

## Пропозиції законодавчих змін

# *Корупційні ризики непотизму в державних підприємствах, установах, організаціях*

Людмила Арахамія

Київ - 2019



Цей проект фінансується  
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується  
Фондом Інновацій та Розвитку

*Ці пропозиції законодавчих ініціатив (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. А також на основі моніторингу законодавства України та виявлених проблем і недоліків, що супроводжуються корупційними чинниками.*

*Ці пропозиції націлені законодавче врегулювати спільну роботу родичів на підприємствах, установах та організаціях, що фінансуються з державного бюджету. А також збільшити відповідальність за порушення відповідних норм і корупційні прояви, що супроводжуються непотизмом.*

*Основними адресатами цього дослідження є Верховна Рада України, Кабінет міністрів України, інші державні підприємства, установи, організації.*



Цей проект фінансується  
Європейським Союзом



Цей проект реалізується  
Фондом Інновацій та Розвитку

## **Визначення проблеми.**

Законом України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII «Про запобігання корупції» визначено правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст і порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень.

Відповідно до абзацу першої частини першої статті 27 Закону № 1700 особи, зазначені у підпунктах «а», «в»-«з» пункту 1 частини першої статті 3 цього Закону, не можуть мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам. Зокрема, до них належать особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови; міністри, інші керівники; державні службовці; посадові особи органів місцевого самоврядування.

Особи, які претендують на зайняття зазначених посад, зобов'язані повідомити керівництво органу, на посаду в якому вони претендують, про працюючих у цьому органі близьких їм осіб.

У цьому Законі наведені вище терміни вживаються в такому значенні:

*пряме підпорядкування* — відносини прямої організаційної або правової залежності підлеглої особи від її керівника, в т. ч. через вирішення (участь у вирішенні) питань прийняття на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень тощо, контролю за їх виконанням;

*близькі особи* — особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки із суб'єктом, зазначеним у частині першій статті 3 цього Закону (крім осіб, взаємні права та обов'язки яких із суб'єктом не мають характеру сімейних), у т. ч. особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі, а також — незалежно від зазначених умов — чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний брат, рідна сестра, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, зять, невістка, тесть, теща, свекор, свекруха, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням згаданого суб'єкта.

Обмеження щодо спільної роботи близьких осіб не поширюється на керівників інших державних установ, підприємств та організацій, оскільки вони не належать до категорії осіб, які для цілей цього Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій



Цей проект фінансується  
Європейським Союзом



Цей проект реалізується  
Фондом Інновацій та Розвитку

держави або місцевого самоврядування, а саме — посадових осіб юридичних осіб публічного права, які не зазначені у пункті 1 частини 1 статті 27 Закону.

У той же час, частиною першою статті 28 Закону № 1700 передбачено, що особи, зазначені в пунктах 1, 2 частини першої статті 3 Закону зобов'язані:

- вживати заходів щодо недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів;

- повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів безпосереднього керівника, а у випадку перебування особи на посаді, яка не передбачає наявності у неї безпосереднього керівника, або в колегіальному органі — Національне агентство чи інший визначений законом орган або колегіальний орган, під час виконання повноважень у якому виник конфлікт інтересів;

- не вчиняти дій і не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів;

- вжити заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів.

Однак на практиці, якщо немає прямої заборони спільної праці родичів, то на конфлікт інтересів (реальний чи потенційний) ніхто не зважає.

Стаття 32 [Закону України «Про державну службу»](#) також **не допускає призначення на посаду державної служби особи, яка буде прямо підпорядкована близькій особі або якій будуть прямо підпорядковані близькі особи.** У разі виникнення обставин, що призводять до порушення вказаних вимог, відповідні особи, близькі їм особи зобов'язані повідомити про це керівника державної служби та вжити заходів до усунення таких обставин у 15-денний строк.

В той же час, частина перша статті 25-1 [Кодексу законів про працю України](#) (КЗпП) надає право власнику запроваджувати обмеження щодо спільної роботи на одному і тому ж підприємстві, в установі, організації (далі — організація) осіб, які є близькими родичами чи свояками (батьки, подружжя, брати, сестри, діти, а також батьки, брати, сестри і діти подружжя) якщо у зв'язку з виконанням трудових обов'язків вони безпосередньо підпорядковані або підконтрольні один одному.

Обмежити спільну роботу родичів за рішенням власника можна лише в недержавних організаціях. Висновок випливає із частини другої статті 25-1 КЗпП, відповідно до якої за державної форми власності порядок запровадження таких обмежень встановлюється законодавством.



Цей проект фінансується  
Європейським Союзом



Цей проект реалізується  
Фондом Інновацій та Розвитку

Отже, відповідно до законів «Про запобігання корупції», «Про державну службу» величезна частина державного сектору, яка на думку очільників антикорупційних органів є найбільш корумпованою, залишилася поза увагою в частині обмеження спільної роботи родичів.

Дуже цікавим фактом є те, що в 1933 році була прийнята [постанова Ради народних комісарів УРСР „Про суміщення посад та службу родичів в установах, підприємствах та організаціях усуспільненого сектора”](#). Відповідно до [постанови Ради Міністрів УРСР від 20.10.1990 р. № 316](#), зазначена постанова втратила чинність, крім пунктів 16 і 17. Відповідно до п. 16 зазначеної постанови забороняється спільна робота на одному й тому ж підприємстві осіб, які є близькими родичами, якщо у зв'язку з виконанням трудових обов'язків вони безпосередньо підпорядковані або підконтрольні одне одному. Зазначеною постановою також зверталась особлива увага на обмеження спільної роботи родичів директора та головного бухгалтера підприємства, незважаючи на те, чи є вони у безпосередньому підпорядкованні.



Цей проект фінансується  
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується  
Фондом Інновацій та Розвитку

## Міжнародний досвід

### [У США досить різні підходи щодо обмеження спільної роботи родичів.](#)

Кілька штатів обмежують непотизм, прямо забороняючи державним чиновникам наймати родичів. У тих штатах, де така практика прямо не заборонена, діють закони про конфлікт інтересів, які можуть надавати можливість комісіям з етики чи законодавчим органам створювати правила, що забороняють непотизм.

Ключові відмінності між законами проти непотизму, як правило, включають:

- а) типи відносин, які кваліфікуються,
- б) покарання за порушення,
- в) типи державних чиновників чи службовців, яким заборонено приймати на роботу родичів,
- г) роль державного службовця чи службовця при прийнятті на роботу або нагляд за родичем.

Далі наводяться приклади обмежень у різних штатах:

#### *Штат Алабама:*

Жоден чиновник чи службовець держави не може призначати або укласти особистий договір обслуговування з будь-якою особою, пов'язаною з ним, у рамках четвертого ступеня спорідненості (наприклад, двоюрідної сестри чи племінниці чи племінника) на будь-якій роботі, посаді чи службі з метою отримання прибутку від держави або з будь-якого її відомства. Призначення або укладання договору, що порушують це положення, є недійсним і вважається проступком, що карається штрафом у розмірі до 500 доларів США або позбавленням волі, що не перевищує одного року як для призначуваного, так і для призначувача.

#### *Штат Арканзас:*

Особа не може бути призначена членом або найманою на посаду працівника до державного правління чи комісії, членом якої є її родич другого ступеня (наприклад, дідусь, сестра чи онук).

#### *Штат Колорадо, Коннектикут, Каліфорнія:*

У законодавчих органах законодавства не було чітких заборон проти непотизму, хоча інші норми чи положення конфлікту інтересів можуть застосовуватися.



Цей проект фінансується  
Європейським Союзом



Цей проект реалізується  
Фондом Інновацій та Розвитку

### *Штат Колумбія:*

Державна посадова особа не може призначати, працевлаштовувати, сприяти просуванню чи адвокації щодо призначення, працевлаштування, просування по службі будь-якого родича щодо посади в органах, на яких державний службовець займає чи здійснює юрисдикцію. Винятки допускаються для тимчасового працевлаштування в надзвичайних ситуаціях. До "родичів" належать: батько, мати, син, дочка, брат, сестра, дядько, тітка, двоюрідний брат, племінник, племінниця, чоловік, дружина, невістка, свекруха, тесть, теща, свекор, вітчим, мачуха, пасинок, падчерка, пасинок, зведений брат чи сестра.

### *Штат Флорида:*

Обмеження щодо непотизму поширюється на посади в органах, в яких посадова особа, яка несе службу, здійснює представництво чи контроль. Винятки стосуються муніципалітетів з чисельністю населення менше 35 000 осіб або тих, хто працює на волонтерських засадах. До "родичів" належать: батько, мати, син, дочка, брат, сестра, дядько, тітка, двоюрідний брат, племінник, племінниця, чоловік, дружина, тесть, свекруха, теща, невістка, свекор, вітчим, мачуха, пасинок, падчерка, зведений брат чи сестра.

### *Штат Джорджія:*

Обмеження щодо непотизму поширюється на членів сім'ї, призначених на посаду державного службовця, з оплатою праці 10 000 доларів США або більше або їх еквівалент. "Член сім'ї" означає подружжя та всіх дітей на утриманні.

### *Штат Айова:*

Незаконним вважається будь-яке призначення або обрання особи на будь-яку державну посаду, що оплачується з державних коштів, будь-якою особою, пов'язаною спорідненістю в межах третього ступеня, до особи, обраної або призначеної на цю посаду, якщо таке призначення вперше не буде затверджено посадовою особою, правлінням, радою чи комісією, що має на це повноваження;

Дане положення не застосовується у випадках, коли призначена особа отримує компенсацію в розмірі шестисот доларів на рік або менше, а також не застосовується до осіб, які викладають у державних школах, а також не застосовується до працевлаштування чиновників членів Генеральної Асамблеї.



Цей проект фінансується  
Європейським Союзом



Цей проект реалізується  
Фондом Інновацій та Розвитку

### *Штат Міссурі:*

Будь-який державний службовець чи службовець у цій державі, який в силу свого службового становища призначає на державну посаду чи роботу будь-якого родича в рамках четвертого ступеня, за спорідненістю або спорідненістю, тим самим втрачає свою посаду чи роботу.

### *Штат Північна Дакота:*

Державна посадова особа або службовець, виконуючи службові обов'язки, не можуть виконувати функції нагляду або укласти договори з батьком, подружжям, сином, сином, дочкою, пасинками, братом. Штраф за порушення закону про боротьбу з непотизмом спричиняє відрахування із зарплати найманого чи контрактного державного чиновника чи службовця у розмірі будь-яких грошових виплат, виплачених через порушення.

Отже, практика заборони обмеження спільної роботи родичів у Сполучених Штатах Америки досить різна, як і покарання за порушення даних норм. Але спільним є те, що використання публічних коштів на користь родичів не допускається. Крім того дані обмеження можуть стосуватися навіть родичів четвертого ступеня.



Цей проект фінансується  
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується  
Фондом Інновацій та Розвитку



## Шляхи вирішення проблеми

Відповідно до [листа Міністерства юстиції України від 25.06.2015 р. № 16305-0-26-15/11 “Щодо надання роз’яснень положень антикорупційного законодавства”](#) відсутність відносин прямого підпорядкування між особами, які працюють на одному підприємстві, в установі, організації, не спростовує виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів при здійсненні ними службових обов'язків.

[Методичні рекомендації щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів](#), затверджені Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 29.09.2017 р. № 839 теж зазначають:

*«незважаючи на те, що суб’єкти, які не підпадають під дію обмеження щодо спільної роботи близьких осіб, — це не означає, що на них не поширюються загальні вимоги щодо врегулювання конфлікту інтересів з урахуванням особливостей їх статусу».*

Тому вказаним особам варто вживати заходів, передбачених Законом № 1700 для його врегулювання. При цьому до них, в залежності від конкретної ситуації, може бути застосований будь-який із передбачених Законом № 1700 захід врегулювання конфлікту інтересів.

З аналізу вищенаведеної інформації очевидно, що діюче законодавство не обмежує спільну роботу родичів на одному державному підприємстві, установі чи організації. В результаті маємо ситуацію, коли майже в кожній організації чи підприємстві, що фінансуються за державний кошт, працюють родичі директора чи головного бухгалтера. Часто ці працівники навіть не ходять на роботу, але справно отримують заробітну плату та ще й премії.

Наразі чинним законодавством передбачена адміністративна відповідальність тільки за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів ([ст. 172-7 КУпАП](#)), але ця стаття не буде застосовуватись, якщо родич керівника чи головного бухгалтера не знаходиться у безпосередньому підпорядкуванні. На практиці цю норму обходять, влаштовуючи родича заступником начальника відділу, який формально безпосередньо не підпорядковується родичу, але може зловживати своїми родинними відносинами. Що без сумніву впливає на результативність роботи та сприяє розтраті бюджетних коштів на оплату праці, яка фактично може й не виконуватись.

Пропозиції:



Цей проект фінансується  
Європейським Союзом



Цей проект реалізується  
Фондом Інновацій та Розвитку

1. Внести зміни до частини першої статті 27 Закону України "Про запобігання корупції" (Закон № 1700-VII):

“1. Особи, зазначені у підпунктах "а", "в"-“з” пункту 1, **підпункті “а” пункту 2** частини першої статті 3 цього Закону, не можуть мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв’язку з виконанням повноважень близьким їм особам.

Особи, які претендують на зайняття посад, зазначених у підпунктах "а", "в"-“з” пункту 1, **підпункті “а” пункту 2** частини першої статті 3 цього Закону, зобов’язані повідомити керівництво органу, на посаду в якому вони претендують, про працюючих у цьому органі близьких їм осіб.

Забороняється спільна робота близьких осіб керівників, заступників керівників та головних бухгалтерів державних органів, підприємств, установ, організацій, що фінансуються з державного бюджету, незалежно від підпорядкованості цих осіб.

Положення абзаців **першого - третього** цієї частини не поширюються на:

- 1) народних засідателів і присяжних;
- 2) близьких осіб, які прямо підпорядковані один одному у зв’язку з набуттям одним з них статусу виборної особи;
- 3) осіб, які працюють у сільських населених пунктах (крім тих, що є районними центрами), а також гірських населених пунктах.

2. Розробити окремий закон проти “кумівства” в органах державної влади та місцевого самоврядування, державних підприємствах, установах та організаціях.



Цей проект фінансується  
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується  
Фондом Інновацій та Розвитку

## **Комунікаційна стратегія**

- Створення груп стейкхолдерів відповідно до запропонованих складових вирішення проблеми;
- Просування ідей законодавчих змін щодо обмеження спільної роботи родичів в державних організаціях та підприємствах (новини, публікації, пости в соцмережах, експертні думки);
- Проведення консультацій і переговорів з громадськими організаціями, які дотичні до теми непотизму.
- проведення тренінгів та консультацій з представниками державних підприємств, установ та організацій щодо законодавчих обмежень та рекомендацій обмеження спільної роботи родичів в державних організаціях та підприємствах



Цей проект фінансується  
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується  
Фондом Інновацій та Розвитку

### Список використаної літератури

1. Закон України № 1700-VII «Про запобігання корупції».
2. Закон України «Про державну службу»
3. Кодекс законів про працю України
4. Постанова Ради народних комісарів УРСР „Про суміщення посад та службу родичів в установах, підприємствах та організаціях усупільненого сектора” від 04.06.1933 р.
5. Постанова Ради Міністрів УРСР від 20.10.1990 р. № 316 “ Про визнання такими, що втратили чинність, деяких рішень Уряду УРСР з питань сумісництва”
6. Лист від 25.06.2015 р. № 16305-0-26-15/11 “Щодо надання роз’яснень положень антикорупційного законодавства”
7. Постанови Верховної Ради України „Про порядок тимчасової дії на території України деяких актів законодавства Союзу РСР” від 12.09.1991 р. № 1545-XII
8. Методичні рекомендації щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, затвержені Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 29.09.2017 р. № 839.
9. [Сайт національного конгресу державних законотворців](#)



Цей проект фінансується  
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується  
Фондом Інновацій та Розвитку