

Роз'яснення положень антикорупційного законодавства щодо обмеження спільної роботи близьких осіб

Обмеження щодо спільної роботи близьких осіб встановлено відповідно до вимог статті 27 Закону України “Про запобігання корупції” (Закон №

Встановлення зазначеного обмеження зумовлено усвідомленням того, що в суспільстві не повинно бути жодних сумнівів у порядності (доброчесності) особи, уповноваженої на виконання функції держави. У процесі прийняття рішень, вчинення дій чи бездіяльності цієї особи мають бути виключеними будь-які приватні інтереси, зокрема непотизм, тобто сприяння близьким особам.

Частиною першою статті 27 Закону визначено, що особи, зазначені у пункті 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.

Особи, які претендують на зайняття посад, зазначених у пункті 1 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.

Положення абзаців першого та другого 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, крім випадків прийняття близької особи на роботу помічником-консультантом народного депутата України, помічником-консультантом депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим, помічником-консультантом депутата місцевої ради;
- 3) осіб, які працюють у сільських населених пунктах (крім тих, що є районними центрами), а також гірських населених пунктах.

Необхідно мати на увазі, що зазначене **обмеження по суті складається з двох окремих заборон:** мати в підпорядкуванні близьких осіб або бути їм безпосередньо підпорядкованим.

Довідково: Обмеження щодо спільної роботи близьких осіб раніше було встановлено статтею 9 Закону України “Про засади запобігання та протидії корупції”.

У попередній редакції обмеження щодо спільної роботи близьких осіб не поширювалося на осіб, які працюють у галузі освіти, науки, культури, охорони здоров'я, фізичної культури, спорту та інших осіб, визначених законом. Із редакції чинного Закону цю норму виключено.

*Водночас із чинної редакції виключено осіб, які раніше були зазначені у підпункті “а” пункту 2 частини першої статті 4 Закону України “Про засади запобігання та протидії корупції”, тобто **посадові особи юридичних осіб публічного права**, які для цілей цього Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.*

Відповідно до змісту пункту 1 частини першої статті 3 Закону суб’єктами, на яких поширюється обмеження щодо спільної роботи близьких осіб, є:

а) Президент України, Голова Верховної Ради України, його Перший заступник та заступник, Прем’єр-міністр України, Перший віце-прем’єр-міністр України, віце-прем’єр-міністри України, міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступники, Голова Служби безпеки України, Генеральний прокурор, Голова Національного банку України, його перший заступник та заступник, Голова та інші члени Рахункової палати, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Уповноважений із захисту державної мови, Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

б) народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови;

в) державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування;

г) військові посадові особи Збройних Сил України, Державної служби спеціального зв’язку та захисту інформації України та інших утворених відповідно до законів військових формувань, крім військовослужбовців строкової військової служби, курсантів вищих військових навчальних закладів, курсантів вищих навчальних закладів, які мають у своєму складі військові інститути, курсантів факультетів, кафедр та відділень військової підготовки, особовий склад штатних військово-лікарських комісій;

г) судді, судді Конституційного Суду України, Голова, заступник Голови, члени, дисциплінарні інспектори Вищої ради правосуддя, керівник служби дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя та його заступник, посадові особи секретаріату Вищої ради правосуддя, Голова, заступник Голови, члени, інспектори Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, посадові особи секретаріату цієї Комісії, посадові особи Державної судової адміністрації України, присяжні (під час виконання ними обов’язків у суді);

д) особи рядового і начальницького складу державної кримінально-виконавчої служби, особи начальницького складу служби цивільного захисту, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України, особи, які мають спеціальні звання Бюро економічної безпеки України;

е) посадові та службові особи органів прокуратури, Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України, Бюро економічної безпеки України, Рахункової палати, дипломатичної служби, державної лісової охорони, державної охорони природно-заповідного фонду, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, і центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику;

є) Голова, заступник Голови Національного агентства з питань запобігання корупції;

ж) члени Центральної виборчої комісії;

з) поліцейські;

и) посадові та службові особи інших державних органів, у тому числі Пенсійного фонду, органів влади Автономної Республіки Крим;

і) члени державних колегіальних органів, у тому числі уповноважені з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель;

ї) Керівник Офісу Президента України, його Перший заступник та заступники, уповноважені, прес-секретар Президента України;

й) Секретар Ради національної безпеки і оборони України, його помічники, радники, помічники, радники Президента України (крім осіб, посади яких належать до патронатної служби та які обіймають їх на громадських засадах);

к) члени правління Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, Пенсійного фонду, Наглядової ради Пенсійного фонду;

л) службовці Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку.

Обмеження спільної роботи близьких осіб, встановлені ст. 27 Закону, **не поширюються на посадових осіб юридичних осіб публічного права.**

Посадовими особами вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій (*стаття 2 Закону України "Про державну службу"*).

У статті 2 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" зазначено, що **посадовою особою місцевого самоврядування** є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Військові посадові особи – військовослужбовці, які обіймають штатні посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або які спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків згідно із законодавством (*частина одинадцята статті 6 Закону України “Про військовий обов'язок і військову службу”*).

Державний орган - орган державної влади, в тому числі колегіальний державний орган, інший суб'єкт публічного права, незалежно від наявності статусу юридичної особи, якому згідно із законодавством надані повноваження здійснювати від імені держави владні управлінські функції, юрисдикція якого поширюється на всю територію України або на окрему адміністративно-територіальну одиницю (*частина перша статті 1 Закону України “Про запобігання корупції”*).

Юридична особа публічного права – юридична особа, яка створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування (*частина друга статті 81 Цивільного кодексу України*).

Організаційно-розпорядчими обов'язками є обов'язки по здійсненню керівництва галуззю промисловості, трудовим колективом, ділянкою роботи, виробничою діяльністю окремих працівників на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форм власності. Такі функції виконують, зокрема, керівники міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних, колективних чи приватних підприємств, установ і організацій, їх заступники, керівники структурних підрозділів (начальники цехів, завідувачі відділами, лабораторіями, кафедрами), їх заступники, особи, які керують ділянками робіт (майстри, виконроби, бригадири тощо) (*постанова Пленум Верховного Суду України у від 26 квітня 2002 року № 5 “Про судову практику у справах про хабарництво”*).

Адміністративно-господарськими обов'язками є обов'язки з управління або розпорядження державним, колективним чи приватним майном (установлення порядку його зберігання, переробки, реалізації, забезпечення контролю за цими операціями тощо). Такі повноваження в тому чи іншому обсязі є у начальників планово-господарських, постачальних, фінансових відділів і служб, завідуючих складами, магазинами, майстернями, ательє, їх заступників, керівників відділів підприємств, відомчих ревізорів та контролерів тощо (*постанова Пленум Верховного Суду України у від 26 квітня 2002 року № 5 “Про судову практику у справах про хабарництво”*).

Особа є службовою не тільки тоді, коли вона здійснює відповідні функції чи виконує обов'язки постійно, а й тоді, коли вона робить це тимчасово або за спеціальним повноваженням, за умови, що зазначені функції чи обов'язки покладені на неї правомочним органом або правомочною службовою особою.

Працівники підприємств, установ, організацій, які виконують професійні (адвокат, лікар, вчитель тощо), виробничі (наприклад, водій) або технічні (друкарка, охоронник тощо) функції, можуть визнаватися службовими особами лише за умови, що поряд із цими функціями вони виконують організаційно-розпорядчі або адміністративно-господарські обов'язки (*Лист Міністерства юстиції України від 26.08.2014 р. № 13215-0-33-14/11*).

У статті 1 Закону докладно визначено зміст понять “**пряме підпорядкування**” та “**близькі особи**”.

Пряме підпорядкування – відносини прямої організаційної або правової залежності підлеглої особи від її керівника, в тому числі через вирішення (участь у вирішенні) питань прийняття на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень тощо, контролю за їх виконанням (*у попередній редакції Закону України “Про засади запобігання та протидії корупції” використовувався термін “безпосереднє підпорядкування”*).

Близькі особи – члени сім'ї суб'єкта, зазначеного у частині першій статті 3 цього Закону, а також чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний та двоюрідний брати, рідна та двоюрідна сестри, рідний брат та сестра дружини (чоловіка), племінник, племінниця, рідний дядько, рідна тітка, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, зять, невістка, тесть, теща, свекор, свекруха, батько та мати дружини (чоловіка) сина (дочки), усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням зазначеного суб'єкта.

Члени сім'ї:

а) особа, яка перебуває у шлюбі із суб'єктом, зазначеним у частині першій статті 3 цього Закону, та діти зазначеного суб'єкта до досягнення ними повноліття - незалежно від спільного проживання із суб'єктом;

б) будь-які особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом, 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 не мають характеру сімейних), у тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі.

Уникненню порушень вказаного обмеження сприяє:

по-перше, чітке усвідомлення посадовими особами його змісту та можливих негативних наслідків;

по-друге, виконання особами, які претендують на зайняття посад, зазначених у пункті 1 частини першої статті 3 Закону, обов'язку повідомити керівництво органу, на посаду в якому вони претендують, про працюючих у цьому органі близьких їм осіб.

Частиною другою статті 27 Закону чітко визначено **алгоритм дій у випадку, коли все ж відносини безпосереднього підпорядкування виникли**, а саме:

добровільне виконання особами, які вже призначені на посади, а також близькими їм особами обов'язку вжити в п'ятнадцятиденний строк заходів щодо усунення обставин, що порушують вимоги частини першої 27 статті Закону;

виконання обов'язку посадовими особами відповідного рівня щодо прийняття організаційно-кадрових рішень у місячний строк з моменту виникнення обставин стосовно осіб або близьких їм осіб, якими впродовж встановленого терміну добровільно не усунуто ці обставини, переведення їх в установленому порядку на іншу посаду, що виключає пряме підпорядкування. У разі неможливості такого переведення – звільнення із займаної посади особи, яка перебуває у підпорядкуванні.

Відповідна підстава звільнення окремо передбачена в Кодексі законів про працю України (*пункт 4 частини першої статті 41*), а також окремих законах, якими врегульована діяльність органів чи служб.

Статистика корупційних правопорушень застерігає, що обмеження спільної роботи близьких осіб тісно пов'язане з обмеженням щодо використання службових повноважень чи свого становища (*стаття 22 Закону*), а також обов'язком осіб, уповноважених на виконання функцій держави, вживати заходів щодо недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів (*стаття 28 Закону*).

З цього питання Міністерством юстиції України розповсюджено Лист від 25.06.2015 р. № 16305-0-26-15/11 “Щодо надання роз'яснень положень антикорупційного законодавства” та повідомлено, зокрема, про таке.

Відповідно до положень частини першої статті 27 Закону обмеження щодо спільної роботи близьких осіб в умовах прямого підпорядкування поширюються лише на осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (крім народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів), які відповідно не можуть мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам.

При цьому 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.

Визначення термінів “потенційний конфлікт інтересів”, “реальний конфлікт інтересів”, “приватний інтерес” наведено у частині першій статті 1 Закону.

Відповідно до частини першої статті 28 Закону, особи, зазначені у пунктах 1, 2 частини першої статті 3 Закону (**зверніть увагу**, що вимоги цієї статті поширюються і на посадових осіб юридичних осіб публічного права, які для цілей Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування), зобов'язані:

1) вживати заходів щодо недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів;

2) 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, відповідно;

3) не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів;

4) вжити заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів.

Статтею 29 Закону визначені заходи як зовнішнього, так і самостійного врегулювання конфлікту інтересів.

Таким чином, не повинно існувати ситуації, коли в одному закладі посадові особи мають у прямому підпорядкуванні близьких осіб або їм підпорядковуються.

Ситуація, коли близькі особи перебувають у відносинах прямого підпорядкування і при цьому підпорядкована особа працює у сільській або гірській місцевості, а керівник працює у місті, потребує врегулювання, оскільки має місце порушення обмеження з боку особи, яка є керівником.

Ситуація конфлікту інтересів може мати місце у випадку обрання однієї з близьких осіб на виборну керівну посаду, в той час як інша близька особа вже працює на іншій невиборній посаді в цьому ж органі та у зв'язку з фактом обрання опиняється в умовах безпосереднього підпорядкування близькій особі.

Збороняється брати участь у роботі колегіальних органів під час розгляду питань щодо призначення на посаду близьких їм осіб та у будь-який інший спосіб впливати на прийняття такого рішення.