мають враховуватися під час розгляду і прийняття законів Верховною Радою України, розроблення та впровадження антикорупційних програм публічних інституцій, а також у діяльності органів місцевого самоврядування:

1) оптимізація функцій держави та місцевого самоврядування, реалізація чого передусім передбачає: усунення дублювання повноважень різними органами; тимчасове припинення реалізації малоефективних повноважень, що супроводжуються високим рівнем корупції, до запровадження належних процедур, які мінімізуватимуть відповідні корупційні ризики; усунення випадків реалізації одним і тим самим органом повноважень, поєднання яких створює додаткові корупційні ризики;

2) цифрова трансформація реалізації повноважень органами державної влади та органами

місцевого самоврядування, прозорість діяльності та відкриття даних як основа для мінімізації корупційних ризиків у їх діяльності;

3) створення на противагу існуючим корупційним практикам більш зручних та законних способів задоволення потреб фізичних і юридичних осіб;

4) забезпечення невідворотності юридичної відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення, що створює додатковий стримувальний ефект для всіх суб'єктів правовідносин;

5) формування суспільної нетерпимості до корупції, утвердження культури доброчесності та поваги до верховенства права [1].

Протидія корупції здійснюється одночасно за допомогою запобігання та прискікання через сукупність відповідних механізмів. Одним із них є фінансовий контроль стосовно осіб, на яких покладено функції держави або місцевого самоврядування, який здійснюється за допомогою антикорупційного декларування. При цьому, за слушним зауваженням Т. О. Коломоєць, стосовно декларування публічних службовців можна стверджувати, що воно традиційно вважається одним з інструментів запобігання корупційним діянням у публічній службі, а аналіз законодавства різних країн, а також міжнародних нормативно-правових актів, дозволяє з упевненістю стверджувати, що цей різновид декларування (поширеними є назви «антикорупційне декларування», «електронне декларування публічних службовців», «майнове декларування» тощо) займає своє чільне місце серед усього інструментарію запобігання корупції [2, с. 500].

Слід наголосити, що базовою міжнародно-правовою нормою у аналізованій сфері є стаття 8 Конвенції ООН проти корупції, якою закріплено, що «кожна Держава-учасниця прагне ... впроваджувати заходи та системи, які зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації ... про позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції, активи та про суттєві подарунки або прибутки, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів стосовно їхніх функцій як державних посадових осіб» [3].

Таким чином, досліджуючи питання повної перевірки декларацій суб'єктів, наділених публічно-владними повноваженнями, першочерговим питанням є з'ясування базового поняття «декларування майнового стану публічних службовців як інструмент контролю».

Термін «декларація» (від латин. de-claratio, declaro – заявляю, оголошую, оповіщаю) у довідниковій літературі фактично вживається у двох значеннях: 1) як офіційна заява з приводу чогось, урочисте проголошення державою, урядом, партією, з'їздом і т. ін. яких-небудь принципів, положень, а також документ, у якому вони викладені (наприклад, Декларація про державний суверенітет України) [4]; 2) як передбачені внутрішньодержавними і міжнародно-правовими чи етичними нормами дії, оповіщення, повідомлення або надання за вимогою відповідним органам певної інформації (наприклад, Декларація про доходи) [5].

Похідним від терміну «декларація» у другому його значенні є термін «декларування», під яким узагальнено можна розуміти процедуру подання певних відомостей у встановленій законом формі.

Вичерпне поняття «майновий стан», на наш погляд, міститься у статті 46 Закону України «Про запобігання корупції» [6], в якій чітко вказано перелік відомостей, які повинні бути зазначені у декларації:

1) об'єкти нерухомості, що належать суб'єкту декларування та членам його сім'ї на праві приватної власності, включаючи спільну

власність, або знаходяться у них в оренді чи на іншому праві користування, незалежно від форми укладення правочину, внаслідок якого набуто таке право. Такі відомості включають: а) дані щодо виду, характеристики майна, місцезнаходження, дату набуття майна у власність, оренду або інше право користування, вартість майна на дату набуття його у власність, володіння або користування; б) у разі якщо нерухоме майно перебуває у спільній власності, про усіх співвласників такого майна вказуються відомості, зазначені у пункті 1 частини першої цієї статті, або найменування відповідної юридичної особи із зазначенням коду Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців. У разі якщо нерухоме майно перебуває в оренді або на іншому праві користування, про власника такого майна також вказуються відомості, зазначені у пункті 1 частини першої цієї статті, або найменування відповідної юридичної особи із зазначенням коду Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців [6, п. 2 ч. 1 ст. 46];

2) об'єкти незавершеного будівництва, об'єкти, не прийняті в експлуатацію або право власності на які не зареєстроване в установленому законом порядку, які: а) належать суб'єкту декларування або членам його сім'ї на праві власності відповідно до Цивільного кодексу України; б) розташовані на земельних ділянках, що належать суб'єкту декларування або членам його сім'ї на праві приватної власності, включаючи спільну власність, або передані їм в оренду чи на іншому праві користування, незалежно від правових підстав набуття такого права; в) повністю або частково побудовані з матеріалів чи за кошти суб'єкта декларування або членів його сім'ї [6, п. 2-1 ч. 1 ст. 46];

3) цінне рухоме майно, вартість якого перевищує 100 прожиткових мінімумів, встановлених для працездатних осіб на 1 січня звітного року, що належить суб'єкту декларування або членам його сім'ї на праві приватної власності, у тому числі спільної власності,

або перебуває в її володінні або користуванні незалежно від форми правочину, внаслідок якого набуто таке право [6, п. 3 ч. 1 ст. 46];

4) цінні папери, у тому числі акції, облигації, чеки, сертифікати, векселі, що належать суб'єкту декларування або членам його сім'ї, з відображенням відомостей про вид цінного папера, його емітента, дату набуття цінних паперів у власність, їх загальну кількість та номінальну вартість одного цінного папера на дату набуття. У разі набуття прав на пакет цінних паперів одного виду та одного емітента внаслідок укладення суб'єктом декларування або членом його сім'ї кількох правочинів датою набуття є дата останнього такого правочину [6, п. 4 ч. 1 ст. 46];

5) інші корпоративні права, що належать суб'єкту декларування або членам його сім'ї, із зазначенням найменування кожного суб'єкта господарювання, його організаційно-правової форми, коду Єдиного державного реєстру підприємств і організацій України, частки у статутному (складеному) капіталі товариства, підприємства, організації у грошовому та відсотковому вираженні [6, п. 5 ч. 1 ст. 46];

6) нематеріальні активи, що належать суб'єкту декларування або членам його сім'ї, у тому числі об'єкти права інтелектуальної власності, що можуть бути оцінені в грошовому еквіваленті, криптовалюти. До відомостей щодо нематеріальних активів включаються дані про вид та характеристики таких активів, вартість активів на момент виникнення права власності, а також про дату виникнення права на них [6, п. 6 ч. 1 ст. 46];

7) отримані доходи суб'єкта декларування або членів його сім'ї, у тому числі доходи у вигляді заробітної плати (грошового забезпечення), отримані як за основним місцем роботи, так і за сумісництвом, гонорари, дивіденди, проценти, роялті, страхові виплати, аліменти, благодійна допомога, пенсія, доходи від відчуження цінних паперів та корпоративних прав, подарунки, а також соціальні виплати та субсидії у разі виплати їх у грошовій формі та інші доходи [6, п. 7 ч. 1 ст. 46];

8) наявні у суб'єкта декларування або членів його сім'ї грошові активи, у тому числі готівкові кошти, кошти, розміщені на банківських рахунках або які зберігаються у банку, внески до кредитних спілок та інших небанківських фінансових установ, кошти, позичені третім особам, поворотна фінансова допомога, надана третім особам, та кошти, які не сплачені третіми особами і строк сплати яких настав відповідно до умов правочину або рішення суду, а також активи у дорогоцінних (банківських) металах. Відомості щодо грошових активів включають дані про вид, розмір та валюту активу, а також найменування та код Єдиного державного реєстру підприємств і організацій України установи, в якій відкриті відповідні рахунки або до якої зроблені відповідні внески [6, п. 8 ч. 1 ст. 46];

9) банківські та інші фінансові установи, у тому числі за кордоном, в яких у суб'єкта декларування або членів його сім'ї відкриті рахунки [6, п. 8-1 ч. 1 ст. 46];

10) фінансові зобов'язання суб'єкта декларування або членів його сім'ї, у тому числі отримані кредити, позики, зобов'язання за договорами лізингу, розмір сплачених коштів у рахунок основної суми позики (кредиту) та процентів за позикою (кредитом), залишок позики (кредиту) станом на кінець звітнього періоду, зобов'язання за договорами страхування та недержавного пенсійного забезпечення [6, п. 9 ч. 1 ст. 46];

11) видатки, а також будь-які інші правочини, вчинені у звітному періоді, на підставі яких у суб'єкта декларування виникає або припиняється право власності, володіння чи користування, у тому числі спільної власності, на нерухоме або рухоме майно, нематеріальні та інші активи [6, п. 10 ч. 1 ст. 46];

12) посаду чи роботу, що виконується або виконувалася за сумісництвом: дані про займану посаду чи роботу (оплачувану чи ні), що виконується за договором (контрактом), найменування юридичної чи фізичної особи, в якій (яких) особа працює або працювала за сумісництвом [6, п. 11 ч. 1 ст. 46].

Проаналізувавши відповідні положення, можна констатувати, що у декларації публічних службовців повинні бути зазначені як активи, так і пасиви його та членів його сім'ї, що і обґрунтовує нашу позицію щодо правомірності вживання щодо декларування терміну не «доходи» (яке характерно для податкових відносин), а майновий стан.

Пропонуємо під терміном «декларування майнового стану публічних службовців» розуміти процедуру подання певних відомостей щодо доходів, наявного майна та видатків публічного службовця та членів його сім'ї у встановленій законом формі.

З урахуванням того, що статтею 51-1 Закону України «Про запобігання корупції» [6] передбачено проведення щодо декларацій, поданих суб'єктами декларування, таких видів контролю як: 1) щодо своєчасності подання; 2) щодо правильності та повноти заповнення; 3) логічний та арифметичний контроль, потребує з'ясування зміст базового терміну «контроль».

Як зазначає А. О. Селіванов, контроль – поняття, яке у законодавстві та інших нормативно-правових актах етиміологічно означає перевірку виконання, дотримання чи досягнення, інспектування визначених завдань та отримання результатів у будь-яких сферах державної діяльності та функціонуванні місцевого самоврядування. Контроль здійснюється як функція органу, установи і організації або уповноваженої посадової особи, в обов'язки яких входить застосування контрольних повноважень і встановлення відповідальності осіб, у випадках виявлення фактів відхилення (невиконання) від завдань та мети, за наявності наданої достатньої мотивації, ресурсів, а також засобів їх досягнення [7, с 445].

На думку більшості вчених-адміністративістів контроль характеризується нормативною визначеністю, що передбачає його властивість бути універсальним правовим засобом, який спрямований на: а) встановлення зобов'язання суб'єкта публічного адміністрування здійснювати певні контрольні

повноваження (тобто йде мова про контролюючий орган у певній сфері); б) систематичний збір, аналіз і використання інформації про стан дотримання законодавства певним суб'єктом; в) повноважності суб'єкта публічного адміністрування здійснювати контроль за правовими актами, як умови правозастосування або бездіяльності.

Також контроль розглядається як метод адміністрування і в цьому аспекті використовується термін адміністративно-правовий контроль, ознаками якого є: 1) мета – перевірка виконання об'єктами публічного управління вимог адміністративно-правових режимів, визначених законодавством; 2) він здійснюється на основі законодавства та у випадках, передбачених останнім; 3) під час його здійснення публічна адміністрація виявляє недоліки в адміністративно-правовому регулюванні суспільних відносин, вимагає від суб'єктів публічного управління усунення виявлених порушень, формулюючи відповідні приписи; 4) він передбачає виявлення осіб та усунення обставин, які можуть негативно вплинути на забезпечення прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб [7, с. 448-449].

Вживання терміну «інструмент» замість терміну «метод» обумовлено загальною тенденцією розвитку сучасного адміністративного права, коли під терміном «інструмент» розуміється зовнішній вираз однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, реалізований у межах суворой відповідності визначеної законом компетенції з метою досягнення бажаного для публічного адміністрування результату та характеризується такими ознаками: а) є зовнішнім виразом форми адміністративної діяльності публічної адміністрації; б) відображає правову динаміку публічного адміністрування; в) залежить від змісту компетенцій суб'єктів публічної адміністрації; г) зумовлений реалізацією адміністративних обов'язків суб'єктів публічної адміністрації; д) його вибір зумов-

люється специфікою поставленої мети щодо певного об'єкта публічного впливу, що встановлює найбільш ефективний варіант діяльності [8, с. 143-144].

Також хотілося б наголосити, що ми спеціально не вживаємо термін «фінансовий контроль», оскільки правовідносини у досліджуваній сфері регулюються нормами адміністративного, податкового (фінансового) та кримінального права. Окрім того не можна применшувати і роль суддівського контролю у випадку притягнення публічного службовця до кримінальної чи адміністративної відповідальності. Саме таке розмаїття видів контролю і дозволяє стверджувати, що декларування майнового стану публічних службовців є міжгалузевим правовим інститутом, в якому кожній галузі законодавства відведено свою роль.

Ю. О. Рева, предметно досліджуючи антикорупційне декларування, зазначає, що як інститут права антикорупційне декларування являє собою систему відносно відокремлених від інших і пов'язаних між собою правових норм, що регулюють обов'язок особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, подавати електронну декларацію на визначених стадіях проходження служби, якої пов'язано з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; визначають повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції щодо прийняття та перевірки електронних декларацій; встановлюють відповідальність за порушення умов антикорупційного декларування; детермінують процедуру подання електронних декларацій та їх верифікацію. При цьому особливостями цього інституту є: 1) його міжгалузевий характер,

оскільки норми, які належать до цього інституту, регулюють різні види суспільних відносин; 2) складний характер, тому що охоплює як норми міжнародного адміністративного права, так і норми національного законодавства; 3) наявність як регулятивних, так і охоронних норм; 4) соціальна орієнтованість, спрямована на наближення конституційного ідеалу правової, демократичної держави до об'єктивної реальності [9, с.222].

У сучасній адміністративно-правовій доктрині антикорупційне декларування розглядається як основний засіб фінансового контролю у сфері запобігання корупції, що має вираження у сукупності дій виключно щодо подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, їх облік та оприлюднення [9, с. 49]. Такий підхід базується на положеннях Закону України «Про запобігання корупції», розділом VII якого передбачено такі основні заходи фінансового антикорупційного контролю: 1) подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, облік та оприлюднення декларацій; 2) контроль та перевірка декларацій; 3) моніторинг способу життя суб'єктів декларування [6].

З урахуванням проведеного дослідження та з'ясування змісту складових аналізованої проблематики та загальною тенденцією антикорупційного законодавства країн світу у подальшому вважаємо доцільним вживати термін «антикорупційне декларування», під яким пропонуємо розуміти процедуру подання певних відомостей щодо доходів, наявного майна та видатків публічного службовця та членів його сім'ї у встановленій законом формі.

### Анотація

Стаття присвячена загальнотеоретичній характеристиці декларування майнового стану публічних службовців. З'ясовано зміст понять «декларація», «декларування», «майновий стан», «інструмент контролю».

Констатовано, що у декларації публічних службовців повинні бути зазначені як активи, так і пасиви його та членів його сім'ї, що і обґрунтовує позицію щодо правомірності вживання щодо декларування терміну не «доходи» (яке характерно для податкових відносин), а майновий стан.

Запропоновано під терміном «декларування майнового стану публічних службовців» розуміти процедуру подання певних відомостей щодо доходів, наявного майна та видатків публічного службовця та членів його сім'ї у встановленій законом формі.

Наголошено, що доцільним є вживання терміну «інструмент контролю», а не терміну «інструмент фінансового контролю», оскільки правовідносини у досліджуваній сфері регулюються нормами адміністративного, податкового (фінансового) та кримінального права. Окрім того не можна применшувати і роль суддівського контролю у випадку притягнення публічного службовця до кримінальної чи адміністративної відповідальності. Саме таке розмаїття видів контролю і дозволяє стверджувати, що декларування майнового стану публічних службовців є міжгалузевим правовим інститутом, в якому кожній галузі законодавства відведено свою роль.

З урахуванням проведеного дослідження та загальною тенденцією антикорупційного законодавства країн світу вбачається доцільним використовувати загальнозживаний термін «антикорупційне декларування», який фактично є синонімічним терміну «декларування майнового стану публічного службовця», під яким запропоновано розуміти процедуру подання певних відомостей щодо доходів, наявного майна та видатків публічного службовця та членів його сім'ї у встановленій законом формі.

**Ключові слова:** публічний службовець, майновий стан, декларація, інструмент контролю, антикорупційне декларування.

## **Antonenko A.O. Declaration of property status of public servants as a control tool: general theoretical characteristics**

### **Summary**

The article is devoted to the general theoretical characteristics of declaring the property status of public servants. The content of the concepts of “declaration”, “declaration”, “property status”, “instrument of control” is clarified.

It is stated that the declaration of public servants must indicate both assets and liabilities of him and his family members, which substantiates the position on the legitimacy of using the term not “income” (which is typical for tax relations), but property status in relation to the declaration.

It is proposed to understand the term “declaring the property status of public servants” as a procedure for submitting certain information on income, available property and expenses of a public servant and his family members in the form established by law.

It is emphasized that it is expedient to use the term “instrument of control”, and not the term “instrument of financial control”, since legal relations in the area under study are regulated by the norms of administrative, tax (financial) and criminal law. In addition, the role of judicial control in the case of bringing a public servant to criminal or administrative responsibility should not be underestimated. It is this variety of types of control that allows us to assert that the declaration of property status of public servants is an intersectoral legal institution, in which each branch of legislation has its own role.

Taking into account the conducted research and the general trend of anti-corruption legislation of the countries of the world, it seems appropriate to use the commonly used term “anti-corruption declaration”, which is actually synonymous with the term “declaration of property status of a public servant”, which is proposed to be understood as the procedure for submitting certain information on income, available property and expenses of a public servant and his family members in the form established by law.

**Key words:** public servant, property status, declaration, control instrument, anti-corruption declaration.

**Список використаних джерел:**

1. Антикорупційна стратегія на 2021-2025 роки: затверджено Законом України від 20 червня 2022 р. № 2322-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text>.
2. Коломоець Т. О. Антикорупційне декларування як інструмент запобігання корупції в публічній службі: видове розмаїття, закріплене в законодавстві країн світу. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2021. № 3. Том 32 (71). С. 50.
3. Конвенція ООН проти корупції. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text).
4. Декларація// Великий тлумачний словник сучасної української мови. URL: <https://slovnyk.me/dict/vts/%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D1%80%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F>
5. Декларація // Економічна енциклопедія. URL: [https://slovnyk.me/dict/economics\\_encyclopedia/%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D1%80%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F](https://slovnyk.me/dict/economics_encyclopedia/%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D1%80%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F)
6. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.
7. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Т. 5 : Адміністративне право / редкол. : Ю. П. Битяк (голова) та ін. ; Нац. академ. прав. наук України; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; Нац. Юрид. Ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2020. 960 с.
8. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О. та ін. / за заг. ред. В. Галунька, О. Правотворової. Видання третє. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2020. 584 с.
9. Рева Ю. О. Антикорупційне декларування: теорія, правове регулювання, практика. Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081. Право. Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2020. 228 с.