

**Суперечність Порядку контролю повноти заповнення декларацій осіб,
уповноважених на виконання функцій держави або місцевого
самоврядування положенням Закону України «Про запобігання
корупції»**

1. НАЗК затвердило та надало на державну реєстрацію Порядок контролю повноти заповнення декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (далі – Порядок), яким визначено процедуру проведення НАЗК контролю щодо повноти заповнення декларацій.
2. Незадовго ж до цього, у липні 2021 р. НАЗК затвердило, а Міністерство юстиції здійснило державну реєстрацію Порядку формування, ведення та оприлюднення (надання) інформації Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування¹. Вказаний акт (який набере чинності з 01.12.2021 р.) в абз. 5 п. 2 розділу I містить положення такого змісту: «контроль щодо правильності заповнення - встановлення відповідності та співвідношення відомостей, зазначених в електронних документах суб'єкта декларування».
3. Таким чином, у відповідних актах НАЗК йдеться про два окремі види контролю, які здійснюються на різних етапах, у різний спосіб, з використанням різних інструментів (про що детальніше йдеться далі).
4. Відповідно до ч. 1 ст. 51-1 Закону України «Про запобігання корупції» (далі – Закон), передбачено проведення Національним агентством з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) трьох видів контролю щодо декларацій, поданих суб'єктами декларування (далі – СД):
 - щодо своєчасності подання;
 - щодо правильності та повноти заповнення;
 - логічний та арифметичний контроль.
5. Також, відповідно до ч. 3 ст. 51-1 Закону, порядок здійснення зазначених видів контролю визначає НАЗК.
6. **Як видно, ст. 51-1 Закону не передбачає здійснення окремого «контролю щодо повноти заповнення декларацій» та окремого «контролю щодо правильності заповнення». Законодавець передбачив здійснення єдиного «контролю щодо правильності та повноти заповнення», оскільки він структурно зазначений в одному-єдиному пункті 2 ч. 1 ст. 51-1 Закону. Виходячи зі структури наведеної норми Закону, кожен вид контролю сформульований як відокремлена процедура. Попри це НАЗК вдається до штучного розділення єдиного виду контролю на два окремих (як формально, так і за сутністю) і такий крок породжує першу суперечність ст. 51-1 Закону.**
7. НАЗК визначило «контроль щодо повноти заповнення декларації» у Порядку як «порівняння обсягу і змісту відображених у декларації відомостей з відомостями інформаційно-телекомунікаційних і довідкових

¹ Затверджено Наказом НАЗК 448/21 від 23.07.2021 р., зареєстровано Міністерством юстиції 29.07.2021 р. за №986/36608.

систем, реєстрів, банків даних, у тому числі тих, що містять інформацію з обмеженим доступом, інших джерел інформації з метою виявлення недостовірних відомостей у декларації».

8. Надалі у Порядку, цей контроль поділяється на дві складові: первинний контроль здійснюється щодо «повноти заповнення декларації» і проводиться за допомогою програмних засобів реєстру щодо всіх декларацій; вторинний контроль проводиться уповноваженими особами НАЗК «шляхом підтвердження або спростування уповноваженими особами результатів первинного контролю щодо повноти заповнення декларації». Втім головну увагу привертають дефініції, в тому числі ті, що одночасно використовуються у Порядку та Порядку проведення повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування², а також зміст цих двох перевірок.
9. Так, Порядок не містить визначення «повноти заповнення декларації», натомість містить визначення «показника ступеню повноти заповнення декларації» як «розрахованого реєстром числового показника рівня обсягу і змісту відображених у декларації відомостей». Також у Порядку міститься визначення «недостовірних відомостей у декларації» як «відомостей, які не відповідають дійсності або є неправдивими, що підтверджено НАЗК під час проведення контролю щодо повноти заповнення декларації, зокрема відомості, що відрізняються від відомостей, які містяться у правовстановлюючих документах, судових рішеннях, які набрали законної сили, індивідуальних правових актах, реєстрах, банках даних, інших інформаційно-телекомунікаційних та довідкових системах, у тому числі тих, що містять інформацію з обмеженим доступом, держателем (адміністратором) яких є державні органи, органи місцевого самоврядування, відкритих базах даних, реєстрах іноземних держав, інших джерелах інформації».
10. Своєю чергою виходячи з абз. 4 п. 2 розділу I Порядку проведення повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, «достовірність задекларованих відомостей - відсутність розбіжностей між відомостями, зазначеними у декларації, та відомостями, які відповідають дійсності або є правдивими, що підтверджено Національним агентством під час проведення повної перевірки декларації, зокрема із правовстановлюючих документів, судових рішень, які набрали законної сили, індивідуально-правових актів, реєстрів, банків даних, інших інформаційно-телекомунікаційних та довідкових систем, у тому числі тих, що містять інформацію з обмеженим доступом, держателем (адміністратором) яких є державні органи, органи місцевого самоврядування, відкритих баз даних, реєстрів іноземних держав, інших джерел інформації». У Порядку проведення повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування також міститься визначення «недостовірних відомостей у декларації», що змістовно є тотожним до аналогічного визначення у Порядку. Однак відповідно до абз. 1 ч. 1 ст. 51-3 Закону, достовірність

² Затверджений Наказом НАЗК 26/21 від 29.01.2021 р., зареєстрованого в Міністерстві юстиції 05.02.2021 р. за № 158/35780.

задекларованих відомостей з'ясовується саме під час проведення повної перевірки декларації, а не перевірки повноти заповнення декларацій.

11. Обраний же НАЗК спосіб проведення контролю повноти заповнення декларації фактично є перевіркою достовірності задекларованих відомостей, адже уповноважена особа НАЗК під час вторинного контролю де-факто перевіряє, чи достовірні відомості вказав СД, та встановлює наявність або відсутність ознак правопорушень.
12. Іншими словами, навіть якщо НАЗК обрало формально різні назви для предмету аналізу, контролю чи перевірки («повнота заповнення декларації» та «достовірність задекларованих відомостей»), як чітко видно із порівняльного аналізу вище, ці поняття залишаються тотожними за змістом і передбачають перевірку одного й того ж факту – чи вказав СД у декларації відомості, які відповідають дійсності та є правдивими.
13. **Таким чином, застосування формально відмінних назв для предмету аналізу не впливає на те, що НАЗК намагається у межах нової процедури перевіряти ті обставини, які відповідно до ст. 51-3 Закону мають з'ясовуватись у межах іншої процедури – повної перевірки декларації. У цьому виникає друга суперечність між затвердженням НАЗК Порядком та ст. 51-1, 51-3 Закону України «Про запобігання корупції».**
14. Виходячи з системного аналізу Розділу VII Закону, можна дійти висновку, що законодавець в принципі не передбачав виявлення ознак недостовірного декларування чи будь-яких інших правопорушень в якості основної цілі контролю щодо правильності та повноти заповнення декларацій. Більше того, цей вид контролю виступає скоріше законодавчо визначеним «червоним прапорцем» для декларанта, а не НАЗК, з тим, щоб уникнути неточностей чи технічних помилок у документах.
15. З огляду на чинну наразі редакцію абз. 3 ч. 1 ст. 51-3 Закону, законодавець передбачив, що єдиний вид контролю декларацій, який нині може призводити до повної перевірки декларації та, відповідно, виявлення ознак правопорушень з поданої СД декларації – логічний та арифметичний контроль.
16. Це є свідченням відсутності наміру законодавця передбачати застосування контролю щодо правильності та повноти заповнення декларацій як процедури для виявлення ознак правопорушень у вже поданих деклараціях.
17. Не передбачав законодавець, що у межах контролю декларацій може відбуватись і настільки істотне втручання у здійснення особи своїх конституційних прав і свобод (напр., можливість направляти запити до інших осіб щодо обов'язкового надання інформації, у т.ч. з обмеженим доступом). Для більш інтрузивних процедур – як-то для повної перевірки декларацій чи моніторингу способу життя суб'єктів декларування – законодавець запровадив більший обсяг регулювання саме на рівні Закону, адже йдеться про можливість втручання у реалізацію публічними службовцями та іншими особами права на особисте та сімейне життя, гарантоване Конституцією України та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, і воно не може відбуватись свавільно. Зокрема,

на рівні Закону чітко вказані підстави для початку таких процедур і застосовні заходи реагування на виявлені обставини та ознаки правопорушень.

18. У випадку ж з цим видом контролю, НАЗК передбачає вжиття уповноваженими особами тих чи інших заходів щодо перевірки достовірності задекларованих відомостей (чи, як це називає НАЗК, «повноти заповнення декларації») після порівняння декларації з інформацією з реєстрів, які за рівнем втручання у реалізацію вказаних прав уповноваженими особами НАЗК є такими ж, що застосовуються під час повної перевірки декларацій³ чи моніторингу способу життя⁴. Очевидно, що якби законодавець передбачав такий підхід до застосування процедури контролю правильності та повноти заповнення декларації (за якого уповноважені особи НАЗК наділені певними дискреційними повноваженнями і можуть втручатись у реалізацію одного з конституційних прав іншими особами), то обсяг регулювання на рівні Закону був би ширшим.
19. Серед запроваджених Законом процедур контролю й перевірки декларацій, з огляду на положення ч. 2 ст. 51-3 Закону, саме повна перевірка декларацій розглядалась законодавцем як процедура встановлення відображення у декларації недостовірних відомостей.
20. Вочевидь, законодавець розглядав цей контроль за його змістом так, як він здійснювався у попередні роки - автоматично засобами програмного забезпечення реєстру під час заповнення та подання декларації та з урахуванням технічних вимог до полів форми декларації⁵. Тобто, цей контроль мав на меті встановити, чи заповнені усі обов'язкові поля декларації, чи при їх заповненні використано допустимі символи чи значення, чи відсутні очевидні невідповідності між різними полями декларації тощо.

³ Див. п. 5, 6, 9 розділу II Порядку проведення повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, затвердженого Наказом НАЗК 26/21 від 29.01.2021 р., зареєстрованого в Міністерстві юстиції 05.02.2021 р. за № 158/35780.

⁴ Відповідно до абз 1. ч. 3 ст. 51-4 Закону, порядок здійснення моніторингу способу життя суб'єктів декларування визначається НАЗК, втім, дотепер цього зроблено не було, відповідний нормативно-правовий акт не затверджено та не подано для проведення його державної реєстрації. НАЗК керується внутрішніми «Методичними рекомендаціями щодо порядку здійснення моніторингу способу життя суб'єктів декларування», які застосовуються на підставі резолюції «до застосування». Під час проведення моніторингу уповноважені особи НАЗК можуть використовувати усі права, якими їх наділено Законом.

⁵ Див. п. 6 розділу II Порядку проведення контролю та повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (затверджений Рішенням НАЗК 56 від 10.02.2017, зареєстрований у Міністерстві юстиції 13.02.2017 р. за № 201/30069), а також п. 5 розділу II Порядку проведення контролю та повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (затверджений Наказом НАЗК 144/20 від 15.04.2020 р., зареєстрований у Міністерстві юстиції 21.04.2020 р. за № 362/34645).

21. У той же час, порівняння відомостей у декларації та в державних реєстрах і базах даних було складовою логічного та арифметичного контролю⁶, який призводив до повної перевірки декларацій.
22. Якщо ж пристати на нинішню позицію НАЗК, за якою внутрішня звірка декларацій та звірка декларацій за різні роки є логічним та арифметичним контролем, а звірка декларацій із зовнішніми реєстрами і базами даних є контролем повноти заповнення декларації – то постає логічне питання, чому одні й ті самі за сутністю розбіжності призводять до настільки відмінних наслідків для особи (в одному випадку – повна перевірка декларації щодо п'яти складових такої перевірки, в іншому – лише аналіз виявлених невідповідностей з реєстрами і базами даних, що свідчать про недостовірність задекларованих відомостей).
- 23. Із усього зазначеного впливає третя невідповідність ст. 51-1, 51-3 Закону, яка полягає у тому, що той зміст, яким НАЗК намагається наповнити «контроль повноти заповнення декларації», очевидно не відповідає наміру законодавця та цілям запровадженого Законом правового регулювання.**
24. Що ж стосується повноважень НАЗК встановлювати порядок здійснення визначених Законом видів контролю декларацій, то при буквальному тлумаченні відповідних норм права може скластись враження (очевидно хибне), що НАЗК володіє необмеженою discreцією при визначенні змісту здійснення цього виду контролю, хоча це не так. До такого висновку можна дійти, якщо вдасться до системного аналізу положень Закону та застосувати дещо складніші способи тлумачення норм права, у т.ч. телеологічний та логічний способи, що і було продемонстровано вище.
- 25. З огляду на зазначене, вважаємо, що Міністерству юстиції України доцільно розглянути питання про відмову у державній реєстрації поданого НАЗК Порядку контролю повноти заповнення декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, на підставі пп. «а» п. 13 Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади.**

26. Принагідно відзначаємо, що всупереч вимозі ч. 3 ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації», проект вказаного нормативно-правового акту не було оприлюднено на офіційному веб-сайті НАЗК не пізніше як за 10 робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття. Також НАЗК не були проведені обов'язкові консультації з громадськістю у відповідності до п. 12 Порядку проведення консультацій з

⁶ Див. Правила логічного та арифметичного контролю декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, автоматизованої перевірки цих декларацій та їхніх вагових коефіцієнтів (затверджені Рішенням НАЗК 3207 від 21.12.2018, зареєстровані у Міністерстві юстиції 14.01.2019 р. за №35/33006), а також Технічні умови проведення логічного та арифметичного контролю, затверджені Наказом НАЗК 381/20 від 01.09.2020 р.

громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, адже вказаний нормативно-правовий акт стосується конституційних прав, свобод та обов'язків громадян.