

Пропозиції законодавчих змін
Удосконалення механізму накладення
санкцій на осіб, які не подали або ж не вчасно
подали декларацію про майновий стан

Олександр Мельниченко
Олександр Волошин

Kiїв-2020



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
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 на внесення змін до КУпАП з метою удосконалити механізм накладення санкцій на осіб, які не подали або ж не вчасно подали декларацію.

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 реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

1. Визначення проблеми.

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

Суб'єктами, які, згідно з Законом, зобов'язані подавати щорічні декларації, є особи зазначені у пункті 1, підпунктах "а" і "в" пункту 2, пункті 5 частини першої статті 3 цього Закону [ЗУ “Про запобігання корупції”](#) (далі - Закон). Серед інших до таких осіб належать народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови; державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування (підпункт "б", "в" пункту 1 Закону).

Частиною першою статті 45 Закону особи, зазначені вище зобов'язані щорічно до 1 квітня подавати шляхом заповнення на офіційному веб-сайті Національного агентства з питань запобігання корупції (далі-НАЗК) декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (далі - декларація), за минулий рік за формою, що визначається НАЗК.

У статті 45 Закону законодавець також визначив 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. Порухення вимог щодо подання декларацій є правопорушеннями, за вчинення яких суб'єкта декларування може бути притягнуто як до адміністративної, так і до кримінальної відповідальності.

У наших попередніх пропозиціях законодавчих змін йшлося про розробку автоматизованої системи перевірки факту подання декларацій (ознайомитися можна за посиланням <https://idf.solutions/wp-content/uploads/2019/09/Rozrobka-avtomatizovanoi-sistemi-perevirki-faktu-podannya-deklaratsii-.pdf>) (надалі - Система), яка мала би бути законодавчо закріплена за НАЗК як органу адміністрування вищезазначеною Системою.

Направлення до НАЗК повідомлення про неподання чи несвоєчасне подання декларації про майновий стан особи фактично виступає фактом



автоматичної фіксації правопорушення, що передбачається статтею 172-6 КУпАП:

Несвоєчасне подання без поважних причин декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, -

тягне за собою накладення штрафу від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Попри те, що сума штрафу є доволі незначною (від 850 до 1700 гривень), процес притягнення до адміністративної відповідальності є доволі складним і коштує НАЗК значної кількості затрат часу та людських ресурсів.

У межах проекту WikiInvestigation було проведено розслідування щодо факту неподання депутатами місцевих рад щорічних декларацій і виявлено значну кількість таких правопорушень (у середньому 17-20 % депутатів не подають декларації) (посилання на розслідування: <https://wikiinvestigation.org/article/declarations/%D0%9E%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%81%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D1%80%20%D0%92%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D1%88%D0%B8%D0%BD/5d6fc5a44a614874af10ff1f?keyword=%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D1%80%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%97> , <https://wikiinvestigation.org/article/declarations/%D0%9E%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%81%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D1%80%20%D0%92%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D1%88%D0%B8%D0%BD/5d7b521a2c419974a994d30a> та інші на платформі Wikiinvestigation.

Після цього командою WikiInvestigation було надіслано відповідні повідомлення до НАЗК про вчинення депутатами місцевих рад правопорушень у вигляді несвоєчасного подання декларацій. Процес розгляду повідомлень та перевірок фактів неподання триває і станом на квітень 2020 року, що демонструє часові затрати необхідні для такої перевірки та складання протоколу про адміністративне правопорушення.

24 квітня 2020 року НАЗК відзвітувала за свої 100 перших днів після перезавантаження: за цей період було направлено до прокуратури 100



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

обґрунтованих висновків щодо неподання декларацій, у той же час було складено та направлено до суду лише 18 протоколів про адміністративні правопорушення.[1]

А це знову ж таки свідчить про доволі низьку продуктивність накладання санкцій.

2. Міжнародний досвід.

Щодо запровадження автоматизованої системи надсилання факту неподання декларацій варто звернути увагу на систему ULYSSE, яка існує у Франції. У 2016 році її розробив та запровадив Вищий орган з питань прозорості у державних справах, створений на виконання Закону про прозорість у державних справах. 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.¹

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.[2]

У своїх звітах Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) неодноразово також наголошувала на важливості втілення реального механізму застосування санкцій до посадових осіб, які не подали декларації. Однак типовими проблемами є:

¹ Режим доступу: <http://documents.worldbank.org/curated/en/448191561650076794/pdf/E-filing-Asset-Declarations-Benefits-and-Challenges.pdf>



- значна кількість осіб, які зобов'язані подавати декларації, що призводить до неможливості опрацювання та контролю всіх;
- недостатнє залучення громадянського суспільства до перевірки доброчесності посадових осіб;
- доволі ліберальні санкції (низькі штрафи, відсутність відсторонення від виконання обов'язків тощо).^[3]

Власне тому, вважаємо, що запропонований варіант зможе підвищити ефективність застосування санкцій, а це в свою чергу сприятиме збільшенню відсотку посадових осіб та депутатів, які подаватимуть декларації про свій майновий статус.

3. Шляхи вирішення.

Станом на сьогодні в Україні існує правовий інститут, за яким у разі вчинення адміністративних правопорушень не складається протокол про їх вчинення. Цей механізм передбачається статтею 258 КУпАП. У його основу здебільшого покладено принцип автоматичної фіксації вчинення адміністративних правопорушень. Повний перелік правопорушень, які підпадають під дію цього інституту за посиланням: <https://docs.google.com/document/d/1kL2C93Hm33-jcc8caUJtF6HZge5bUfWuRZ8ugqdiPsc/edit?usp=sharing>

Такий механізм також передбачає можливість особи, стосовно якої виноситься така постанова, оспорити в судовому порядку допущене нею правопорушення і адміністративне стягнення, яке на неї накладається. Про це йдеться у частині 5 статті 258 КУпАП:

Якщо під час складання постанови у справі про адміністративне правопорушення особа оспорить допущене порушення і адміністративне стягнення, що на неї накладається, то уповноважена посадова особа



зобов'язана скласти протокол про адміністративне правопорушення відповідно до вимог (передбачених КУпАПом - примітка автора).

Окремо, хотілося б зазначити стосовно вчинення адміністративних правопорушень у правилах дорожнього руху. Тут найкраще спостерігаємо принцип дії автоматичної фіксації правопорушення, що є доказом про вчинення протиправного діяння.

Крім того, у разі виявлення адміністративного правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованого за допомогою працюючих в автоматичному режимі спеціальних технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, **протокол про адміністративне правопорушення не складається, а постанова у справі про адміністративне правопорушення виноситься без участі особи, яка притягається до адміністративної відповідальності.**

Копії постанови у справі про адміністративне правопорушення та матеріалів, зафіксованих за допомогою працюючих в автоматичному режимі спеціальних технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, надсилаються особі, яка притягається до адміністративної відповідальності, протягом трьох днів з дня винесення такої постанови.

Таким чином, враховуючи попередні рекомендації щодо створення автоматизованої системи перевірки факту подання декларації та проблеми, із якими фактично зіткнулося НАЗК, пропонуємо частину першу ст. 258 КУпАП після цифр «135» доповнити такими словами та цифрами:

«частиною першою ст.172-6 (у разі виявлення правопорушення за допомогою автоматизованої системи НАЗК)»

У такому разі у особи, яка не подала своєчасно декларацію буде право на оскарження свого правопорушення та адміністративного стягнення накладеного на неї. Головним доказом факту неподання буде відповідне повідомлення із Системи (своєрідний аналог фото- відеозйомки при порушенні правил дорожнього руху).



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується
Фондом Інновацій та Розвитку

4. Комунікаційна стратегія.

Комунікаційна стратегія може включати наступні елементи:

1. Створення груп стейкхолдерів відповідно до запропонованих альтернатив;
2. Просування ідей законодавчих змін щодо неподання декларацій депутатами місцевих рад через медіа (новини, публікації, пости в соцмережах, експертні думки);
3. Проведення консультацій і переговорів із низкою громадських організацій, які займаються політикою щодо вдосконалення чинного законодавства у частині регулювання подання декларацій;
4. Проведення семінарів/тренінгів з навчання;
5. Проведення «круглого столу».



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

СПИСОК ВИКОРИСТАННИХ ДЖЕРЕЛ

- [1] 100 днів роботи НАЗК: ключові результати - Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/100-dniv-roboty-nazk-klyuchovi-rezultaty/>
- [2] Official Journal of the French Republic (JORF) no. 0238 of 12 October 2013, [Електронний документ]. - Режим доступу: https://www.legifrance.gouv.fr/Media/Traductions/English-en/1_2013_907_en_2013_10_13
- [3] OECD (2011), Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption (Russian version), OECD Publishing - [Електронний документ]. - Режим доступу: <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/48973261.pdf>



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку