

## ВИСНОВОК ГРОМАДСЬКОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ

від «20» березня 2018 р.

Назва законопроекту	Про внесення змін до Закону України "Про запобігання корупції" (щодо удосконалення здійснення фінансового контролю окремих категорій суб'єктів декларування)
Номер і дата реєстрації	8129 від 15.03.2018
Автор законопроекту	Народні депутати України Артюшенко І.А., Буглак Ю.О., Геращенко А.Ю. та інші
Веб-адреса картки законопроекту на сервері ВРУ	<a href="http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63635">http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63635</a>
Головний комітет ВРУ	Комітет з питань запобігання і протидії корупції
Етапи проходження законопроекту	Надано для ознайомлення (19.03.2017)
Корупційна небезпечність проекту (за 5-бальною шкалою)	<b>5 (виявлено 7 корупціогенних факторів)</b>
Суспільна важливість проекту (за 5-бальною шкалою)	<b>0 (експертна оцінка)</b>
Висновок та рекомендації	<b>Законопроект не відповідає вимогам антикорупційного законодавства. Рекомендовано відхилити.</b>

### Задекларована суть законопроекту

Закріплення у Законі України «Про запобігання корупції» особливого порядку заповнення та подання декларацій особами, які за посадами, що вони займають, належать до кадрового складу розвідувальних органів України, займають посади негласних штатних працівників (співробітників) окремих підрозділів (формувань) у державних органах, що здійснюють оперативно-розшукову, контррозвідувальну, розвідувальну діяльність, а також особами, які претендують на зайняття таких посад.

### Ключові наслідки

Статті	Корупціогенний фактор	Наслідок
Ч. 5 ст. 45 Закон у «Про запобігання корупції»	<b>Корупціогенні вади законодавчої техніки. Прогалини в нормах матеріального права.</b> Пропонується: «Особи, зазначені у підпунктах «в», «г», «д», «е», «з», «и» пункту 1 частини першої статті 3 цього Закону, які за посадами, що вони займають, належать до кадрового складу розвідувальних органів України, займають посади негласних штатних працівників (співробітників) окремих підрозділів (формувань) у державних органах, що здійснюють оперативно-розшукову, контррозвідувальну, розвідувальну діяльність, а також	Законопроектом не передбачено строків, коли саме ці «зазначені органи» повинні визначити порядок зберігання цих декларацій та доступу до них. Це дозволить затягувати питання визначення порядку зберігання декларацій осіб, зазначених у ч. 5 ст. 45 законопроекту, та доступу до них. Відсутність контролю за цим процесом з боку НАЗК дозволить «зазначеним органам» ухилятися від виконання закону та під грифом секретності приховувати реальний стан речей з деклараціями низки осіб (державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування; військових посадових осіб Збройних Сил України, Державної

	<p>особи, які претендують на зайняття таких посад, декларації визначені частинами 1-4 цієї статті, заповнюють та подають у паперовому вигляді. Форма паперової декларації визначається Національним агентством. <u>Порядок зберігання цих декларацій та доступу до них визначається зазначеними органами».</u></p> <p>Незрозуміло, якими саме органами. У попередньому реченні йдеться про НАЗК, однак далі вказується «зазначеними органами» у множині. Тобто, це оперативно-розшукові, контррозвідувальні, розвідувальні органи.</p>	<p>служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та інших утворених відповідно до законів військових формувань; осіб рядового і начальницького складу державної кримінально-виконавчої служби, податкової міліції, осіб начальницького складу органів та підрозділів цивільного захисту, ДБР, НАБУ; посадових та службових осіб органів прокуратури, СБУ, ДБР, НАБУ, дипломатичної служби, державної лісової охорони, державної охорони природно-заповідного фонду, ЦОБВ, що забезпечує формування та реалізацію державної податкової політики та державної політики у сфері державної митної справи; поліцейських; посадових та службових осіб інших державних органів, органів влади АРК).</p>
<p>Ч. 2 ст. 47, ч. 4 ст. 48 Закон у «Про запобігання корупції»</p>	<p><b>Відсутність і недостатність контролю та прозорості. Широта дискреційних повноважень.</b></p> <p>Законопроект пропонується: «Контроль, передбачений частиною першою цієї статті щодо декларацій, поданих у спосіб, визначений частиною 5 статті 45 цього Закону здійснюється <u>уповноваженими особами відповідних підрозділів органу (формування),</u> в якому працює суб'єкт декларування, відповідно до методичних рекомендацій, затверджених Національним агентством. Повна перевірка таких декларацій проводиться уповноваженим підрозділом Національного агентства <u>після рішення керівника відповідного державного органу</u> про зміну ступеня секретності, скасування рішення про віднесення інформації щодо такої особи до державної таємниці».</p> <p>Отже, керівники та уповноважені особи відповідних підрозділів органу (формування), в якому працює суб'єкт декларування, зазначений у ч. 5 ст. 45 законопроекту, цим законопроектом наділяються неприбутковими для себе повноваженнями з контролю декларацій.</p> <p>Доступу до декларацій осіб,</p>	<p>Покладення на уповноважених осіб відповідних підрозділів органу (формування) обов'язку з контролю щодо: своєчасності подання; правильності та повноти заповнення; логічного та арифметичного контролю — суперечить правовій природі таких органів та не узгоджується з засадничим положенням (принципам), на яких будується будь-яка інституційна система. Зокрема, це принцип незалежності органу і самостійності їх працівників (зокрема, слідчих, детективів тощо).</p> <p>При цьому <b>незалежність</b> означає принцип організації і діяльності відповідного органу, коли він реалізує свої функції і повноваження незалежно від інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, політичного, матеріального чи іншого впливу, а <b>самостійність</b> – можливість під час здійснення повноважень, пов'язаних з реалізацією функцій державного органу, самостійно приймати рішення про порядок здійснення своїх повноважень, керуючись при цьому лише законом, а також обов'язок виконувати лише ті вказівки керівників, що були надані з дотриманням вимог закону.</p> <p>За таких умов зазначені суб'єкти декларування стануть залежними від уповноважених осіб відповідних підрозділів органу (формування), що здійснюватимуть контроль щодо їх</p>

	<p>зазначених у ч. 5 ст. 45 законопроекту, НАЗК не матиме. Тож вимога отримання згоди керівника відповідних підрозділів органу (формування) стане суттєвою перешкодою для здійснення повної перевірки декларації НАЗК.</p>	<p>декларацій. Відповідно ті, у свою чергу, підпорядковуються керівнику відповідного органу (формування). Таким чином, суб'єкти декларування стануть залежними від керівництва органу, а ті отримають можливість маніпулювати у питаннях перевірки декларацій осіб, які не виконуватимуть їх «наказів незаконного характеру».</p>
<p>Ч. 2 ст. 52 Закон у «Про запобігання корупції»</p>	<p><b>Корупціогенні вади законодавчої техніки.</b>          Пропонується у ч. 2 ст. 52 Закону слова «або придбання майна» замінити словами «(крім заробітної плати (грошового забезпечення), а також соціальних виплат та інших доходів отриманих з відповідних бюджетів), придбання майна або оплати послуг (крім медичної допомоги)».          Таким чином, створюється прогалина у Законі: буде незрозуміло, з якого ж моменту суб'єкту декларування рахувати десятиденний строк для повідомлення НАЗК про зміни у майновому стані, зокрема, щодо придбання майна.</p>	<p>Зазначена прогалина дозволить суб'єктам декларування не повідомляти НАЗК про зміни у майновому стані, зокрема, про придбання майна на суму, яка перевищує 50 прожиткових мінімумів, оскільки прив'язка десятиденного строку до моменту «придбання майна» законопроектом усувається.</p>
<p>Ч. 2 ст. 52-1 Закон у «Про запобігання корупції»</p>	<p><b>Корупціогенні вади законодавчої техніки.</b>          Законопроектом пропонується, що члени сім'ї осіб, зазначених у частині 1 цієї статті, частині 5 статті 45 цього Закону, які є суб'єктами декларування відповідно до цього Закону, <u>не несуть відповідальності за подання завідомо недостовірних відомостей</u> (інформації, яка може розкрити належність суб'єктів декларування, визначених частиною першою цієї статті до відповідних державних органів) у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.          Незрозуміло, хто визначатиме, яка інформація є такою, що розкриватиме належність суб'єктів декларування до відповідних державних органів.</p>	<p>Включення до Закону «Про запобігання корупції» положень, які можуть тлумачитись неоднозначно та на власний розсуд у конкретних ситуаціях, дозволить корупційно зацікавленим особам приховувати реальну інформацію щодо майна або іншого об'єкта декларування не лише особам, зазначеним у підпунктах «в», «г», «д», «е», «з», «и» п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону «Про запобігання корупції», а й членам їх сімей. Таким чином, про реальні статки окремих сімей ні суспільство, ні НАЗК, ні інші органи не дізнаються.</p>

Закон опрое кт вцілом у	<p><b>Неправдиві цілі прийняття законопроекту.</b></p> <p>Прийняття законопроекту є невинуватим, оскільки питання особливого порядку заповнення та подання декларацій особами, які за посадами, що вони займають, належать до кадрового складу розвідувальних органів України, займають посади негласних штатних працівників (співробітників) окремих підрозділів (формувань) у державних органах, що здійснюють оперативно-розшукову, контррозвідувальну, розвідувальну діяльність, а також особами, які претендують на зайняття таких посад, вже вирішено у ст. 52-1 Закону «Про запобігання корупції».</p>	<p>Прийняття законопроекту може призвести до того, що:</p> <p>а) відповідальні особи зазначених органів зловживатимуть наданими їм повноваженнями щодо контролю за деклараціями окремих працівників;</p> <p>б) винних осіб взагалі не будуть притягувати до відповідальності за статтями 366-1 «Декларування недостовірної інформації», 368-2 «Незаконне збагачення» КК, чим <b>порушується конституційна рівність усіх перед законом і судом.</b></p>
-------------------------	---	--

### Рекомендації:

**1.** Ратифікована Україною **Конвенція ООН проти корупції** (2003 р.) передбачає:

«Кожна Держава-учасниця прагне, у належних випадках і згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права, запроваджувати заходи й системи, які зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації, зокрема, про позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції, активи та про суттєві дарунки або вигоди, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів стосовно їхніх функцій як державних посадових осіб».

У **Рекомендації №R (2000) 10** Комітету Міністрів Ради Європи визначено навіщо подавати такі декларації:

«Посадова особа, яка займає положення, в якому його або її особисті або приватні інтереси можуть вплинути на його або її посадові обов'язки, повинна, як того вимагає закон, подавати декларації при призначенні, через регулярні проміжки часу після цього і кожного разу, коли відбуваються зміни у характері і ступені таких інтересів».

З цього випливає, що обов'язок подавати декларації посадовими особами не передбачає мету контролю за його статками, а переслідує єдину мету — не допустити конфлікту інтересів такої особи з займаною ним посадою, а також для виявлення фактів про можливе вчинення корупційного правопорушення.

Є серйозні підстави вважати, що наділення керівників відповідних органів надавати дозвіл на повну перевірку декларацій своїх підлеглих призведе до приховування фактів декларування недостовірної інформації та незаконного збагачення такими особами. Крім того, неоднозначним є питання здійснення контролю уповноваженими особами відповідних підрозділів органу (формування) щодо декларацій своїх керівників.

**2.** Прийняття цього законопроекту є недоцільним з огляду на те, що регламентовані у ньому питання (ті, що не несуть у собі корупційних ризиків) відтворені вже у ст. 52-1 Закону «Про запобігання корупції»:

*«Стаття 52-1. Особливості здійснення заходів фінансового контролю стосовно окремих категорій осіб*

1. Стосовно осіб, зазначених у пункті 1, підпункті "а" пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, які належать до кадрового складу розвідувальних органів України та/або займають посади, перебування на яких становить державну таємницю, зокрема, у військових формуваннях та державних органах, що здійснюють оперативно-розшукову, контрозвідувальну, розвідувальну діяльність, а також осіб, які претендують на зайняття таких посад, заходи, передбачені розділом VII цього Закону, організуються і здійснюються у спосіб, що унеможливило розкриття їх належності до зазначених органів (формувань), у порядку, що визначається Національним агентством з питань запобігання корупції за погодженням із зазначеними органами (формуваннями)».

Отже, запропоноване позбавлення НАЗК повноважень щодо контролю та перевірки декларацій окремих суб'єктів та наділення керівників суб'єктів декларування правом вирішувати питання, чи будуть такі декларації перевірятись НАЗК, є незаконним та суперечить принципам інституційної побудови будь-якого органу (зокрема, незалежності та самостійності осіб, що в ньому працюють).

3. Крім того, Спільна декларація Спеціального доповідача ООН з питань свободи переконань і вираження поглядів, Представника ОБСЄ з питань свободи ЗМІ і Спеціального доповідача ОАД з питань свободи вираження поглядів, прийнята у грудні 2004 року, у відповідній частині має наступне формулювання:

«Право на доступ до інформації органів державної влади є одним з основоположних прав людини, які повинні бути забезпечені на національному рівні шляхом ухвалення комплексного законодавства (наприклад, Закону «Про свободу інформації»), в основі якого буде покладено принцип максимального розкриття інформації зі встановленням презумпції, що вся інформація буде доступною і підлягатиме лише невеликій кількості винятків в обмеженні».

«Певна інформація може на законних підставах бути таємною з міркувань національної безпеки або для забезпечення інших переважаючих інтересів. Проте законодавство про таємницю повинно точно визначати національну безпеку і чітко вказувати критерії, які повинні використовуватися у визначенні того, чи може інформація бути визнана таємницею, щоб запобігти зловживанню міткою «таємно» з метою запобігти розкриттю інформації, яка становить суспільний інтерес. Законодавство про таємницю повинно чітко визначати, які посадові особи мають право присвоювати документам гриф «таємно», а також встановлювати загальні обмеження часу, протягом якого документи можуть залишатися таємними. Таке законодавство має бути предметом публічних обговорень».

#### Виявлені корупціогенні фактори

	<b>Корупціогенний фактор</b>	<b>Кількість норм</b>
<b>1)</b>	<b>неправильне визначення функцій, повноважень (обов'язків) і відповідальності певних суб'єктів (органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших осіб, на яких поширюється дія Закону «Про запобігання корупції»):</b>	<b>1</b>
	- визначення компетенції за формулою «має право»;	-
	- широта дискреційних повноважень;	1
	- надмірна свобода підзаконної нормотворчості;	-
	- відсутність відповідальності за правопорушення;	-
<b>2)</b>	<b>колізії і вади законодавчої техніки;</b>	<b>3</b>
	- колізії;	-
	- корупціогенні вади законодавчої техніки;	3
<b>3)</b>	<b>прогалини в регулюванні:</b>	<b>2</b>
	- прогалини в нормах матеріального права;	1
	- відсутність або недостатність контролю і прозорості;	1

	- відсутність або недостатність адміністративних і судових процедур;	-
	- відсутність або недостатність конкурсних (аукціонних) процедур;	-
4)	неправильне визначення умов реалізації належного особі – одержувачу публічних послуг права (необґрунтовані обтяження при його реалізації) або умов виконання обов'язку;	-
5)	неправдиві цілі прийняття законопроекту.	1
	<b>Всього</b>	<b>7</b>

**Виконавець:** Олена Сорока, експерт Центру політико-правових реформ, кандидат юридичних наук.

**Перевірив:** Микола Хавронюк, директор з наукового розвитку Центру політико-правових реформ, доктор юридичних наук, професор.

**Методологія проведення експертизи:** <http://pravo.org.ua/ua/news/5226-metodologiya-provedennya-gromadskoyi-antikoruptyynoyi-ekspertizi>

З іншими висновками громадської антикорупційної експертизи можна ознайомитись [тут](#).