

ЧАСТЬ III

ГЛАВА 13

СИСТЕМА ДЕКЛАРИРОВАНИЯ НА УКРАИНЕ

Контекст

Требование о декларировании активов гражданскими служащими на Украине было впервые введено в 1993 году в рамках статьи 13 Закона Украины «О гражданской службе». Тем не менее, механизмов применения данной статьи не существует ни в рамках этого закона, ни какого-либо другого законодательного акта. Данный вопрос получил свое дальнейшее развитие в особом постановлении Кабинета министров и в Законе «О борьбе с коррупцией» в 1995 году¹, и только в 1997 году стали рассматриваться практические вопросы процесса декларирования. В том же году Министерством финансов Украины была утверждена форма декларации об активах, что положило начало фактической практике декларирования активов на Украине. Та же система, разработанная в середине 1990-х годов, до сих пор применяется на Украине с незначительными изменениями.

Система декларирования активов для государственных должностных лиц на Украине строится на концепции финансового контроля и, предположительно, контроля материального положения должностных лиц. Понимание целей, для которых может использоваться такой инструмент, менялось с развитием демократических процессов в стране, а также под давлением экономических и социальных преобразований и более широкого доступа к информации об опыте других стран в данной области. Механизмы декларирования активов были изначально задуманы (какими бы эффективными или неэффективными они ни были) в качестве меры противодействия коррупции и были включены в специальный закон о борьбе с коррупцией, в раздел, озаглавленный «Предупреждение коррупции». Вопросы подотчетности, прозрачности и этики государственной администрации появились на повестке дня на более позднем этапе, когда стала расти необходимость восстановления доверия общественности к государственным институтам, и в итоге положения о публичном раскрытии информации об активах для некоторых категорий государственных должностных лиц были приняты в качестве поправки к Закону «О борьбе с коррупцией» в 1997 году.

В настоящее время система декларирования активов на Украине претерпевает полномасштабные реформы, сопровождающиеся смещением приоритетов и целей, установленных для нее как инструмента воздействия. Проект законодательства, в котором предложены изменения устройства системы и ее функционирования, в настоящее время находится в парламенте в ожидании рассмотрения и принятия².

Вопросы, связанные с конфликтами интересов, не регулируются напрямую украинским законодательством. В действующих законах содержатся различные нормы, которые могут быть истолкованы как таковые (например, статья 12 Закона «О гражданской службе» содержит перечень ограничений для поступления на гражданскую службу, в частности, запрет на непосредственную субординацию или служебное подчинение членов одной семьи. Статья 5 Закона «О борьбе с коррупцией» вводит ряд особых ограничений для гражданских служащих и других лиц, выполняющих государственные функции, с целью предупреждения возможности для коррупции и недопущения ситуаций, когда частные и государственные интересы тех или иных лиц могут вступать в конфликт и т.п.). Аналогично положению с публичным раскрытием финансовой информации государственных должностных лиц, вопрос регулирования конфликтов интересов был недавно включен в задачи разработки политики – проект Закона «О

правилах профессиональной этики в государственной администрации и предупреждения конфликтов интересов» был подготовлен и зарегистрирован в парламенте и в настоящее время ожидает рассмотрения и принятия.

Нормативно-правовая база и институциональное устройство

Нормативно-правовая база системы декларирования активов на Украине состоит из ряда законодательных актов, регулирующих общие вопросы (в том числе Закон «О гражданской службе», Закон «О борьбе с коррупцией», Закон «О службе в органах местного самоуправления», Закон «О выборах народных депутатов Украины»), в то время как конкретные вопросы регулируются многочисленными правовыми и нормативными актами³ (к примеру, некоторые из них: Постановление Кабинета министров Украины №641 «О применении статьи 13 Закона о гражданской службе Украины», Указ президента № 73/2003 «О мерах по укреплению контроля над декларированием активов лицами, осуществляющими государственные функции», Распоряжение министерства финансов №58 «Об утверждении формы декларации о доходах, финансовых обязательствах и активах для гражданских служащих и кандидатов на должности гражданских служащих» и т.п.).

На Украине нет специального учреждения, которое бы занималось сбором, проверкой, архивированием и другими формами обработки деклараций об активах государственных должностных лиц, и, хотя Главное управление гражданской службы (ГУГС) можно номинально выделить в качестве ведомства, играющего ведущую роль в вопросах раскрытия финансовой информации гражданских служащих и государственных должностных лиц органов местного самоуправления (это ведомство не занимается другими государственными должностными лицами), тем не менее, оно выполняет только некоторые из тех функций, которые связаны с государственным финансовым контролем. На деле существующая система связана с участием в данном процессе ряда учреждений, которые отвечают как за разные стадии обработки деклараций, так и за различные категории государственных должностных лиц.

Более конкретно, каждое государственное учреждение отвечает за начальный сбор деклараций об активах своих сотрудников и кандидатов на вакантные должности, открывающиеся в их структуре (в большинстве случаев данную функцию выполняют отделы кадров/человеческих ресурсов), а также за хранение и архивирование деклараций об активах после их сбора. Министерство финансов отвечает за разработку и обновление форм деклараций об активах, а также выполняет консультативные и руководящие функции (то есть подготовку инструкций для гражданских служащих о том, как декларировать активы, разработку других видов пособий, разъяснений и т.п.). ГУГС⁴ занимается подготовкой дополнительных методических пособий, обучением и информационной поддержкой гражданских служащих и государственных должностных лиц органов местного самоуправления по вопросам декларирования активов и конфликтов интересов. Государственное налоговое управление Украины совместно с правоохранительными органами и ГУГС проводит проверки деклараций об активах. Кроме того, ГУГС отвечает за компилирование данных о соблюдении требований о раскрытии финансовой информации в едином докладе, который затем представляется в Кабинет министров Украины.

Субъекты системы декларирования

Все гражданские служащие и кандидаты на должности гражданской службы обязаны в той или иной форме декларировать свои активы. Аналогичным образом, декларации об активах подаются также государственными должностными лицами органов местного самоуправления и

кандидатами на такие должности, а также сертифицированными сотрудниками Государственной налоговой администрации и Государственной таможенной службы Украины⁵. Общее число подавших декларации в 2008 году составило 367 016 гражданских служащих, сертифицированных сотрудников Государственной налоговой администрации и Государственной налоговой службы Украины⁶, а также 100 582 должностных лиц местных органов самоуправления⁷. В общей сложности 765 гражданских служащих не подали свои декларации, что составляет 0,21 процента от всех гражданских служащих, обязанных их подавать. Этот процент был несколько ниже, чем в предыдущие годы: в 2007 году он составлял 0,08 процента, а в 2006 году – 0,05 процента. Показатели для общего числа кандидатов на вакантные должности и членов их семей, подавших заявления о приеме на службу и декларации, оценить невозможно в силу того, что подобные данные собираются многими ведомствами и их региональными отделениями, а их централизация не производится.

На Украине дифференциация между политическими и профессиональными должностными лицами (гражданскими служащими), а также между высокопоставленными должностными лицами и должностными лицами нижнего звена обеспечивается посредством разного охвата сведений в их декларациях и степени доступности деклараций для общественности. Такие особые требования существуют для гражданских служащих первой и второй категории⁸ (должностных лиц высокого уровня) в части, касающейся разницы в охвате информации, а дополнительное требование о публичном раскрытии информации предъявляется к президенту Украины, спикеру парламента и его заместителям, руководителям и заместителям руководителей постоянных парламентских комиссий, членам парламента, премьер-министру, членам Кабинета министров, председателю и членам Конституционного суда, председателю и членам Верховного суда, председателю Высшего специализированного суда Украины и его членам, а также Генеральному прокурору Украины и его заместителям.

Украинское законодательство требует от всех вышеупомянутых категорий государственных должностных лиц раскрытия финансовой информации о взрослых членах их семей (муж/жена, родители и не состоящие в браке дети), проживающих с ними, включая партнеров по ведению домашнего хозяйства.

Охват информации и содержание деклараций

Как упоминалось выше, на Украине, как и во многих странах данного региона и за его пределами, применяется многоуровневый/дифференцированный подход к охвату информации и содержанию деклараций. Таким образом, чем выше уровень государственных должностных лиц, тем шире охват информации и содержание деклараций. Высокопоставленные государственные должностные лица, а именно категорий 1–2, обязаны предоставлять информацию о недвижимом и ценном движимом имуществе, принадлежащих им и членам их семей банковских вкладах и ценных бумагах, в дополнение к информации о собственных доходах и доходах членов семьи, а также о финансовых обязательствах на Украине и за ее пределами, которую должны раскрывать все. Кроме того, все гражданские служащие обязаны уведомлять государственную налоговую администрацию в письменном виде об открытии счетов в зарубежных банках с указанием номера счета и адреса банка в течение 10 суток после открытия таких счетов.

Все государственные должностные лица используют одну и ту же форму деклараций⁹, однако заполняют в ней разные разделы в зависимости от той категории, к которой они относятся. На практике дело обстоит следующим образом: все гражданские служащие обязаны заполнить разделы I–III, а разделы IV–VI заполняются только высокопоставленными государственными должностными лицами. Кандидаты на должности гражданской службы

подпадают под требования, предъявляемые к той категории, в которой находится должность, на которую они претендуют.

Шесть разделов формы декларации охватывают следующие аспекты:

- Раздел I: общая информация (личные данные о должностном лице и его/ее семье, профессиональная информация о должностном лице);
- Раздел II: информация о доходах, полученных на Украине и за ее пределами, (общие доходы, дивиденды, роялти, проценты, финансовая помощь, страховые выплаты, прибыли от научной, преподавательской и творческой деятельности [гонорары и т.п.], доходы от другой работы, прибыль от ценных бумаг, прав в корпорациях и фактический оклад);
- Раздел III: данные о финансовых обязательствах на Украине и за ее пределами (финансовые обязательства, связанные с платежами в рассрочку по страховым соглашениям, взносы в частные пенсионные фонды, платежи по кредитам, арендные платежи, оплата коммунальных услуг);
- Раздел IV: информация о недвижимости (информация об активах в недвижимости с указанием площади этой недвижимости);
- Раздел V: информация о дорожно-транспортных средствах (дорожно-транспортные средства заносятся с указанием марки, модели и объема двигателя);
- Раздел VI: информация о банковских вкладах, ценных бумагах и прочих финансовых активах (декларируется общая стоимость всех ценных бумаг и финансовых активов, всех вкладов в различные фонды, предприятия, ассоциации и, наконец, общая сумма на всех банковских счетах).

Обработка деклараций

Украинское законодательство требует декларирования активов от всех гражданских служащих, причем в русле общей тенденции декларации подаются при поступлении на гражданскую службу, но в отличие от многих стран подача деклараций «на выходе» на Украине не предусмотрена.

Когда кандидат подает заявление о приеме на какую-либо должность, он (она) обязан(а) представить финансовую информацию о личных доходах и финансовых обязательствах, а также о доходах и обязательствах членов своей семьи. Аналогичным образом, декларации об активах подаются государственными должностными лицами местных органов самоуправления и кандидатами на такие должности. Декларации, собранные таким образом, хранятся в личных делах каждого подавшего декларацию должностного лица. За первоначальной подачей деклараций следует требование о ежегодном декларировании активов не позднее 15 апреля.

Официальные методические указания по заполнению деклараций об активах были приняты Министерством финансов в 2001 году с целью устранения многочисленных ошибок и трудностей, с которыми сталкивались гражданские служащие. Дополнительные инструкции и рекомендации были разработаны ГУГС и другими учреждениями. Декларации заполняются на

бумаге и хранятся в соответствующих отделах кадров; электронные формы подачи деклараций об активах в настоящее время на Украине не применяются.

На Украине проводятся два вида проверок – обязательная проверка и выборочная проверка. Обязательная специальная проверка проводится в отношении всех деклараций, поданных кандидатами на должности, назначение на которые производится или утверждается президентом Украины или Кабинетом министров Украины. Проверки данного вида проводятся Главным управлением гражданской службы, Министерством внутренних дел, Министерством образования и науки, Государственной налоговой администрацией и Службой безопасности Украины – это совместная работа, которая связана с большим объемом проверок всех данных, представленных кандидатами (помимо раскрытия финансовой информации, представляется информация о местах предыдущей работы, образовании, наличии судимости и т.п.). Проверка сведений, содержащихся в разделе, посвященном финансовой информации, осуществляется Государственной налоговой администрацией. Результаты таких проверок свидетельствуют о том, что примерно 60 процентов несоответствий связаны с декларациями об активах¹⁰.

Выборочная проверка проводится Государственной налоговой администрацией и правоохранительными органами совместно с Главным управлением гражданской службы как часть комплексных инспекций соблюдения Закона «О борьбе с коррупцией», Закона «О гражданской службе», а также других норм и правил, касающихся противодействия коррупции в гражданской службе и органах местного самоуправления. Проверка такого рода проводится на основе случайного выбора с упором на те должности, которые считаются наиболее подверженными риску коррупции¹¹, и в соответствии со стратегическим планом действий Главного управления гражданской службы Украины¹².

Проверка деклараций об активах также возможна при поступлении жалобы (анонимные жалобы не принимаются к рассмотрению) либо, при необходимости, в ходе ведущегося расследования. К сожалению, статистических данных о таких видах проверки для целей настоящего доклада предоставлено не было.

Санкции

За нарушение требований о раскрытии финансовой информации установлены дисциплинарные и административные санкции (статья 9 Закона «О борьбе с коррупцией», статья 30 Закона «О гражданской службе Украины» и статья 20 Закона «О службе в органах местного самоуправления»).

Когда то или иное лицо не подает декларацию в установленный срок, составляется акт, отражающий этот факт (к которому прилагается объяснительная записка лица, нарушившего положения о финансовом контроле), и его/ее руководителем принимается решение об увольнении такого лица с гражданской службы. Запись о таких основаниях для увольнения вносится в трудовую книжку¹³ данного лица. В 2008 году такая санкция была применена к одному лицу.

Ошибочная, ложная или неполная информация, содержащаяся в поданной форме, влечет за собой административную ответственность в виде штрафа, а также может служить основанием для отказа в повышении по службе или ограничения права быть избранным на должности в государственных органах.

Публичное раскрытие

Информация, содержащаяся в декларациях об активах гражданских служащих, является конфиденциальной и не может быть раскрыта для использования широкой общественностью; только информация о доходах, облигациях, недвижимом и движимом имуществе и банковских вкладах, которые принадлежат лицам, перечень которых приводится в статье 9 Закона «О гражданской службе»¹⁴, и членам их семей, подлежит ежегодной публикации в официальных органах информации этих государственных органов. К сожалению, на практике лишь немногие учреждения предоставляют такую информацию общественности в целом, обновляются такие сведения нечасто, причем публикация таких сведений зависит от желания самих должностных лиц.

Оценка системы декларирования

Украинская система декларирования активов сталкивается с проблемами по многим линиям: начиная с институциональных и законодательных пробелов до практических трудностей, которые затрагивают многих гражданских служащих (например, не предусмотрена возможность несвоевременной подачи декларации по обоснованным причинам; не регулируется ситуация, когда члены семьи отказываются предоставить требуемую информацию; существуют определенные несоответствия терминологии в формах деклараций об активах и в методических пособиях, что ведет к нарушениям, которые совершаются исключительно по причине различного толкования этой терминологии, и т.п.). Существующие механизмы служат сомнительную службу задачам системы декларирования активов на Украине, а нынешние инструменты декларирования активов вряд ли могут использоваться в качестве эффективных средств противодействия коррупции. По мнению практически всех основных учреждений, принимающих участие в данном процессе, система требует глубокой реформы.

И все же украинские власти ведут активную работу в области подготовки нового законодательства, направленного на решение этих проблем, и открыто критикуют существующую систему, что является хорошим началом на пути к созданию успешно функционирующего режима декларирования активов.

Зарегистрировано в Министерстве юстиции
Украины
31 марта 1997 года № 104/1908

Утверждено Приказом Министерства финансов Украины от 6
марта 1997 года № 58

ДЕКЛАРАЦИЯ

*о доходах, финансовых обязательствах и активах гражданского служащего и лица, претендующего на
должность гражданского служащего, и членов его семьи**

Раздел I. Общие сведения

1. _____
(ФИО)
 2. Место жительства: _____
(почтовый индекс, область, район, город, улица, номер дома, квартиры)

 3. Занимаемая должность и категория гражданского служащего _____

 4. Должность и категория гражданского служащего, на которую претендуют декларант

 5. Члены семьи:** _____

- (фамилия, инициалы и семейная связь)

* Разделы I, II, III заполняются гражданскими служащими всех категорий, а разделы IV, V, VI заполняются гражданскими служащими первой и второй категорий.

** Для целей настоящей декларации члены семьи включают супругов, родителей и детей, не состоящих в браке и проживающих совместно с ними.

Раздел II. Доход, полученный (начисленный) из источников на Украине и за рубежом за 200__ год.			
№	Список доходов	Сумма дохода (в украинских гривнах)	
		Гражданский служащий	Члены семьи
1	2	3	4
1.	Общая сумма всех доходов, в том числе:		
1.1.	Дивиденды, проценты, роялти		
1.2.	Материальная помощь		
1.3.	Страховые выплаты		
1.4.	Доходы от научной, преподавательской, творческой деятельности, авторские отчисления (гонорары)		
1.5.	Доход от предпринимательской и независимой профессиональной деятельности		
1.6.	Доход от размещения ценных бумаг и корпоративных прав		
1.7.	Должностной оклад		

Раздел III. Финансовые обязательства, в том числе возникшие за рубежом, за 200__ год.					
№	Список обязательств по взносам (выплатам)	Гражданский служащий		Члены семьи	
		Всего выплачено (украинские гривны)	В том числе выплачено за рубежом (украинские гривны)	Всего выплачено (украинские гривны)	В том числе выплачено за рубежом (украинские гривны)
1	2	3	4	5	6
1.	По договорам добровольного страхования				
2.	По договорам о выплате дополнительных пенсий				
3.	По кредитным соглашениям				
4.	По договорам аренды (субаренды)				
5.	Содержание активов, декларированных в Разделах IV, V				

Раздел IV. Информация об активах в частной собственности			
№	Список доходов	Гражданский служащий	Члены семьи
		Содержание активов	Содержание активов
1	2	3	4
1.	Земельные участки		
2.	Дом		
3.	Квартира		
4.	Загородный дом		
5.	Гараж		

Раздел V. Информация о транспортных средствах в частной собственности					
№	Список объектов	Гражданский служащий		Члены семьи	
		Марка/ модель	Объем двигателя (куб. см)	Марка/ модель	Объем двигателя (куб. см)
1	2	3	4	5	6
1.	Пассажирский транспорт				
2.	Грузовые автомобили/прицепы, специальный транспорт, автобусы				
3.	Мотоциклы				
4.	Трактора				
5.	Водные транспортные средства				

Раздел VI. Информация о банковских депозитах, ценных бумагах и прочих активах					
№	Список объектов	Гражданский служащий		Члены семьи	
		Всего (украинские гривны)	В том числе за рубежом (украинские гривны)	Всего (украинские гривны)	В том числе за рубежом (украинские гривны)
1	2	3	4	5	6
1.	Номинальная стоимость приобретенных ценных бумаг				
2.	Долевое участие (акции) в уставном (акционерном) капитале предприятий, учреждений, организаций				
3.	Сумма денежных средств на счетах в банках и других финансовых кредитных учреждениях				

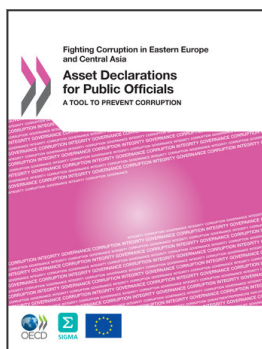
Подтвердите осведомленность об ответственности за предоставление неполных или недостоверных данных о доходах и финансовых обязательствах (статья 9 Закона Украины «О борьбе с коррупцией» и пункт 7 статьи 30 Закона «О гражданской службе»)

(подпись)

(дата)

ПРИМЕЧАНИЯ

1. Настоящее тематическое исследование подготовлено на основе пока еще действующего Закона Украины «О борьбе с коррупцией». Хотя новый Закон «Об основополагающих принципах предупреждения коррупции и борьбы с ней», призванный прийти ему на смену, уже принят, он вступает в силу только 1 апреля 2010 года.
2. Законопроект № 4472 «О мерах государственного финансового контроля над государственной администрацией» от 14 мая 2009 года.
3. В настоящее время в этой категории насчитывается более 50 законодательных актов.
4. Контрольно-ревизионный департамент, один из восьми департаментов в структуре ГУГС, в качестве основной задачи занимается борьбой с коррупцией, включая вопросы работы Управления, связанные с функциями Управления в области раскрытия финансовой информации. Руководитель контрольно-ревизионного департамента назначается руководителем ГУГС, и департамент работает в соответствии с планами действий, утвержденными заместителем руководителя ГУГС.
5. Требования о декларировании активов этими лицами излагаются в статье 13 Закона «О гражданской службе», статье 6 Закона «О борьбе с коррупцией» и статье 13 Закона «О службе в органах местного самоуправления».
6. Данные представлены в вопроснике Украины.
7. Официальные данные Государственного комитета Украины по статистике от 31 декабря 2008 года.
8. В гражданской службе Украины существует семь общих категорий гражданских служащих – критерии классификации изложены в Законе «О гражданской службе» (статья 25) – старшинство устроено таким образом, что первая категория считается высшей, а седьмая – низшей.
9. Единая форма декларации об активах была разработана и утверждена Министерством финансов Украины 6 марта 1997 года и была впервые использована в том же году.
10. Официальные данные о Главном управлении гражданской службы приводятся на примере 2007 года.
11. Перечень таких должностей готовится Главным управлением гражданской службы с указанием отраслей/учреждений, а также видов должностей. Этот перечень можно найти в интернете по адресу: http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=66556&cat_id=57862.
12. Стратегический план действий на 2010 год предусматривает проведение комплексных проверок Министерства регионального развития и строительства, Министерства юстиции, Государственного комитета по государственному материальному резерву и трех областных администраций (разовые проверки), а также примерно 450 обязательных особых проверок в течение года.
13. Это стандартный документ с изложением трудовой деятельности лиц на Украине, который обычно предъявляется работодателям при подаче кандидатуры на вакансии.
14. Президент Украины, спикер парламента и его заместители, главы и заместители глав постоянных парламентских комиссий, члены парламента, премьер-министр, члены Кабинета министров, руководитель Конституционного суда и его члены, руководитель Верховного суда и его члены, руководитель Высшего специализированного суда Украины и его члены, Генеральный прокурор Украины и его заместители.



From:
Asset Declarations for Public Officials
A Tool to Prevent Corruption

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264095281-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2011), "Asset Declaration in Ukraine: (Russian version)", in *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264118799-18-ru>

Данная работа публикуется под ответственность генерального секретаря ОЭСР. Изложенные в ней мнения и приводимая аргументация могут не отражать официальных взглядов правительств стран – членов ОЭСР.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.