

АНАЛІЗ ПРОБЛЕМИ

3.1.1. Порушення вимог антикорупційного законодавства на практиці не завжди розглядається як дисциплінарне правопорушення; значна частина суб'єктів, на яких поширюється дія Закону, уникає дисциплінарних стягнень

Належним чином функціонуючий інститут дисциплінарної відповідальності має надзвичайно високий антикорупційний потенціал, оскільки, з одного боку, дає змогу швидко та ефективно реагувати на факти порушень вимог антикорупційного законодавства, стимулюючи добросовісних публічних службовців до належного виконання своїх обов'язків та дотримання правил етичної поведінки, а з іншого, – усунути від виконання функцій держави або місцевого самоврядування осіб, які приймають упереджені рішення, використовують надані їм повноваження у власних інтересах, беруть участь у корупційних практиках. Своєчасне притягнення публічних службовців до дисциплінарної відповідальності дає можливість запобігти більш тяжким правопорушенням.

В Україні поки не вдалося повною мірою реалізувати цей потенціал, оскільки абсолютна більшість публічних службовців, що порушують вимоги антикорупційного законодавства, уникають дисциплінарної відповідальності за ці правопорушення, користуючись: а) недосконалістю законодавства, яким визначаються підстави та процедура притягнення таких осіб до дисциплінарної відповідальності, та його неузгодженістю з відповідними положеннями антикорупційного законодавства; б) потуранням з боку керівництва.

1. Передусім варто відзначити, що на сьогодні підстави для притягнення до дисциплінарної відповідальності суб'єктів, на яких поширюються вимоги Закону України «Про запобігання корупції», визначаються понад тридцятьма абсолютно різними за концептуальними підходами, юридичною силою, формою та змістом нормативно-правовими актами. Аналіз усіх цих актів дає змогу стверджувати, що факт порушення вимог, правил, заборон та обмежень антикорупційного законодавства відповідно до положень кожного з цих актів є дисциплінарними правопорушеннями. Інша справа, що в одних випадках такі порушення слід розглядати як «порушення присяги» чи «правил етичної поведінки», а в інших – як «невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків», «недотримання правил внутрішнього службового розпорядку», «використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб» тощо.

Таким чином, всі випадки порушення вимог, правил, заборон та обмежень антикорупційного законодавства мали б призводити до відкриття відповідних дисциплінарних проваджень та вирішення питання про притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності (аж до вирішення питання про звільнення таких осіб із займаних ними посад). Утім, як показує аналіз загальнодержавної статистики¹, інформації, що міститься у Єдиному державному реєстрі осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, а також матеріалів узагальнення перевірок організації роботи із запобігання і виявлення корупції у державних органах, на практиці такого не відбувається, адже дисциплінарні провадження відкриваються не більше ніж у 7 – 10% випадків вчинення таких правопорушень.

¹ Тут мається на увазі аналіз загальнодержавної статистики притягнення осіб до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень, пов'язаних із корупцією (режим доступу: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/zvitnist_21).

Основними причинами, що зумовили таку ситуацію, є:

1) розгалуженість, застарілість та нечіткість законодавства, яким визначаються підстави та порядок притягнення публічних службовців до дисциплінарної відповідальності, а також «розмитість» підстав для притягнення до такої відповідальності;

2) потурання з боку безпосередніх керівників і суб'єктів призначення, а також нехтування ними вимогами законодавства щодо обов'язку притягнення осіб, які допустили порушення антикорупційного законодавства, до дисциплінарної відповідальності.

З метою усунення цих проблем у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки пропонується:*

1) безпосередньо у Законі України «Про запобігання корупції» (в межах окремого розділу) визначити єдиний уніфікований перелік порушень вимог Закону України «Про запобігання корупції», які є проявами грубого порушення правил етичної поведінки та підставами для притягнення осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (незалежно від категорії), до дисциплінарної відповідальності;

2) встановити дисциплінарну та адміністративну відповідальність безпосередніх керівників і суб'єктів призначення за нежиття заходів щодо притягнення підпорядкованих їм публічних службовців до дисциплінарної відповідальності за порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції», а також за невиконання вимог законодавства щодо безумовного звільнення таких осіб (у прямо передбачених законодавством випадках).

2. Суттєвою проблемою у цій сфері є невиконання безпосередніми керівниками та суб'єктами призначення вимог ч. 2 ст. 65-1 Закону України «Про запобігання корупції» шляхом ігнорування того факту, що підпорядковані їм особи вчинили адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, що вже встановлено рішенням суду, яке набрало законної сили.

Наприклад, у 2019–2021 роках судами України було визнано винними із накладенням стягнення у виді штрафу (без накладення додаткового стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю²) ¹⁾ **15 108 осіб**³. Крім того судами було закрито справи за *ст. 22 КУпАП* відносно **2 025 осіб** та за *ст. 38 КУпАП* - **4 435 осіб**. З огляду на вимоги ч. 2 ст. 65-1 Закону всі ці особи (разом **21 568 осіб**) мали би бути (обов'язково) притягнутими також і до дисциплінарної відповідальності. Утім, аналіз даних Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення¹, свідчить про те, що за аналогічний період (за датою видання *роботодавцем наказу*) було притягнуто до дисциплінарної відповідальності лише **691 особу**⁴. Якщо взяти до уваги, що останній показник утворюють не лише дисциплінарні провадження, відкриті у зв'язку з існуванням таких рішень судів, то виходить, що загальний рівень дотримання вимог ч. 2 ст. 65-1 Закону України «Про запобігання корупції» не перевищує і 3%.

² Це уточнення є важливим, адже у разі накладення додаткового стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю дисциплінарне провадження не відкривається. У такому разі особа підлягає негайному та безумовному звільненню з посади (поза процедурою притягнення до дисциплінарної відповідальності).

³ Див.: за даними форми № 1-п «Звіт судів першої інстанції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення» (2019-2021 роки) Державної судової адміністрації України //сайт «Судова влада України» – Режим доступу: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/

⁴ І це при тому, що цей показник утворюють далеко не тільки ті особи, що були притягнуті до дисциплінарної відповідальності внаслідок набрання законної сили відповідною постановою суду про притягнення особи до адміністративної відповідальності чи у зв'язку з рішенням суду про закриття справи за ст.ст. 22 чи 38 КпАП України. До числа таких осіб входять і ті особи, які були притягнуті до дисциплінарної відповідальності за: 1) порушення антикорупційного законодавства, за які наразі взагалі не передбачено адміністративної відповідальності; 2) правопорушення, які хоч і вважаються адміністративними правопорушеннями, але не були предметом розгляду в судах; 3) вчинення корупційного правопорушення (але такі особи були звільнені від кримінальної відповідальності у зв'язку із закінченням строків давності).

Основною причиною такої ситуації є довільне тлумачення безпосередніми керівниками та суб'єктами призначення вимог ч. 2 ст. 65-1 Закону України «Про запобігання корупції», а також використання недоліків законодавства, яким визначаються підстави для притягнення тієї чи іншої категорії публічних службовців до дисциплінарної відповідальності. Зокрема, у значній частині випадків, користуючись нечіткістю підстав для притягнення таких осіб до дисциплінарної відповідальності, суб'єкти призначення намагаються обґрунтувати тезу про те, що навіть встановлені судом факти вчинення особою адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, не є підставою для притягнення тієї чи іншої категорії публічних службовців до дисциплінарної відповідальності.

З огляду на таку ситуацію у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки запропоновано* безпосередньо у Законі України «Про запобігання корупції» встановити, що окремою підставою для притягнення публічних службовців (незалежно від категорії) до дисциплінарної відповідальності є факт набрання законної сили рішенням суду про притягнення цих осіб до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією.

3. Узагальнені результати перевірок організації роботи із запобігання і виявлення корупції у державних органах засвідчують, що дуже часто суб'єкти, уповноважені на притягнення публічних службовців до дисциплінарної відповідальності, тлумачать факт *закриття* судом справи про адміністративне правопорушення у зв'язку із закінченням строку накладення адміністративного стягнення (ст. 38 КУпАП України) чи через малозначність правопорушення (ст. 22 КУпАП України) як факт, що нібито свідчить про невинуватість особи у його вчиненні, а отже, вважають, що підстав для притягнення такої особи до дисциплінарної відповідальності немає.

Такий підхід грубо суперечить як змісту та призначенню ст.ст. 38 та 22 КУпАП України, так і правовій позиції Верховного Суду, який у своїх рішеннях неодноразово наголошував, що закриття справ на підставі цих статей можливе лише у випадку *наявності вини особи у вчиненні відповідного правопорушення*⁵. Із цього випливає, що факт набрання законної сили рішенням суду про закриття провадження у справі про таке адміністративне правопорушення у зв'язку із закінченням строку накладення адміністративного стягнення чи у зв'язку із звільненням особи від адміністративної відповідальності через малозначність правопорушення є свідченням вчинення відповідною особою відповідного правопорушення, і повинен розглядатися як окрема підстава для дисциплінарної відповідальності.

Саме тому у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки запропоновано* безпосередньо у Законі України «Про запобігання корупції» встановити, що окремою підставою для притягнення публічних службовців (незалежно від категорії) до дисциплінарної відповідальності є факт набрання законної сили рішенням суду про закриття провадження у справі про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, у зв'язку із закінченням строку накладення адміністративного стягнення чи у

⁵ Див., наприклад, Постанову від 20 лютого 2020 року Великої Палати Верховного Суду у справі № 11-949cap19 за позовом судді про оскарження рішення ВРП (Режим доступу : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90021623>); Постанову Верховного Суду у складі колегії суддів Третьої судової палати Касаційного цивільного суду від 29 квітня 2020 року у справі № 686/4557/18 (провадження № 61-39516св18) (Режим доступу : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89034528>); Постанову Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду від 19 березня 2020 року у справі № 910/3864/19 (Режим доступу : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88430618>); Постанову Верховного Суду у складі колегії суддів Першої судової палати Касаційного цивільного суду від 04 березня 2020 року у справі № 641/2795/16-ц (провадження № 61-20728 св19) (Режим доступу : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88168586>); Постанову Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду від 16 квітня 2019 року у справі № 927/623/18 (Режим доступу : <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/81266272>); Постанову у складі колегії суддів Касаційного господарського суду Верховного Суду від 07 лютого 2018 року у справі № 910/18319/16 (Режим доступу : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/72072698>).

зв'язку із звільненням особи від адміністративної відповідальності через малозначність правопорушення.

4. Серйозною та достатньо поширеною на практиці виявилася проблема, пов'язана із концептуально хибним тлумаченням принципу «Non bis in idem» у контексті дисциплінарної відповідальності публічних службовців за порушення антикорупційного законодавства.

Як показали результати узагальнення перевірок організації роботи із запобігання і виявлення корупції у низці державних органів, значна частина безпосередніх керівників та суб'єктів призначення вважають, що особу, яку вже було притягнуто до кримінальної чи адміністративної відповідальності, не можна притягати до дисциплінарної відповідальності, оскільки це нібито суперечить ст. 61 Конституції України.

Насправді ж у ст. 61 Конституції України йдеться про те, що «ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення». Так, дійсно, не можна притягнути особу двічі до кримінальної відповідальності за одне й те саме правопорушення. Аналогічно не можна притягнути особу двічі за одне й те саме правопорушення до будь-якого іншого виду юридичної відповідальності. Утім, притягнути таку особу до кількох видів юридичної відповідальності⁶ за вчинення одного й того ж правопорушення не тільки можна, а й у більшості випадків треба. Наприклад, якщо особа здійснила привласнення чи розтрату, то її, як правило, слід притягати до кримінальної, цивільної та дисциплінарної відповідальності.

Підтвердженням правильності саме такого підходу до тлумачення ст. 61 Конституції України є закріплені у десятках нині чинних законів підстави для притягнення публічних службовців до дисциплінарної відповідальності, змістом яких є факт набрання законної сили певними судовими рішеннями. На це ж вказує й чинна редакція ч. 2 ст. 65-1 Закону України «Про запобігання корупції», у якій чітко визначено, що особа, яка вже була притягнута до кримінальної чи адміністративної відповідальності за корупційне чи пов'язане з корупцією правопорушення, притягається й до дисциплінарної відповідальності.

Для того щоб надалі не допустити поширення такого тлумачення принципу «Non bis in idem» у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки запропоновано* безпосередньо у Законі України «Про запобігання корупції» встановити, що факт притягнення особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, до адміністративної, кримінальної чи цивільної відповідальності за порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» не звільняє її від дисциплінарної відповідальності за це ж правопорушення.

5. Ще одна проблема, що суттєво заважає належній реалізації дисциплінарної відповідальності за порушення публічними службовцями антикорупційного законодавства, полягає у тому, що дуже часто суб'єкти, які залучені до процедури притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності (суб'єкти ініціювання дисциплінарних проваджень, дисциплінарні комісії, суб'єкти призначення тощо), виявляються враженими своєрідними комплексами «меншовартості» та «субсидіарності».

Зокрема, дуже часто ці суб'єкти не ініціюють відповідні провадження, а вже відкриті призупиняють до того моменту, поки інший суб'єкт (НАЗК, суд тощо) не надасть якогось «висновку» чи не здійснить остаточну правову оцінку відповідного правопорушення в межах кримінального провадження чи справи про адміністративне правопорушення. І лише після отримання такого «висновку» чи рішення суду відновлюють всі процедури, пов'язані з притягненням особи до дисциплінарної відповідальності. Таке «очікування» могло би бути виправданим, якби єдиною підставою для притягнення таких осіб до дисциплінарної відповідальності був факт отримання цих висновків або набрання законної сили

⁶ Виняток – кримінальна та адміністративна відповідальність, які мають спільну публічно-правову природу.

відповідними рішеннями судів. Утім, оскільки такі правопорушення є завжди проявами порушення публічними службовцями своєї присяги, правил етичної поведінки тощо (інші підстави для притягнення таких осіб до дисциплінарної відповідальності), то така бездіяльність виглядає абсолютно недоречною та неправомірною. Тим більше, що в результаті цього «очікування» в більшості випадків особа вже не буде притягнута до дисциплінарної відповідальності через завершення строку здійснення дисциплінарного провадження або строку накладення дисциплінарного стягнення.

Загальновідомо, що дисциплінарна відповідальність є цілком самостійним видом юридичної відповідальності. Вона має свої власні підстави, свою процедуру, свої стандарти та механізми доведення підстав, винуватості особи, інших обставин справи, належним чином визначених суб'єктів накладення стягнень тощо. Тому для притягнення особи до дисциплінарної відповідальності за підставами, не пов'язаними із наявністю певного рішення суду, абсолютно не потрібно очікувати завершення проваджень чи справ, отримувати чийсь висновок.

З метою усунення надалі позначених проблем у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки запропоновано* безпосередньо у Законі України «Про запобігання корупції» визначити єдині (загальні) засади притягнення до дисциплінарної відповідальності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що порушили вимоги Закону України «Про запобігання корупції», які, зокрема, визначають, що:

- такі особи притягаються до дисциплінарної відповідальності незалежно від того, чи встановлено за це правопорушення інший вид юридичної відповідальності, чи розглядається це правопорушення в межах кримінального, адміністративного чи цивільного судочинства, стадії розгляду, наявності/відсутності кінцевого рішення у таких справах;

- відсутність висновку НАЗК щодо наявності/відсутності у діянні особи ознак корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення не перешкоджає притягненню таких осіб до дисциплінарної відповідальності;

- безпосередні керівники, а також керівники органів чи установ, в яких працюють особи, що вчинили такі дисциплінарні правопорушення, зобов'язані ініціювати відповідне дисциплінарне провадження не пізніше 3 робочих днів з дня фактичного виявлення відповідних підстав.

6. Під час перевірок організації роботи із запобігання і виявлення корупції у державних органах було встановлено, що значна частина дисциплінарних проваджень закриваються через закінчення строку здійснення дисциплінарного провадження або строку накладення дисциплінарного стягнення. Це пов'язано передусім з характером і складністю цієї категорії дисциплінарних проваджень. Крім того, наразі для різних категорій публічних службовців існують суттєво різні строки здійснення дисциплінарних проваджень і накладення дисциплінарних стягнень, що не узгоджується із принципами рівності та справедливості.

З метою створення належних умов для реалізації дисциплінарної відповідальності за порушення публічними службовцями антикорупційного законодавства, а також належної реалізації принципів рівності та справедливості у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки запропоновано* безпосередньо у Законі України «Про запобігання корупції» встановити, що за загальним правилом, строк здійснення дисциплінарних проваджень у справах про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» становить 1 рік з дня відкриття такого провадження, а строк давності накладення дисциплінарних стягнень за порушення таких вимог – 3 роки з дня вчинення відповідного правопорушення.

7. Аналіз законів, якими наразі визначаються підстави для безумовного звільнення з посад різних категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого

самоврядування, показав, що підстави, пов'язані з набранням законної сили певними рішеннями судів, не є узгодженими між собою.

З метою уніфікації відповідного законодавства, а також реалізації принципу рівності всіх публічних службовців перед законом у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки запропоновано* безпосередньо у Законі України «Про запобігання корупції» встановити, що безумовними підставами для звільнення (поза процедурою дисциплінарної відповідальності) всіх категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, є:

- набрання законної сили вироком суду про притягнення таких осіб до кримінальної відповідальності за вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією кримінального правопорушення, а також набрання законної сили ухвалою суду про звільнення таких осіб від кримінальної відповідальності;

- набрання законної сили рішенням суду про притягнення таких осіб до адміністративної чи кримінальної відповідальності за вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, яким на нього накладено стягнення / покарання у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;

- набрання законної сили рішенням суду про визнання активів таких осіб або активів, набутих за їхнім дорученням іншими особами, та в інших передбачених ст. 290 ЦПК України випадках необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави.

8. Крім того, під час перевірок організації роботи із запобігання і виявлення корупції у державних органах було встановлено, що нерідко безпосередні керівники та суб'єкти призначення не притягають до дисциплінарної відповідальності осіб, щодо яких набрали законної сили зазначені вище рішення судів, через відсутність інформації про їхнє існування чи набрання ними чинності.

З метою усунення цієї проблеми у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки визначено* низку заходів, спрямованих на забезпечення належного інформування безпосередніх керівників та суб'єктів призначення про такі рішення судів, у тому числі передбачено внесення до процесуального законодавства положення про те, що суди, які розглянули справу про вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення чи справу про визнання необґрунтованими активів, зобов'язані надіслати копію рішення у справі, яке набрало законної сили, до органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи чи організації, у якому (якій) працює особа, стосовно якої така справа розглядалася.