

Пропозиції законодавчих змін

**Запровадження адміністративної  
відповідальності за порушення обмежень  
після припинення діяльності, пов'язаної з  
виконанням функцій держави або місцевого  
самоврядування**

Олександр Мельниченко  
Людмила Арахамія

*Київ-2020*



Цей проект фінансується  
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується  
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 фінансується програмою Європейського Союзу «Підтримка громадянського суспільства, місцевої влади та прав людини в Україні».*

*Ці пропозиції націлені на запровадження адміністративної відповідальності за порушення обмежень після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування.*

*Пропозиції до законодавчих змін рекомендовані до Верховної Ради України та Національного агентства з питань запобігання корупції України із метою запровадження адміністративної відповідальності за порушення обмежень після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування.*



Цей проект фінансується  
Європейським Союзом



Цей проект реалізується  
Фондом Інновацій та Розвитку

## 1. Визначення проблеми.

У Законі України «Про запобігання корупції» (надалі - Закон) у статті 26 передбачається обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування. Зокрема передбачається, що особам уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які зазначеним у пункті 1 частини першої статті Закону, які звільнилися або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, забороняється:

- 1) протягом року з дня припинення відповідної діяльності укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами - підприємцями, якщо особи, зазначені у пункті 1 частини першої статті Закону, протягом року до дня припинення виконання функцій держави або місцевого самоврядування здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб - підприємців;
- 2) розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, крім випадків, встановлених законом;
- 3) протягом року з дня припинення відповідної діяльності представляти інтереси будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, в якому (яких) вони працювали на момент припинення зазначеної діяльності.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>



У частині другій цієї статті встановлено перелік наслідків, які настають за порушення вищеперерахованих вимог:

а) такі дії є підставою для припинення трудового договору (контракту), укладеного відповідною особою;

б) правочини у сфері підприємницької діяльності, вчинені з порушенням обмежень зазначених вище, можуть бути визнані недійсними (причому визнання правочину недійсним потребує активних дій зі сторони Національного агентства з питань запобігання корупції, адже НАЗК має виявити та у подальшому звернутися до суду з відповідною заявою).

Таким чином, характерною особливістю української моделі обмежень для осіб, які припинили публічну службу, є відсутність окремо встановленої відповідальності за їх порушення.

У роз'ясненнях щодо таких антикорупційних обмежень головним спеціалістом відділу антикорупційної політики Департаменту антикорупційного законодавства та законодавства про правосуддя Міністерства юстиції України зазначається, що «в українському варіанті додержання обмежень для осіб, які звільнилися з посад або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, має бути забезпечене високим рівнем доброчесності таких осіб». Адже порушення обмеження на укладання трудових угод та правочинів у сфері підприємницької діяльності може тягнути за собою правові наслідки у виді визнання відповідної угоди чи правочину недійсним.

Що стосується порушення обмеження щодо представництва інтересів тієї чи іншої фізичної юридичної особи, то у даному випадку може йти мова про певні процесуальні наслідки (якщо мало місце представництво інтересів у суді) або знову ж таки про недійсність досягнутих під час такого представництва домовленостей (наприклад, у випадку представництва інтересів у комерційних операціях тощо).

Власне, суб'єктами адміністративної відповідальності за незаконне використання інформації, що стала відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, є лише особи, які перебувають на службі (стаття 172-8 Кодексу України про адміністративні правопорушення).<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Режим доступу: [https://minjust.gov.ua/m/str\\_38636](https://minjust.gov.ua/m/str_38636)



Станом на червень 2020 року у КУПАП з'явилася стаття 172-8-1, яка безпосередньо стосується порушення встановлених законом обмежень після припинення повноважень члена Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг.

Покарання цією статтею передбачене у вигляді накладення штрафу від п'ятисот до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (8750 - 17500 грн).<sup>3</sup>

Таким чином, беручи до уваги сучасні українські реалії, у яких наявність високого рівня доброчесності посадових осіб можна ставити під сумнів, спостерігається ситуація фактичного відсутності забезпечення реалізації приписів ЗУ «Про запобігання корупції» щодо обмежень після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування.

---

з Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>



Цей проект фінансується  
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується  
Фондом Інновацій та Розвитку

## 2. Міжнародний досвід.

Відповідно до положень статті 12 Конвенції ООН про протидію корупції, кожна Держава-учасниця вживає заходів, згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права, спрямованих на запобігання корупції в приватному секторі, посилення стандартів бухгалтерського обліку та аудиту в приватному секторі та, у належних випадках, установлення ефективних, відповідних і таких, що стримують, цивільно-правових, адміністративних або кримінальних санкцій за невжиття таких заходів.

Серед заходів, які спрямовані на досягнення поставлених цілей є запобігання виникненню конфлікту інтересів шляхом установлення обмежень, у належних випадках й на обґрунтований строк, стосовно професійної діяльності колишніх державних посадових осіб у приватному секторі після їхнього виходу у відставку або на пенсію, якщо така діяльність або робота безпосередньо пов'язана з функціями, що такі державні посадові особи виконували в період їхнього перебування на посаді або за виконанням яких вони здійснювали нагляд.<sup>4</sup>

Також необхідно брати до уваги Рекомендацію № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців. Зокрема у статті 26 Модельного кодексу поведінки державних службовців (додаток до вищенаведеної рекомендації), йдеться про особливості припинення державної служби:

- державний службовець не повинен допустити, щоб перспективи іншого працевлаштування створювали для нього/неї реальний, потенційний або можливий конфлікт інтересів. Він чи вона повинні негайно повідомити свого керівника про кожну конкретну пропозицію працевлаштування, яка може створити конфлікт

---

<sup>4</sup> Режим доступу:

[https://www.uncdc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026\\_E.pdf](https://www.uncdc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf)



інтересів. Він чи вона повинні також повідомляти свого керівника про прийняття будь-якої пропозиції про працевлаштування;

- відповідно до закону, протягом відповідного періоду часу, колишній державний службовець не повинен діяти щодо жодної особи чи органу щодо будь-якого питання в якому він чи вона діяли або радили під час державної служби і яке може призвести до якоїсь конкретної переваги для цієї особи чи органу;
- колишній державний службовець не повинен використовувати або розголошувати конфіденційну інформацію довірену йому як державному службовцю, за винятком випадків, коли це законно дозволено робити це;
- державний службовець не повинен використовувати неналежні переваги своєї посади для того, щоб отримати можливість працевлаштування поза державною службою.<sup>5</sup>

Щодо тривалості обмежень, то у таких державах, як Японія, Нідерланди, Туреччина та Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії подібні обмеження діють упродовж двох років, в той час як у Норвегії – протягом шести місяців. У Канаді такі обмеження діють упродовж одного року для службовців та протягом двох років для міністрів, при цьому для вищих посадових осіб та працівників міністерств встановлено обмеження на здійснення лобістської діяльності упродовж п'яти років з дня припинення служби.<sup>6</sup>

Особливістю Франції є функціонування комітетів з етики, які надають консультації державним службовцям щодо сумісності із подальшою діяльністю у приватному секторі. Окрім цього французьке

---

<sup>5</sup> Режим доступу:

[http://www.dridu.dp.ua/cpk/Lib/7\\_Zapobigannya%20ta%20protydiya%20proyavam%20korup/Legislation/Legislature/Rekomend\\_poved\\_DS.pdf](http://www.dridu.dp.ua/cpk/Lib/7_Zapobigannya%20ta%20protydiya%20proyavam%20korup/Legislation/Legislature/Rekomend_poved_DS.pdf)

<sup>6</sup> Режим доступу: <http://www.fppc.ca.gov/content/dam/fppc/NS->

[Documents/TAD/Public%20Officials%20and%20Employees/Leaving\\_Local\\_Government\\_Service.pdf](Documents/TAD/Public%20Officials%20and%20Employees/Leaving_Local_Government_Service.pdf)



Цей проект фінансується  
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується  
Фондом Інновацій та Розвитку



законодавство забороняє службовцю протягом п'яти років після припинення служби брати фінансову участь в діяльності приватних підприємств, які мали контакти з органом, в якому працювала особа.<sup>7</sup>

Характерною особливістю більшості держав є наявність для осіб, які припинили публічну службу, окремо встановленої відповідальності за їх порушення. Загалом, у більшості держав застосовуються традиційні санкції у вигляді дисциплінарних стягнень на новому місці роботи та штрафів. Однак у деяких державах за такі правопорушення передбачено кримінальну відповідальність. Зокрема у Японії за порушення обмежень після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування може бути накладено штраф у розмірі до 500 000 японських ієн або тюремне ув'язнення на термін до одного року. Аналогічне покарання діє і у Південній Кореї.

У США - до 5 років позбавлення волі або штраф у розмірі до \$ 250000 у залежності від серйозності наслідків.

Цікава система покарань діє в Італії. На Орган з питань конкуренції покладена відповідальність щодо здійснення контролю за новим місцем працевлаштування колишніх державних службовців. Після їх вступу на нову посаду Орган здійснює перевірку відсутності факту конфлікту інтересів, і у разі якщо буде виявлено наявність такого до особи застосовуються покарання у вигляді:

- відсторонення від нової посади/звільнення з нової посади компетентним на це органом;
- призупинення публічних чи приватних трудових відносин;
- припинення реєстрації такої особи у реєстрі професіоналів, до якого звертаються різні організації з метою підбору кваліфікованого персоналу.

У Німеччині та Іспанії діє система покарань не лише для колишніх посадових осіб за порушення законодавства щодо обмежень, а і для приватних підприємств, які найняли таку особу, що має конфлікт інтересів.

---

<sup>7</sup> Режим доступу: [https://minjust.gov.ua/m/str\\_38636](https://minjust.gov.ua/m/str_38636)





Зокрема у Іспанії для колишніх посадових осіб застосовується покарання у вигляді внесення до реєстру осіб, які не можуть займати державні чи муніципальні посади на термін від 5 до 10 років.

Для компаній, які працевлаштували/найняли таку особу застосовується санкція у вигляді заборони брати участь у будь-яких публічних закупівлях на період аналогічний тому, на який колишньому посадовцю буде призначено заборона обіймати державні посади.

А також такий посадовець має ризик потрапити і під цивільну відповідальність у вигляді зменшення розміру пенсії.

У Німеччині теж застосовується покарання у вигляді скасування пенсії державного службовця.<sup>8</sup>

### 3. Шляхи вирішення проблеми.

Оптимальним шляхом вирішення цієї проблеми, який відповідав би більшості міжнародних практик є запровадження окремої відповідальності за порушення обмежень після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, для осіб, які припинили публічну службу.

Вважаємо за доцільне формою такої відповідальності встановити адміністративне покарання у вигляді штрафу.

Задля цього необхідно внести відповідні зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, а саме додати викласти статтю 172-8-1 під назвою «Порушення встановлених законом обмежень після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування»:

*Порушення встановлених законом обмежень після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, -*

---

<sup>8</sup> Режим доступу: [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/post-public-employment\\_9789264056701-en#page86](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/post-public-employment_9789264056701-en#page86)



*тягне за собою накладення штрафу від п'ятисот до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.*

Також пропонуємо запровадити відповідальність приватних (комерційних) компаній, які працевлаштовують/наймають осіб, на яких у такий момент поширюються встановлені законом обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування.

Механізм вважаємо таким: у разі створення реєстру публічних осіб, про який йшлося в одному із наших попередніх пропозицій законодавчих змін (<https://idf.solutions/wp-content/uploads/2019/09/Stvorennya-yedinogo-reyestru-publichnih-osib1.pdf>) у ньому міститиметься інформація про осіб, які залишили публічну службу, та про обмеження, які діють щодо їх подальшого працевлаштування. Представники компанії будуть зобов'язані перевірити інформацію щодо можливої наявності конфлікту інтересів у особи, яку вони наймають/працевлаштовують.

Учинення такого правопорушення приватною компанією тягне накладення на неї штрафу.

#### **4. Комунікаційна стратегія.**

Комунікаційна стратегія може включати наступні елементи:

1. Створення груп стейкхолдерів відповідно до запропонованих законодавчих змін.
2. Просування ідей вищенаведених законодавчих змін через медіа та соціальні мережі.
3. Проведення консультацій і переговорів із низкою громадських організацій, які займаються політикою щодо вдосконалення чинного законодавства у цій сфері.
4. Проведення «круглого столу».



Цей проект фінансується  
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується  
Фондом Інновацій та Розвитку