

**ЕКСПЕРТНИЙ ВИСНОВОК**  
**на проект Закону України**  
**„Про заходи державного фінансового контролю публічної служби”**  
**(реєстр. № 4472 від 14.05.2009 р.)**

Одним із вагомих інструментів забезпечення прозорості функціонування органів публічної влади, публічних службовців, а також запобігання корупції та виникненню протиріч між приватними інтересами осіб, уповноважених на виконання функцій держави чи органів місцевого самоврядування, та їх службовими повноваженнями, є впровадження декларування доходів, майнового стану, видатків та фінансових зобов'язань публічних службовців, а також оприлюднення відповідних декларацій.

Як свідчить зарубіжний досвід, законодавче регулювання питань, пов'язаних з декларуванням доходів, майнового стану, фінансових зобов'язань та витрат публічних службовців, потребує вирішення декількох основних проблем: 1) визначення ступеня прозорості відповідної інформації для громадськості; 2) визначення кола осіб, зобов'язаних подавати декларації; 3) визначення періодичності (періоду) подання декларацій та переліку відомостей, що мають у них відображатись; 4) визначення органу(-ів), уповноваженого здійснювати контроль за дотриманням законодавства в частині декларування; 5) визначення обсягу повноважень органу фінансового контролю, меж його втручання у приватність публічних службовців, способів використання зібраної інформації.

**Аналіз відповідних іноземних досліджень<sup>1</sup> дозволяє стверджувати, що на сьогодні в світі не існує єдиного підходу до вирішення зазначених проблем.** Так, оприлюднення змісту декларацій публічних службовців, за даними Світового Банку, передбачене у 33 країнах<sup>2</sup>; в деяких державах (Чилі, Німеччина, Румунія) вищими судами в системі судів загальної юрисдикції навіть було прийнято рішення, у відповідності з якими інформація про доходи, видатки, фінансові зобов'язання і майно публічних службовців не відноситься до інформації про особу і не може бути віднесена до інформації з обмеженим правом доступу. У той же час, у майже 70 країнах, досліджених Світовим Банком, декларації публічних службовців не оприлюднюються взагалі, і їх зміст відомий лише самим суб'єктам декларування та відповідним органам державного фінансового контролю. Неоднозначно регламентується і питання визначення кола суб'єктів декларування: в одних країнах декларації подають лише певні категорії посадових осіб, в той час, як, наприклад, в Кенії – всі 675 000 службовців; в багатьох державах публічні службовці подають декларації лише щодо себе, однак у ряді країн – також і щодо членів своїх сімей. Найкраща зарубіжна практика свідчить, що у деклараціях повинна розкриватись інформація про джерела доходів, активи, види діяльності, непов'язані з публічною службою (незалежно від того, чи передбачають вони одержання прибутку), зобов'язання та подарунки. Однак „межа” розкриття такої інформації залежить від специфіки конкретної країни. В США, наприклад, федеральні службовці розкривають інформацію про подарунки лише за умови, якщо вартість такого подарунку від одного джерела протягом року склала 285 доларів, в Канаді члени парламенту розкривають відомості про активи лише за умови, якщо їх вартість перевищує 10 000 канадських доларів. У різних країнах декларації подаються за різні звітні періоди: найчастіше – при прийнятті на публічну службу і щорічно, в деяких державах (Йорданія) – один раз на 2 роки, в ряді країн Африки – лише при прийнятті на службу і при припиненні повноважень на посаді. **Зазначене дозволяє говорити про те, що в Україні може бути**

<sup>1</sup> Див., наприклад, Richard Messick. Income and Assets Declarations: Issues to Consider in Developing a Disclosure Regime. – Anti-Corruption Resource Center; <http://www.cmi.no/publications/file/?3396=income-and-assets-declarations>

<sup>2</sup> Richard E. Messick. Regulating Conflict of Interest: International Experience with Asset Declaration and Disclosure. – p. 4; [http://acrc.org.ua/articles\\_doc/ua/Regulating\\_Conflict\\_of\\_Interest\\_International\\_Experience\\_2007.pdf](http://acrc.org.ua/articles_doc/ua/Regulating_Conflict_of_Interest_International_Experience_2007.pdf)

застосований будь-який механізм контролю за декларуванням доходів, активів, пасивів і витрат публічних службовців, - за умови, що він забезпечуватиме дієвість та ефективність цього контролю, а також досягнення тих цілей, які ставляться у зв'язку із його запровадженням. Тим більше, що статті 7 та 8 Конвенції ООН проти корупції не визначають оптимальної моделі фінансового контролю і містять загальну рекомендацію „запроваджувати заходи і системи, які зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації, *inter alia*, про позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції, активи та про суттєві дарунки або прибутки, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів стосовно їхніх функцій як державних посадових осіб”.

В Україні правову основу для впровадження фінансового контролю за декларуванням доходів, витрат, майнового стану і фінансових зобов'язань публічних службовців складає нещодавно прийнятий парламентом та підписаний главою держави Закон „Про засади запобігання та протидії корупції” від 11 червня 2009 року, зокрема – статті 9 та 10 цього Закону. Оскільки питання декларування доходів, витрат, майнового стану і фінансових зобов'язань публічних службовців чинним законодавством врегульовано досить суперечливо, на основі різних законодавчих актів, до того ж - прийнятих у різний час, а дієва система контролю за дотриманням відповідних положень законодавства фактично відсутня, **існує потреба у прийнятті окремого закону**, який би впроваджував ефективний механізм фінансового контролю публічної служби, як це і впливає з абзацу другої частини першої статті 10 Закону Про засади запобігання та протидії корупції”.

Аналіз законопроекту № 4472 (далі - законопроект), **дозволяє говорити про те, що він відповідає положенням Конвенції ООН проти корупції**: 1) законопроектом впроваджується декларування доходів, майнового стану, видатків, посад і робіт, що виконуються за сумісництвом особами, уповноваженими на виконання функцій держави та органів місцевого самоврядування, при цьому визначено граничні „межі”, при досягненні яких відповідна інформація підлягає декларуванню (стаття 6 законопроекту); 2) законопроектом (як і чинним Кодексом України про адміністративні правопорушення) передбачене встановлення юридичної відповідальності за вчинення правопорушень, пов'язаних з декларуванням; 3) створено стимули для інформування публічними службовцями та іншими особами компетентних органів про факти правопорушень, пов'язаних з декларуванням (передбачено обов'язковість розгляду анонімної інформації, що містить інформацію про конкретних осіб та фактичні дані, які можуть бути перевірені; закріплено заборону розголошення відомостей про „інформаторів” і встановлено відповідальність за розголошення такої інформації тощо); 4) законопроектом створюються належні умови для виявлення фінансового конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців. Безперечним позитивом законопроекту також є те, що він передбачає внесення системних змін до чинних законів України, спрямованих на уніфікацію правового регулювання питань, пов'язаних з декларуванням доходів, майнового стану, витрат та фінансових зобов'язань публічних службовців.

Разом з тим вважаємо, що законопроект містить ряд положень (у тому числі концептуального характеру), які заслуговують на критичну оцінку і потребують подальшого удосконалення:

**1. Низку положень законопроекту не узгоджено із Законом „Про засади запобігання та протидії корупції”**. Так, законопроект і зазначений Закон по-різному визначають поняття „конфлікту інтересів”, а також коло суб'єктів декларування (стаття 2 законопроекту). Наприклад, відповідно до частини першої статті 10 Закону „Про засади запобігання та протидії корупції” відомості про майно, доходи, витрати, зобов'язання фінансового характеру, у тому числі за кордоном, подають особи, зазначені у пункті 1 та підпунктах „а” – „г” пункту 2 частини першої статті 2 цього ж Закону. Водночас визначене

законопроектом коло осіб, уповноважених на виконання функцій держави чи органів місцевого самоврядування (пункт 1 частини першої статті 2 законопроекту), є значно вужчим за коло осіб, визначене частиною першою статті 10 зазначеного Закону. Також необхідно відзначити, що у законопроекті помилково пропонується внести зміни до Закону „Про боротьбу з корупцією” (п. 8 Прикінцевих та перехідних положень законопроекту), який втратить чинність вже з 1 січня 2010 року – одночасно із запланованою датою набуття чинності законопроектом – у разі його прийняття та підписання як Закону (п. 1 Прикінцевих та перехідних положень законопроекту).

*З урахуванням вищевикладеного рекомендуємо розглянути можливість:*

*1) узгодження визначень понять „конфлікт інтересів”, „фінансовий конфлікт інтересів”, відображених у статті 1 законопроекту, з визначенням поняття „конфлікту інтересів”, закріпленому у статті 1 Закону „Про засади запобігання та протидії корупції”;*

*2) перегляду пункту 1 частини першої статті 2 законопроекту та викладення його у такій редакції: „1) особи, зазначені у пункті 1 і підпунктах „а”-„г” пункту 2 частини першої статті 2 Закону України „Про засади запобігання та протидії корупції”;*

*3) вилучення з Розділу VII законопроекту пункту 8.*

**2. На наш погляд, потребує концептуального переосмислення порядок здійснення державного фінансового контролю за декларуванням (Розділ IV, статті 7, 8, 9, 11 законопроекту).**

По-перше, статті 8, 9, 11 варто включити безпосередньо до Розділу IV законопроекту, оскільки вони фактично визначають повноваження органів державної податкової служби, відповідальних осіб у сфері державного фінансового контролю та Уповноваженого органу у сфері державного фінансового контролю, а відтак – більш тісно пов’язані предметом регулювання з порядком здійснення державного фінансового контролю, який регламентується Розділом IV. Натомість у Розділі III законопроекту має визначатись структура системи суб’єктів здійснення державного фінансового контролю, розкриватись особливий статус Уповноваженого органу, закріплюватись гарантії незалежності відповідальних осіб.

По-друге, варто враховувати те, що, як показує зарубіжний досвід, один орган часто неспроможний ефективно перевіряти зміст декларацій значної кількості публічних службовців на предмет достовірності відповідних відомостей, наявності фактів незаконного збагачення тощо. З урахуванням того, що законопроект поширюватиметься не лише на осіб, уповноважених на виконання функцій держави чи органів місцевого самоврядування, але і на членів їхніх сімей (близьких родичів), а також того, що законопроект мав би (як впливає зі змісту частини першої статті 10 Закону „Про засади запобігання та протидії корупції”) поширюватись не лише на таких осіб, але і прирівняних до них осіб, визначених п.п. „а” – „г” пункту 2 частини першої статті 2 зазначеного Закону, **Уповноважений орган мав би зосереджувати свою діяльність на повній перевірці декларацій лише вузького кола осіб, уповноважених на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, насамперед тих – які обіймають найвищі державні посади, і не мають безпосередніх керівників, які б контролювали їх діяльність.** Повну перевірку решти декларацій мали б здійснювати безпосередньо відповідальні особи у сфері державного фінансового контролю із залученням до перевірки спеціально уповноважених суб’єктів у сфері протидії корупції, як це і передбачено частиною першою статті 9 Закону „Про засади запобігання та протидії

корупції”. Між тим, із пункту 5 частини першої статті 9 законопроекту випливає, що відповідальні особи у сфері державного фінансового контролю проводять лише попередню (а не повну) перевірку декларацій на наявність фінансового конфлікту інтересів або потенційного фінансового конфлікту інтересів, та передають декларації Уповноваженому органу (п. 3 частини першої статті 9 законопроекту), який проводить „остаточне” виявлення фінансового конфлікту інтересів (п. 3 частини першої статті 11 законопроекту). Крім того, на Уповноважений орган покладено обов’язки проведення повної перевірки декларацій керівників державних підприємств та бюджетних установ і організацій, депутатів місцевих рад, всіх суддів та їх близьких родичів (стаття 4, частина четверта статті 15 законопроекту), притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності (п. 5 частини першої статті 11 законопроекту). За таких умов, **під сферу контрольної компетенції Уповноваженого органу потрапляють десятки, а то і сотні тисяч осіб**. Питання про те, чи зможе за таких умов Уповноважений орган ефективно здійснювати покладені на нього завдання, тим більше, що законопроект не передбачає обов’язкового утворення територіальних представництв Уповноваженого органу на рівні областей, районів і міст обласного значення, залишається відкритим.

По-третє, сама процедура перевірки декларацій та іншої інформації (у тому числі невідображеної у деклараціях) щодо доходів, видатків, майнового стану і фінансових зобов’язань суб’єктів декларування, врегульована, на нашу думку, нечітко, що уможливує дублювання функцій одних суб’єктів державного фінансового контролю іншими суб’єктами, виникнення складностей у застосуванні положень Розділу IV законопроекту. Так, у статті 15 законопроекту фактично „змішується” мета державного фінансового контролю, предмет компетенції Уповноваженого органу, відповідальних осіб та органів державної податкової служби, в той час як предмет компетенції відповідних суб’єктів мав би визначатись в інших статтях законопроекту. Критерії розмежування компетенції між суб’єктами державного фінансового контролю визначено нечітко, що може зумовити дублювання функцій органів податкової служби відповідальними особами та Уповноваженим органом, функцій відповідальних осіб (наприклад, щодо встановлення конфлікту інтересів) – Уповноваженим органом. Стаття 17 запроваджує „арифметичну і логічну перевірку” декларацій, хоча за своєю суттю таку перевірку варто було б назвати простіше, наприклад – „формальною перевіркою”, суть якої зводиться до: 1) перевірки правильності оформлення декларації, у тому числі внутрішньої узгодженості числових показників (сум, різниць і т.п.); 2) перевірки відповідності відомостей, відображених у декларації, відомостям декларацій, поданих за попередні звітні періоди. У деяких випадках положення одних статей дублюються в інших статтях: наприклад, частина друга статті 17 фактично відтворює зміст положень частини третьої статті 16 законопроекту. Загалом, на наш погляд, структура Розділу IV законопроекту мала б бути перебудована таким чином: на початку розділу визначається загальна мета фінансового контролю, далі – порядок проведення контролю кожним із суб’єктів здійснення державного фінансового контролю (3 статті – відповідно до кількості суб’єктів), у тому числі строки, процедура, порядок оформлення результатів тощо, а також наслідки його здійснення.

По-четверте, ключову роль у визначенні порядку проведення перевірок декларацій законопроектом пропонується закріпити за Уповноваженим органом. Наприклад, відповідно до статті 17 законопроекту, Уповноважений орган розроблятиме методологію арифметичної та логічної перевірки декларацій, затверджуватиме форму акта про відмову суб’єкта декларування надавати інформацію, пов’язану із декларуванням (частина друга статті 19 законопроекту), визначатиме порядок передачі матеріалів органами, що здійснюють державний фінансовий контроль тощо. При цьому такі рішення Уповноваженого органу є, як випливає із законопроекту, обов’язковими для працівників відповідних органів державної податкової служби. Такий підхід не відповідає усталеній практиці: оскільки Державна

податкова адміністрація безпосередньо не підпорядкована Уповноваженому органу, відповідні повноваження Уповноважений орган мав би здійснювати шляхом прийняття спільних з ДПА України актів.

*Зважаючи на зазначене, рекомендуємо розглянути можливість:*

*1) включення статей 8, 9, 11 законопроекту до Розділу IV законопроекту;*

*2) суттєвого перегляду засад розмежування компетенції між суб'єктами державного фінансового контролю з урахуванням таких принципів: 1) органи державної податкової служби мають здійснювати формальну перевірку декларацій (на предмет дотримання встановлених вимог щодо оформлення, відповідності відомостей, відображених у декларації, відомостям декларацій за попередні звітні періоди); 2) змістовну перевірку декларацій, а також іншої інформації щодо доходів, витрат, фінансових зобов'язань, майнового стану, роботи за сумісництвом мають здійснювати відповідальні особи та Уповноважений орган, компетенція між якими має бути чітко розмежована; 3) рішення відповідальних осіб щодо наявності конфлікту інтересів не повинні переглядатись Уповноваженим органом, оскільки відповідальні особи не є представниками Уповноваженого органу і йому не підпорядковані, іншими словами – відповідальні особи мають здійснювати повну перевірку декларацій, у тому числі на предмет фінансового конфлікту інтересів щодо всіх осіб, на яких не поширюватиметься контрольна компетенція Уповноваженого органу (до того ж, такий підхід узгоджуватиметься з положеннями частини першої статті 9 Закону „Про засади запобігання та протидії корупції”); 4) для проведення повної перевірки декларацій відповідальним особам (як і Уповноваженому органу) має бути надане право залучення до проведення перевірок спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції; 5) компетенція Уповноваженого органу має бути загалом аналогічною компетенції відповідальних осіб, основним критерієм розмежування повноважень між відповідальними особами та Уповноваженим органом має бути категорія підконтрольних суб'єктів декларування, при цьому Уповноважений орган повинен проводити змістовну перевірку декларацій вузької групи осіб, уповноважених на виконання функцій держави чи органів місцевого самоврядування: осіб, зазначених у підпункті „а” пункту 1 частини першої статті 2 Закону „Про засади запобігання та протидії корупції”, народних депутатів України, державних службовців 1-2 категорії, суддів Конституційного Суду, Верховного Суду, вищих та апеляційних судів, певних категорій осіб начальницького складу органів внутрішніх справ, податкової міліції тощо, Генерального прокурора, прокурорів областей і т.п., претендентів на відповідні посади та членів їх сімей (близьких родичів) – такий підхід запобіг би розпорошенню зусиль Уповноваженого органу щодо здійснення ним своїх контрольних функцій;*

*3) удосконалення регулювання порядку здійснення державного фінансового контролю, у тому числі шляхом зміни структури Розділу IV законопроекту, конкретизації алгоритму перевірки декларацій та наслідків такої перевірки, усунення дублювань одних положень законопроекту іншими, більш чіткого визначення ролі уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції у процесі перевірки декларацій, засад взаємодії цих суб'єктів із суб'єктами державного фінансового контролю тощо;*

*4) закріплення принципу, у відповідності з яким дія актів Уповноваженого органу мають поширюватись на працівників органів державної податкової служби лише за умови їх спільного затвердження із ДПА України.*

**3. Потребує певної конкретизації статус відповідальних осіб та Уповноваженого органу.** Стаття 9 законопроекту не визначає процедуру та підстави дострокового припинення повноважень відповідальних осіб, не передбачає прямого підпорядкування уповноважених осіб безпосередньо керівнику органу державної влади чи органу місцевого самоврядування (що забезпечило б їх незалежність від керівників інших структурних підрозділів відповідних органів), інших гарантій незалежності відповідальних осіб. У законопроекті також слід дати чітку відповідь на питання про те, хто може бути відповідальною особою в органі, який формується шляхом прямих виборів – депутат відповідної ради чи працівник апарату відповідного органу. На наш погляд, з метою забезпечення незалежності відповідальних осіб, у тому числі від політичного впливу, відповідний статус має бути наданий виключно працівникам апаратів відповідних органів.

З огляду на те, що контрольна компетенція Уповноваженого органу поширюється на вищих посадових осіб держави, йому має бути гарантований достатній рівень інституційної автономії та операційної незалежності. У законопроекті мали б бути визначені також засади підконтрольності та підзвітності цього органу. Між тим, на нашу думку, незалежність органу гарантовано не у повній мірі – частина перша статті 10 законопроекту містить положення, за яким Уповноваженому органу „має бути гарантовано виконання своїх функцій та обов’язків за відсутності політичного та іншого зовнішнього впливу”, в той час як механізми такого гарантування мали б впроваджуватись не урядом (на членів якого поширюється контрольна компетенція Уповноваженого органу) у підзаконних актах, а безпосередньо аналізованим законопроектом. Хоча останній і містить ряд положень, спрямованих на посилення незалежності Уповноваженого органу (керівник Уповноваженого органу має право самостійно визначати організаційну структуру, штатний розпис Уповноваженого органу в межах бюджетного фінансування; законопроект визначає строк повноважень керівника Уповноваженого органу, підстави дострокового припинення його повноважень, особливий порядок призначення на посади та звільнення з посад першого заступника та заступників керівника тощо), гарантії забезпечення інституційної автономії та операційної незалежності Уповноваженого органу мають бути ще більше посилені. Так, сама по собі процедура призначення на посаду керівника Уповноваженого органу має політичний характер – на відповідну посаду може бути призначена будь-яка особа, запропонована Прем’єр-міністром України, яка відповідає вимогам частин третьої-четвертої статті 12 законопроекту. Відтак, існує висока вірогідність того, що на відповідну посаду призначатиметься особа, яка „влаштовуватиме” Прем’єр-міністра України та більшість членів уряду. Також законопроектом не визначено засади спрямування та координації діяльності Уповноваженого органу, що дозволить Кабінету Міністрів України підпорядкувати відповідний орган одному з міністрів (як це і передбачено Законом „Про Кабінет Міністрів України”) – наприклад, Міністерству юстиції України, що може суттєво вплинути на рівень його інституційної автономії. Більшої конкретизації потребують і засади взаємодії Уповноваженого органу із спеціально уповноваженими суб’єктами у сфері протидії корупції, спеціально уповноваженим органом (особою) з питань антикорупційної політики, адже визначення засад такої взаємодії забезпечуватиме ефективність не лише боротьби з корупцією, але і запобігання вчиненню корупційних правопорушень особами, уповноваженими на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування. Практично не розкриваються у законопроекті і механізми забезпечення підконтрольності і підзвітності Уповноваженого органу.

Ряд положень законопроекту в частині регулювання діяльності Уповноваженого органу сформульовано невдало, наприклад – частину третю статті 10, яку варто було б доповнити словами „, виділених на його фінансування”. Частину другу статті 10 слід включити до статті 12, яка визначає повноваження керівника Уповноваженого органу. Окремі положення

частини четвертої статті 12 суперечить принципу презумпції невинності, адже притягнення особи до відповідальності ще не означає визнання її винною у вчиненні правопорушення. Також у статті 12 законопроекту мали б визначатись права та обов'язки керівника Уповноваженого органу. Крім того, процедура призначення першого заступника та заступників керівника Уповноваженого органу не узгоджується із положеннями Закону „Про Кабінет Міністрів України”.

Перегляду, на наш погляд, потребують і положення статей 13 та 14 законопроекту. Наприклад, відповідно до частини першої статті 13 законопроекту, Уповноважений орган регулярно оприлюднює результати своєї діяльності у галузі державного фінансового контролю за декларуванням доходів і їх витрачанням особами, уповноваженими на виконання функцій держави, членами їх сімей та близькими родичами у власному виданні, на офіційному сайті в мережі Інтернет та через засоби масової інформації. При цьому не уточнюється, на скільки „регулярно” має оприлюднюватись відповідна інформація, які саме результати діяльності Уповноваженого органу мають оприлюднюватись, в яких саме ЗМІ (загальнодержавних, місцевих) має здійснюватись її оприлюднення. У частині четвертій цієї ж статті слід було б визначити граничний строк оприлюднення відомостей про доходи, витрати, фінансові зобов'язання, майновий стан суб'єктів декларування, а також коло таких суб'єктів – адже Уповноважений орган навряд чи буде фізично спроможний оприлюднити декларації всіх осіб, уповноважених на виконання функцій держави чи органів місцевого самоврядування, не кажучи вже про членів їх сімей. В статті 14 законопроекту варто визначити граничний строк зберігання документів, зазначених у частині першій цієї статті, який має бути „прив'язаний” до строку давності притягнення до кримінальної відповідальності за вчинення злочинів у сфері службової діяльності (10 років).

### *З урахуванням вищевикладеного рекомендуємо:*

*1) розглянути можливість доповнення законопроекту положеннями, спрямованими на посилення незалежності відповідальних осіб та Уповноваженого органу, впровадження конкурсного порядку обрання керівника Уповноваженого органу на посаду, конкретизацію процедури дострокового припинення його повноважень, визначення засад підконтрольності та підзвітності Уповноваженого органу, врегулювання порядку взаємодії Уповноваженого органу із спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції, спеціально уповноваженим органом (особою) з питань антикорупційної політики тощо;*

*2) уточнити положення статей 10 – 14 законопроекту у відповідності до вищенаведених зауважень;*

*3) визначити у законопроекті права та обов'язки керівника Уповноваженого органу;*

*4) узгодити порядок призначення на посади та звільнення з посад першого заступника і заступників керівника Уповноваженого органу з порядком, встановленим Законом „Про Кабінет Міністрів України”, зокрема – шляхом уточнення відповідних положень Закону „Про Кабінет Міністрів України”.*

4. Законопроектом передбачається встановити **адміністративну відповідальність** за порушення його вимог та врегулювати порядок адміністративного провадження у відповідних справах, до того ж – безпосередньо у законопроекті. Зазначене стосується, наприклад, частини другої статті 28, статті 34 законопроекту (встановлюють адміністративну

відповідальність та визначають адміністративні стягнення), статті 35 законопроекту (визначає особливості адміністративного провадження у справах про порушення вимог законопроекту). Ці положення законопроекту заслуговують на критичну оцінку з таких підстав: 1) відповідні відносини, на нашу думку, мали б регулюватись Кодексом України про адміністративні правопорушення, а не законопроектом; 2) встановлені статтями 28 та 34 санкції за ступенем їх тяжкості не відповідають ступеню суспільної небезпеки відповідних правопорушень та не узгоджуються із санкціями, передбаченими Главою 15-Б КУпАП за корупційні адміністративні правопорушення (наприклад, отримання особою неправомірної вигоди тягне накладення штрафу від 50 до 100 неоподатковуваних мінімумів доходів з конфіскацією вигоди матеріального характеру, в той час як відмова у поданні копії декларації відповідальній особі чи Уповноваженому органу – накладення штрафу у розмірі 15% сукупного доходу за попередній рік). За вчинення правопорушень, передбачених статтею 28 та окремими положеннями статті 34 законопроекту, адміністративна відповідальність законодавством вже передбачена (наприклад, статтею 212-28 КУпАП), що зумовлює необхідність узгодження відповідних положень законопроекту з нормами КУпАП.

Відзначимо, що Президент України може бути суб'єктом адміністративної відповідальності у тих випадках, коли адміністративне стягнення не передбачає обмеження свободи пересування Президента. Відтак, положення статті 27 законопроекту (які забороняють притягати Президента України до кримінальної та адміністративної відповідальності) потребують відповідного перегляду.

Частини перша та третя статті 28 законопроекту можуть бути виключені, оскільки відповідальність за вчинення передбачених ними правопорушень визначена безпосередньо законопроектом чи іншими законами України. З урахуванням пропозицій щодо відображення положень частини другої цієї ж статті у Кодексі України про адміністративні правопорушення, вся стаття 28 може бути виключена із законопроекту.

Стаття 33 законопроекту сформульована невдало – її зміст не відповідає назві, крім того, абзац перший частини першої цієї статті взагалі є незрозумілим за змістом, у зв'язку з чим зазначену статтю пропонується виключити із законопроекту.

Із статті 36 (як і з інших положень законопроекту) випливає, що контрольна компетенція Уповноваженого органу має поширюватись на сільських, селищних, міських голів. Вважаємо, що в умовах відсутності територіальних представництв (органів) Уповноваженого органу, зазначені особи мають бути вилучені з-під контролю Уповноваженого органу – контроль за діяльністю сільських, селищних, міських голів мають здійснювати відповідальні особи, призначені безпосередньо головами за погодженням з Уповноваженим органом (що було б цілком логічним за умови належного гарантування незалежності відповідальних осіб у відповідності до викладених у цьому висновку рекомендацій). Самі такі відповідальні особи, на нашу думку, і мали б вносити подання, зазначені у статті 36 законопроекту.

### ***З урахуванням вищезазначеного рекомендуємо:***

***1) статті 28, 33, 34, 35 законопроекту – виключити, врахувавши положення статей 28, 34, 35 у Кодексі України про адміністративні правопорушення;***

***2) уточнити зміст статті 27 законопроекту, передбачивши можливість притягнення Президента України до адміністративної відповідальності у випадках, якщо адміністративні стягнення не передбачають обмеження свободи пересування глави держави;***

**3) уточнити зміст статті 36 законопроекту, передбачивши при цьому надання права вносити подання, зазначені у частині першій статті 36, не Уповноваженому органу, а відповідальним особам, призначеним у виконавчих органах відповідних рад.**

5. Аналіз положень статті 30 законопроекту дозволяє дійти висновку про те, що передбачені статтею **дисциплінарні стягнення** пов'язані не стільки із ступенем суспільної небезпечності вчиненого протиправного діяння, скільки з такими ознаками як повторність, ступінь участі винної особи в усуненні наслідків правопорушення, можливість/неможливість усунення наслідків правопорушення, вид порушення (пункт 1 частини шостої статті 30 законопроекту). З нашої точки зору, при визначенні санкцій ступінь суспільної небезпеки вчиненого порушення має враховуватись у першочерговому порядку. Наприклад, звільнення з посади повинно тягти не лише вчинення діянь, зазначених у частині 6 статті 30 законопроекту, але і переслідування особи, яка повідомила інформацію відповідальній особі або Уповноваженому органу про вчинення порушень вимог законопроекту, у тому числі звільнення з посади такої особи або змушення її до звільнення. Вчинення діянь, передбачених пунктом 3 частини першої статті 29 законопроекту має тягти пониження по службі, навіть за умови його вчинення вперше.

Відповідно до частини першої статті 31 законопроекту, накладення дисциплінарних стягнень на осіб, уповноважених на виконання функцій держави чи органів місцевого самоврядування, здійснюється посадовими особами або органами, до повноважень яких віднесено право призначати відповідних публічних службовців на посаду. При цьому не враховується, що окремі особи, уповноважені на виконання функцій держави чи органів місцевого самоврядування, не призначаються, а **обираються** на посади шляхом загальнодержавних чи місцевих виборів, що унеможлиблює реалізацію на практиці положень частини першої статті 31 проекту Закону. У тих випадках, коли особи, уповноважені на виконання функцій держави чи органів місцевого самоврядування, призначаються на посади колегіальними органами (Верховною Радою України, представницькими органами місцевого самоврядування, Кабінетом Міністрів України), Президентом України, повноваження щодо накладення дисциплінарних стягнень варто закріпити не за цими органами, а за іншим суб'єктом, наприклад – Уповноваженим органом. Такий підхід відповідав би Конституції (адже повноваження, зокрема, глави держави визначаються виключно Конституцією і не можуть бути розширені) та забезпечував неупередженість здійснення таких повноважень (неупередженість парламенту, уряду, представницьких органів місцевого самоврядування є досить сумнівною, оскільки вони мають політичну природу).

Варто враховувати, що на окремих осіб, уповноважених на виконання функцій держави чи органів місцевого самоврядування, дисциплінарні стягнення взагалі не можуть бути накладені в силу особливостей їх конституційного статусу (Президент України, наприклад, не може бути звільнений з посади, понижений по службі, йому не може бути оголошено попередження про неповну службову відповідність).

**Таким чином, пропонуємо розглянути можливість:**

**1) чіткого визначення у законопроекті кола осіб, уповноважених на виконання функцій держави чи органів місцевого самоврядування, які в силу особливостей свого правового статусу не можуть бути суб'єктами дисциплінарної відповідальності;**

**2) розширення переліку підстав для застосування стягнення у вигляді звільнення із займаної посади, пониження по службі, за рахунок відповідного звуження переліку підстав для оголошення попередження про неповну службову відповідність;**

*3) перегляду положень частини першої статті 31 законопроекту в частині визначення суб'єкта накладення дисциплінарних стягнень.*

*6. Пропонуємо розглянути можливість закріплення у законопроекті положень, які передбачатимуть можливість подання декларацій до відповідного органу податкової служби у 2 паперових примірниках, один з яких повертатиметься суб'єкту декларування з відміткою органу податкової служби про прийняття декларації (тим самим орган податкової служби буде звільнено від необхідності виготовлення та засвідчення копій декларацій), а також подання декларацій в електронній формі (впровадження такої форми подання декларацій взагалі звільнило б суб'єкта декларування від необхідності подання копії декларації відповідальній особі чи Уповноваженому органу – електронний примірник декларації міг би надсилатись органом податкової служби відповідальній особі чи Уповноваженому органу відразу після прийняття декларації податковим органом; крім того, впровадження „електронного” декларування дозволило б суттєво спростити процес обробки, систематизації, перевірки точності відомостей, відображених у деклараціях).*

#### *7. Низка положень законопроекту потребує техніко-юридичного доопрацювання.*

Наприклад, у проекті поряд з поняттям „суб'єкт декларування” часто зустрічаються такі поняття як „особа, уповноважена на виконання функцій держави”, „особа, уповноважена на виконання функцій держави чи органів місцевого самоврядування”, „особа, уповноважена на виконання функцій держави чи органів місцевого самоврядування, а також члени її сім'ї (близькі родичі)” тощо. Відповідно, виникає запитання: які саме особи маються на увазі у разі використання понять, альтернативних терміну „суб'єкт декларування”? У зв'язку з цим пропонуємо скрізь по тексту (там, де це є необхідним) використовувати поняття „суб'єкт декларування”.

Також рекомендуємо вилучити з частини третьої статті 5 законопроекту положення, згідно з яким особа, уповноважена на виконання функцій держави чи органів місцевого самоврядування, „зобов'язана підтвердити, що в межах його обізнаності інформація, яка наведена членами його сім'ї в деклараціях, є достовірною або може надати пояснення про відому йому інформацію, яка не включена членами сім'ї до декларацій.” – адже відповідальність за достовірність відомостей, відображених у декларації, має нести той, хто заповнив декларацію, а не будь-який інший суб'єкт.

До статті 6 законопроекту пропонуємо внести зміни, які: 1) передбачатимуть відображення у декларації як номінальної вартості цінних паперів чи інших корпоративних прав, так і їх вартості на день набуття права власності на них; 2) передбачатимуть відображення у декларації інформації про сфери діяльності емітентів цінних паперів та осіб, у статутному капіталі яких суб'єкт декларування має частки (що сприяло б швидкому виявленню конфлікту інтересів, тим більше, що відповідна практика існує у багатьох зарубіжних країнах); 3) передбачатимуть перегляд положень пункту 8 частини першої статті 6 – не повинні декларуватись кошти на рахунках, якщо загальна сума таких коштів на всіх (а не одному, як передбачено законопроектом) рахунках не перевищує відповідної межі (існуюча редакція пункту 8 фактично дозволяє суб'єкту декларування розподілити значну суму між декількома рахунками в банках і уникнути декларування); 4) передбачатимуть „прив'язку” відповідних меж, перевищення яких є підставою для декларування, не до прожиткових мінімумів, а до розмірів податкової соціальної пільги (що забезпечить

узгодження положень законопроекту із вимогами Закону „Про засади запобігання та протидії корупції“).

Варто уточнити пропоновані законопроектом зміни до Закону „Про державну службу“, „Про службу в органах місцевого самоврядування“, „Про статус народного депутата України“ та інших законів, передбачивши декларування не лише майнового стану і доходів, але і витрат та зобов'язань фінансового характеру, що відповідатиме як змісту аналізованого законопроекту, так і статті 10 Закону „Про засади запобігання та протидії корупції“.

У своїх висновках за результатами спостереження за виборами відповідні Місії ОБСЄ/БДПЛ неодноразово наголошували на необхідності визначення чіткого переліку підстав звернення ЦВК до органів фінансового контролю щодо перевірки відомостей, відображених у деклараціях кандидатів на відповідних виборах. Ця пропозиція не врахована ні чинним виборчим законодавством, ні аналізованим законопроектом, зокрема – п.п. 9, 10, 12 Прикінцевих та перехідних положень законопроекту. У зв'язку з цим зазначені пункти Прикінцевих та перехідних положень законопроекту потребують відповідного доопрацювання.

### **УЗАГАЛЬНЮЮЧИЙ ВИСНОВОК**

**Рекомендуємо ухвалити проект Закону України „Про заходи державного фінансового контролю публічної служби“ (реєстр. № 4472 від 14.05.2009) у першому читанні. При підготовці зазначеного законопроекту до другого читання рекомендуємо розглянути можливість врахування зауважень і пропозицій, відображених у цьому висновку.**