**Розділ 1.
ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ СИСТЕМИ ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ**

**Підрозділ 1.4. Здійснення заходів фінансового контролю**

**Проблема. 1.4.1.**

**1.** Закон України «Про запобігання корупції» містить перелік категорій посад та окремих ознак, що визначають коло суб’єктів декларування.

Наприклад, згідно з підпунктом «а» пункту 2 частини 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», декларантами визначаються посадові особи господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі. Тобто увага зосереджена на приналежності саме до державної форми власності, при цьому у Законі прямо не згадується про посадових осіб суб’єктів господарювання комунальної форми власності. Натомість, проведена реформа місцевого самоврядування (децентралізація) суттєво посилила роль юридичних осіб комунальної форми власності на фоні сталого збільшення кількості таких підприємств та розмірів їх фінансування. Проте посадові особи не всіх таких юридичних осіб є декларантами, що призводить до уникнення ними заходів фінансового контролю незважаючи на значні корупційні ризики.

Саме тому у проекті ***Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки*** запропоновано внести зміни до Закону України «Про запобігання корупції» у частині покладення обов’язку з декларування та заходи фінансового контролю на керівників, заступників керівників, керівників самостійних структурних та/або функціональних чи регіональних підрозділів, юридичних осіб приватного права, у статутному капіталі яких державна або комунальна частка власності хоча б в один із трьох останніх річних звітних періодів перевищувала 50 відсотків.

**2.** Законодавство не дає чіткої відповіді на питання, у чому полягає різниця між посадою з **високим** рівнем корупційних ризиків та посадою з **підвищеним** рівнем корупційних ризиків, а також між категоріями «особи, які займають відповідальне становище» та «особи, які займають особливо відповідальне становище». Фактично ці категорії не мають змістовних відмінностей. Отже, їх паралельне вживання законодавцем порушує вимоги техніки нормотворення та сприяє правовій невизначеності.

Вирішити вказану проблему можна шляхом внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо уніфікації термінології.

**3.** Запропоновані вище зміни лише частково сприятимуть удосконаленню законодавчого регулювання щодо належності окремих категорій осіб до суб’єктів декларування.

При цьому, системний аналіз змін законодавства щодо класифікації та переліку декларантів підтверджує, що вони лише фрагментарно були обумовлені змінами інших законів, створенням чи ліквідацією органів влади чи іншими об’єктивними причинами. Натомість суттєва частина таких змін стала наслідком недостатньо обґрунтованого рішення законодавця про значний рівень корупційних ризиків, притаманних певній посаді чи функції.

Наприклад, Законом України від 02.10.2019 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції» до переліку декларантів було віднесено осіб, які входять до складу наглядової ради господарського товариства, у статутному капіталі якого більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі. Однак у пояснювальній записці до відповідного законопроекту взагалі відсутнє будь-яке обґрунтування таких змін[[1]](#footnote-1).

Підтверджують неоднозначність державної політики у цій сфері, а також нечіткість нормативних формулювань і численні звернення до НАЗК, у яких заявники просять роз’яснити, чи мають вони статус декларанта. Зокрема, статистичні дані НАЗК свідчать, що поширеними проблемами декларантів є питання обсягу понять: «посадові особи юридичних осіб публічного права», «присяжний під час виконання ним своїх обов’язків в суді», «посадова особа закладів, установ та організацій, які здійснюють основну діяльність у сфері соціального обслуговування населення» тощо.

Основною причиною, що зумовила таку ситуацію, є недостатньо глибокий аналіз суб’єктами законодавчої ініціативи змісту відповідних правовідносин у цілому та відсутність оцінки у них корупційних ризиків. Як наслідок, законодавець не тільки використовує неоднозначні формулювання під час визначення переліку суб’єктів декларування, які призводять до правової невизначеності та суперечливої судової практики, але й відносить до переліку декларантів осіб, службові обов’язки яких майже повністю виключають будь-які корупційні ризики. Наприклад, такими є особи рядового, сержантського і старшинського складу служби цивільного захисту, до обов’язків яких віднесено виключно ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій.

Саме тому у ***проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки*** пропонується:

1. Розробити методику оцінки корупційних ризиків з метою визначення переліку осіб, на яких має поширюватись обов’язок подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування[[2]](#footnote-2);

2. Провести оцінку корупційних ризиків, за результатами якої визначити перелік осіб, на яких має поширюватись обов’язок подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування.

Така система заходів надасть змогу оцінити рівень ризикованості тієї чи іншої посади чи функції і на цій підставі зробити висновок про необхідність застосування фінансового контролю, а отже виправити наявні недоліки законодавства і повністю виключити можливість необґрунтованого віднесення у майбутньому певних осіб до суб’єктів декларування.

**Проблема. 1.4.2.**

Процес подання інформації до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, довгий час був обтяжливим через технічні проблеми, що порушували стале функціонування Реєстру; необізнаність декларантів з вимогами законодавства та порядком заповнення декларацій; необхідність збору декларантом великої кількості даних; недостатня якість і сталість законодавства.

Наслідком існування зазначеної проблеми був доволі високий рівень помилок при заповненні декларацій суб’єктами декларування, поширені випадки порушення строків подачі декларації, нерозуміння декларантом суті норм законодавства і порядку їх виконання.

~~Слід зазначити, що вказана проблема поступово вирішується.~~

**1**. Наразі Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (далі – Реєстр) як програмно-апаратний комплекс було модернізовано та перенесено у приміщення Національного агентства.[[3]](#footnote-3) Суттєве покращення якості та стабільності функціонування Реєстру підтверджується статистичними даними[[4]](#footnote-4).

~~Разом із тим для підтримання упродовж 2023-2025 років безперебійної роботи Реєстру у~~ ***~~проекті~~******~~Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки пропонується:~~***

~~1) гарантувати, що програмно-апаратний комплекс Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування і надалі буде розміщений у приміщеннях НАЗК;~~

2) забезпечити облік результатів розгляду звернень адресованих адміністратору реєстру щодо функціонування реєстру (кількість звернень, категорії, перелік питань).

**2**. Також було вжито суттєвих кроків щодо ***полегшення і спрощення*** процедури заповнення декларації, зокрема 01.12.2021 набрали чинності 4 базові документи Національного агентства[[5]](#footnote-5), завдяки чому запроваджено такі ключові новації:

- можливість зміни виду декларації без подачі нової декларації;

- можливість використовувати інтегрований довідник з новими назвами ОТГ, міст/сіл, районів;

- автоматичне заповнення полів з найменуванням юридичних осіб за кодом ЄДРПО;

- інтегровано довідник марок, моделей транспортних засобів;

- запроваджено «випадаючий список» найбільш поширених об’єктів, які було сформовано, внаслідок здійсненого аналізу об’єктів з декларацій попередніх періодів ;

- усунуто можливість зазначати неіснуючу криптовалюту;

- полегшено введення інформації про банківські рахунки;

- створено можливість ознайомлюватись із даними, що містяться в інших реєстрах завдяки функції «Дані для декларації».

Також у Національному агентстві створено відділ інформаційно-роз’яснювальної роботи, який зосередив функції, що раніше виконувалися різними підрозділами.

Отже, у значній мірі, визначена в п. 2.4.2., проблематика подолана.

**3**. Однією з базових причин проблеми обтяжливості заповнення декларації є необхідність збору великої кількості даних. Наразі декларант змушений самостійно акумулювати всю необхідну для заповнення декларації інформацію і згодом переносити її в ручному режимі у декларацію. Більше того, доступ до певних реєстрів є платним і виконання обов’язку з декларування вимагає нести не лише часові, а і додаткові матеріальні витрати. Розв’язання зазначеної проблеми можливе за умови запровадження функції автоматичного заповнення окремих полів декларації.

Проте зазначена проблематика має комплексний характер і не може бути вирішена виключно зусиллями Національного агентства.

Фактично автозаповнення пов’язане із забезпеченням інтероперабельностіміж всіма державними реєстрами.При цьому забезпечення такого формату взаємодії та функціонування реєстрів є наскрізною вимогою, що міститься у статтях 3, 9, 11, 23, 26, 36, 40, 41, 42, 44, 46, Закону України «Про публічні електронні реєстри».

Окремим заходом, що покликаний спростити заповнення декларації, є перегляд нормативно визначеного переліку інформації, що має бути відображена в декларації. Є необхідність як в усуненні колізійних норм, так і в перегляді видів інформації, що має бути включена в декларацію.

Саме тому у проекті ***Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки*** для реалізації функції автоматизованого перенесення об’єктів декларування з державних реєстрів до декларації, зокрема,пропонується:

- пооб’єктно дослідити технічну сумісність Єдиного державного реєстру декларацій ociб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та інших державних реєстрів;

- ідентифікувати причини недостатньої сумісності реєстрів та сформувати рекомендації щодо усунення причин, які не дозволяють автоматизовано переносити коректну інформацію про об’єкти декларування в декларацію;

- імплементувати такі рекомендації;

- удосконалити нормативне регулювання переліку інформації, що має бути відображена в декларації.

Проте таке вирішення означеної проблеми матиме не достатньо системний характер. З точки зору забезпечення якості та системності державної політики у сфері обробки даних запропонований підхід слід розширити і забезпечити інтероперабельність всіх державних реєстрів.

Реалізація запропонованих заходів суттєво спростить заповнення декларації та позбавить суб’єкта декларування необхідності збору великої кількості даних.

Звичайно, вказані завдання неможливо реалізувати у стислі терміни. Зокрема, вирішення однієї з найбільших проблем по оцифруванню паперових реєстраційних справ та правовстановлюючих документів, що формувалися численними підприємствами (наприклад, бюро технічної інвентаризації) та органами місцевого самоврядування, не може бути реалізовано вже понад 9 років. Наразі, Міністерством юстиції України анонсовано запровадження у 2022 році пілотного проєкту для оцифрування даних Бюро технічної інвентаризації, який передбачає електронну взаємодію комунальних підприємств та нотаріусів. Що ж стосується іноземних практик, то, наприклад, план цифровізації Національного архіву Великої Британії розрахований на 4 роки.[[6]](#footnote-6)3

Саме тому, з огляду на значну тривалість процесу наповнення державних реєстрів та забезпечення їх інтероперабельності, у проекті ***Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки*** пропонується як тимчасовий захід реалізувати можливість зміни державної політики щодо отримання власних даних декларантами на безоплатній основі шляхом внесення відповідних змін у законодавство.

Це дозволить значно полегшити доступ осіб до даних державних реєстрів з метою їх використання під час заповнення декларації.

**4**. Іншою суттєвою причиною, що впливає на окреслену проблему, є мінливість і непередбачуваність законодавства у сфері декларування. Зокрема, за час існування електронного декларування законодавець неодноразово змінював перелік декларантів та інформації, що має бути відображена в декларації. Такі зміни, переважно, відбувались без попереднього широкого обговорення, ними не передбачались достатні для адаптації перехідні періоди. Це спричиняло численні помилки декларантів під час заповнення декларації, неподання чи несвоєчасне подання декларацій, тощо.

Більше того, низька прогнозованість змін до законодавства у сфері запобігання корупції безпідставно зміщує акцент із запобігання вчиненню правопорушень на покарання суб’єктів декларування.

У доповіді щодо верховенства права Європейської Комісії за демократію через право (Венеціанської комісії), зазначається, що правова визначеність вимагає, щоб правові норми були чіткими й точними, спрямованими на те, щоб забезпечити постійну прогнозованість ситуацій та правовідносин, що виникають; держава зобов'язана застосовувати закони прогнозованим і послідовним чином; прогнозованість означає, що [закон](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2015_05_21/pravo1/T150192.html?pravo=1), за можливості, має бути оголошений заздалегідь та бути передбачуваним щодо його наслідків (п. 46)[[7]](#footnote-7).

У цьому аспекті слід звернути увагу на один із принципів законодавства – принцип стабільності. Його суть, зокрема у податковому законодавстві, полягає у тому, що зміни до будь-яких елементів податків та зборів не можуть вноситися пізніш як за шість місяців до початку нового бюджетного періоду, в якому будуть діяти нові правила та ставки. Податки та збори, їх ставки, а також податкові пільги не можуть змінюватися протягом бюджетного року.

З огляду на зазначений вдалий приклад забезпечення прогнозованості правових наслідків поведінкиу проекті ***Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки*** пропонується таке рішення означеної проблеми:

1) включити в антикорупційне законодавство норму, яка б забороняла вносити зміни у процедуру декларування, а також в перелік інформації, що підлягає декларуванню у період подачі щорічної декларації;

2) запровадити інструмент досягнення передбачуваності законодавства і практики його застосування шляхом включення до нормативної бази правової конструкції, яка б передбачала обов’язкове відстрочення вступу у силу норм, що змінюють правовий статус декларанта.

Реалізація таких кроків дасть можливість декларанту адаптуватися до нових вимог і правильно заповнити декларацію.

**Проблема. 1.4.3.**

Недостатня дієвість заходів контролю та перевірки декларацій, моніторингу способу життя зумовлена рядом чинників.

**1.** Одним із аспектів проблеми є недостатня кількість проведених повних перевірок декларацій. Зокрема, до Єдиного державного реєстру осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, упродовж 2020 року подано 1 078 960 декларацій, упродовж 2021 року – 1 052 172. Водночас протягом 2021 року Національним агентством проведено лише 1 046 повних перевірок, що становить близько 0,1 % від поданих декларацій.

Через відсутність ресурсної можливості охопити заходами фінансового контролю значно більшу кількість декларацій, діяльність з їх перевірки має вибірковий характер. Це сприяє уникненню відповідальності за порушення вимог антикорупційного законодавства.

 Основними причинами, що обмежують здійснення повних перевірок є:

- відсутність системи накопичення і обробки даних (DWH);

- недостатня автоматизованість процесів проведення повної перевірки;

- низький рівень застосування ризик-орієнтованого підходу під час контрольних заходів в аспекті окреслення обсягу інформації, що перевіряється.

Саме тому ***у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки запропоновано:***

1) створити систему накопичення і обробки даних (DWH);

2) впровадити програмне забезпечення з автоматизації процесів повних перевірок;

3) на підставі ризик-орієнтованого підходу оптимізувати обсяг інформації, що перевіряється під час повної перевірки і включається у документ, що складається за наслідками перевірки.

Вказані заходи дозволять значно підвищити як кількісні, так і якісні показники повних перевірок декларацій.

**2.** Іншою проблемою, яка потребує вирішення, є велика кількість випадків невчасного подання декларацій. Наприклад, упродовж 2021 року Національне агентство опрацювало понад 4600[[8]](#footnote-8) повідомлень від уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції щодо фактів неподання чи несвоєчасного подання декларації, підготувало й направило більше 13 800 листів під час контролю своєчасності подання декларацій.

Однак такі контрольні заходи, наразі, не охоплюють усі випадки несвоєчасного подання декларацій, адже здійснюються без їх належної автоматизації. В арсеналі Національного агентства не існує програмного комплексу, який дозволив би завчасно попереджати декларанта про необхідність подати декларацію, а також автоматично виявляти осіб, які декларацію не подали у визначений законодавством строк.

Отже, є потреба у розробленні модулю, який би дозволив оптимізувати процес контролю, оперативно одержувати інформацію про факти неподання чи несвоєчасного подання декларацій, направляти та відслідковувати стан одержання листів в рамках контролю, тощо. Крім цього система зможе нівелювати непрофесійне або недоброчесне виконання обов’язку уповноваженими особами з питань запобігання та виявлення корупції в частині направлення повідомлень Національному агентству про факти неподання чи несвоєчасного подання декларації суб’єктами декларування. Удосконалення системи дозволить не лише оперативно реагувати на факти порушень вимог антикорупційного законодавства, а й попереджати їх.

Ураховуючи зазначене, ***у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки******запропоновано*** впровадити функціонал контролю своєчасності подання декларацій, а також запропоновано реалізувати механізм автоматизації складання адміністративних матеріалів щодо несвоєчасно поданих декларацій.

**3.** Окремим заходом фінансового контролю, який нормативно передбачений у Законі України «Про запобігання корупції» з 2016 року, проте реалізований лише у 2020 році,
є моніторинг способу життя суб’єктів декларування.

Однак реалізація вказаного заходу обмежена передбаченою Законом України «Про запобігання корупції» вибірковістю суб’єктів, до яких він може бути застосований. Розв’язати вказану проблемо можливо за умови усунення правової невизначеності щодо повноважень Національного агентства здійснювати моніторинг способу життя суб’єктів декларування шляхом їх унормування у ст. 11 Закону України «Про запобігання корупції» та виключення норми Закону, яка передбачає вибірковість його здійснення. Саме таке рішення передбачено ***у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки***.

**4.** Заходи фінансового контролю, що застосовуються до осіб, які належать до кадрового складу розвідувальних органів та/або безпосередньо здійснюють розвідувальну, контррозвідувальну, оперативно-розшукову діяльність, Національне агентство здійснює з певними особливостями. Така діяльність пов’язана із державною таємницею та здійснюється у спосіб, що унеможливлює розкриття належності таких осіб до відповідних державних органів чи військових формувань.

Незважаючи на те, що вищевказана норма закріплена в Законі України «Про запобігання корупції» з 2015 року, Національне агентство вперше організувало роботу у цьому напрямі лише у 2020 році. Підвищення дієвості заходів фінансового контролю щодо окремих категорій осіб, визначених ст. 52-1 Закону України «Про запобігання корупції», можливе завдяки застосуванню інструментів автоматизації перевірок.

Тому ***у проекті*** ***Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки запропоновано*** реалізувати подання вказаними особами декларацій в електронній формі та розробити порядок проведення логічного та арифметичного контролю та порядок контролю щодо повноти заповнення декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, поданої окремими категоріями осіб, визначених ст. 52-1 Закону України «Про запобігання корупції».

1. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції» (реєстр. № 1029 від 29.08.2019). Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\_2?pf3516=1029&skl=10 [↑](#footnote-ref-1)
2. Така методика має враховувати функціональні обов’язки, характерні певній посаді, наявність дискреційних повноважень та контрольних або наглядових функцій, здатність розпоряджатись матеріальними цінностями та обсяги активів, що перебувають в управлінні, рівень впливу прийнятих рішень на певну сферу державного управління чи регулювання, тощо. [↑](#footnote-ref-2)
3. Наказ №604/20 від 29.12.2020 «Про прийняття в постійну (промислову) експлуатацію модернізованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Єдиний державний реєстр декларацій ociб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування». Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/uk/documents/nakaz-604-20-za-29-12-2020-pro-pryjnyattya-v-postijnu-promyslovu-ekspluatatsiyu-modernizovanoyi-informatsijno-telekomunikatsijnoyi-systemy-yedynyj-derzhavnyj-reestr-deklaratsij-ocib-upovnovazhenyh-na/?hilite=> ; [↑](#footnote-ref-3)
4. Зокрема, у 2020 році загальна кількість часу, протягом якого було обмежено або частково обмежено доступ до Реєстру становила 140 годин 26 хвилин, з яких 70 годин 2 хвилини реєстр не функціонував (обмежено функціонував) через проведення запланованих технічних та регламентних робіт. Натомість у 2021 році загальна кількість часу, протягом якого було обмежено або частково обмежено доступ до Реєстру, становила 19 годин 42 хвилини, з яких 13 годин 23 хвилини реєстр не функціонував (обмежено функціонував) через проведення запланованих технічних та регламентних робіт (згідно даних службової записки Департаменту інформаційних систем, аналітичної роботи та захисту інформації №71-02/3089-22 від 19.05.2022 ) [↑](#footnote-ref-4)
5. Порядок формування, ведення та оприлюднення (надання) інформації Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Режим доступу :<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0986-21#Text>$; Порядок заповнення та подання [декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0987-21?fbclid=IwAR0w-KPmCAZbP-83r7LdrU0MByT0ERe5va_SbfZNgKKDwA8DLAoo-9rPL7o#n16). Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0987-21#n16$>; Порядок інформування Національного агентства з питань запобігання корупції про суттєві зміни у майновому стані суб’єкта декларування. Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0988-21#Text](https://l.facebook.com/l.php?u=https%3A%2F%2Fzakon.rada.gov.ua%2Flaws%2Fshow%2Fz0988-21%3Ffbclid%3DIwAR1whGmrL85FpnfXRqFW0hlGaN-RnRadJH8CV-OXSRBi0sTOEYe_ClgFvOU%23Text&h=AT0Kpg4N22EXePTME69KuinJlSkTZSj7e8JbjNgPjFZibQyy80aE4t9fY-bbFcTmmna_xB_sujVJkxJ7qlrkY_i57DWUMRuxbKzvq4jhoCQ_6fjat2sa1c9cXobPwVqTSPA&__tn__=-UK-y-R&c%5b0%5d=AT3TVHQ78SEnhrk41wmFt-rdpiel6vh1xUIy-60lHJbpV7_R97W4fqZN5PlaErUPcysleZ4bvhZIH8rQ1fcjlGF6OiPC4gaY-inhBbp6idJQMmpw4Ha4SgbZhW95hVXWJdjd7GSHZWx4Gp6hqB8Jm5eqfKFfQHklhS1tctEwhNke8XkAkuzLud6mmaY0Hc5UlG7gju7wKFzfKXs) [↑](#footnote-ref-5)
6. 1 Мін'юст залучає нотаріусів до процесу добровільного оцифрування архівів БТІ. Режим доступу: <https://ua.interfax.com.ua/news/general/797686.html>; Проект про оцифрування архівів БТІ. Режим доступу: <https://www.ooobti.com.ua/uk/proekt-pro-otsifruvannya-arhiviv-bti/>; How The National Archives is digitising 1,000 years of history. Режим доступу: https://www.publictechnology.net/articles/features/how-national-archives-digitising-1000-years-history [↑](#footnote-ref-6)
7. Доповідь щодо верховенства права Європейської Комісії за демократію через право (Венеціанської комісії). Режим доступу: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev2-ukr> [↑](#footnote-ref-7)
8. Звіт про діяльність НАЗК за 2021 рік.

Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/06/zvit-nazk-final1.pdf> [↑](#footnote-ref-8)