

СЕКЦІЯ 1 ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

НЕПОТИЗМ В УКРАЇНСЬКОМУ ПАРЛАМЕНТІ: ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОЯВІВ І ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ

NEPOTISM IN THE UKRAINIAN PARLIAMENT: RESEARCH OF MANIFESTATIONS AND WAYS OF OVERCOMING

УДК 328.188.5

Даниленко Л.І.

д. пед. наук, проф.,
професор кафедри парламентаризму
та політичного менеджменту
Національна академія державного
управління при Президентіві України
Шишак А.О.

аспірант кафедри парламентаризму та
політичного менеджменту
Національна академія державного
управління при Президентіві України

*Стаття присвячена дослідженню не-
потизму в українському парламенті, зокрема
встановленню родинних зв'язків народних
депутатів України з помічниками народних
депутатів України в Верховній Раді України
VIII скликання. Аналізується природа вияв-
лених проявів непотизму, сучасний стан
українського законодавства, зарубіжний дос-
від подолання цього явища. Пропонуються
шляхи подолання непотизму для відкрито-
сті й прозорості діяльності парламенту.*

Ключові слова: Верховна Рада України,
народні депутати України, помічники народ-
них депутатів України, парламент, непо-
тизм.

*Стаття посвящена исследованию непо-
тизма в украинском парламенте, в част-
ности установлению родственных связей
народных депутатов Украины с помощни-
ками народных депутатов Украины в Вер-
ховной Раде Украины VIII созыва. Анализи-
руется природа выявленных проявлений
непотизма, современное состояние украин-
ского законодательства, зарубежный опыт*

*преодоления этого явления. Предлагаются
пути преодоления непотизма для откры-
тости и прозрачности деятельности пар-
ламента.*

Ключевые слова: Верховная Рада Украины,
народные депутаты Украины, помощники
народных депутатов Украины, парламент,
непотизм.

*The article is devoted to the study of nepotism
in the Ukrainian parliament, in particular, the
establishment of family ties between the people's
deputies of Ukraine and the assistants of the peo-
ple's deputies of Ukraine in the Verkhovna Rada
of Ukraine of the 8th convocation. The nature
of the revealed manifestations of nepotism, the
current state of Ukrainian legislation, foreign
experience of overcoming this phenomenon are
analyzed. Proposed ways to overcome nepotism
for openness and transparency of the activities
of Parliament.*

Key words: Verkhovna Rada of Ukraine, peo-
ple's deputies of Ukraine, assistants of people's
deputies of Ukraine, parliament, nepotism.

Постановка проблеми у загальному вигляді. У той час, коли у світі відбуваються прогресивні зміни в суспільному й політичному житті, в Україні залишається невирішеною проблема протидії корупції й зокрема такому її прояву, як непотизм. Непотизм (від лат. *peros* – «родинне» або *perotis* – «онук», «племінник») – надання родичам або знайомим посад незалежно від їхніх професійних здібностей, різновид фаворитизму, інша назва – кумівство; походить від практики роздачі римськими папами прибуткових посад, вищих церковних звань чи земель близьким родичам [1].

Через непотизм і подібні йому явища корупція вкоренилась в Україні на всіх рівнях державного управління і в усіх сферах життєдіяльності суспільства, зокрема у Верховній Раді України – вищому і єдиному законодавчому органі державної влади.

Вплив корупції на українське суспільство й державу має комплексний деструктивний характер: впливає на формування органів державної влади, вироблення й реалізацію державної політики, має вплив на всі сфери економіки, порушує принципи верховенства права, сприяє підриву демократичних інститу-

тів і цінностей, створює соціальну напруженість і знижує довіру населення до влади, негативно впливає на міжнародний імідж України та перешкоджає надходженню іноземних інвестицій.

Сьогодні не лише українське суспільство, а й міжнародна спільнота очікують від керівництва держави невідкладних системних реформ у сфері публічного управління та суспільного розвитку в Україні, реальних результатів боротьби з корупцією. Однак подолання явища корупції можливе лише за активної позиції громадянського суспільства, яке може зробити вагомий внесок у боротьбу з корупцією, наприклад, використовуючи доступність інформації, проводити моніторинг діяльності органів влади, виявляти й піддавати публічному осуду прояви корупції, зокрема й непотизму, навіть якщо в чинному законодавстві за деякі із цих діянь не передбачено відповідальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про відсутність ґрунтовних наукових напрацювань, присвячених розкриттю сутності непотизму та його наслідків для суспільства й держави. Тільки окремі питання з проблематики дослідження відображені в роботах вітчизняних і зарубіжних учених, які, аналізу-

ючи різні аспекти корупції, ведуть пошук шляхів протидії деструктивним наслідкам цього явища. Але проблема непотизму, зокрема й в Україні, залишається малодослідженою.

Внесок у дослідження природи та сутності непотизму, його застосування поряд з іншими проявами корупції (кронізмом, клієнтизмом, фаворитизмом та ін.) у межах вивчення широкого спектра різноманітних наукових проблем державотворення та реалізації державної кадрової політики здійснили такі зарубіжні та вітчизняні вчені, як С. Стюарт-Вільямс [2, с. 414–425], А. Беллоу [3 с. 14–57], Д. дела Порта, А. Ванучі [4, с. 114–138], Х.-Й. Лаут [5, с. 21–50], Л. Дорош, О. Івасечко [6, с. 13–20], О. Сахань [7, с. 189–209], М. Пірен [8, с. 38–48] та інші.

Непотизм набув значного поширення в нашій країні, оскільки для менталітету народу України сімейні цінності й традиції є важливою складовою частиною національної культури. Ці традиції сімейності та кумівства сприймаються чиновниками як виправдання практики непотизму, але подібні дії засуджуються суспільством, яке вживає дедалі більш рішучих кроків для виявлення й донесення до широкого загалу цих ганебних проявів.

Мета статті. Основною метою статті є дослідження явища непотизму в українському парламенті, зокрема встановлення родинних зв'язків народних депутатів України з помічниками народних депутатів України у Верховній Раді України VIII скликання, аналіз виявлених проявів непотизму та сучасного стану українського законодавства щодо цієї проблеми. За результатами дослідження запропонуємо шляхи подолання цього явища з урахуванням зарубіжного досвіду.

Для досягнення поставленої мети були сформульовані й вирішені такі завдання:

- із порталу відкритих даних Верховної Ради України отримати інформацію про народних депутатів України VIII скликання;
- здійснити порівняння отриманих даних про помічників народних депутатів України з даними про родичів народних депутатів України з останньої поданої декларації;
- здійснити аналіз отриманих даних для встановлення наявності родинних зв'язків і проявів непотизму;
- дослідити сучасний стан українського законодавства щодо цієї проблеми;
- запропонувати шляхи подолання явища непотизму з урахуванням зарубіжного досвіду.

Виклад основного матеріалу. Перші прояви непотизму були зафіксовані ще в XV–XVI ст. Сам термін «непотизм» походить від латинського слова «nepotis», що означає «племінник». Найбільш загальне сучасне розуміння непотизму можна визначити таким

чином. Непотизм – це прояв корупції, що виявляється в призначенні родичів, друзів на важливі посади в системі державного управління, у пільговій купівлі власності, отриманні неправомірних переваг під час укладання угод тощо.

Прийом на роботу родичів, друзів, знайомих без урахування їхніх професійних якостей є свідченням «хвороби» управління. Практика показує, що працівники без відповідної кваліфікації й знань будуть менш успішними на своїх посадах, ніж ті, які мають такі знання та досвід.

Із запуском у тестовому режимі порталу відкритих даних Верховної Ради України, який створено на виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» № 2939-VI від 13.01.2015 р. у редакції від 01.05.2015 р. (щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних) [9], було забезпечене надання широкому загалу доступу до публічної інформації Верховної Ради України у формі відкритих даних, що передбачає доступ до інформації з можливістю її подальшого безкоштовного використання. Однією з категорій відкритих даних є інформація про народних депутатів України (<http://data.rada.gov.ua/open/data/mps-skl8>) і їх помічників.

Аналізуючи зазначені відкриті дані, ми визначили, що 53 народних депутати України у Верховній Раді України VIII скликання із 422 осіб (на момент проведення дослідження) мають серед своїх помічників 68 родинних зв'язків. Серед них 14 братів, 17 синів, 1 чоловік, 1 брат чоловіка, 14 дружин, 9 батьків, 4 доньки, 1 матір, 1 невістка. Із них 10 осіб склали строковий трудовий договір, 1 особа працевлаштована на постійній основі, інші 57 осіб – на громадських засадах; 34 народних депутати України працевлаштували своїх рідних у інших народних депутатів України. Найбільше родичів в інших депутатів мають В.Ю. Хомутиннік, Г.В. Ткачук, Є.С. Дейдей; найбільше родичів помічниками в себе мають народні депутати України М.І. Ланьо, С.В. Рибалка, О.Б. Фельдман, Г.А. Шверк.

Це – яскравий приклад непотизму у Верховній Раді України VIII скликання, адже непотизм – це практика отримання посади не за особисті професійні якості, здібності, заслуги, а через родинні зв'язки [10, с. 470–471].

Прийом на роботу родичів, друзів, знайомих без урахування їхніх професійних якостей є свідченням «хвороби» публічного управління. Практика показує, що працівники без відповідної кваліфікації й знань будуть менш успішними на своїх посадах, ніж ті, які такі знання мають.

До ключових обов'язків помічника-консультанта входить виконання доручень народного депутата України щодо взаємовідносин із виборцями, органами влади та ЗМІ, допомога в проведенні прийомів громадян, у звітуванні та зустрічах із виборцями. Помічник-консультант працює

з поштою депутата, узагальнює звернення громадян, забезпечує ведення та збереження документації, вносить пропозиції щодо вирішення потреб і запитів виборців, надає парламентарю організаційно-технічну допомогу [11].

Отже, люди з посвідченням помічника-консультанта народного депутата отримують певні переваги. І якщо хтось користується такими перевагами, преференціями не через свій юридичний чи інший професійний досвід, а лише тому, що є родичем народного депутата, – це класичний непотизм.

У Конвенції ООН [12] непотизм вважається проявом корупції, що завдає шкоди суспільству та державі. Непотизмом визначається здобуття особою нових посад чи переваг не через високі професійні здібності, а через її причетність до певного середовища.

Відповідно до українського законодавства, ст. 25 Кодексу законів про працю України від 10.12.1971 р. (за редакцією від 06.05.2017 р.) [17] або ст. 32 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. (за редакцією від 13.07.2017 р.) [18] передбачене обмеження спільної праці родичів і свояків на одному підприємстві, в одній установі чи організації. У Законі України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. (за редакцією від 13.07.2017 р.) ч. 1 ст. 27 відсилає до підпунктів «а», «в»–«з» п. 1 ч. 1 ст. 3 цього Закону [19], де встановлений перелік осіб, які не можуть мати в прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам. Серед зазначених підпунктів немає підпункту «б» (народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські

голови). Ст. 3.4 Постанови Верховної Ради України «Про затвердження Положення про помічника-консультанта народного депутата України» [11] також не встановлює обмеження щодо працевлаштування родичів, а отже, можна констатувати, що законодавство України не має жодних обмежень чи заборон депутатам мати серед помічників членів родини чи родичів, тобто фактично дозволяється такий прояв корупції, як непотизм.

Бути чи не бути родичам у парламенті – вирішувати лише громадянам, виборцям, які визначатимуть, голосувати чи ні за того чи іншого депутата знову.

У зарубіжних країнах, де сформувалися сталі традиції парламентаризму або парламентські інститути ефективно зміцнюють свої демократичні засади, інформація про помічників депутатів є доступною для широкого загалу. Це визначається трьома основними причинами.

По-перше, виборці мають право на доступ до всієї інформації щодо державних витрат на діяльність своїх обранців.

По-друге, публічність даних про помічників/співробітників депутатів унеможлиблює ймовірні зловживання в цій сфері (підбір кадрів за непрофесійними та непрозорими ознаками; використання тими, хто забезпечує діяльність обранців, свого статусу в корисливих або навіть кримінальних цілях тощо).

По-третє, доступність відомостей про членів команди парламентаря для громадян вказує на його системний підхід до забезпечення постійного зв'язку з виборцями [16].

Аналіз зарубіжного досвіду свідчить про системну роботу щодо подолання проявів корупції (зокрема непотизму) в парламенті (табл.).

Таблиця

Зарубіжний досвід забезпечення відкритості інформації про помічників депутатів

| <i>Країна</i> | <i>Вимоги</i> |
|------------------------|---|
| Республіка Польща | депутат подає дані про помічників із зазначенням їх попередніх місць роботи, джерел доходів (за останні три роки), даних про підприємницьку діяльність |
| Республіка Словенія | депутат подає персональні дані про помічників і про розмір їх щомісячної заробітної плати |
| Чеська Республіка | депутат подає дані про помічників, їх контактні телефони й електронні адреси |
| Литовська Республіка | депутат подає дані про помічників – секретарів депутатів |
| США | Адміністрації Сенату та Палати представників періодично випускають і оновлюють довідники, у яких друкуються контакти найманих співробітників сенаторів і конгресменів |
| Німеччина | депутати розміщують на офіційних сайтах детальну інформацію про власну команду помічників і технічних співробітників |
| Європейський парламент | на сайті Європарламенту створено базу даних про акредитованих і локальних помічників депутатів |

Джерело: складено авторами самостійно

Як показує аналіз зарубіжного досвіду в багатьох країнах світу, подолання явища непотизму відбувається через відкритість і доступність даних про осіб, які здійснюють парламентську діяльність, або ж через обмеження в працевлаштуванні родичів. Зокрема, у статуті Європарламенту зазначено, що «депутати Європарламенту не можуть залучати близьких родичів у якості помічників», обмеження поширюється на працевлаштування дружини/чоловіка й партнерів, батьків, дітей, братів або сестер.

Останній приклад прямого обмеження в працевлаштуванні родичів: у вересні 2017 р. Національна асамблея Франції схвалила закон «Про впевненість у політичному житті», який забороняє парламентарям брати на роботу родичів [17].

Висновки. Сьогодні в Україні є портал відкритих даних Верховної Ради України, де будь-яка зацікавлена особа може отримати інформацію про помічників народних депутатів. Також громадськими організаціями вже створені додатки, де інформація згрупована і є доступним пошук (наприклад, додаток «Посіпаки», що містить дані про помічників народних депутатів ВР України). Усі ці кроки до відкритості та прозорості діяльності парламенту і його обранців є дуже важливими, але для боротьби з таким явищем, як непотизм – недостатніми.

По-перше, наявна інформація на порталі даних Верховної Ради України, хоча й доступна широкому загалу, але для її оброблення потрібні спеціальні знання із сучасних інформаційних технологій, тобто коло осіб, які можуть ці дані опрацювати, суттєво звужене.

По-друге, наявної інформації недостатньо для встановлення, наприклад, кваліфікації помічників, рівня їх щомісячної оплати, контактних даних, іншої інформації.

У результаті проведеного дослідження в нинішній Верховній Раді нами були виявлені прояви непотизму. До причин, які сприяють розвитку непотизму, можна віднести такі:

– відсутність законодавства щодо заборони працевлаштування родичів чиновників у ті самі установи;

– домінування неформальних інститутів над формальними в здійсненні публічної політики.

Подолання такого явища, як непотизм у Верховній Раді України, можливе за імплементації позитивного досвіду зарубіжних країн щодо відкритості й доступності даних про осіб, які є помічниками народних депутатів України, і відповідних змін у законодавстві, зокрема прямої заборони щодо працевлаштування родичів. Корупція в діяльності Верховної ради України, проявом якої є непотизм, нівелює зміст правової системи, і закон перетворюється на інструмент здобуття й

утримання влади, неналежне виконання функцій вищого законодавчого органу при цьому підтримує засади народного суверенітету. Політична корупція вбиває віру в справедливість і суспільні цінності, подолати її можуть і повинні саме народні депутати України, розпочавши із себе, тобто відмовившись від непотизму у своїй діяльності.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Непотизм. URL: <https://uk.wikipedia>.
2. Stewart-Williams S. Human Beings as Evolved Nepotists: Exceptions to the Rule and Effects of Cost of Help. *Human Nature*. 2008. Vol. 19 (4). P. 414–425.
3. Bellow A. In Praise of Nepotism: A Natural History. New York: Doubleday, 2003, 576 p.
4. Дела Порта Д., Ванучі А. Брудні об'єкти: Учасники, ресурси та механізми політичної корупції; пер. з англ. С. Кокізоук. К.: Вид-во «К. І. С.», 2006. 302 с.
5. Lauth H.-J. Informal Institutions and Democracy. *Democratization*. Vol. 7, No 4. P. 21–50.
6. Дорош Л., Івасечко О. Непотизм як політико-правова проблема українського державотворення. *Humanitarian vision (Гуманітарні візії)*. 2015. Vol. 1, No 1. С. 13–20.
7. Сахань О. Проблема непотизму в сучасному українському суспільстві. *Вісник НУ «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. Серія: Філософія, філософія права, політологія, соціологія. 2017. Т. 2. № 33. С. 189–209.
8. Пірен М. Проблеми формування сучасної української еліти. *Соціальна психологія*. 2004. № 2 (4). С. 38–48.
9. Про доступ до публічної інформації: Закон України (№ 2939-VI) від 13.01.2015 р. у редакції від 01.05.2015 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0031323-11>.
10. Політологічний енциклопедичний словник / уклад. Л. Герасіна, В. Погрібна, І. Поліщук та ін.; за ред. М. Требіна. Х.: Право, 2015. 816 с.
11. Про затвердження Положення про помічника-консультанта народного депутата України: Постанова Верховної Ради України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1995, № 37, ст. 283.
12. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_c16.
13. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. (за редакцією від 06.05.2017 р.). URL: zakon.rada.gov.ua/go/322-08.
14. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. (за редакцією від 13.07.2017 р.). URL: zakon.rada.gov.ua/go/889-19.
15. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. (за редакцією від 13.07.2017 р.). URL: zakon.rada.gov.ua/go/1700-18.
16. Помічники народних депутатів – під грифом «ЗАЕКРЕЧЕНО». URL: <https://www.oporaua.org/news/3662-pomichnyky-narodnyh-deputativ-pid-gryfom-lzasekrechenor>.
17. Loin 2017–1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2017/9/15/JUSC1715752L/jo/texte>.