

Електронне декларування для антикорупційних ОГС: виклики та загрози¹

Марія Гелетій,

заступник директора проекту USAID “Громадяни в дії” (УНЦПД)

23 березня Верховна Рада України прийняла законопроект № 6172 «Про внесення зміни до статті 3 Закону України «Про запобігання корупції» з поправками (Закон), запропонованими Тетяною Чорновою (народний депутат України, фракція «Народний фронт»), що зобов'язує широке коло громадських активістів, які беруть участь в антикорупційній діяльності, та їх підрядників, подавати електронні декларації за формою, встановленою для державних службовців, а також запроваджує кримінальну відповідальність за їх неподання.

Передісторія питання

Спроби запровадити агресивні заходи проти НУО було зроблено в минулому році, коли в Парламенті було зареєстровано законопроект № 5318 депутата Юрія Дерев'янка (28 жовтня 2016 р.). Згідно з цим законопроектом антикорупційні організації в Україні та їх співробітники були зобов'язані подавати докладну фінансову звітність органам влади. Законопроект № 5318 закликав Національне антикорупційне бюро скласти перелік організацій громадянського суспільства, що здійснюють діяльність щодо запобігання або боротьби з корупцією. Співробітники та інші особи, які отримують винагороду від таких організацій, наприклад, консультанти, зобов'язувалися подавати електронні декларації про доходи та майно, а також декларувати доходи та майно членів їх сімей, так само, як це зараз вимагається від народних депутатів, суддів та інших посадових осіб органів державної влади.

Незважаючи на те, що законопроект стосується боротьби з корупцією, він розглядався Комітетом з питань правової політики та правосуддя, а не Комітетом з питань запобігання і протидії корупції.

Після інтенсивної пропагандистської кампанії з боку громадських активістів, у тому числі УНЦПД, та негативних висловлювань з боку міжнародних організацій, розгляд законопроекту було відкладено². Народний депутат Юрій Дерев'янка запропонував провести консультації з громадськістю та вилучити найбільш контроверсійні положення. 9 листопада 2016 року, Комітет Верховної Ради з питань запобігання і протидії корупції провів консультації із представниками громадянського суспільства щодо цього законопроекту, в якому взяв участь п. Максим Лациба (УНЦПД). Разом з тим, важливо відзначити, що більшість ОГС не були поінформовані про проведення консультацій, тому участь в них взяли лише 4 ОГС.

У ході зустрічі представники організацій громадянського суспільства, у тому числі Віталій Шабунін, Центр протидії корупції, висловили стурбованість, що прийняття цього

¹ Цей огляд став можливим завдяки підтримці Американського народу, наданої через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Зміст є винятковою відповідальністю УНЦПД і не обов'язково відображає точку зору USAID або Уряду Сполучених Штатів.

² Коментарі з боку УНЦПД щодо законопроекту № 5318 <http://bit.ly/2oAITcS> та <http://bit.ly/2oAUbxI>

законопроекту призведе до переслідування всіх активістів, які борються з корупцією або здійснюють її моніторинг. Вони також запропонували зняти цей законопроект або розробити новий законопроект про існування конфлікту інтересів з боку представників ОГС, які були членами конкурсних комісій з відбору державних службовців, а також провести більш широкі громадські консультації щодо цього проекту.

Проте, народний депутат України Дерев'янка заявив, що всі ОГС та їх активісти повинні знаходитися під контролем суспільства а, отже, вони повинні декларувати своє майно. У той же час, він пообіцяв зареєструвати альтернативний законопроект. У ході зустрічі, стало очевидно, що пан Дерев'янка хотів помститися ОГС.

11 листопада в Парламенті було зареєстровано альтернативний законопроект № 5318-1 того ж автора (народний депутат Дерев'янка). Він вимагав подання електронних декларацій лише тими громадськими активістами, які брали участь у конкурсних комісіях державних службовців та громадських наглядових рад при державних установах. Законопроект не було включено до порядку денного. **Разом з тим, законопроект № 5318 не було відкликано.** Подальші консультації із представниками громадянського суспільства щодо обох проектів не проводилися.

Незважаючи на відчуття, що влада відмовилася від ідеї оприлюднення декларацій представниками громадянського суспільства, 10 березня 2017 року в Парламенті було зареєстровано законопроект № 6172 «Про внесення зміни до статті 3 Закону України «Про запобігання корупції» (з ініціативи Президента Порошенка). Спочатку, законопроект пропонувався як вимога підтримати військових (див. текст законопроекту³). Отже, він не викликав жодного занепокоєння з боку представників громадянського суспільства. Пропозиції народного депутата України Чорновол, фракція «Народний фронт» (дуже схожі на положення законопроекту № 5318, запропонованого народним депутатом України Дерев'янка) були відхилені Комітетом. Тому вони мали бути проголосовані окремо в сесійній залі.

Проте, 23 березня пропозиції пані Чорновол були проголосовані, оскільки вони були схвалені Комітетом (в порушення Регламенту Верховної Ради).

Незважаючи на негативну реакцію міжнародної спільноти та громадянського суспільства, а також після проведеної зустрічі із представниками організацій громадянського суспільства, президент П.Порошенко підписав законопроект (6172) про внесення змін до деяких законів України стосовно особливих аспектів фінансового контролю за певними категоріями державних службовців. Під час зустрічі пан Порошенко повідомив їм про неможливість скасувати цей Закон, а лише внести певні поправки. Він пообіцяв створити робочу групу при Президенті з метою розробки поправок до Закону. Було також сказано, що навіть якщо певний законопроект буде розроблено, його не буде ухвалено Парламентом без згоди Президента.

Аналіз законопроекту

З урахуванням вищезазначених поправок законопроект зобов'язує широке коло громадських активістів, підрядників, учасників тренінгів та антикорупційних заходів подавати електронні декларації у формі, встановленій для державних службовців, а також запроваджує кримінальну відповідальність за її неподання.

³ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=6172&skl=9

Серед осіб, на яких розповсюджується електронне декларування майна, є представниками та співробітниками організацій громадянського суспільства, їх підрядники тощо. Проте вони можуть бути визнані «посадовими особами» тільки в тих випадках, коли вони постійно, тимчасово або на підставі спеціальних повноважень виконують функції представників органів державної влади та займають, на постійній або тимчасовій основі, посади в уряді, місцевих органах влади, державних або муніципальних підприємствах, установах або організаціях.

Цей закон застосовується також до представників організацій громадянського суспільства, наукових установ, навчальних закладів, фахівців відповідної кваліфікації, які є членами конкурсних комісій, утворених відповідно до Закону України «Про державну службу» (громадських рад, рад громадського контролю, що утворені при органах державної влади та беруть участь у розробці рішень з кадрових питань, підготовці, контролі, оцінюванні реалізації програм по боротьбі з корупцією).

Тут можуть бути присутніми корупційні ризики, оскільки рішення відповідних установ впливають на процес ухвалення рішень, оскільки такі особи можуть консультувати, інструктувати, надавати кошти або інструменти, усувати бар'єри і в такий спосіб можуть сприяти у скоєнні злочину. Крім того, вони можуть приховати засоби або інструменти для вчинення злочину, сліди злочину або предмети, придбані незаконним чином, придбавати або продавати такі предмети або в інший спосіб сприяти приховуванню злочину. Таким чином, це положення, здається прийнятним, якщо воно не є підставою для «необґрунтованого» переслідування вищезазначених осіб.

Крім того, закон стосується осіб, які надають послуги антикорупційним організаціям, у тому числі осіб, які «отримують кошти, активи в рамках реалізації в Україні програм (проектів), технічних або інших, у тому числі на безповоротній основі, допомогу в області профілактики, боротьби з корупцією (як безпосередньо, так і через третіх осіб або в будь-який інший спосіб, передбачений відповідною програмою (проектом)». Це може стосуватися, серед іншого, офіційно найманих працівників. Термін «антикорупційна організація» тут не використовується, а скоріше термін «програма», так що на практиці це може використовуватися до всіх співробітників, які працюють на будь-які організації, що реалізують антикорупційні проекти/програми.

Крім того, це також стосується осіб, які систематично, впродовж року, надають послуги, пов'язані з реалізацією стандартів в області антикорупційної політики, моніторингу антикорупційної політики в Україні, підготовкою пропозицій щодо формування, реалізації такої політики, якщо такі роботи, послуги фінансуються (сплачуються) безпосередньо або через третіх осіб за рахунок технічної або іншої, у тому числі на безповоротній основі, допомоги в галузі попередження та боротьби проти корупції.

Цей пункт не повинен повністю обмежувати діяльність ОГС, проте він буде серйозно впливати на роботу організацій.

Нарешті, ці поправки стосуються «менеджерів або членів вищих керівних або інших органів організацій громадянського суспільства, інших неприбуткових об'єднань, що діють у галузі запобігання та боротьби проти корупції, запровадження стандартів в області антикорупційної політики, моніторингу антикорупційної політики в Україні, підготовки пропозицій щодо формування та реалізації такої політики та/або участі у здійсненні заходів, пов'язаних із попередженням та боротьбою проти корупції».

Дії з боку УНЦПД та партнерів

Після ухвалення цього законопроекту УНЦПД провів консультації із партнерами, у тому числі РПР, ICNL, ECNL, Центр протидії корупції, Transparency International Ukraine тощо, щоб обговорити потенційні загрози та можливі рішення. 5 квітня 2017 року УНЦПД ініціював зустріч із РПР, щоб обговорити спільну позицію та розробити подальші кроки. Було також проаналізовано законопроект (аналіз було поширено серед партнерів) та скоординовано з ICNL аналіз цього законопроекту відповідно до кращих міжнародних практик. Крім того, було надано коментарі Радіо Свобода⁴, опубліковано повідомлення на Facebook та підготовлено статтю для громадянського простору (див. англійську версію, що додається)⁵.

Крім того, УНЦПД продовжує співпрацю з державними службовцями (Павленко, Шимків) та народними депутатами, щоб знайти відповідне рішення.

Крім того, 5 квітня, Президент ініціював зустріч із представниками ОГС (у зустрічі взяли участь лише три представники - Бистрицький, Солодкий, Сушко). З боку АП були присутні Шимків та Павленко. На даний момент, було створено робочу групу щодо розробки проектів змін або рішень. Мають місце лише неофіційні консультації. Учасники цих консультацій намагаються знайти спосіб скасувати «норми Чорновола». Проте, очевидно, що нинішні політичні еліти дуже консолідовані, та здається, що вони будуть ігнорувати позицію міжнародної спільноти.

Тим часом, 31 березня 2017 року, проект закону «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо фінансового контролю над деякими категоріями осіб (альтернатива законопроекту 6172) було зареєстровано в Парламенті. Законопроект був зареєстрований групою народних депутатів: Юлія Тимошенко, Єгор Соболев, Іван Крулько, Леонід Ємець, Світлана Заліщук, Олена Сотник, Ігор Луценко, Віктор Чумак та Наталія Новак. З 4 квітня 2017 року він розглядається Комітетом Верховної ради з питань запобігання і протидії корупції.

Законопроект пропонує внести зміни до законів України, які вимагають подання декларацій лише представниками організацій громадянського суспільства, науково-дослідних інститутів, навчальних закладів, фахівці відповідної кваліфікації, які є членами конкурсних комісій, утворених відповідно до Закону України «Про державну службу»⁶.

Позиція

В якості одного із членів РПР, УНЦПД підтримує позицію РПР, але в той же час, розглядає можливість приєднання до робочої групи щодо розробки пропозицій до цього Закону в разі створення такої групи або ініціювання створення такої робочої групи у складі РПР.

Ризики/загрози

1. Неясно, які організації або особи будуть визнані такими, які здійснюють антикорупційні програми або беруть участь в антикорупційних заходах. Це може привести до залякування тих ОГС, які виступають проти влади або критикують її.
2. Беручи до уваги, що цей закон відноситься до співробітників ОГС, підрядників, постачальників, суб-грантоотримувачів та учасників організацій і членів наглядових

⁴ <http://www.radiosvoboda.org/a/28400544.html>

⁵ <http://www.prostir.ua/?blogs=top-10-vad-e-deklaruvannya-antykoryuptsijnyh-hromadskyyh-orhanizatsij>

⁶ Додаткові відомості можна знайти за посиланням:
http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=61478.

рад ОГС (навіть учасників антикорупційних тренінгів), він може бути застосований до будь-якої особи або установи (ОГС або бізнесової організації), нелояльної до влади.

3. Постачальники і підрядники можуть відмовитися співпрацювати з ОГС (для них немає великої різниці між будь-якими ОГС та антикорупційними ОГС). Таким чином, це може серйозно вплинути на роботу всіх ОГС.
4. Це створює ще один рівень контролю за ОГС та громадськими активістами. Це може служити підставою для кримінального переслідування активістів та бізнесу і, як наслідок, активісти будуть змушені займатися вирішенням питань в Генеральній прокуратурі замість здійснення контролю за владою.
5. Існує небезпека, що багато організацій громадянського суспільства, зокрема, регіональні, припинять свою діяльність.
6. Він також може негативно вплинути на свободу об'єднань в цілому, оскільки це дає підставу для додаткового тягаря для ОГС та їх переслідування.
7. Незважаючи на те, що цей закон видається менш негативним, ніж закони про іноземних агентів 2014 року, він може бути застосований в такий самий спосіб проти будь-якого активіста, організації або компанії, що займається боротьбою з корупцією.
8. Навіть якщо буде створено робочу групу та розроблено новий законопроект щодо скасування цих норм або про внесення змін до чинного закону, жоден з них не буде проголосований в Парламенті.

Наступні кроки

1. Створити робочу групу щодо розробки законопроекту про внесення змін до Закону «Про запобігання корупції» (як робочу групу у складі РПП або в інший спосіб). Включити лояльних державних службовців до розробки рішення (Шимків, Павлюк)
2. Провести консультації з іншими ОГС, Президентом та народними депутатами України.
3. Спланувати адвокаційні кампанії з партнерами, у тому числі РПП, ICNL, ECNL, Центр протидії корупції, Transparency International Ukraine
4. Організувати та провести флешмоби за участю видатних особистостей (як з України, так й з закордону), щоб пояснити суспільству, що це не є правильним рішенням для демократичної країни.
5. Було б добре, якби керівники антикорупційних ОГС відкрито задекларували своє майно, щоб показати, що вони не бояться та не бажають приховувати.
6. Розробити листівки та поширити їх серед тих, хто не користується електронними засобами масової інформації.