

# Пропозиції законодавчих ЗМІН

*Розробка автоматизованої системи  
перевірки факту подання декларації*

Олександр Мельниченко  
Олександр Волошин



Цей проект фінансується  
Європейським союзом



Цей проект реалізується Фондом  
Інновацій та Розвитку

*Ці пропозиції (policy paper) підготовлено на основі матеріалів досліджень, які були проведені громадськими детективами Проекту «Підтримка запобігання корупції та проведення розслідувань шляхом залучення громадськості на місцевому рівні» (WikiInvestigation), що реалізується Фондом Інновацій і Розвитку та фінансується програмою Європейського Союзу «Підтримка громадянського суспільства, місцевої влади та прав людини в Україні».*

*Ці пропозиції до законодавчих змін націлені законодавче регулювання створення та, впровадження та управління автоматизованою системою перевірки факту подання декларацій з метою сприяння подальшому зростанню прозорості та підзвітності публічного сектору.*

*Основними адресатами цього дослідження є Національне агентство з питань запобігання корупції України, Верховна Рада України, Кабінет міністрів України, Центральна виборча комісія України, Державна податкова служба України.*



Цей проект фінансується  
Європейським союзом



Цей проект реалізується Фондом  
Інновацій та Розвитку

## Визначення проблеми

На сьогодні в Україні відсутній ефективний механізм перевірки факту подання всіх необхідних декларацій особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Так, у ст. 45 ЗУ «Про запобігання корупції»<sup>1</sup> закріплено обов'язок осіб, перелік яких наведено у пункті 1, підпунктах "а" і "в" пункту 2, пункті 5 частини першої статті 3 цього ж Закону щорічно до 1 квітня подавати шляхом заповнення на офіційному веб-сайті Національного агентства декларацію особи<sup>2</sup>, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (далі - декларація), за минулий рік за формою, що визначається Національним агентством з питань запобігання корупції (далі - НАЗК).

Додатково, положеннями ст. 45 ЗУ «Про запобігання корупції» визначено вимоги стосовно подання інших типів декларацій (декларації кандидатів на посаду, уточнені декларації, декларації перед звільненням тощо), а також строки та правила, які стосуються подання декларацій.

Порушення вимог щодо подання декларацій є правопорушеннями, за вчинення яких суб'єкта декларування може бути притягнуто як до адміністративної, так і до кримінальної відповідальності.

У разі виявлення правоохоронними органами факту несвоєчасного подання декларації, особі загрожує притягнення до адміністративної відповідальності (штраф від 50 до 100 неоподаткованих мінімумів доходів громадян – тобто від 850 до 1700 гривень) у разі відсутності поважних причин несвоєчасного подання декларації (наприклад, хвороба, відрядження, мобілізація) – *стаття 172-6 КУпАП*<sup>3</sup>.

У разі виявлення правоохоронними органами факту умисного неподання декларації, особі загрожує притягнення до адміністративної відповідальності (штрафом від 2500 до 3000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян – тобто від 42500 до 51000 гривень - або громадськими роботами на строк від 150 до 240 годин, або позбавленням волі на строк до 2 років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 3 років) – *стаття 366-1 ККУ*.

Відповідно до п. 8 ч. 1 ст. 11 ЗУ “Про запобігання корупції”, здійснення контролю та перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зберігання та оприлюднення таких декларацій, проведення моніторингу способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого

<sup>1</sup>Закон України «Про запобігання корупції» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#n1061>

<sup>2</sup> Затверджена форма декларації - <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0960-16#n4>

<sup>3</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення



самоврядування, відноситься до повноважень НАЗК.

Однак ефективність виконання НАЗК функції контролю за своєчасним поданням декларацій викликає значні сумніви. Це підтверджується серією розслідувань громадських детективів WikiInvestigation, якими було перевірено наявність річних декларацій депутатів місцевих рад по всій Україні. Результати виявилися досить невтішними.

Всього громадськими громадськими детективами було перевірено<sup>4</sup> понад 30 000 депутатів місцевих рад та виявлено, що 4 687 з них не подали декларацій про доходи.

Практично в кожній з перевірених місцевих та сільських рад виявилися депутати, які не подали декларації про майно, тим самим порушуючи вимоги законодавства.

При цьому, проведене розслідування дозволило також виділити цікаві особливості в порушенні законодавства щодо подання декларацій. Так, частиною депутатів обов'язок подання декларації ігнорувався постійно - такі депутати впродовж своєї каденції не подавали жодної декларації, однак більшість депутатів подавали декларацію у перший рік каденції, а в наступні роки почали ігнорувати необхідність декларування. Пояснити подібну тенденцію можливо тим, що депутати побачили безкарність за неподання, а тому вирішили, що в поданні декларацій немає ніякого сенсу.

Подібна тенденція знову доводить необхідність покращення роботи НАЗК у цій сфері, оскільки, станом на 1 квітня 2019 року Національне агентство затвердило всього 114<sup>5</sup> обґрунтованих висновків за фактами умисного неподання декларацій (за аналогічний період 2018 року – 10). Крім цього, з початку року складено 183 адмінпротоколи за порушення вимог фінансового контролю (за аналогічний період 2018 року – 9). 60 із цих протоколів складені за фактами несвоєчасного подання декларацій, а 123 – за фактами неповідомлення або несвоєчасного повідомлення про суттєві зміни у майновому стані. 2 протоколи стосувались народних депутатів України, 93 – депутатів сільських, міських та обласних рад, 2 – складені стосовно заступника Міністра, 15 – щодо працівників суддівської гілки влади, 12 – щодо прокурорсько-слідчих працівників, 9 – стосовно працівників ДФС, 21 – щодо керівників державних підприємств, 29 – стосовно державних службовців різних категорій.

Зважаючи на величезну кількість депутатів міських рад (відповідно до інформації з сайту Центральної виборчої комісії України, лише під час місцевих виборів 2015 року було обрано 113579 депутатів<sup>6</sup>), та значну кількість порушників (за даними проведеного WikiInvestigation аналізу понад 30 000 депутатів, було встановлено, що приблизно 15%

<sup>4</sup> Платформа [Wikiinvestigation](https://www.wikiinvestigation.org/)

<sup>5</sup> Офіційний сайт НАЗК <https://nazk.gov.ua/uk/departament-perevirky-deklaratsij-ta-monitoringu-sposobu-zhyttya/novyny/>

<sup>6</sup> [https://www.cvk.gov.ua/pls/vm2015/pvm002pt001f01=100pt00\\_t001f01=100.html](https://www.cvk.gov.ua/pls/vm2015/pvm002pt001f01=100pt00_t001f01=100.html)



Цей проект фінансується  
Європейським союзом



Цей проект реалізується Фондом  
Інновацій та Розвитку

депутатів не подали всі необхідні річні декларації), можна припустити наявність близько 17000 депутатів-порушників (якщо виявлене подібне співвідношення порушників до всіх депутатів виявиться актуальним для всіх регіонів). При цьому кількість протоколів НАЗК стосовно неподання або несвоєчасного подання демонструє вірогідність депутату “бути виявленим” у розмірі менше ніж 1%.

І це результати перевірки депутатів місцевих рад, зважаючи на загальне коло суб'єктів, можна стверджувати, що проблема перевірки факту подання декларацій є нагальною, та такою, що вимагає негайних рішень, особливо зважаючи на значний запит українського суспільства на приведення антикорупційних стандартів до міжнародного рівня, який спостерігається з 2014 року.

Попри значну кількість виявлених громадськими детективами WikiInvestigation ознак правопорушень, які стосуються декларування, здійснення громадського контролю у цій сфері значно ускладнюється у зв'язку з багатьма чинниками, такими як:

- Відсутність вичерпного переліку осіб, які мали б подавати декларації. Хоча Законом України “Про запобігання корупції” визначено ознаки суб'єктів, які мають подавати декларації, відсутність переліку чи реєстру осіб, які зобов'язані подавати декларації значно ускладнює можливості пошуку ймовірних порушників вимог щодо декларування.

- Відсутність навіть вичерпного переліку органів державної влади, місцевого самоврядування та інших юридичних осіб публічного права, посадові особи яких мають обов'язок подавати декларації.

- Оскільки декларації заповнюються особисто, “вручну”, а не автоматизовано, під час проведення розслідування WikiInvestigation було виявлено велику кількість орфографічних помилок під час заповнення депутатами декларацій (особливо - при написанні прізвищ, імен та по-батькові).

- НАЗК не має програмного забезпечення для автоматизованої перевірки факту подання декларації. Так, починаючи з 2019 року НАЗК використовує автоматизовану перевірку вже поданих декларацій <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-12-faktiv-yaki-treba-znaty-pro-avtomatyzovanu-systemu-perevirky-deklaratsij/>, однак встановити сам факт подання чи неподання декларації наразі неможливо.

Всі вищезазначені чинники зумовлюють доцільність пошуку швидких та ефективних рішень окресленої проблеми.



Цей проект фінансується  
Європейським союзом



Цей проект реалізується Фондом  
Інновацій та Розвитку

## Міжнародний досвід

Впровадження електронної системи декларування в Україні стало кроком вперед у боротьбі з корупційною діяльністю. Однак наразі існує проблема масового неподання декларацій чиновниками, зокрема депутатами місцевих рад. Однією із ймовірних причин, що призвели до такої ситуації, є відсутність ефективного механізму перевірки факту подання е-декларацій.

Беручи до уваги міжнародний досвід, а також аналітичні дані та пропозиції, розроблені Групою Світового Банку, можемо зазначити, що доцільним для вирішення вищезгаданої проблеми є впровадження автоматичного механізму перевірки факту подання е-декларацій.

Як зазначено у дослідженні опублікованому Світовим Банком, однією з бажаних переваг електронної системи декларування повинно стати можливість автоматичної перевірки своєчасного подання декларантами, які вже були зареєстровані у відповідній системі. Окрім того, у разі неподання чиновниками своїх декларацій електронна система повідомлятиме про це певний виконавчий орган у сфері антикорупційної діяльності. Аби визначити несвоєчасні подання система автоматично прикріплюватиме часові маркери (позначки) до поданих документів.<sup>7</sup>

Цікавою практикою є приклад Франції. У 2016 році Вищий орган з питань прозорості у державних справах, створений на виконання закону про прозорість у державних справах,<sup>8</sup> розробив та запровадив програму щодо управління деклараціями, що були подані за допомогою мережі Інтернет — *Ulysse*. Цей модуль дозволяє значно спростити та посилити перевірку як самого факту подачі декларацій, так і змісту декларацій в цілому. Програма автоматизує декілька завдань, що полегшує контроль за зобов'язаннями щодо розкриття інформації. Зокрема модуль обчислює терміни подання декларацій для різних державних службовців, аналізуючи їх дату призначення на відповідну посаду, термін перебування на ній, а також вказує на пропущені дедлайни.

*Ulysse* розміщено на серверах Вищого органу з питань прозорості, і виключно його співробітникам відкритий доступ до отриманої інформації. Таким чином виявляються як особи, що несвоєчасно подали декларації, так і ті, хто взагалі не подали їх.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> E-filing Asset Declarations Benefits and Challenges - [Електронний документ]. - Режим доступу: <http://documents.worldbank.org/curated/en/448191561650076794/pdf/E-filing-Asset-Declarations-Benefits-and-Challenges.pdf>

<sup>8</sup> Official Journal of the French Republic (JORF) no. 0238 of 12 October 2013, page 16829 - [Електронний документ]. - Режим доступу: [https://www.legifrance.gouv.fr/Media/Traductions/English-en/1\\_2013\\_907\\_en\\_2013\\_10\\_13](https://www.legifrance.gouv.fr/Media/Traductions/English-en/1_2013_907_en_2013_10_13)

<sup>9</sup> Ibid 1.



В Індонезії існує подібна система перевірки факту подання е-декларацій посадовими особами. Із 2017 року усі державні органи вносять до електронної системи Комісії з ліквідації корупції (КЛК) список співробітників, які підлягають декларуванню, відповідно до національного законодавства. Після чого декларанти зобов'язані протягом певного періоду внести відомості про себе у запропоновану електронну форму. У разі незаповнення ними е-декларації, система позначає особу, декларація якої відсутня. Перевірка позначених осіб здійснюється персоналом КЛК.

Окрім того, цікавим є факт, що значна роль відводиться громадянському суспільству: зокрема, громадяни мають право повідомити КЛК про невключення у список декларантів особи, яка відповідно до закону мала б подавати декларацію.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> UNODC Income and Asset Declaration Systems in Indonesia. Country analysis - [Електронний документ]. - Режим доступу: [https://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/topics/anti-corruption/Indonesia\\_Asset\\_declaration\\_systems\\_Country\\_report\\_.pdf](https://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/topics/anti-corruption/Indonesia_Asset_declaration_systems_Country_report_.pdf)



Цей проект фінансується  
Європейським союзом



Цей проект реалізується Фондом  
Інновацій та Розвитку

## Шляхи вирішення проблеми

Шляхи усунення проблем з доступом до персональних даних в системі державних закупівель “Прозоро” доцільно умовно розділити на 3 складових:

1. Створення Реєстру осіб, уповноважених подавати декларації. Технічно, вичерпний перелік посадовців, які зобов’язані публікувати декларації про майновий стан, можливо автоматично сформувані шляхом внесення змін до форми повідомлення державної податкової служби України про прийом працівника на роботу (шляхом зобов’язання вказувати, чи є даний працівник суб’єктом подання декларації про майновий стан). Однак обов’язковою передумовою для створення подібного реєстру є існування Реєстру публічних осіб України, детальна інформація про який міститься у Пропозиції до законодавчих змін «Створення реєстру публічних осіб України» від WikiInvestigation. Найбільш важливим елементом при створенні Реєстру публічних осіб України є розробка публічних ідентифікаторів, які мають присвоюватись один раз на основі паспортних даних чи РНОКПП публічним посадовим особам. Цей ідентифікатор (код) має відноситись до публічної інформації та надавати можливість поєднувати публічних осіб між різними реєстрами та базами даних. Саме цей ідентифікатор може бути використаний для автоматизації перевірки факту подання декларації про майновий стан.

2. На основі Реєстру осіб, уповноважених подавати декларації про майновий стан, створити автоматизовану систему перевірки факту подання декларацій (далі – Система), та законодавчо закріпити за НАЗК керування вищезазначеною Системою.



Цей проект фінансується  
Європейським союзом



Цей проект реалізується Фондом  
Інновацій та Розвитку



## Комунікаційна стратегія

Комунікаційна стратегія може включати наступні елементи:

- Створення груп стейкхолдерів відповідно до запропонованих складових вирішення проблеми;
- Просування ідей законодавчих змін через медіа (новини, публікації, пости в соцмережах, експертні думки);
- Проведення консультацій і переговорів із низкою громадських організацій, які займаються політиками щодо вдосконалення процедур публічних закупівель;
- Проведення “круглого столу” з даної теми.



Цей проект фінансується  
Європейським союзом



Цей проект реалізується Фондом  
Інновацій та Розвитку