

Київ, 13 квітня 2018

Експертна думка 2/2018

Міжнародна антикорупційна консультативна рада
(МАКР)

**«Електронні декларації як спосіб
виявлення статків, набутих
незаконним шляхом»**

Експертна думка
щодо забезпечення компетентного,
неупередженого та ефективного збору та перевірки
електронних декларацій державних службовців.



EUACI EUROPEAN UNION
ANTI-CORRUPTION
INITIATIVE

This program is financed by the **European Union**
and co-financed and implemented by **DANIDA**



MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS
OF DENMARK
Danida

Цю експертну думку було підготовлено в межах співпраці між Комітетом Верховної Ради України з питань запобігання та протидії корупції (далі – Комітет) та Антикорупційною ініціативою Європейського Союзу в Україні (EUACI). Експертну думку було підготовлено членами Міжнародної антикорупційної консультативної ради: Карлосом Кастресаною, Анкою Юрмою, Джованні Кесслером, Драго Косом, Даніелем Телесклафом та Єспером Хьортенбергом. При підготовці цього документу було опрацьовано та проаналізовано законодавство та практику застосування нормативно-правової бази, проведено зустрічі із представниками органів влади та неурядових організацій, в тому числі із представниками українських законодавчих, виконавчих, судових та правоохоронних органів.

Погляди, що висловлені у цьому документі, належать виключно їх авторам і необов'язково відображають погляди Антикорупційної ініціативи ЄС (EUACI), Європейської Комісії, Данського агентства з міжнародного розвитку (Danida) або будь-якої (іншої) організації/суб'єкта, до якого належать або на яку працюють автори цього документу.

I. Вступ

1. У жовтні 2014 року в Україні було ухвалено Закон «Про запобігання корупції», який запровадив нововведення в антикорупційній системі країни. Зокрема, Закон передбачив створення нового антикорупційного органу – Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК), що має такі функції:
 - формування та реалізація державної антикорупційної політики;
 - контроль та перевірка декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
 - забезпечення створення та ведення Єдиного державного реєстру е-декларацій посадовців, а також надання відкритого доступу до нього;
 - здійснення моніторингу та контролю за дотриманням законодавства щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів;
 - здійснення державного контролю за дотриманням встановлених обмежень щодо фінансування політичних партій та використання політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету;
 - здійснення співпраці та захист викривачів корупції;
 - координація антикорупційних програм державних установ та компаній;
 - аналіз корупційних ризиків та здійснення моніторингу державних органів в сфері запобігання корупції.
2. Національне агентство з питань запобігання корупції задумувалось як незалежний орган виконавчої влади, до складу якого входитимуть п'ять осіб, що призначаються терміном на чотири роки урядом за пропозицією спеціальної відбіркової комісії. Закон передбачає, що незалежність НАЗК буде забезпечена різними шляхами, у тому числі його спеціальним статусом та особливим порядком відбору, призначення та припинення повноважень членів Національного агентства; забезпеченням належними ресурсами для функціонування; гідними зарплатами для працівників; прозорістю діяльності; заборонаю використання НАЗК в будь-яких недержавних інтересах та діяльності політичних партій в Національному агентстві; заборонаю будь-якого неправомірного впливу на роботу Агентства; а також шляхом спеціального державного захисту працівників Агентства і членів їхніх сімей. НАЗК розпочало свою роботу після тривалих суперечок між урядом та громадськістю, під час яких неупередженість та об'єктивність процесу відбору членів Агентства було поставлено під сумнів¹.
3. Відповідно до Закону, одна із найважливіших функцій НАЗК, яка суттєво підвищила очікування українців від нового антикорупційного органу, полягала у перевірці статків українських державних службовців. Близько одного мільйона українських посадовців² зобов'язані щорічно здійснювати електронне декларування своїх активів. Електронні декларації повинні містити ідентифікаційні дані посадовця та членів його сім'ї, інформацію про займану посаду або службу, дані щодо нерухомості декларанта та членів його родини, цінного рухомого майна, цінних паперів, корпоративних прав, нематеріальних активів та всі види доходів, дані про готівкові активи, фінансові зобов'язання, певні витрати та операції — як в Україні, так і за кордоном. Крім того, НАЗК ухвалило процедуру для роботи

¹ Детальніше в Розділі II Експертної думки.

² Включно з Президентом України, Головою Верховної Ради України та народними депутатами, Прем'єр-міністром України та всіма міністрами, Головою Служби безпеки України, Генеральним прокурором, Головою Національного банку України, Головою та членами Рахункової палати, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини тощо.

з деклараціями: «Порядок проведення контролю та повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування»³. Станом на кінець 2017 року з усіх поданих декларацій перевірено було 143⁴.

4. Електронні декларації подаються до Єдиного державного реєстру декларацій, який загалом є публічно доступним. Широкому загалу не доступні конфіденційні персональні дані, а саме податкові реєстраційні номери, серії та номери паспортів, адреси реєстрації, дати народження фізичних осіб та точні місця розташування об'єктів. Такий підхід використовується у багатьох країнах, де законодавчо потрібно було зрівноважити необхідність забезпечення прозорості для осіб, які перебувають на державній службі, та захисту їхніх конфіденційних персональних даних. Протягом 60 днів НАЗК здійснює так звану «повну перевірку» декларацій з можливістю подовження терміну на додаткових 30 днів. Перевірка полягає у з'ясуванні достовірності задекларованих відомостей, точності оцінки задекларованих активів, наявності конфлікту інтересів та наявності ознак незаконного збагачення. Перевіряючи активи державних службовців, НАЗК також може брати до уваги їхній спосіб життя.
5. Невдовзі після створення Агентства, міжнародні експерти проаналізували процес функціонування системи електронного декларування⁵ та виявили низку слабких сторін. Представники міжнародного співтовариства в Україні, іноземні та українські експерти, представники українського громадянського суспільства та представники інших державних установ визначили інші важливі зміни, пов'язані з моніторингом та перевіркою електронних декларацій НАЗК. Ефективна перевірка декларацій є настільки важливою, що саме це є першою суттєвою умовою для отримання Україною майбутньої позики ЄС на суму 1 мільярд євро⁶.

II. Проблемні питання

6. **Намагання послабити Закон «Про запобігання корупції».** З моменту прийняття у 2014 році Закону «Про запобігання корупції», у нього 20 разів вносилися зміни, при чому не всі із них сприяли підвищенню його ефективності. Наприклад, у 2016 році через внесення поправок було запроваджено порогові, що створили суттєвий розрив у санкціях за декларування недостовірних відомостей. У 2017 році поправки розширили перелік декларантів практично необмежено, внісши до суб'єктів Закону антикорупційних громадських активістів. Крім того, були випадки, коли проекти законів, подані до Верховної Ради України, були спрямовані, прямо чи опосередковано, на послаблення закону, наприклад, шляхом відтермінування запуску електронного декларування, закриття доступу громадськості до окремих або усіх даних, зменшення переліку типів активів, що підлягають декларуванню, ускладнення або скасування відповідальності за подання неправдивої інформації у деклараціях, скасування відповідальності за незаконне збагачення та узалежнення Національного антикорупційного бюро України (НАБУ) від перевірки електронних декларацій НАЗК. У червні 2017 року НАЗК поінформувало Комітет Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції, що Генеральна прокуратура України (ГПУ), Міністерство внутрішніх справ, Служба

³ Рішення №56 від 10.02.2017: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0201-17>

⁴ Звіт про діяльність Національного агентства із запобігання корупції за 2017 рік: https://nazk.gov.ua/sites/default/files/dodatok_2_zvit_pro_diyalnist.pdf

⁵ Антикорупційна ініціатива ЄС: Бізнес-процес перевірки електронних декларацій Національним агентством з питань запобігання корупції: <https://euaci.eu/what-we-do/resources/proczess-perevirki-aktiviv-za-elektronnimi-deklaracijami-nacjonalnim-agenstvom-po-poperedzhennyu-korupcziji>

⁶ Пропозиція щодо Рішення Європейського Парламенту та Ради щодо подальшої макрофінансової допомоги Україні, 2018-0058 (COD), стор. 2

безпеки України (СБУ) та деякі інші державні установи звернулися до НАЗК із пропозицією внести зміни до Закону України «Про запобігання корупції», внаслідок яких декларації чи не всіх працівників цих відомств могли зникнути з відкритого доступу.

7. **Вразливості, що виникають внаслідок широкої перевірки на конституційність.** Основні положення Закону «Про запобігання корупції», які пов'язані з електронним декларуванням, були оскаржені до Конституційного Суду України (КСУ). У своєму конституційному поданні деякі депутати Верховної Ради України просять визнати неконституційними і таким чином скасувати такі правові вимоги: декларування майна членів сім'ї, недобудованої нерухомості, цінного рухомого майна, готівкових коштів та інших активів; право НАЗК на доступ до реєстрів для перевірки декларацій та проведення моніторингу способу життя; відкритий доступ до Реєстру електронних декларацій, а також кримінальну відповідальність за подання неправдивих відомостей в декларації. Багато з цих положень експерти Ради Європи називали такими, що відповідають «найбільш прогресивним стандартам»⁷. Подання було зроблено наприкінці грудня 2015 року, проте КСУ розпочав його розглядати лише у березні 2017 року, що робить виконання кінцевої мети цього Закону – виявлення корупційних доходів та їхніх власників – дуже невизначеним в майбутньому.
8. **Недосконалий процес відбору керівництва НАЗК.** Відповідно до Закону «Про запобігання корупції», процес відбору здійснювався конкурсною комісією, роботу якої забезпечував Кабінет Міністрів. Комісія була скомпрометована публічними скандалами та судовими позовами⁸, наслідком яких стала відставка деяких її членів, проте ці скандали не призвели до зміни відбіркової комісії. Комісія тривалий час не могла обрати п'ятого члена, внаслідок чого протягом першого року після створення керівництво НАЗК складалася із чотирьох членів. Це парне число іноді блокувало процес прийняття рішень, що призводило до неможливості ухвалення будь-яких рішень. У квітні 2017 року Кабінет Міністрів ініціював проект закону про «перезавантаження НАЗК»⁹. Проект Закону було направлено на оцінку до Ради Європи для того, щоб скористатися досвідом експертів, які дійшли висновку, що цей проект Закону ставить під загрозу незалежність НАЗК¹⁰.
9. **Нездатність запровадити ефективну систему перевірки.** Керівництво НАЗК та інші органи влади України не змогли запровадити ефективну систему перевірки декларацій. Більше того, за допомогою власних підзаконних актів та нормативних документів вони, як дехто стверджує, навмисно запровадили систему, яка не є ні ефективною, ні результативною, і не дає реальних шансів для виявлення незаконно отриманих активів та їхніх власників. Автоматична перевірка, яка зробила би процес набагато більш ефективним, не була запущена попри те, що відповідні модулі були розроблені ще в той момент, коли система почала роботу – у вересні 2016 року. Проте з невідомих причин

⁷ Експертний висновок щодо: Фінансового контролю за активами, вказаними в деклараціях, в Україні (розділ VII Закону «Про запобігання корупції») (2016 рік).

⁸ Реанімаційний пакет реформ. Уряд України не забезпечив формування незалежного і дієздатного складу НАЗК: <http://rpr.org.ua/en/news/the-government-of-ukraine-failed-to-secure-independent-and-effective-composition-of-the-nacr/>

⁹ Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про запобігання корупції" щодо удосконалення порядку організації роботи Національного агентства з питань запобігання корупції: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61573

¹⁰ Експертний висновок щодо: Проекту Закону «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо удосконалення порядку організації роботи Національного агентства з питань запобігання корупції» (№ 6335); та Проекту Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективності та незалежності діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції» (№ 6387) (2017).

керівництво НАЗК відмовилося прийняти автоматичні модулі перевірки¹¹. Корегуванням системи е-декларування у період з 15 серпня по 1 вересня 2016 року в НАЗК займалась компанія, пов'язана з Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України (ДССЗЗІ). Після цього виникли питання щодо функціональності системи. Надалі НАЗК не вжило заходів для перевірки автоматичних модулів верифікації на сумісність із програмним кодом. Нещодавно була здійснена ще одна спроба запровадити модулі для автоматичної перевірки, однак керівництво НАЗК не змогло цього забезпечити.

10. **Політична залежність НАЗК.** У період з 2015 по 2017 рік двоє членів НАЗК пішли у відставку, а вже обраний кандидат не хотів продовжувати роботу на цій посаді. Усі називали причиною політичну залежність НАЗК. У листопаді 2017 року викривач публічно звинуватила керівництво НАЗК у тому, що Агентство перебуває під контролем Адміністрації Президента України та Служби безпеки України. Докази, що підтверджували звинувачення, були направлені в НАБУ, проте Генеральна прокуратура майже негайно передала справу від НАБУ до СБУ.
11. **Сумнівні з етичної точки зору дії НАЗК.** Керівництво НАЗК також критикували через призначення собі великих премій. Наприклад, у період з липня по вересень 2016 року голова НАЗК виписала собі щомісячні премії на суму близько 200 тисяч гривень, інші члени НАЗК отримали щомісячні премії, сума яких становила близько 250% їхньої заробітної плати. У січні 2018 року ЗМІ повідомляли, що заступником керівника одного з департаментів НАЗК працювала особа, яку було засуджено за корупцію.
12. **Компрометація системи е-декларування.** Незважаючи на те, що НАЗК є держателем системи електронних декларацій¹² від імені держави Україна, Єдиний державний реєстр декларацій перебуває під фактичним контролем іншого суб'єкта. На сьогодні адміністрування системи електронного декларування здійснюється не НАЗК, а ДП «Українські спеціальні системи» (УСС). Це державне підприємство належить до сфери управління ДССЗЗІ, яка ледь не зірвала запуск системи електронного декларування в серпні 2016 року, не надавши сертифікату безпеки. НАЗК не має програмного коду цієї бази даних. Існують підозри, що УСС могло бути залучене до фальсифікації хакерської атаки на систему, що пізніше використали для виправдання втручання в систему до її запуску 1 вересня 2016 року. У вересні 2016 року Національна поліція порушила кримінальну справу, пов'язану з фальсифікацією зламу системи електронного декларування. Поліція не повідомляла про результати цього розслідування, однак внутрішній аудит в НАЗК прийшов до висновку, що хакерської атаки не було, натомість було використано справжній електронний цифровий ключ, виданий УСС для здійснення дій, які депутати пізніше представили як кібератаку у формі зламу системи. ДССЗЗІ могло продовжувати незаконно втручатися в систему навіть після її офіційного запуску, що було виявлено групою депутатів відповідно до рішення Комітету Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції. Крім того, вільний доступ до серверів системи електронного декларування обмежений навіть для співробітників НАЗК. Через УСС, ДССЗЗІ наклала значні обмеження щодо захисту персональних даних в НАЗК¹³.

¹¹ Інформація ПРООН щодо тендеру UNDP RFP UKR/2015/97 на розробку програмного забезпечення для системи електронного декларування в Україні: <http://www.ua.undp.org/content/ukraine/en/home/presscenter/articles/2017/05/25/info-re-tender-undp-rfp-ukr-2015-97-development-of-e-declaration-system-for-ukraine.html>.

¹² Порядок формування, ведення та оприлюднення (надання) інформації Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, затверджений рішенням НАЗК від 10 червня 2016 року: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0959-16>

¹³ Див. також: Антикорупційна ініціатива ЄС: Бізнес-процес перевірки електронних декларацій Національним агентством з питань запобігання корупції, с. 6.

13. **Технічні проблеми, пов'язані із роботою системи.** Після того, як ДССЗЗІ внесла зміни до системи, технічні проблеми в роботі системи продовжились. Ці проблеми стосувалися як функціонування системи, так і розбіжностей у формі е-декларації із вимогами відповідного законодавства. Згідно з офіційною заявою Президента, яку він зробив 1 вересня 2016 року перед запуском системи, «програма кардинально перероблена»¹⁴. Постає питання, які зміни були внесені в систему, і відповідно – наскільки вона відрізнялася від вимог початкового технічного завдання для системи та передбачених раніше вимог для запуску автоматичної перевірки. Відповіді на ці запитання могла би надати незалежна експертиза за участі міжнародних експертів. Незалежна оцінка також могла би відповісти на питання щодо якості системи, питанням якої маніпулюють на різних рівнях, від самого НАЗК до депутатів, які заявляють про погану якість системи. Крім того, ГПУ робить неоднозначні заяви в контексті кримінальних проваджень, відкритих проти розробників системи. Згідно з наявною інформацією, у червні 2017 року НАЗК прийняло рішення про проведення такої експертизи, і Уряд зробив необхідні доручення, однак експертиза так ніколи і не була проведена, оскільки ДССЗЗІ відмовляється надавати незалежним міжнародним експертам доступ до системи. Натомість, замість проведення незалежної експертизи з листопада 2017 року по лютий 2018 року НАЗК оголосило низку дискримінаційних, але невдалих тендерів на проведення аудиту системи електронного декларування¹⁵, які обмежуються українськими компаніями, що в свою чергу можуть знаходитись під впливом ДССЗЗІ¹⁶. Після невдалого проведення тендеру НАЗК тепер має право застосувати договірні процедури для вибору учасника торгів, що саме по собі є ризиком.
14. **Неефективний процес перевірки.** Згідно з відповідним законодавством, НАЗК самостійно визначає порядок перевірки декларацій. Проте Міністерство юстиції в межах обов'язкового процесу реєстрації *де факто* має контроль над змістом. Міністерство юстиції реєструє рішення НАЗК і, в такий спосіб, може вплинути на їхній зміст шляхом відмови у реєстрації, що вже відбувалося на практиці. Порядок проведення контролю та повної перевірки декларації був прийнятий НАЗК більше ніж через п'ять місяців після запуску системи електронного декларування, та був фактично розроблений Міністерством юстиції за дорученням Кабінету Міністрів. Цей факт, так само, як і низка інших фактів, свідчить про відсутність операційної незалежності НАЗК.
15. **Занадто короткі терміни для здійснення перевірки.** Аналіз, здійснений як національними, так і міжнародними експертами, встановив низку значних недоліків у процесі перевірки декларацій, спричинених різного роду правилами¹⁷. Наприклад, незважаючи на відсутність таких вимог в законодавстві, НАЗК знаходиться під штучним тиском через визначений та неможливий для дотримання термін у 60 днів з можливістю подовження на 30 днів для проведення повної перевірки з дуже обмеженими можливостями призупинення її перебігу. Після завершення цього терміну або навіть у

¹⁴ Офіційний запуск системи е-декларування має відбутись 31 серпня – Глава держави: <http://www.president.gov.ua/news/oficijnij-zapusk-sistemi-e-deklaruvannya-maye-vidbutis-31-se-38021>

¹⁵ Неупереджений аудит Реєстру е-декларацій знову під питанням: умови тендеру суперечать законодавству — Transparency International Україна: <https://ti-ukraine.org/en/news/impartial-audit-of-the-register-of-e-declarations-in-question-again-the-terms-of-the-tender-contradict-the-law/>

¹⁶ РПР закликає Прем'єр-міністра забезпечити проведення прозорого та об'єктивного аудиту системи е-декларування — Реанімаційний пакет реформ: <http://rpr.org.ua/en/news/rpr-calls-on-the-prime-minister-to-ensure-transparent-and-non-biased-audit-of-e-declaration-system/>.

¹⁷ Антикорупційна ініціатива ЄС: Бізнес-процес перевірки електронних декларацій Національним агенством з питань запобігання корупції.

випадку, якщо особи, що здійснюють перевірку, не змогли отримати необхідних для роботи даних (з технічних або юридичних причин), через 60 або 90 днів перевірка декларацій буде юридично завершена, а її повторний початок на загальних підставах не є можливим. Внаслідок цього потенційних правопорушників буде неможливо притягнути до відповідальності (як кримінальної, так і адміністративної).

16. **Незадовільна організація роботи.** Прості рішення, такі як початок перевірки, у кожному випадку вимагають рішення всіх членів НАЗК. Такий підхід абсолютно безпідставно ускладнює процес роботи. Автоматизована оцінка ризиків декларацій та моніторинг способу життя державних службовців ще не запущені¹⁸, не зважаючи на те, що проведення останнього передбачено Законом України «Про запобігання корупції». У зв'язку з цим та через обмежені ресурси порівняно із завданням, НАЗК ще не розпочало повну перевірку більш ніж 100 тисяч декларацій, які підлягають обов'язковій повній перевірці.
17. **Незадовільні результати перевірки.** Відсутність вищезгаданої автоматичної системи перевірки призвела до того, що за рік після подання перших декларацій було завершено лише 39 перевірок, а до кінця 2017 року із приблизно 1 мільйона декларацій було завершено лише 143 перевірки¹⁹. Результати роботи НАЗК викликають розчарування не лише щодо кількості перевірок, а й з точки зору ретельності та достовірності результатів цих перевірок. Переглядаючи декларацію Президента, НАЗК жодним чином не прокоментувала певні резонансні питання, такі як незадекларована вілла в Іспанії, виявлена журналістами-розслідувачами. Перевіряючи декларацію Прем'єр-міністра, НАЗК виявило незадекларовані 80 559 гривень, проте пізніше змінило свої власні правила стосовно того, що має бути задекларовано, внаслідок чого ця незадекларована сума більше не вважалася порушенням. У випадку з Міністром юстиції НАЗК не отримало відповідей на запит щодо інформації від низки державних органів, серед яких було, власне і, Міністерство юстиції, попри це, Агентство ухвалило позитивний висновок про результати цієї перевірки. Аналіз як поточних надзвичайно формальних правил, так і наслідків перевірок перших декларацій демонструють дуже незадовільні результати. Як не дивно, але положення передбачають перевірку лише задекларованих активів, а не активів, які не були задекларовані, і зобов'язують НАЗК робити висновки про результати перевірки протягом дуже короткого проміжку часу навіть у випадку, коли необхідна інформація не була отримана. Такі випадки відбуваються досить часто внаслідок відсутності доступу до всіх реєстрів відповідних міністерств та інших державних органів. Такий стан речей ставить під сумнів усю перевірку електронних декларацій.
18. **Деякі декларації не є відкритими для широкого загалу.** Після того, як СБУ відмовилася подавати декларації, Київський окружний адміністративний суд постановив, що неоприлюднення декларацій керівництва СБУ не порушує закон. Ці декларації відсутні у публічному доступі (і, ймовірно, навіть для самого НАЗК). У березні 2017 року Реєстр електронних декларацій вийшов з ладу безпосередньо перед кінцевим терміном подання «другої хвилі» електронних декларацій. Після перезапуску роботи виявилось, що відсутні декларації десятків військових прокурорів. Як пізніше з'ясувалося, декларації були закриті для публічного доступу внаслідок секретного рішення НАЗК на прохання військового прокурора (заступника Генерального прокурора). У той же час Верховна Рада значно розширила перелік осіб, що зобов'язані подавати декларації, включивши до нього значну

¹⁸ З того часу НАЗК ухвалило правила здійснення логічного та арифметичного контролю, проте існуючий порядок проведення перевірки передбачає, що всі, декларації, подані до затвердження цих правил, вважаються такими, що пройшли логічний та арифметичний контроль

¹⁹ Звіт про діяльність Національного агентства із запобігання корупції за 2017 рік: https://nazk.gov.ua/sites/default/files/dodatok_2_zvit_pro_diyalnist.pdf

кількість представників НУО²⁰ та членів наглядових рад державних підприємств. У січні 2017 року НАЗК повідомляло про майже 900 посадових осіб, які нібито не подали електронні декларації.

19. **Уникнення співпраці з НАБУ.** Серед нових антикорупційних органів в Україні, роль НАЗК в контексті електронних декларацій полягає в наданні правоохоронним органам фактів про неправдиву інформацію в деклараціях або про ознаки незаконного збагачення, що в обох випадках встановлюється на підставі результатів перевірок. У таких випадках НАБУ має виключну юрисдикцію для розслідування надання неправдивої інформації в деклараціях та незаконного збагачення високопосадовців. За відсутності повноцінної співпраці з НАЗК НАБУ почало самостійно перевіряти декларації. У 2017 році НАБУ повідомило, що від НАЗК вони отримали інформацію лише щодо 4 таких випадків, у той час як НАБУ відкрило понад 80 кримінальних проваджень, ґрунтуючись на власних результатах перевірок.
20. **Відмова надавати НАБУ повний доступ до Реєстру.** Замість повноцінного співробітництва з НАБУ, НАЗК фактично перешкоджає здійсненню розслідувань, що ґрунтуються на інформації з електронних декларацій. Спочатку НАЗК всупереч прямій вимозі законодавства відмовлялося надавати НАБУ повний доступ до Реєстру електронних декларацій. Зрештою, доступ було надано, але лише для того, щоб згодом його знову забрати.
21. **Шкідливі роз'яснення НАЗК.** У грудні 2017 року НАЗК надало роз'яснення (після реєстрації у Верховній Раді проекту Закону №7315, що мав аналогічний до роз'яснення зміст), що стосується розгляду проваджень щодо фактів надання неправдивої інформації в декларації та фактів незаконного збагачення, яке передбачало, що початку будь-якого досудового розслідування має передувати проведення НАЗК перевірки відповідної декларації та відповідного рішення по ній. Ця інструкція не тільки суперечить чинному законодавству, але також надає НАЗК (як органу державної влади, що не має слідчих повноважень) повноваження органу контролю за кримінальними провадженнями правоохоронних органів. Хоча інструкція не є юридично обов'язковою, вона може спричинити руйнування справ НАБУ у судах, якщо судді визнають це роз'яснення юридично коректним. Крім того, наприкінці січня 2018 року один з депутатів Верховної Ради подав позов проти НАБУ за невиконання вимог цього роз'яснення. У березні 2018 року Апеляційний суд міста Києва в одній зі справ НАБУ та САП ухвалив, що ця інструкція суперечить Кримінальному процесуальному кодексу України.

III. Рекомендації

ґрунтуючись на цьому аналізі та досвіді окремих провідних міжнародних практик²¹, наступне рекомендується Верховній Раді в межах здійснення повноважень з прийняття законів та

²⁰ Рішення, яке в березні 2018 року було розкритиковане у висновку Венеціанської комісії.

²¹ OECD: Декларації про активи державних службовців як інструмент запобігання корупції; Париж, 2011, <http://documents.worldbank.org/curated/en/517361485509154642/Getting-the-full-picture-on-public-officials-a-how-to-guide-for-effective-financial-disclosure>

Рада Європи: Практичний довідник для осіб, що здійснюють обробку та аналіз декларацій про доходи та активи державних службовців, Страсбург, 2014, <https://rm.coe.int/16806db62d>

здійснення парламентського контролю з метою забезпечення об'єктивного, незалежного й ефективного збору та перевірки НАЗК електронних декларацій:

22. Переглянути відповідні положення Закону про запобігання корупції²² у співпраці з національними та іноземними експертами, а також із представниками громадянського суспільства, особливо щодо таких питань:

- в Розділі II, з метою розробки нових процедур відбору та призначення членів Національного агентства із питань запобігання корупції. Процедури повинні бути визначені таким чином, щоб забезпечити безсторонній та заснований на конкурентних перевагах відбір і призначення членів НАЗК. Після підготовки змін до відповідних положень, вони повинні бути внесені до Верховної Ради для якнайшвидшого ухвалення та передбачати припинення повноважень діючих членів НАЗК на день набуття чинності новими законодавчими положеннями та вступ на посаду замість них нових членів після їхнього призначення відповідно до нових положень. У період між набуттям чинності новими положеннями та призначенням нових членів, діючі члени повинні працювати як виконуючі обов'язки членів Агентства. Після свого призначення нові члени повинні перевірити, чи всі співробітники НАЗК відповідають вимогам до роботи в органі;
- в Розділі VII та всіх пов'язаних положеннях, з метою розробки нових положень, що будуть враховувати всі виявлені прогалини та недоліки, і встановити контрольований, безсторонній, об'єктивний, ефективний та результативний збір та перевірку електронних декларацій;
- переглянути перелік осіб, що зобов'язані подавати декларації, враховуючи корупційні ризики;
- у всіх інших розділах, де експертні висновки та практика вказують на серйозні ризики для успішного впровадження Закону, включаючи, але не обмежуючись Висновком Антикорупційної ініціативи ЄС під назвою «Бізнес-процес перевірки електронних декларацій Національним агентством з питань запобігання корупції»²³.

Коли нові положення будуть розроблені, їх необхідно направити на оцінку міжнародним експертам та (в залежності від отримання позитивного висновку) подати до Верховної Ради для невідкладного ухвалення.

23. Переглянути внутрішні рішення та положення НАЗК. Насамперед нові члени Агентства (за необхідності – за підтримки інших національних та міжнародних експертів) повинні розробити внутрішню правову базу для збору та перевірки електронних декларацій, яка буде вільна від будь-якого непотрібного формалізму, занадто обмежених строків, наналежного впливу і заангажованості, а також матиме відповідні запобіжники щодо всіх вищезгаданих проблем. Нові рішення та правила не повинні запроваджувати нових обмежень та умов для роботи агентства на додаток до відповідних положень Закону «Про запобігання корупції» та повинні слугувати лише для того, щоб забезпечити практичне втілення цих положень.

Бурдеску, Руксандра; Рейд, Гарі Дж.; Трепнелл, Стефані Е.; Барнс, Даніель У.; Системи розкриття інформації про доходи та активи: Створення належного урядування шляхом підзвітності. Економічне становище; № 17. Світовий банк, Вашингтон, округ Колумбія. © Світовий банк, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/10175/549600BRI00EP1700Box349432B01PUBLIC1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

²² НАЗК підготувало проект змін до Закону України «Про запобігання корупції», проте зміни, запропоновані у ньому, не охоплюють всіх проблем, зазначених у цьому документі

²³ Станом на 11 лютого 2018 року впроваджено було лише 14% термінових, 40% нетермінових та 0% середньострокових або довгострокових рекомендацій

24. **Передати всі права на управління системою електронних декларацій виключно Національному агентству з питань запобігання корупції** шляхом внесення необхідних законодавчих змін, щоб повністю прибрати вплив Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації на управління системою. При цьому слід провести незалежну міжнародну оцінку функціонування наявної системи з метою визначення її реальних спроможностей та можливої відповідальності за втручання в систему в минулому, що негативно вплинуло на її функціональність. Аналіз потрібно оприлюднити, після чого слід негайно здійснити план заходів з її виправлення, зокрема шляхом запровадження автоматизованої системи перевірки та системи електронного документообігу, яка також забезпечить громадський доступ до основної інформації про перевірки на веб-сайті НАЗК.
25. **Забезпечити повне співробітництво інших державних установ з Національним агентством з питань запобігання корупції**²⁴. Цього треба досягти двома шляхами: надання Агентству онлайн-доступу до баз даних інших державних установ, необхідних для виконання функцій НАЗК з урахуванням відповідних вимог щодо захисту даних та негайного запобігання всім спробам впливати на роботу агентства неналежним чином. Особливу увагу слід приділити виключенню Міністерства юстиції з процесу реєстрації положень та інших документів, розроблених та прийнятих Агентством.
26. **Забезпечити повне співробітництво між Національним агентством з питань запобігання корупції та Національним антикорупційним бюро України**. Для початку необхідно негайно скасувати Рішення НАЗК №1375, що містить «Роз'яснення щодо застосування окремих положень Закону України "Про запобігання корупції" стосовно необхідності попереднього встановлення фактів порушення антикорупційного законодавства, а саме декларування недостовірної інформації та незаконного збагачення...». Створення спільної групи для вирішення будь-яких відкритих питань між НАЗК та НАБУ також може розглядатися як один з практичних способів для покращення співпраці з метою забезпечення повного та необмеженого доступу НАБУ до електронних декларацій.

²⁴ Крім заходів, передбачених Планом дій Уряду від 8 листопада 2017 року.