

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2024.4.14>

ЗМІСТ ОБМЕЖЕННЯ СПІЛЬНОЇ РОБОТИ БЛИЗЬКИХ ОСІБ ДЛЯ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Шовкун Юрій Ігорович,

кандидат юридичних наук,
докторант

Харківського національного університету внутрішніх справ



У статті виокремлено низку специфічних ознак обмеження спільної роботи близьких осіб і окремих процесів забезпечення його втілення, серед яких:

– юридико-соціальна природа, симбіоз якої проявляється в меті реалізації даного обмеження, а саме в запобіганні конфлікту інтересів у публічній службі (правовий аспект), а також непотизму, кронізму та фаворитизму як соціокультурним явищам;

– чітка законодавча регламентація випадків обмеження спільної роботи близьких осіб, у разі виникнення прямого підпорядкування останніх одне одному, спрямована на охоплення всіх аспектів трудових відносин, незалежно від їхнього характеру: правового (прийняття чи звільнення з роботи; застосування заохочень або дисциплінарних стягнень; укладення, зміна та припинення трудового договору; переведення працівника на іншу роботу, зокрема й таке, яке здійснюється тимчасово; зміна істотних умов праці тощо) чи організаційного (питання організації праці підлеглого та реалізації ним наказів, доручень, розпоряджень тощо);

– перелік близьких осіб, обмеження щодо яких передбачено антикорупційним законодавством, хоча і визначений на нормативному рівні, проте його не можна визнати повним, що, як наслідок, лімітує ефективність такого обмеження в частині запобігання кронізму у сфері публічної служби (наприклад, перелік близьких осіб не містить тих, що стали такими внаслідок укладення духовних союзів);

– відсутність чіткого розмежування з іншим обмеженням щодо недопущення конфлікту інтересів, унаслідок чого в теоретико-прикладній площині заходи, спрямовані на додержання останнього, застосовуються як заходи для забезпечення першого, що знижує ефективність обмеження щодо спільної роботи близьких осіб, у поєднанні з недосконалими законодавчими процедурами, які містять колізії та прогалини.

Ключові слова: спільна робота близьких осіб, обмеження, пряме підпорядкування, близькі особи, публічна служба, державна служба, корупція.

Shovkun Yuriy. Contents of the limitation of related persons' cooperation for public servants

The article singles out a number of specific signs of limiting the joint work of close people and separate processes of ensuring its implementation, including:

– legal and social nature, the symbiosis of which is manifested in the purpose of implementing this restriction, namely the prevention of conflict of interests in public service (legal aspect), as well as nepotism, cronyism and favoritism as socio-cultural phenomena;

– clear legislative regulation of cases of restriction of joint work of close persons, in case of direct subordination of the latter to each other, is aimed at covering all aspects of labor relations, regardless of their nature: legal (hiring or dismissal from work; application of incentives or disciplinary sanctions; conclusion, change and termination of the employment contract; transfer of the employee to another job, including temporary change of the essential working conditions, etc.)

– the list of close persons, the restrictions on which are provided by the anti-corruption legislation, although it is defined at the regulatory level, but it cannot be considered complete, which as a result limits the effectiveness of such a restriction in terms of preventing cronyism in

the field of public service (for example, the list of close persons does not include those, which became such as a result of the conclusion of spiritual unions);

– the absence of a clear distinction with another restriction on the prevention of conflict of interests, as a result of which, in the theoretical and applied plane, measures aimed at compliance with the latter are used as measures to ensure the former, which in turn reduces the effectiveness of the restriction on the joint work of close persons, in combination with imperfect legislative procedures, which contain collisions and gaps.

Key words: *joint work of relatives, restrictions, direct subordination, relatives, public service, public service, corruption.*

На перший погляд обмеження щодо роботи в одній установі та/або організації близьких осіб – це те правило, яке спрямовано суто на запобігання конфлікту інтересів, який може виникнути внаслідок перевалювання духовного рівня спілкування над діловим. Проте існує велика ймовірність, що порушення такого обмеження призведе до поширення таких соціокультурних явищ, як непотизм, кронізм, фаворитизм тощо, адже всі вони тією чи іншою мірою є індикаторами виникнення та поширення корупції. Досить детально всі ці явища у своїй науковій роботі описав А.В. Титко і підкреслив, що вони по суті є формами, «які руйнують організацію службової ієрархії та знижують показники продуктивності праці нівелюють критерії конкурентоспроможності як головного показника ефективності та якості роботи» [1, с. 87]. Зазначене вбачається цілком обґрунтованим з огляду на те, що всі ці явища призводять до привілейованого становища працівників, що демотивує останніх і сприяє зниженню якості їхньої професійної діяльності. Незважаючи на те, що всі три форми мають різний зміст, також нерідко трапляються випадки, коли вони реалізуються водночас. Це можна пояснити спорідненістю їхнього змісту.

Отже, антикорупційне обмеження спільної роботи близьких осіб має соціальне підґрунтя, воно покликане не тільки не допустити корупційних проявів, а і запобігти деструкції корпоративної культури. Тому цілком обґрунтованим убачається декларування правил обмеження спільної роботи близьких осіб на законодавчому рівні. Зокрема, у ст. 27 Закону України «Про запобігання корупції» закріплено, що публічні службовці (особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування) «не можуть мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядко-

ваними у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам» [2], а кандидат на таку посаду повинні попередити керівника установи чи органу в разі, якщо особи, які проходять публічну службу в цьому органі, є його близькими особами. Аналіз наведених нормативних положень свідчить, що законодавець сконструював норми таким чином, щоб не допустити спільну роботу близьких осіб постфактум і запобігти такій ситуації.

Водночас розкриття сутності обмеження спільної роботи близьких осіб неможливе без окреслення обсягу понять «пряме підпорядкування» та «близькі особи», які також знайшли відображення в антикорупційному законодавстві. Так, в абз. 2 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» [2] закріплена дефініція поняття «пряме підпорядкування», яке охоплює трудові відносини прямої залежності організаційного чи правового характеру підлеглого від керівника, зокрема й у вирішенні кадрових (як-от застосування стягнень або заохочень) і організаційно-розпорядчих питань (надання розпоряджень, вказівок і контроль за їх виконанням). Пряме підпорядкування виникає між підлеглим і прямим керівником. Є.О. Легеза зауважує, що «будь-який начальник (керівник), якому працівник (службовець, військовослужбовець тощо) підпорядкований по службі (роботі) хоча б тимчасово, якщо про це оголошено наказом, вважається прямим начальником (керівником)» [3, с. 104]. Прямі начальники можуть бути безпосередніми, тобто максимально наближеними до самого підлеглого, та керівниками вищого рівня.

Щодо словосполучення «пряма залежність організаційного чи правового характеру підлеглого від керівника», на нашу думку, воно вжито законодавцем із метою охоплення найширшого спектра трудових правовідносин, оскільки керівники

мають безпосередній вплив на будь-яку трудову діяльність підлеглого працівника та не обмежуються переліком, наведеним в абз. 2 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції». Проте доцільно розмежувати пряму залежність організаційного та правового характеру. Якщо брати до уваги наведені в антикорупційному законодавстві випадки прямої організаційної та правової залежності («прийняття на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень тощо, контролю за їх виконанням» [2]), то можна припустити, що таке розмежування можливе на підставі наявності чи відсутності правових наслідків для підлеглого, унаслідок управлінських дій керівника. Так, пряма залежність правового характеру підлеглого від керівника буде виникати в разі: прийняття чи звільнення з роботи; застосування заохочень або дисциплінарних стягнень; укладення, зміни та припинення трудового договору; переведення працівника на іншу роботу, зокрема й такого, яке здійснюється тимчасово; зміни істотних умов праці тощо. За такою логікою, пряма організаційна залежність не призводить до правових наслідків для підлеглого, а стосується питань організації праці підлеглого та реалізації ним наказів, доручень, розпоряджень тощо. Сама собою вона не передбачає настання правових наслідків для державного службовця, але така діяльність нерозривно пов'язана з виконавською діяльністю. У контексті зазначеного слухним убачається зауваження Т.О. Коломоєць про те, що, окрім категорій «безпосередня підпорядкованість» і «пряме підпорядкування», варто звертати увагу на ще одну визначальну категорію – «підконтрольність» (один з елементів конфлікту інтересів), «яку варто розподіляти стосовно публічно-службових відносин за участю «близьких осіб» на «безпосередню» («<...> передбачає в безпосереднього керівника наявність повноважень щодо контролю згідно з посадовими обов'язками <...>») та «загальну» («підконтрольність усіх службовців керівнику незалежно від безпосередньої підпорядкованості») [4, с. 155].

Щодо близьких осіб, які не можуть перебувати у відносинах залежності підлеглого від керівника, то, окрім членів сім'ї,

їх перелік також надано у профільному антикорупційному законі: «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» [2].

Отже, у Законі України «Про запобігання корупції» уживаються два терміни «близькі особи» та «члени сім'ї». Зокрема, до останніх вказаним Законом віднесено: особу, яка перебуває у шлюбі з публічним службовцем, їхніх спільних дітей (до досягнення ними 18-річного віку); інші особи, «які спільно проживають, пов'язані спільним побутом, мають взаємні права й обов'язки із суб'єктом, зазначеним у ч. 1 ст. 3 цього Закону (окрім осіб, взаємні права й обов'язки яких не мають характеру сімейних), зокрема й особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі» [2].

Отже, вважаємо, що до поняття «близькі особи», як воно визначене в законодавстві, можуть бути віднесені родичі за шлюбними союзами (зокрема, свати, свояки), які спільно проживають, пов'язані спільним побутом, мають взаємні права й обов'язки, адже останні мають характер «сімейних».

Натомість не можна визнати близькими особами тих, які, незважаючи на їх спільне проживання, пов'язаність спільним побутом і наявністю взаємних прав і обов'язків, набули визначеного статусу за духовними союзами (зокрема, куми). Таку позицію обґрунтовуємо тим, що «церква (релігійні організації) в Україні відокремлена від держави» [5] (ст. 5 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації»), що виключає можливість застосування антикорупційного законодавства, яким запроваджено обмеження щодо спільної роботи близьких осіб. Проте це радше необхідно віднести до негативних аспектів, що нівелюють можливість застосування антикорупційних механізмів і засобів (заходів), зокрема запровадження обмежень спіль-

ної роботи близьких осіб із метою запобігання та протидії явищам кронізму та фаворитизму.

Окрім того, в абз. 3 ч. 1 ст. 27 Закону України «Про запобігання корупції» передбачено низку випадків, коли обмеження щодо спільної роботи близьких осіб не діють, це стосується: «1) народних засідателів і присяжних; 2) близьких осіб, які прямо підпорядковані один одному у зв'язку з набуттям одним із них статусу виборної особи, окрім 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 (окрім тих, що є районними центрами), а також гірських населених пунктах» [2]. Надалі розберемо кожний виняток окремо.

Стосовно народних засідателів і присяжних необхідно наголосити, що нині інституту народних засідателів як такого в Україні не існує. Такого висновку доходимо на підставі аналізу ч. 4 ст. 124 Конституції України [6], де закріплено, що народ бере участь у правосудді через присяжних, а не народних засідателів. Не має згадки про них у процесуальному законодавстві [7; 8], а в Законі України «Про судоустрій і статус суддів» [9] лише в одній нормі закріплено, що до списків присяжних можуть бути включені особи, яких свого часу було обрано народними засідателями. Навіть більше, відповідно до Закону України «Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України щодо розгляду справ за участю присяжних» [10] словосполучення «народний засідатель» було замінено словом «присяжний».

На відміну від інституту народних засідателів, інститут присяжних досить міцно укорінився в національному законодавстві. Так, у ч. 1 ст. 63 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [9] закріплено правовий статус присяжного як особи, що добровільно та за наявності підстав, визначених у законодавстві, бере участь у здійсненні правосуддя. Зазначимо, що в судовому засіданні беруть участь декілька присяжних, які обираються із загального списку присяжних за допомогою Єдиної

судової інформаційно-телекомунікаційної системи, а така діяльність для присяжних не є основною, а здійснюється постійно – не більше одного місяця на рік, зі збереженням гарантій і пільг за основним місцем роботи.

Система правосуддя сама містить обмеження, спрямовані на недопущення корупційних проявів. Не є винятком інститут присяжних, який є одним із найуразливіших, адже частіше за все це люди, на яких не поширюються норми антикорупційного законодавства. Так, серед усіх вимог до кандидатури присяжного вказано, що ним не можуть бути: «народні депутати України, члени Кабінету Міністрів України, судді, прокурори, працівники правоохоронних органів (органів правопорядку), військовослужбовці, працівники апаратів судів, інші державні службовці, посадові особи органів місцевого самоврядування, адвокати, нотаріуси, члени Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Вищої ради правосуддя» [9]. Отже, у такому разі обмеження спільної роботи близьких осіб не будуть мати сенсу, оскільки: по-перше, тут не має відносин прямої організаційної чи правової залежності підлеглої особи від її керівника, адже присяжному гарантується незалежність, ідентична тій, що має суддя (ч. 3 ст. 67 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»); по-друге, присяжні обираються за допомогою автоматизованої системи, яка унеможлиблює корупційні прояви та суб'єктивізм; по-третє, законодавство у сфері правосуддя передбачає власні механізми недопущення спільної роботи (діяльності) близьких осіб.

Згідно з положеннями Закону України «Про запобігання корупції» виборними особами є: Глава держави; народні депутати України; депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, а також сільські, селищні та міські голови [2]. Зрозуміло, що виняток, у контексті обмеження спільної роботи близьких осіб, зумовлюється саме виборністю їх посад, тобто здійсненням народного волевиявлення, гарантованого Конституцією України (ст. ст. 69–71), яке не може бути обмежено антикорупційними законами. До того ж логічно припустити, що народ, віддаючи свій голос за ту чи ту особу, усвідомлює всі корупційні ризики,

що можуть виникнути в разі її перемоги, та потенційно готовий до цього.

Стосовно осіб, які працюють у сільських і гірських населених пунктах, варто погодитись з А.С. Васильєвим, що «у даному разі законодавець урахував соціальні та природні умови, які виключають можливість дотримання такими особами загального правила щодо обмеження. Адже в сільських та гірських населених пунктах населення складається зазвичай із сімей, які живуть споріднено» [11, с. 148]. Запровадження обмежень щодо спільної роботи близьких осіб призведе до кадрового дефіциту в населених пунктах і великої кількості вакантних посад, що може спричинити паралізацію роботи органів місцевого самоврядування.

Проведений правовий аналіз змісту обмеження спільної роботи близьких осіб і окремих процесів забезпечення його втілення дає можливість охарактеризувати сутність даного обмеження завдяки виокремленню таких специфічних його ознак:

- має юридико-соціальну природу, симбіоз якої проявляється в меті реалізації даного обмеження, а саме запобігання конфлікту інтересів у публічній службі (правовий аспект), а також непотизму, кронізму та фаворитизму як соціокультурним явищам;
- чітка законодавча регламентація випадків обмеження спільної роботи близьких осіб, у разі виникнення прямого підпорядкування останніх одне одному, спрямована на охоплення всіх аспектів трудових відносин, незалежно від їхнього характеру: правового (прийняття чи звільнення з роботи; застосування заохочень або дисциплінарних стягнень; укладення, зміна та припинення трудового договору; переведення працівника на іншу роботу,

зокрема й таке, яке здійснюється тимчасово; зміна істотних умов праці тощо) чи організаційного (питання організації праці підлеглого та реалізації ним наказів, доручень, розпоряджень тощо);

- перелік близьких осіб, обмеження щодо яких передбачено антикорупційним законодавством, хоча і визначений на нормативному рівні, проте його не можна визнати повним, що, як наслідок, лімітує ефективність такого обмеження в частині запобігання кронізму у сфері публічної служби (наприклад, перелік близьких осіб не включає тих, що стали такими внаслідок укладення духовних союзів);

- регламентується не лише нормами антикорупційного та трудового законодавства, а також спеціальних нормативно-правових актів, які регулюють роботу окремих категорій публічних службовців (поліцейські, прокурори, судді тощо);

- не має чіткого розмежування з іншим обмеженням щодо недопущення конфлікту інтересів, унаслідок чого в теоретико-прикладній площині заходи, спрямовані на додержання останнього, застосовуються як заходи для забезпечення першого, що знижує ефективність обмеження щодо спільної роботи близьких осіб, у поєднанні з недосконалими законодавчими процедурами, які містять колізії та прогалини.

Беручи до уваги те, що фактична заборона спільної роботи близьких осіб спрямована на запобігання конфлікту інтересів, не менш важливим за вже досліджені обмеження, передбачені антикорупційним законодавством, є з'ясування сутності обмежень щодо недопущення конфлікту інтересів, які не обмежуються єдиною заборонаю щодо спільної роботи близьких осіб.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Титко А.В. Фаворитизм, непотизм, кронізм, клієнтелізм як форми конфлікту інтересів: *quid pro quo*. *Форум права*. 2019. № 55 (2). С. 80–90. <http://doi.org/10.5281/zenodo.2635567>.
2. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700–VII. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 11.06.2024).
3. Легеза Є.О. Щодо розуміння основних термінів закону України «Про запобігання корупції». *Вісник університету імені Альфреда Нобеля*. 2020. № 1. С. 103–109.
4. Коломоєць Т.О., Гаджиева Ш.Н. «Близькі особи» у службових правовідносинах: пріоритети унормування засад участі для унеможливлення їх корупціогенного впливу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 1. С. 152–157. <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-1/36>.

5. Про свободу совісті та релігійні організації : Закон України від 23.04.1991 р. № 987–XII. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987-12#Text> (дата звернення: 15.06.2024).

6. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 16.06.2024).

7. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. № 4651–VI. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text> (дата звернення: 18.06.2024).

8. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 р. № 1618–IV. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text> (дата звернення: 18.06.2024).

9. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 р. № 1402–VIII. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення: 20.06.2024).

10. Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України щодо розгляду справ за участю присяжних від 09.02.2017 р. № 1847–VIII. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1847-19#Text> (дата звернення: 23.06.2024).

11. Науково-практичний коментар Закону України «Про запобігання корупції». Київ : Юрінком-Інтер, 2020. 348 с.