



EUACI

EUROPEAN UNION
ANTI-CORRUPTION
INITIATIVE

БІЗНЕС-ПРОЦЕС ПЕРЕВІРКИ ЕЛЕКТРОННИХ ДЕКЛАРАЦІЙ НАЦІОНАЛЬНИМ АГЕНСТВОМ З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

Оцінку підготовлено Др. Тілманом Хоппе
за участі Др. Вальца Калнінша

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

Київ, 29 вересня 2017 р.



Програма фінансується
Європейським Союзом

Програма співфінансується та виконується Міністерством закордонних справ Данії

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF DENMARK

DANIDA | INTERNATIONAL
DEVELOPMENT COOPERATION

Погляди, що їх висловлено у цьому документі, належать виключно його авторам і не обов'язково відображають офіційну позицію Антикорупційної ініціативи Європейського Союзу (EUACI) в Україні або Європейської комісії.



Програма співфінансується та виконується Міністерством закордонних справ Данії

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF DENMARK

DANIDA | INTERNATIONAL
DEVELOPMENT COOPERATION

ЗМІСТ

1. СТИСЛИЙ ОГЛЯД

ЗАГАЛЬНИЙ ВИСНОВОК	4
ОСНОВНІ ВИСНОВКИ	4
ЗОВНІШНІ ОБМЕЖЕННЯ	5

2. РЕКОМЕНДАЦІЇ

ВИКОНАННЯ ВИМОГ ПОДАЧІ ДЕКЛАРАЦІЙ	9
АРИФМЕТИЧНИЙ КОНТРОЛЬ	9
ПОВНА ПЕРЕВІРКА	10
ПОВНА ПЕРЕВІРКА: ЗОВНІШНІЙ НАГЛЯД	12
СПЕЦІАЛЬНІ ПРОЦЕДУРИ	14
СИСТЕМА РОЗГЛЯДУ СПРАВ	15
ПРАВО ВЛАСНОСТІ НА ЕЛЕКТРОННУ БАЗУ ДАНИХ	15
РЕГЛАМЕНТУВАННЯ БІЗНЕС-ПРОЦЕСІВ	15

ДІАГРАМИ ОСНОВНИХ РЕКОМЕНДАЦІЙ

БІЗНЕС ПРОЦЕС: ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД	16
ПЕРЕВІРКА: ЧАСТИНА 1 – ПОЧАТОК	17
ПЕРЕВІРКА: ЧАСТИНА 2 – ПЕРЕВІРКА ДАНИХ	18
ПЕРЕВІРКА: ЧАСТИНА 3 – РОЗРАХУНКИ, КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ, ЗБАГАЧЕННЯ	19
ПЕРЕВІРКА: ЧАСТИНА 4 – ЗАВЕРШЕННЯ	20
ПОДАЛЬШИЙ НАГЛЯД	21

1. СТИСЛИЙ ОГЛЯД

ЗАГАЛЬНИЙ ВИСНОВОК

Покращення бізнес-процесів у Національному агентстві з питань запобігання корупції (далі «Агентство») неодмінно підвищить ефективність перевірок та зробить їх проведення більш реалістичним та вдячним завданням. Проте основні важелі, які б змусили процес декларування майна працювати в Україні, полягають у послабленні зовнішніх обмежень НАЗК (брак співпраці з іншими державними органами, перепони, які виникають через підзаконні акти, нестача персоналу, тощо). Як наслідок цих зовнішніх обмежень, можна сміливо припустити, що ефективність роботи Агентства знижується через наступне:

- На даний момент система перевірки може застосовувати менше ніж 5% даних, які потенційно можуть використовуватися під час детальної перевірки декларації, що мають і повинні бути доступними відповідно до чинного законодавства.
- Аналогічно, менше ніж 1% усіх декларацій, повна перевірка яких вимагається згідно із законодавством, реально проходить повну перевірку; якщо таке й трапляється, рівень детального вивчення даних значним чином обмежується, про що вказано у попередньому абзаці.

ОСНОВНІ ВИСНОВКИ

Бізнес-процес перевірки декларацій майна в Україні загалом визначається Законом України «Про запобігання корупції» (далі «ЗЗК») та Рішенням №56/2017¹ Національного агентства з питань запобігання корупції (далі «НАЗК»). Зважаючи на хорошу базу ЗЗК для належної роботи системи декларування майна та активів, бізнес-процес перевірки включає кілька прикладів належної практики:

- Перевірка передбачає чотири етапи (перевірка факту подачі декларації, формальна перевірка, арифметичний/логічний контроль, аудит) відповідно до рекомендацій міжнародних організацій;
- У випадку з повною перевіркою декларацій теоретично комплексна інформація може братися до уваги;
- Кілька десятків зафіксованих адміністративних правопорушень є надзвичайно потрібними першими кроками на шляху до результативності електронного декларування.
- Рішення щодо зафіксованих правопорушень оприлюднюються, включно з детальними поясненнями заходів, які були проведені НАЗК.
- НАЗК має прямий доступ до закордонних баз даних (якщо вони доступні онлайн) та вже отримувало дані з них у кількох випадках; ЗЗК також дозволяє безпосередньо контактувати із закордонними державними органами.
- Громадська рада при НАЗК – це потужний механізм громадського контролю; вона може переглядати внутрішні документи або задавати запитання співробітникам НАЗК щодо окремих випадках, які становлять особливий інтерес.

¹ Рішення «Про затвердження Порядку проведення контролю та повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» (далі, «Рішення №56»).

Кілька моментів, які значним чином послаблюють процес перевірки і не виконують вичерпні вимоги ЗЗК:

- НАЗК знаходиться під штучно створеним тиском фіксованих кінцевих строків у 60 плюс 30 додаткових днів для проведення повної перевірки з дуже обмеженими можливостями щодо продовження таких строків. Проведення перевірки у такі стислі строки нереалістично у середовищі, де обмін даними лише частково організовано в режимі онлайн, і загалом забезпечується через письмові запити. ЗЗК не передбачає таких строків; не вимагаються вищевказані обмеження і в рамках положень Кримінального кодексу або Кодексу про адміністративні правопорушення. Державна фіскальна служба проводить свої перевірки без подібних обмежень.
- По завершенню кінцевих строків, або навіть якщо в рамках перевірки не вдалося отримати будь-яких суттєвих даних для подальшої роботи (з технічних або юридичних причин), перевірка юридично припиняється, тобто її результат вважається таким, що не може переглядатись повторно («res judicata»), навіть якщо вона не дала жодних результатів (тобто, коли відповіді від держателів жодних баз даних отримані не були). Декларація може повторно перевірятись виключно за окремих, нових обставин. Навіть підозрюваний у кримінальних злочинах у країнах ЄС не має такого рівня захисту (розслідування без результату ніколи не вважаються такими, що не можуть розслідуватись повторно принцип («res judicata»).
- Основна характеристика Рішення №56 полягає в тому, що перевірка декларацій повинна наблизитись або дорівнювати за статусом кримінальному розслідуванню, що насправді не відповідає дійсності. Таким чином, Рішення №56 передбачає такі ж права для суб'єкта декларування, якими мають бути наділені виключно підозрювані у вчинні кримінальних злочинів (повідомлення суб'єкта декларування на всіх етапах процедури перевірки його/її декларації; можливість оскарджувати навіть сам факт початку проведення перевірки; відсутність можливості застосування певних автоматизованих інструментів перевірки, які стануть доступними лише майбутньому, щодо декларацій, перевірка щодо яких завершена, тощо).
- Прості рішення, на кшталт, початку повної перевірки декларації вимагають схвалення всіма членами НАЗК у всіх випадках. Такий «мікроменеджмент» ускладнює процедури без будь-якої на те потреби.
- Інспектори НАЗК несуть дисциплінарну відповідальність за результат перевірки, тоді як члени НАЗК – ні; таким чином, інспекторам потрібна більша незалежність для проведення перевірок. Члени НАЗК можуть брати до розгляду справи лише у тому випадку, коли вони працюють у якості відповідальних «інспекторів», що підтверджується у письмовій формі; аналогічним чином, інструкції повинні вважатися чинними виключно у тих випадках, коли віддаються у письмовій формі.
- справи по перевірці декларацій повинні передаватись інспекторам не за власним розсудом членів НАЗК, а шляхом випадкового відбору (за аналогією до прийняття до розгляду справ судами).
- НАЗК невідкладно потребує електронної системи управління справами, яка дозволила б інспекторам відстежувати справи, координувати зусилля, уникати дублювання останніх, тощо. Існуюча залежність від паперового документообігу серйозно підтриває ефективність роботи НАЗК.
- На цей момент арифметичний контроль та автоматизована оцінка ризиків у деклараціях, а також моніторинг способу життя державних службовців, поки що не працюють, незважаючи на те, що вони передбачені у ЗЗК. З цієї причини, та через надзвичайно обмежені ресурси для такого завдання, НАЗК поки що не розпочало роботу над 100 000 декларацій, які підлягають обов'язковій повній перевірці.

Низька деталізація перевірок грає на руку корупціонерам, адже позитивний результат аудиту без достатнього фактажу по суті легалізує приховані порушення. Корупціонери з майном, походження якого вони не можуть пояснити, повинні лише чекати, поки НАЗК борсається в павутині штучно створених обмежень, допоки не сплинуть строки давності справи. Якщо пощастить, єдиною користю від такої системи може стати профілактика майбутніх випадків незаконного збагачення, тоді як минуле залишиться в тіні

ЗОВНІШНІ ОБМЕЖЕННЯ

НАЗК – це лише один із багатьох гвинтиків у механізмі системи декларування майна та активів. Таким чином, «бізнес-процедури» НАЗК не можуть оцінюватись без уваги до більш ширшого контексту. Зокрема, п'ять основних моментів характеризують цей ширший контекст:

По-перше, вказані нижче зацікавлені сторони значним чином впливають на ефективність роботи НАЗК і поділяють відповідальність за загальний успіх або провал системи декларування майна та активів:

- Міністерство юстиції України реєструє всі нормативно-правові акти НАЗК і може впливати на їх зміст через «право вето» на реєстрацію; зокрема, це значним чином вплинуло на затвердження порядку повної перевірки, включаючи ті моменти, які надана критична оцінка у рамках цього Звіту.
- Верховна Рада України несе відповідальність за внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» (далі, «ЗЗК») по мірі необхідності; по суті, Парламент не вніс зміни до Закону, незважаючи на відповідні рекомендації Ради Європи та інших міжнародних організацій, які було отримано вже понад рік тому.
- Різні Міністерства та відомства, які є держателями державних баз даних, які не надають НАЗК жодного або обмежений доступ, або лише вдають співпрацю з цим Агентством.
- Від органів, які відповідають за бюджетний процес, залежать нарахування зарплат та кадрова укомплектація НАЗК (учасники інтерв'ю вказують на недостатню відповідність бюджету Агентства Закону України «Про запобігання корупції»). Більше того, НАЗК не має власного ізольованого робочого простору. Агентству належить кілька поверхів і кімнат в одній будівлі з Міністерством економічного розвитку й торгівлі, які не можна повноцінно ізолювати з окремим контролем доступу до приміщення; несанкціонований доступ суб'єктів декларування, які намагаються вплинути на інспекторів НАЗК – це справжня проблема, за словами учасників інтерв'ю. Авторам цієї Оцінки невідомо про будь-який антикорупційний орган із таким низьким рівнем фізичної захищеності й контролю доступу, як у НАЗК.
- Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації (далі, «ДССЗІ»;² створена у 2006 році)² наклала значні обмеження щодо захисту персональних даних на НАЗК через державне підприємство «Українські спеціальні системи». Вищевказані обмеження з боку ДССЗІ також стосуються й тих даних, які знаходяться у відкритому доступі в реєстрах поза межами Агентства, але в рамках НАЗК до них зобов'язані ставитись, як до інформації з обмеженим доступом.
- Реєстр електронних декларацій, тобто «серце» НАЗК, адмініструється іншою юридичною особою (державним підприємством «Українські спеціальні системи», яке є підзвітним ДССЗІ); НАЗК не має програмного коду програмного забезпечення Реєстру декларацій і не може отримувати дані за власними критеріями пошуку (наприклад, провести перехресний пошук між деклараціями) або запровадити власні персональні ідентифікатори по кожному суб'єкту декларування без допомоги іншого агентства.

² http://www.dsszzi.gov.ua/dsszzi/control/en/publish/article?art_id=89926&cat_id=88059.

- Судова влада ухвалює остаточні рішення у кримінальних провадженнях, і, у разі наявності підстав, саме суди притягують державних посадовців до відповідальності за незаконне збагачення; учасники інтерв'ю із різних підрозділів НАЗК висловили своє розчарування слабкими рішеннями суду, які зводять нанівець спроби перевірки декларацій або розслідування випадків незаконного збагачення. Слід пам'ятати про те, що незважаючи на всі зусилля, витрачені на запуск системи декларування, над нею все ще висить «Дамоклів меч» у вигляді розгляду конституційного подання 48 народних депутатів Конституційним Судом України щодо визнання неконституційними низку положень Закону «Про запобігання корупції» (що стосується введення електронного декларування, і статтю 366-1 Кримінального кодексу, якою запровадження кримінальна відповідальність за надання свідомо недостовірних відомостей у декларації про доходи).
- Політичні партії та інші групи впливу, які борються за контроль над НАЗК, зокрема через кадрові рішення стосовно членів Агентства та штатних працівників, які змінюють одне одного досить часто.

По-друге, слід також вказати на те, що Кримінальний кодекс та Кодекс України про адміністративні правопорушення залишають низку юридичних можливостей (прогалін) для уникнення відповідальності за подачу недостовірних даних у деклараціях або за відсутність пояснень походження майна через завищені пороги, які встановлено відповідних кодексах. Зокрема, криміналізація злочину незаконного збагачення надзвичайно слабка. Через встановлений поріг можна успішно легалізувати незаконне збагачення до суми приблизно у 25 000 євро. Незрозуміло, чи дисциплінарна відповідальність охоплює всі порушення нижче вказаних порогів для вищевказаних правопорушень.

По-третє, для притягнення особи до адміністративної та дисциплінарної відповідальності встановлено надто короткі строки давності (адміністративна відповідальність – максимум два роки після скоєння правопорушення; дисциплінарна відповідальність – максимум один рік). Зважаючи на те, що декларування майна зазвичай функціонує вже по факту, такий режим покарання загалом можна вважати несуттєвим для всіх порушень, окрім несвоечасної подачі декларацій. Окрім того, адміністративні протоколи мають вручатись суб'єктам декларування особисто в рамках вказаних строків. Це вже стало джерелом для численних анекдотів, коли державні службовці йдуть на лікарняний або виїжджають із країни лише для того, щоб не отримувати такий документ. Зрештою, така процедура вимагає зусиль, які є непропорційними до строків проведення перевірки, які не можуть навіть призупинятись.

По-четверте: Очевидно, що законодавці не проводили розрахунків того, скільки повних перевірок декларацій може знадобитись проводити НАЗК щороку, а також скільки персоналу потрібно для реалістичного виконання даного завдання. Згідно штатним розписом, відповідні структурні підрозділи НАЗК повинні мати 55 працівників, тоді як на даний момент в у них працює 35. Для порівняння, значно більша кількість податківців займалась перевіркою податкових декларацій (за одними підрахунками – це 4 000, тобто по 2 у кожній податковій інспекції). Окрім інших функцій, що покладені на НАЗК, воно щороку несе відповідальність за:

- Розгляд тисяч випадків стосовно несвоечасної подачі декларацій або їх неподачі взагалі.
- Перевірки близько 100 000 щорічних декларацій.
- Спеціальні перевірки кількох тисяч кандидатів на посади державної служби або в органи судової гілки влади.
- Кілька тисяч запитів від інших органів влади або громадян стосовно проведення перевірок за наявності конкретних підозр.

Якщо припустити, що загальну кількість декларацій у вигляді 150 000³ розділено на 220 робочих днів на рік і 28 людей в Департаменті фінансового контролю,⁴ це означає, що кожний працівник повинен провести 15 повних перевірок щодня, по одній за півгодини. Такий темп роботи сам по собі фізично неможливий, навіть незважаючи на той факт, що багато міністерств так і не надали НАЗК автоматичного доступу до своїх баз даних. Для порівняння, Румунське Національне агентство з питань доброчесності (ANI) часто вказують у якості належного прикладу перевірки декларацій майна та активів.⁵ Там близько 40 інспекторів щороку проводять близько 4 000 перевірок, тобто 100 перевірок на рік на інспектора. Це дає нам близько 1 перевірки кожні 2 дні. Працівники Апарату НАЗК у теорії мають обробляти в 50 разів більше декларацій щодня ніж його/її румунський колега, тоді як доступ Агентства до баз даних знаходиться на початковому етапі.

По-п'яте, попередня система декларування майна (яка існувала до 2014 року) дозволяла державним службовцям накопичувати активи, практично не звітуючи про них. Існуюча система перевірки декларацій не може повернути плин часу у зворотному напрямі і виправити негативні наслідки, які спричинила попередня система. Наприклад, остання не вимагала декларувати готівку. Таким чином, практично неможливо довести обґрунтовані сумніви щодо того чи іншого посадовця, який декларує забагато готівкових коштів у 2015 році, щодо підтвердження незаконності походження джерел таких коштів за будь-який рік до 2014-го. Те ж саме стосується «ефекту плацебо» кримінального правопорушення «незаконне збагачення», законодавство щодо якого діяло у період 2011-2014 рр. Нове законодавче визначення такого виду злочину від 2015 року не має зворотної сили і не може застосуватись таким чином (через те, що вимагається, щоб «набуття» таких активів, які перевищують вказаний поріг для незаконного збагачення відбулось уже після прийняття нового визначення для даного злочину).

Основним важелем, який міг би змусити запрацювати систему декларування майна в Україні – це послаблення зовнішніх обмежень для НАЗК. Тоді як покращення бізнес-процесів у самому Агентства неодмінно підвищить ефективність перевірок та зробить поточну роботу більш реалістичною та привабливішою, хоча це не можна вважати основним викликом для загального успіху системи декларування майна в Україні.

³ На базі аргументованих розрахунків із використанням даних інтерв'ю. Департамент моніторингу дотримання законодавства про конфлікт інтересів та інших обмежень щодо запобігання корупції має додатковий персонал.

⁴ Окрім управлінського та допоміжного персоналу (документообіг, тощо).

⁵ Світовий Банк/Дмитро Котляр (16 листопада 2015 р.), Система розкриття інформації про активи та оцінки статків в Румунії: Уроки для України, ст. 1.

2. РЕКОМЕНДАЦІЇ. ПОВНИЙ ПЕРЕЛІК

ВИКОНАННЯ ВИМОГ ПОДАЧІ ДЕКЛАРАЦІЙ

Рекомендація 1	<i>У середньостроковій перспективі НАЗК має надати інструкції щодо того, яким чином проводити перевірки подачі декларацій. У таких інструкціях, окрім іншого, повинні міститися настанови стосовно запуску реєстру суб'єктів декларування (декларантів).</i>
Рекомендація 2	<i>У середньостроковій перспективі НАЗК має моніторити якість перевірок, що проводяться відповідальними підрозділами, і повинно проводити принаймні активні вибіркові перевірки підрозділів.</i>
Рекомендація 3	<i>У середньостроковій перспективі слід забезпечити, щоб законом було чітко/вичерпно врегульовано питання щодо повноважень НАЗК проводити загальну перевірку на предмет подання декларації у певній державній установі, наприклад, у випадку, коли спостерігається значна кількість невідповідностей.</i>
Рекомендація 4	<i>Нормативно-правові акти НАЗК мають надавати визначення у якому випадку затримка у проведенні перевірки вважається обґрунтованою, можливо, шляхом посилаючись на відповідні існуючі положення.</i>

АРИФМЕТИЧНИЙ КОНТРОЛЬ

Рекомендація 5	<i>Арифметичний контроль – Складова 1 – має застосовуватись до всіх декларацій, не зважаючи на час їх подачі; принаймні, якщо декларації певного суб'єкта декларування вже викликали підозри у минулому, але не протягом поточного року, старі декларації можна проаналізувати ще раз (або пропустити через детальніший фільтр) на той випадок, якщо існувала можливість пропустити важливу справу.</i>
Рекомендація 6	<i>Слід на законодавчому рівні уточнити, що арифметичний контроль за Складовою 2 також може використовуватись частково відповідно до технічного поступу у автоматизованому підключенні до баз даних.</i>
Рекомендація 7	<i>Слід уточнити, що публічне повідомлення не вважається попередньою умовою для арифметичного контролю – Складова 2.</i>
Рекомендація 8	<i>Усі критерії за Складовою 1 слід проаналізувати з огляду на масштабування та зниження лімітів; це можна провести в контексті тестів або арифметичного контролю. Уже потім, із накопиченням більшої кількості даних про порушення, критерії слід відкоригувати на основі емпіричного аналізу співвідношень між певними характеристиками декларацій та виявлених порушень.</i>
Рекомендація 9	<i>Кожен критерій за Складовою 1 слід аналізувати на предмет того, чи можна його розглядати сам по собі, як «спусковий гачок» для повноцінної перевірки декларації.</i>

Рекомендація 10	Правила слід протестувати на деклараціях до прийняття рішення про їх затвердження; це дозволить побачити, чи досягає певна декларація ліміту, і якщо це так, то скільки таких декларацій; таким чином, індекс ризику можна адаптувати до потрібного рівня кількості декларацій, з якими фізично зможе впоратись НАЗК.
Рекомендація 11	НАЗК потрібно визначитись із формулою для перевірки внутрішньої відповідності декларації (формула фінансової достовірності). Важливо/невідкладно
Рекомендація 12	Усі критерії за Складовою 2 мають аналізуватись з огляду на можливість пониження лімітів.
Рекомендація 13	Кожний критерій за Складовою 2 має аналізуватись з огляду на те, чи він заслуговує на це сам по собі, як «спусковий гачок» для повної перевірки декларації.
Рекомендація 14	Правила слід переглянути для того, щоб охопити також і декларації, які подавалися раніше, ніж один рік назад.
Рекомендація 15	У середньостроковій перспективі НАЗК слід систематично проаналізувати та виміряти якість даних у державних базах, щоб оцінити рівень надійності негативних відповідей. Результати такого аналізу та рівень співпраці між державними органами слід стратегічно прокомунікувати з громадськістю.

ПОВНА ПЕРЕВІРКА

Рекомендація 16	У довгостроковій перспективі слід забезпечити можливість проведення регулярного аналізу і, за необхідності, доповнити список посад із високим корупційним ризиком на основі даних, отриманих після проведення оцінок корупційних ризиків у діяльності державних органів.
Рекомендація 17	Ймовірність виокремити ризики та провести повну перевірку таких «островів ризиків» слід переглянути.
Рекомендація 18	Слід розглянути можливість відокремити рішення щодо початку повної перевірки декларації на основі прийняття скарги. Слід також допускати будь-які продовження строків проведення повної перевірки за наявності обґрунтованих причин, наприклад, коли скарга вимагає перевірки великої кількості декларацій.
Рекомендація 19	Слід уточнити значення «моніторинг способу життя», в ідеалі просто дозволивши ретельні вивчення майна у тих випадках, коли воно публічно доступне («поглянути на будинок з вулиці»).
Рекомендація 20	Випадкова вибірка декларацій повинна підлягати повній перевірці.
Рекомендація 21	Застосувати повні перевірки декларацій колишніх посадовців.
Рекомендація 22	У середньостроковій перспективі слід уточнити загальну пріоритезацію для всіх повних перевірок, які запускаються за різними категоріями.

Рекомендація 23	Рішення про проведення (або відмову у проведенні) повної перевірки не повинно залежати навіть від одного члена НАЗК. Достатньо вже того, щоб усі члени НАЗК затвердили відповідну внутрішній нормативно-правовий акт та регулярно переглядали журнал повних перевірок. Справи надзвичайної ваги можуть вимагати затвердження члена НАЗК. Правило подвійного контролю процесу прийняття рішень співробітниками може допомогти обмежити ризик необґрунтованих дискредитуючих рішень стосовно проведення повної перевірки. Важливо/невідкладно
Рекомендація 24	Повідомлення суб'єктів декларування слід прибрати і замінити повідомленням після проведення перевірки. Важливо/невідкладно
Рекомендація 25	Не повинно бути можливості оскаржити рішення про початок проведення повної перевірки у суді. Важливо/невідкладно
Рекомендація 26	Інспекторам слід розприділяти справи на основі об'єктивних та жорстких критеріїв за аналогією до довільного розподілу судових справ суддям. Важливо/невідкладно
Рекомендація 27	Інспекторам слід мати можливість проводити перевірку своїх справ із певними гарантіями своєї незалежності. Важливо/невідкладно
Рекомендація 28	Розрахунок рейтингу ризику слід спростити, і він повинен запускати повну перевірку у випадку недекларування значних активів/майна.
Рекомендація 29	Ліміти щодо виявлених ризиків слід усунути.
Рекомендація 30	Ліміти щодо незаконного збагачення слід усунути.
Рекомендація 31	Відношення між положеннями Рішення №56, Ст. III.4.2.1 і Ст. III.5.4 слід уточнити.
Рекомендація 32	Законодавцям слід переглянути варіанти перевірки попередніх декларацій якомога ретельніше, щоб забезпечити можливість притягнення до відповідальності державних службовців за доходи, отримані незаконним шляхом.
Рекомендація 33	Усередньостроковій перспективі слід розглянути можливість зібрання та оцифрування декларацій до 2015 року, які подавались державними службовцями вищого рівня.
Рекомендація 34	НАЗК має на внутрішньому рівні визнати доказами декларації, подані до 2015 року.
Рекомендація 35	Усім вищезгаданим державним органам слід надати доступ НАЗК до своїх реєстрів. Важливо/невідкладно
Рекомендація 36	Слід внести зміну до стандартних процедур, що інспектор має документувати кожний випадок неотримання всієї інформації, коли приймається рішення щодо підготовки протоколу відповідно до Статті 188-46 КУпАП, а також обґрунтування такого рішення; крім того, НАЗК слід частіше користуватися даним положенням для розгортання потенціалу стимулювання відповідності державних органів. Важливо/невідкладно
Рекомендація 37	НАЗК слід отримати доступ до повної версії декларації за аналогією до податкової інспекції, яка в звичайному порядку отримує доступ до персональних даних. Важливо/невідкладно
Рекомендація 38	НАЗК слід мати принаймні аналогічний доступ до банківських даних, що і податкові органи (без потреби звернення до суду). Важливо/невідкладно

Рекомендація 39	НАЗК слід частіше користуватись банківськими даними і накопичувати практичний досвід про те, як такий доступ працює на практиці. Важливо/невідкладно
Рекомендація 40	У середньостроковій перспективі комунікацію між НАЗК та іншими органами влади слід вести засобами електронного документообігу, де це тільки можливо, а також спростити формулювання; будь-які юридичні посилання слід розмістити в додатках.
Рекомендація 41	Рішення №56, III.9 слід сформулювати ширше – як дозвіл на запит й отримання необхідних даних, або конкретніше – як обмеження запиту даних, які не стосуються повної перевірки декларацій.
Рекомендація 42	Включити візуальні перевірки майна до джерел інформації.
Рекомендація 43	УЗЗК та Рішенні №56 слід передбачити можливість перевірки значних готівкових сум або зобов'язання державних службовців тримати їх на банківському депозиті.
Рекомендація 44	Україна має стати членом міжнародної угоди з обміну даними.
Рекомендація 45	Слід запровадити електронні аудиторські інструменти для «майнінгу даних» в електронних деклараціях та інших державних базах даних.
Рекомендація 46	Рішення №56 слід переглянути та внести поправки у вигляді чітких інструкцій, які б дозволили перевіряти, чи до декларації включено всіх членів родини, а також у якій мірі майно передається третім особам у намаганнях приховати право власності на нього державного службовця (недостовірна декларація та незаконне збагачення).
Рекомендація 47	НАЗК слід дозволити займатися власними розвітками і в рамках стандартної процедури залучати експертів для оцінки, якщо різниця між доказовими та задекларованими даними перевищує певний ліміт (наприклад, відсоток або певну кількість прожиткових мінімумів).
Рекомендація 48	Слід запровадити обов'язкову формулу обчислення необґрунтованих статків/незаконного збагачення. В ідеалі, формула має бути зобов'язуючою настановою для всіх зацікавлених сторін процесу повної перевірки декларацій, розслідування, переслідування та судового розгляду справ незаконного збагачення. Важливо/невідкладно
Рекомендація 49	НАЗК слід напрацювати внутрішню інструкцію щодо стандартної процедури перевірки випадків необґрунтованих статків.
Рекомендація 50	НАЗК слід напрацювати внутрішню інструкцію щодо стандартної процедури перевірки випадків подачі недостовірної інформації.
Рекомендація 51	Слід переглянути Ст. 172-6 КУпАП та Кримінального кодексу України (далі, «ККУ») відповідно до рекомендацій Ради Європи (окрім усього іншого: низькі ліміти). Важливо/невідкладно
Рекомендація 52	Слід переглянути Ст. 368-2 ККУ відповідно до рекомендацій Ради Європи. Важливо/невідкладно
Рекомендація 53	Слід прибрати абсолютні строки та замість них запровадити систему моніторингу ефективності роботи, націлену на проведення швидких повних перевірок у рамках лімітів за строками давності. Важливо/невідкладно

Рекомендація 54	Слід усунути абсолютні строки; до того – делегувати право прийняття рішення щодо їх подовження голові Департаменту або інспекторам.
Рекомендація 55	Окремо від необхідності усунення строків, слід також переглянути положення про зупинку перебігу повної перевірки декларації.
Рекомендація 56	Окремо від необхідності усунення строків, слід також уточнити час збігання строків повної перевірки.
Рекомендація 57	Окремо від необхідності усунення строків, невиконання встановлених строків не повинно також призводити до встановлення принципу «res judicata» для по суті недоконаної повної перевірки (із заборонаю на проведення майбутніх перевірок).
Рекомендація 58	Слід уточнити, що припинення повної перевірки не має будь-якого ефекту за принципом «res judicata» для майбутніх повних перевірок. Це слід зробити принаймні до того моменту, поки НАЗК не отримає повного доступу до всіх баз даних або не збере всю інформацію, яку воно вважає за потрібне (від свідків, закордонних органів, тощо). Важливо/невідкладно
Рекомендація 59	Слід уточнити, що припинення повної перевірки не має будь-якого ефекту за принципом «res judicata», не зважаючи на наявність або відсутність факту порушення закону, а також не зважаючи на те, чи може суб'єкт декларування пояснити свої статки (до винесення остаточного рішення судом). Важливо/невідкладно
Рекомендація 60	Принаймні для потенційних кримінальних справ повідомлення суб'єктів декларування не повинно бути обов'язковим, а прийматись на розсуд правоохоронних органів.
Рекомендація 61	Рішення про результати повної перевірки не повинно залежати навіть від одного члена НАЗК. Достатньо вже того, щоб усі члени НАЗК затвердили внутрішню інструкцію та регулярно переглядали журнал повних перевірок. Справи надзвичайної ваги можуть вимагати затвердження членів НАЗК. Інспектори повинні мати незалежність у роботі від членів НАЗК. Важливо/невідкладно
Рекомендація 62	Слід включити дані про ймовірні розбіжності до журналу. Слід також розглянути можливість включення до нього інформації про те, які заходи було застосовано протягом повної перевірки.
Рекомендація 63	Слід надавати регулярні стандартизовані оновлення статистики по справам.
Рекомендація 64	У рамках Рішення №56.IV.2 слід уточнити, що рішення мають завжди вказувати використані джерела й об'єм інформації, доступний із баз даних.
Рекомендація 65	Обґрунтування мають включати в себе повне пояснення, надане суб'єктом декларування стосовно будь-яких розбіжностей.
Рекомендація 66	У випадку потенційних кримінальних правопорушень з боку суб'єкта декларування, рішення повинно публікуватись виключно після координації з правоохоронними органами.

ПОВНА ПЕРЕВІРКА: ЗОВНІШНІЙ НАГЛЯД

Рекомендація 67	Принаймні для потенційних кримінальних справ повідомлення суб'єктів декларування не повинно бути обов'язковим, у цьому випадку варто покладатись на рішення правоохоронних органів.
Рекомендація 68	Строки давності для адміністративних правопорушень слід суттєво подовжити принаймні для корупційних справ, і зокрема – стосовно періоду від моменту виявлення. <i>Важливо/невідкладно</i>
Рекомендація 69	КУпАП слід змінити, щоб полегшити процес вручення протоколів принаймні для тих справ, відповідачем у яких виступає державний службовець. Строки давності слід переглядати в тому випадку, коли державний службовець не отримує пошту на робочому місці. Відмову підписати протокол слід підвищити до рівня дисциплінарного правопорушення. У принципі, НАЗК має бути зобов'язаним забезпечити належні можливості для відповідача ознайомитись із протоколом замість того, щоб забезпечувати його вручення. <i>Важливо/невідкладно</i>
Рекомендація 70	Слід переглянути КУпАП для забезпечення держави можливістю оскаржувати судові рішення стосовно відсутності складу злочину або звільнення відповідача від відповідальності.
Рекомендація 71	У середньостроковій перспективі слід забезпечити внутрішні та зовнішні настанови стосовно того, яким чином подача недостовірних декларацій або необґрунтовані статки можуть стати причиною для дисциплінарної відповідальності.
Рекомендація 72	Слід уточнити, що декларація, яка містить недостовірну інформацію, яка нижча певного ліміту КУпАП – це дисциплінарне правопорушення.
Рекомендація 73	Слід уточнити, що необґрунтовані статки нижче певного ліміту для незаконного збагачення – це дисциплінарне правопорушення або передумова до нього.
Рекомендація 74	Строки давності щодо дисциплінарних правопорушень та їх припинення слід суттєво подовжити. <i>Важливо/невідкладно</i>
Рекомендація 75	Слід дозволити звільняти державного службовця з посади без обмежень щодо строків давності в тому випадку, якщо він/вона подав недостовірну інформацію у своїй декларації, причому зробив(ла) це навмисно. <i>Важливо/невідкладно</i>
Рекомендація 76	НАЗК слід інформувати ДФС про будь-які підозри щодо ухиляння від сплати податків, включаючи справи до 2015 року, а також випадки з необґрунтованими статками, що не перевищують ліміту Статті 368-2 ККУ.

СПЕЦІАЛЬНІ ПРОЦЕДУРИ

Рекомендація 77	Слід прийняти окрему процедуру проведення перевірки декларацій для державних службовців, які належать до кадрового складу розвідувальних органів.
Рекомендація 78	Слід прийняти окрему процедуру проведення повної перевірки декларацій членів та співробітників НАЗК.

СИСТЕМА РОЗГЛЯДУ СПРАВ

Рекомендація 79	Слід запровадити електронну систему розгляду справ по повній перевірці. <i>Важливо/невідкладно</i>
------------------------	---

ПРАВО ВЛАСНОСТІ НА ЕЛЕКТРОННУ БАЗУ ДАНИХ

Рекомендація 80	Передати адміністрування Реєстром декларацій НАЗК. <i>Важливо/невідкладно</i>
------------------------	---

РЕГЛАМЕНТУВАННЯ БІЗНЕС-ПРОЦЕСІВ

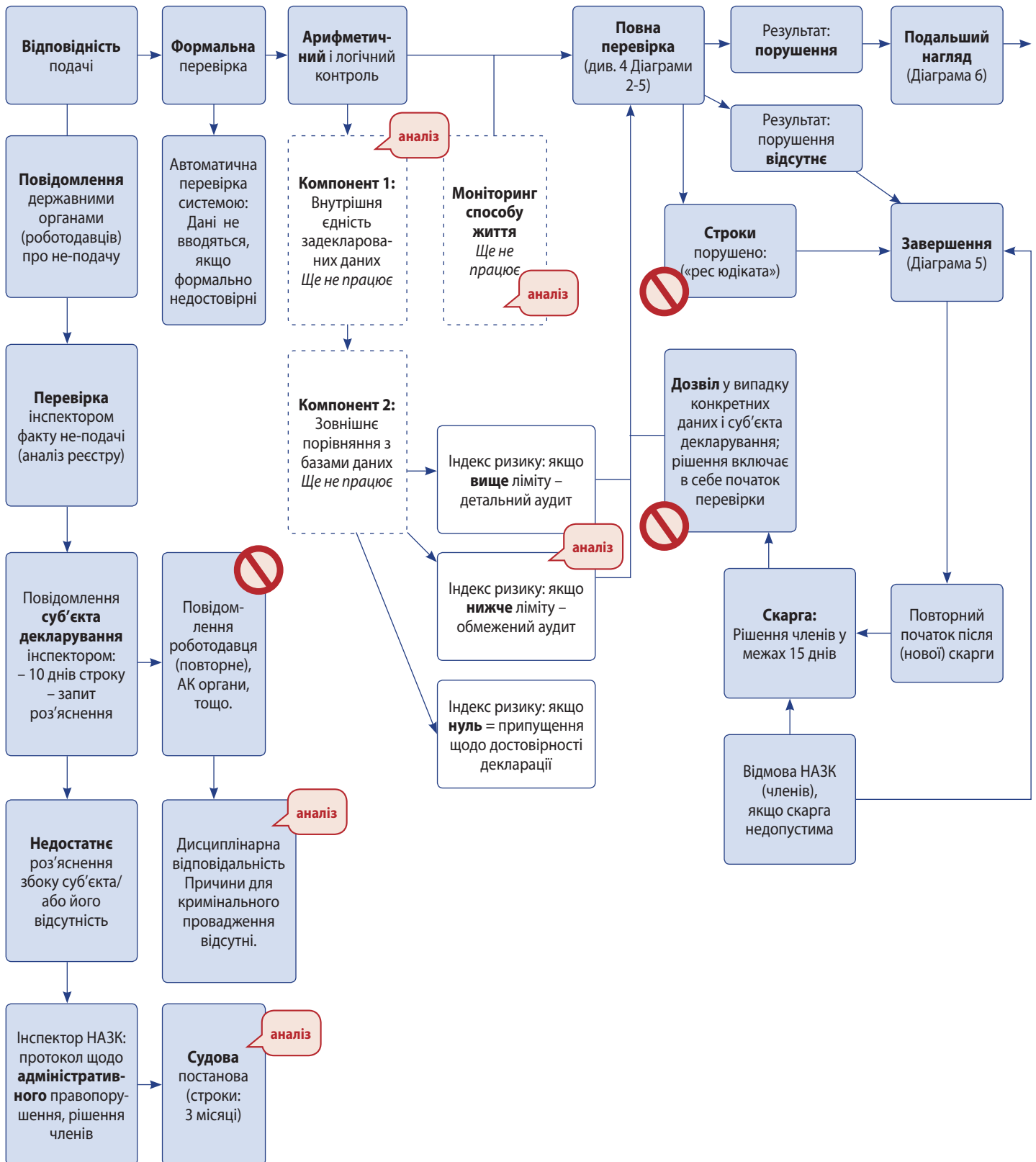
Рекомендація 81	Внутрішні рішення НАЗК стосовно процедури й методів перевірки декларацій майна не повинні підлягати реєстрації в Міністерстві юстиції України. <i>Важливо/невідкладно</i>
Рекомендація 82	Внутрішні настанови слід перетворити на дружні для користувача документи з простими та наближеними до життя прикладами, ілюстраціями, боксами, графіками, тощо.
Рекомендація 83	Правила та формула обчислення рейтингу ризиків і будь-який інший аспект, який НАЗК може вважати типовим індикатором, слід зробити конфіденційними.
Рекомендація 84	Слід публікувати нормативно-правові акти НАЗК у форматі, який доступний для завантаження, пошуку та машинного зчитування.
Рекомендація 85	У середньостроковій перспективі, слід консолідувати та спростити нормативно-правові акти НАЗК, щойно буде доступний перший повний пакет таких документів.

До діаграм було додано червоний колір, щоб виділити критичні моменти. Також додано кульки з короткими поясненнями. Наступний символ показує, що відповідний момент/аспект слід прибрати:



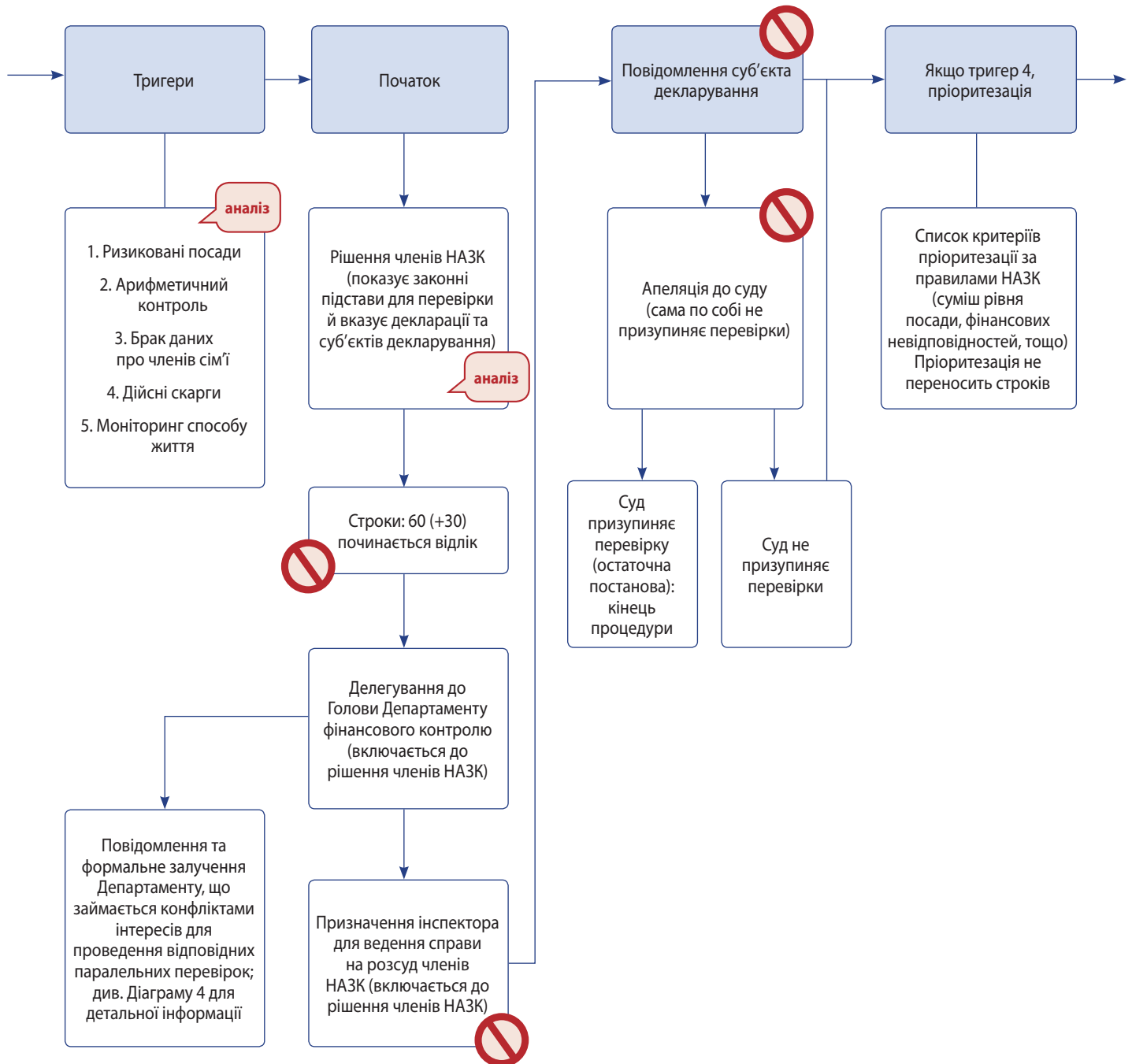
ДІАГРАМИ ОСНОВНИХ РЕКОМЕНДАЦІЙ

ДІАГРАМА 1



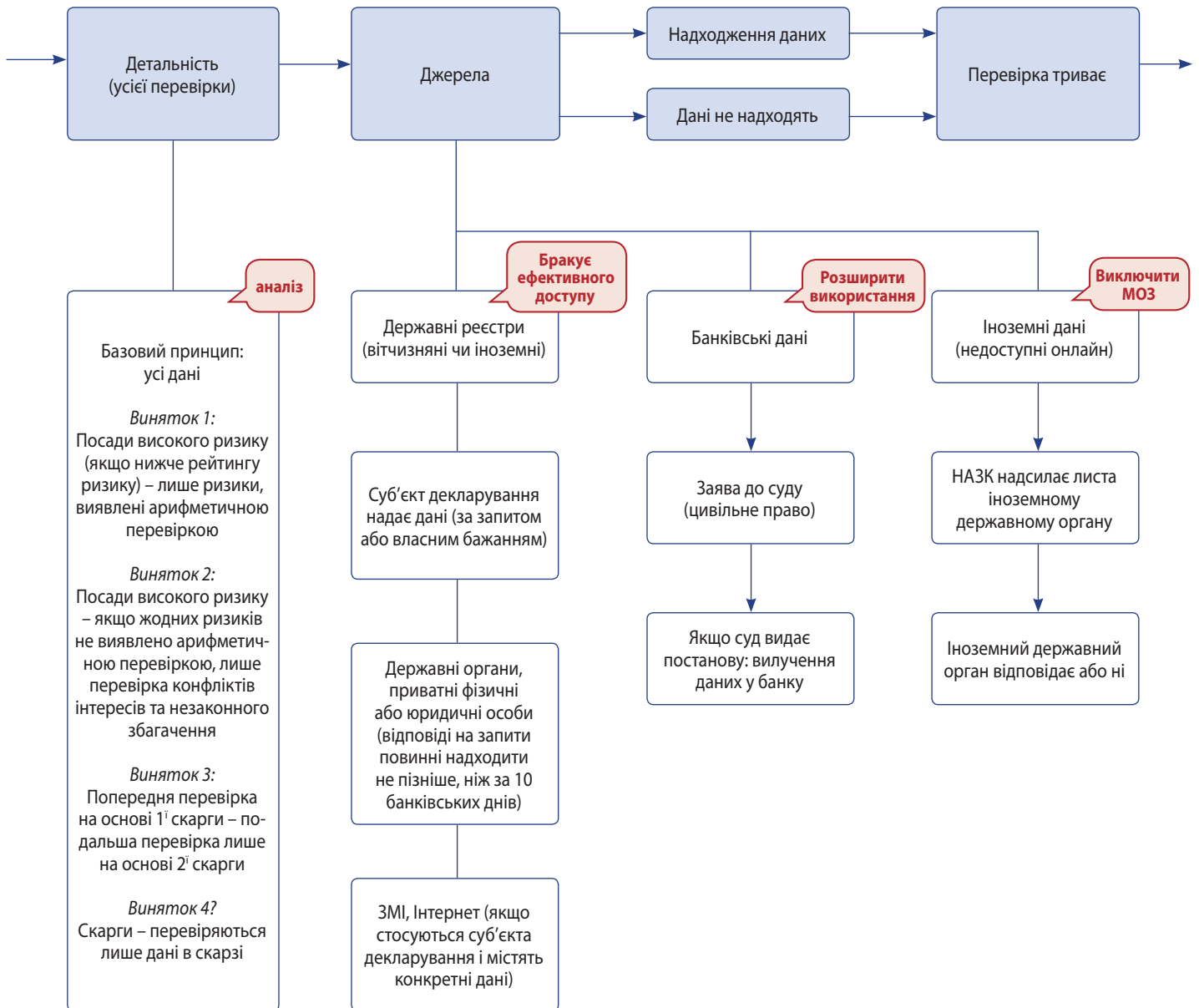
ПЕРЕВІРКА: ЧАСТИНА 1 – ПОЧАТОК

ДІАГРАМА 2



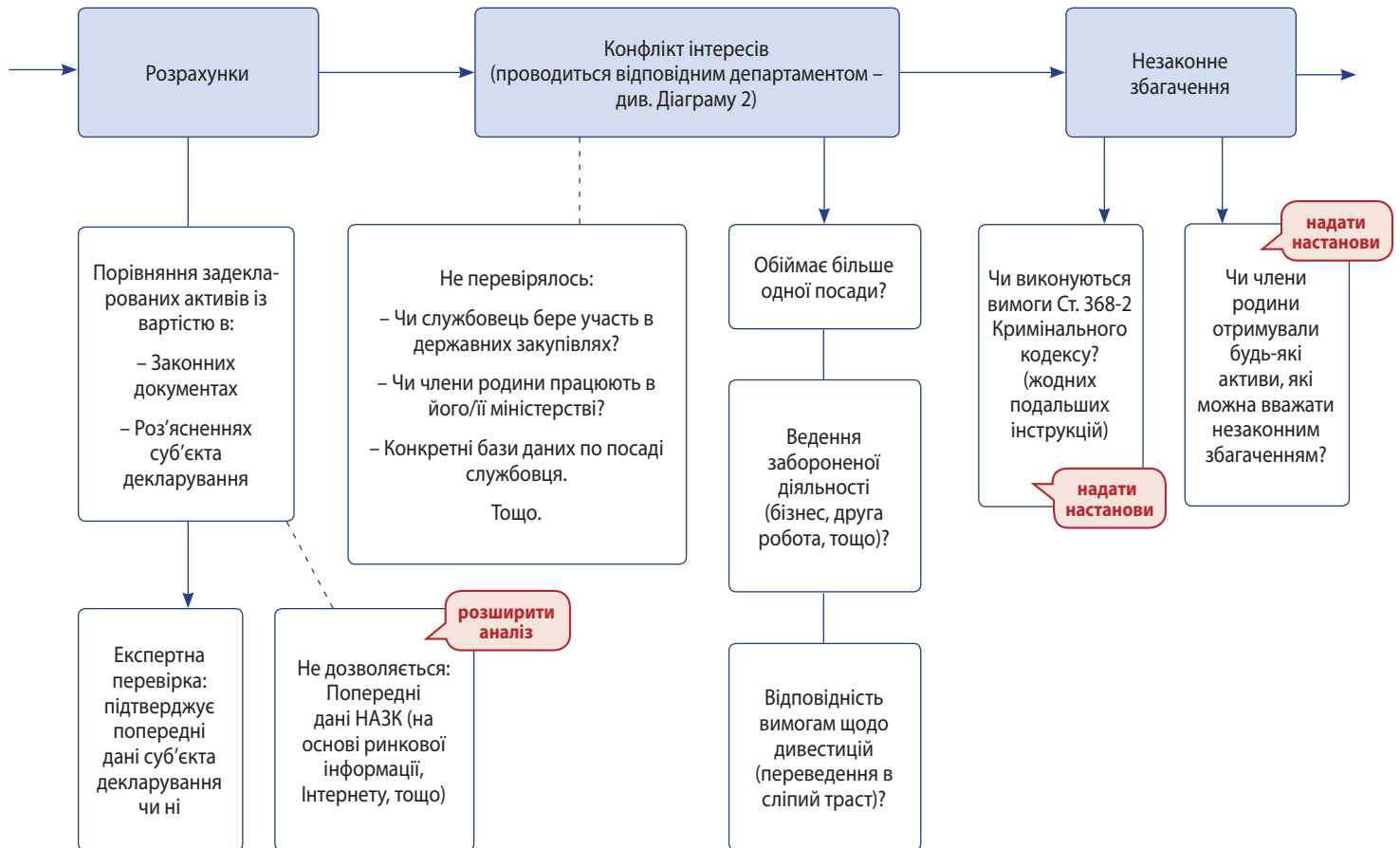
ПЕРЕВІРКА: ЧАСТИНА 2 – ПЕРЕВІРКА ДАНИХ

ДІАГРАМА 3



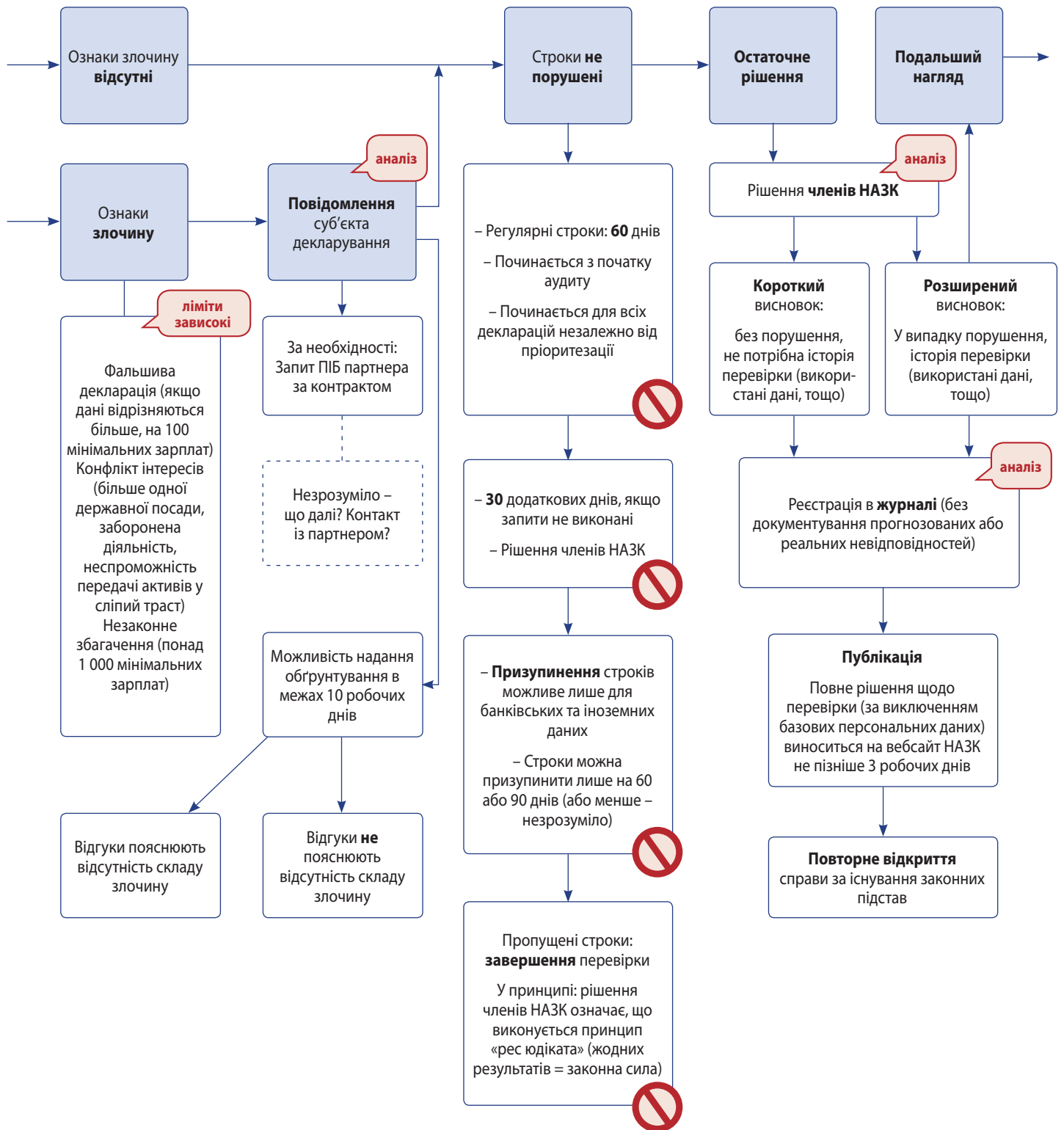
ПЕРЕВІРКА: ЧАСТИНА 3 – РОЗРАХУНКИ, КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ, ЗБАГАЧЕННЯ

ДІАГРАМА 4



ПЕРЕВІРКА: ЧАСТИНА 4 – ЗАВЕРШЕННЯ

ДІАГРАМА 5



ПОДАЛЬШИЙ НАГЛЯД

ДІАГРАМА 6

