



Пропозиції законодавчих ЗМІН

Створення “Єдиного Реєстру публічних осіб”

Олександр Мельниченко
Олександр Волошин



Цей проект фінансується
Європейським союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

Ці пропозиції (policy paper) підготовлено на основі матеріалів досліджень, які були проведені громадськими детективами Проекту «Підтримка запобігання корупції та проведення розслідувань шляхом залучення громадськості на місцевому рівні» (WikiInvestigation), що реалізується Фондом Інновацій і Розвитку та фінансується програмою Європейського Союзу «Підтримка громадянського суспільства, місцевої влади та прав людини в Україні».

Ці пропозиції до законодавчих змін націлені законодавче регулювання створення та ведення “ Єдиного Реєстру публічних осіб ” з метою сприяння подальшому зростанню прозорості та підзвітності публічного сектору.

Основними адресатами цього дослідження є Національне агентство з питань запобігання корупції України, Верховна Рада України, Кабінет міністрів України, Державна податкова служба України, Центральна виборча комісія України.



Цей проект фінансується
Європейським союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

Визначення проблеми

На сьогодні в Україні відсутній єдиний уніфікований реєстр публічних осіб (надалі - Реєстр), що надавав би релевантну та повну інформацію стосовно осіб, які наділені посадовими повноваженнями здійснювати організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські функції в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування, а також осіб, що здійснюють діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійну діяльність суддів, прокурорів, військову службу, альтернативну (невійськову) службу, іншу державну службу, патронатну службу в державних органах (далі - публічним посадовим особам) - їх кар'єрного шляху, відомостей заробітної плати, премій, результатів діяльності (наприклад - розроблені чи запропоновані держслужбовцем проекти, ініціативи, нормативно-правові акти тощо), щодо санкцій, які могли бути накладені на нього.

Відсутність єдиного уніфікованого реєстру осіб публічної служби значно ускладнює можливості аналізу роботи конкретного виконавця з публічного сектору, відповідності його майнового стану до нарахованої заробітної плати, чи іншої інформації, яка б дозволяла об'єктивно оцінити результати діяльності, оскільки в кожній публічній установі існує значна кількість неуніфікованих посад. Для отримання інформації стосовно працівників часто необхідно писати запити на доступ до публічної інформації, при цьому багатьма публічними установами подібні запити ігноруються, або у відповідь на них надається неповна інформація - причиною цього є невірне трактування вимог Законів України "Про захист персональних даних" та "Про доступ до публічної інформації".

Навіть отримання у відповідь на запит до публічної інформації таких даних щодо працівників певної установи публічного сектору, як прізвище, ім'я та по-батькові, не дозволяє точно ідентифікувати працівника, оскільки подібна інформація може збігатись у різних осіб, а документи, які точно дозволяють ідентифікувати конкретного громадянина - РНОКПП (ідентифікаційний номер), паспорт чи інші документи, що посвідчуються особу - є персональними даними.

Також наявність єдиного уніфікованого Реєстру може значно полегшити можливість відслідковувати факти несвоєчасного подання (або неподання) декларацій особами, зазначеними у п. 1 статті 3 ЗУ «Про запобігання корупції», оскільки на основі Реєстру можна було б розробити сервіс для автоматизованої перевірки факту подання декларацій. Доцільність запровадження автоматизованої перевірки факту подання декларацій була доведена під час проведення масштабного всеукраїнського розслідування громадськими детективами Проекту WikiInvestigation. Так, за результатами перевірки 25385 декларацій депутатів сільських та селищних рад по всій Україні, було виявлено 3816



Цей проект фінансується
Європейським союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

випадків ігнорування депутатами вимог Закону України “Про запобігання корупції” щодо щорічного подання електронних декларацій. Таким чином, серед усіх перевірених депутатів, понад 15% не подали всі необхідні декларації. Однак проведення перевірок подання декларацій “вручну” займає дуже багато часу, та може містити помилки, викликані наявністю людського фактору, в той час як автоматизована система перевірки факту подання декларацій значно спростила би цей процес.



Цей проект фінансується
Європейським союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

Міжнародний досвід

Питання створення уніфікованих реєстрів державних чиновників є одним із ключових у сфері антикорупційної діяльності. Про його актуальність свідчать неодноразові рекомендації GRECO щодо створення такого реєстру осіб, що перебувають на публічній службі. Зокрема відповідні рекомендації були надані Республіці Північна Македонія у 2018 році¹ (на той час Колишній Югославській Республіці Македонія), раніше подібні рекомендації отримала Хорватія² і вже втілила їх у життя.

На сьогодні Хорватія є останньою з країн, що увійшли до складу Європейського Союзу. Її досвід може стати надзвичайно корисним для побудови в Україні антикорупційної моделі відповідної вимогам до вступу в ЄС. На виконання Антикорупційної стратегії Хорватії на період з 2015 по 2020, було створено спеціалізований орган - Комісію із запобігання конфлікту інтересів (Conflict of Interest Commission), до повноважень якої входить створення та подальше підтримання Реєстру чиновників.³ Однак варто також зауважити, що даний реєстр був створений з метою покращення відслідковування подачі декларацій про доходи чиновників, аби мінімізувати шанс не подання ними таких декларацій.⁴

У Сербії, відповідно до Закону про діяльність антикорупційного агентства (остання редакція – 2011 року), на цей державний орган покладається функція створення та підтримання Реєстру чиновників. На виконання вищезгаданого закону Директор антикорупційного агентства ухвалив «Правила ведення Реєстру чиновників та Реєстру активів», у якому детально регламентовано процедуру подачі, внесення даних до Реєстру та його оновлення.

Довідковий номер чиновника повинен містити інформацію про номер та дату отримання повідомлення та найменування суб'єкта, що подає відповідне повідомлення

¹ FOURTH EVALUATION ROUND Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors SECOND COMPLIANCE REPORT “THE FORMER YUGOSLAV REPUBLIC OF MACEDONIA” [Електронний документ]. - Режим доступу: <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/16808cc85f>

² FOURTH EVALUATION ROUND Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors COMPLIANCE REPORT “CROATIA” [Електронний документ]. - Режим доступу: <https://rm.coe.int/16806c2e19>

³ CROATIA – REVIEW OF PROGRESS ON POLICY MEASURES RELEVANT FOR THE CORRECTION OF MACROECONOMIC IMBALANCES [Електронний документ]. - Режим доступу: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/201503_hr_imbalances_epc_report_en.pdf

⁴ An Assessment of Civil Service Reform in Georgia: Human Resource Management Policies and Asset Declarations [Електронний документ]. - Режим доступу: https://www.transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/an_assessment_of_civil_service_reform_in_georgia.pdf



Цей проект фінансується
Європейським союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

(цим суб'єктом є державна установа/орган, у якому особа працює/починає працювати).

Інформація, що стосується ПІБ, тимчасового місця проживання та постійного місця проживання, повної назви посади чиновника та назви, у якій він/вона працює, дати призначення, переведення на іншу службову посаду та звільнення перебуває у вільному доступі на веб-сайті антикорупційного агентства Сербії.

На вимогу може бути надана інформація, яка також вноситься до повідомлення, що надсилається держустановою, а саме: ПІБ чиновника; персональний ідентифікаційний код; постійне/тимчасове місце проживання; номер телефону чи інша контактна інформація; освіта; посади, які займав раніше; бізнес, яким займається на момент обіймання нинішньої посади державного службовця; повне найменування державної установи/органу, у якому працює; установу/орган, що проводив відбір та що призначив чиновника; дату призначення, переведення на іншу посаду чи звільнення.

Зразок форми повідомлення про призначення, переведення чи звільнення державного службовця Республіки Сербії виглядає наступним чином (рисунок 1).⁵

⁵ RULES ON REGISTRY OF OFFICIALS AND REGISTRY OF ASSETS [Електронний документ]. - Режим доступу: <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2014/09/2011.12.29-Rules-on-Registry-of-Officials-and-Registry-of-Assest.pdf>



Цей проект фінансується
Європейським союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

NOTIFICATION

On taking On termination On reappointment

Name of body/organization wherein the office is served

Place	Address
-------	---------

Office title

Name of body that selected, appointed and nominated an official

Date of office taking _____ Date of office termination _____

(to be filled depending upon the type of notification)

Personal data on official

First name	Last name
Personal identification number	
Permanent residence and address	Place:
	Address:
Telephone numbers (day phone, mobile phone):	
E-mail address:	
Education	
Title	

Occupation, job or business performing in the moment of office taking

	+	-	
--	---	---	--

Status (encircle):

<input type="checkbox"/> employment	<input type="checkbox"/> entrepreneur
<input type="checkbox"/> free-lance profession	<input type="checkbox"/> work under the contract
<input type="checkbox"/> pensioner	<input type="checkbox"/> farmer

Explanation of the status

Employment – full time, part-time, indefinite employment, temporary employment
Entrepreneur – owner of a shop, office, bureau, agency, consulting-room, and so forth
Free-lance profession – lawyer, artist, and so forth
Work under the contract - Temporary service agreement, agreement on temporary and casual jobs, and so forth

Notification submitted by

Body wherein the office is served	Authorized person
-----------------------------------	-------------------

Рис. 1 - Зразок форми повідомлення про призначення, переведення чи звільнення державного службовця Республіки Сербії

Щодо міжнародного досвіду у визначенні кола осіб, що підпадають під визначення поняття «державного службовця», то доволі цікавим є приклад Канади, зокрема однієї з провінцій – Саскачеван.

Державними службовцями вважаються (на рівні провінції):

- члени Виконавчої Ради та її персонал;



Цей проект фінансується Європейським союзом



Цей проект реалізується Фондом Інновацій та Розвитку

- члени Законодавчої Асамблеї та члени її персоналу;
- усі співробітники Міністерства;
- особа призначена лейтенант-губернатором або членом Виконавчої Ради на будь-яку посаду;
- співробітник, директор чи член будь-якої державної установи;
- особа, яка підпадає під визначення поняття «державний службовець», згідно з Законом про тлумачення 1995 року;
- чиновник на муніципальному (місцевому) рівні;
- посадова особа, що призначається Законодавчою Асамблеєю (наприклад, омбудсмен, аудитор тощо);
- федеральний державний службовець.⁶

Наразі існують різні підходи до визначення радників та помічників посадових осіб, зокрема вони вважаються державними службовцями у Великобританії, Ірландії та Латвії, не вважаються в Грузії, Канаді тощо. Однак більшість міжнародних організацій, спрямованих на боротьбу з корупцією, вважають за доцільне їх включення до переліку держслужбовців (наприклад, таку рекомендацію отримала Грузія⁷ від Transparency International у 2015 році тощо).

⁶ The Role of a Public Office Holder [Електронний документ]. - Режим доступу: <https://www.sasklobbyistregistry.ca/public-office-holders/>

⁷ An Assessment of Civil Service Reform in Georgia: Human Resource Management Policies and Asset Declarations [Електронний документ]. - Режим доступу: https://www.transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/an_assessment_of_civil_service_reform_in_georgia.pdf



Цей проект фінансується
Європейським союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

Шляхи вирішення проблеми

Найбільш важливим питанням при розробці Реєстру є визначення кола осіб, інформацію стосовно яких має містити Реєстр. Оскільки вичерпного переліку публічних осіб на даний момент в Україні немає.

Відповідно до положень чинного законодавства України, а саме *п. 2 статті 1 ЗУ «Про державну службу»*, державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті) (далі - державний орган), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби. Власне поняття «державної служби» також визначено у *п.1 статті 1 вищезгаданого ЗУ*: «це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави».

Окрім того, у *статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування»* визначено термін «посадова особа місцевого самоврядування» як особу, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Варто зауважити, що у зв'язку з підписанням Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, наша держава взяла на себе зобов'язання щодо імплементації відповідних міжнародних стандартів боротьби з легалізацією (відмиванням) коштів, зокрема стандартів Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей та фінансуванням тероризму (FATF) та стандартів, рівнозначних тим, які були прийняті Союзом (стаття 20 Угоди про асоціацію).

У рекомендаціях FATF «Політично значимі особи» (Politically exposed persons) від 2013 року Рекомендація 12 (далі - Рекомендація) присвячена питанню осіб, які виконують «значущі публічні функції». Саме такі особи визначаються як публічні посадові особи. Як визначено у п. 38 Рекомендації 12 список таких осіб не є вичерпним. «Значущі публічні функції» всередині конкретної країни залежать від організаційної структури уряду або міжнародної організації, а також від того, які права і обов'язки пов'язані з тією чи іншою функцією та інших факторів, які необхідно враховувати при оцінці ризиків. Наприклад, значущі публічні функції можуть існувати на федеральному рівні, на рівні регіону або провінції або на муніципальному рівні».

У Рекомендації йдеться про декілька варіантів визначення політично значимих осіб. Перший – це створення базового списку певних посад із його поступовим розширенням; другий – використовувати існуючий реєстр осіб, які зобов'язані подавати декларації про доходи та активи; третій – по суті, альтернативний, визначити не перелік посад, а перелік



Цей проект фінансується
Європейським союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

функцій, виконання яких наділяє особу статусом «політично значущої особи» (наприклад, прийняття кінцевих рішень щодо публічних закупівель, відповідальність за витрачання бюджетних коштів понад певну суму, повноваження щодо прийняття рішень, що стосуються державних субсидій тощо).

Одним із способів створення Реєстру з дотриманням Рекомендації є використання існуючого переліку осіб, наведеного в ЗУ «Про запобігання корупції», у якому визначене чітке коло суб'єктів, на яких поширюється дія цього Закону, тобто, по суті, коло осіб, які зобов'язані подавати декларації про доходи та активи.

Перелік є доволі масштабним, однак у разі застосування визначення посад, які можна було б додати за критерієм «особи, які виконують значущі політичні функції», цей список може бути розширений зокрема керівниками філій великих державних підприємств та господарських товариств, у яких державна частка складає понад 50 %; керівниками адміністративних, управлінських чи наглядових органів великих комунальних підприємств (наприклад КП «Київський Метрополітен» тощо), члени Правління Фонду Соціального страхування України тощо.

Додатково, перелік суб'єктів, закріплений у п. 1 статті 3 ЗУ «Про запобігання корупції» інформацію стосовно яких має містити Реєстр, можливо розширити категорією «публічних діячів». У 2014 році було ухвалено Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» згідно з яким до українського законодавства було включено поняття «категорій публічних діячів», а саме:

- національні публічні діячі;
- іноземні публічні діячі;
- діячі, що виконують політичні функції в міжнародних організаціях;
- їх близькі та пов'язані особи у значенні, що вживається в Законі України «Про запобігання корупції».

До категорії національні публічні діячі належать фізичні особи, які виконують або виконували протягом останніх трьох років визначені публічні функції в Україні, а саме:

- Президент України, Прем'єр-міністр України, члени Кабінету Міністрів України;
- перші заступники та заступники міністрів, керівники інших центральних органів виконавчої влади, їх перші заступники і заступники;
- народні депутати України;



Цей проект фінансується
Європейським союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

- Голова та члени Правління Національного банку України, члени Ради Національного банку України;
- голови та судді Конституційного Суду України, Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів;
- члени Вищої ради правосуддя, члени Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, члени Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів;
- Генеральний прокурор та його заступники;
- Голова Служби безпеки України та його заступники;
- Директор Національного антикорупційного бюро України та його заступники;
- Голова Антимонопольного комітету України та його заступники;
- Голова та члени Рахункової палати;
- члени Національної ради з питань телебачення і радіомовлення України;
- надзвичайні і повноважні послы;
- Начальник Генерального штабу - Головнокомандувач Збройних Сил України, начальники Сухопутних військ України, Повітряних Сил України, Військово-Морських Сил України;
- державні службовці, посади яких належать до категорії "А";
- керівники обласних територіальних органів центральних органів виконавчої влади, керівники органів прокуратури, керівники обласних територіальних органів Служби безпеки України, голови та судді апеляційних судів;
- керівники адміністративних, управлінських чи наглядових органів державних та казенних підприємств, господарських товариств, державна частка у статутному капіталі яких перевищує 50 відсотків;
- керівники керівних органів політичних партій та члени їх центральних статутних органів.

Найбільш важливим елементом при створенні Реєстру є розробка публічних ідентифікаторів, які мають присвоюватись один раз на основі паспортних даних чи РНОКПП публічним посадовим особам. Цей ідентифікатор (код) має відноситись до публічної інформації та надавати можливість поєднувати публічних осіб між різними реєстрами та базами даних (в т.ч. усіх баз даних та реєстрів, які під'єднані до системи



Цей проект фінансується
Європейським союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів «Трембіта»⁸). Використання подібного ідентифікатора може дозволити отримувати максимально повну інформацію про результати діяльності публічних осіб - їх кар'єрного шляху; відомостей заробітної плати; премій; розроблених чи запропонованих держслужбовцем проектів, документів, постанов чи відповідей на запити, нормативно-правових актів тощо; щодо санкцій, які могли бути накладені на них.

Для створення даного реєстру доцільно використати вже існуючі бази даних - такі як базу даних ДФС, що містить інформацію про більшість публічних осіб, базу даних Центральної виборчої комісії (з інформацією щодо всіх осіб, обраних депутатами органів місцевого самоврядування) тощо.

⁸ Система електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів «Трембіта» - <https://www.e.gov.ua/ua/projects/vzayemodiya-reyestriv-interoperabelnist/trembita?v=5be989456869a>



Цей проект фінансується
Європейським союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

Комунікаційна стратегія:

Комунікаційна стратегія може включати наступні елементи:

- Створення груп стейкхолдерів відповідно до запропонованих складових вирішення проблеми;
- Просування ідей законодавчих змін через медіа (новини, публікації, пости в соцмережах, експертні думки);
- Проведення консультацій і переговорів із низкою громадських організацій, які займаються політиками щодо вдосконалення процедур публічних закупівель;
- Проведення “круглого столу” з даної теми.



Цей проект фінансується
Європейським союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку