



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

До реєстр. № 6229 від 27.10.2021
Народні депутати України
А. Загоруйко та інші

ВИСНОВОК на проект Закону України «Про внесення змін до окремих законів України (щодо підстав дострокового припинення повноважень членів державних колегіальних органів)»

У Головному управлінні розглянуто поданий законопроект, яким передбачено внесення змін до законів України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення», «Про Центральну виборчу комісію», «Про Рахункову палату», «Про державне регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків», «Про телекомунікації», «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» щодо підстав дострокового припинення повноважень членів державних колегіальних органів.

Законопроект на момент підготовки висновку не включено до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 02.02.2021 № 1165-IX.

За результатами аналізу поданого законопроекту Головне управління вважає за необхідне висловити наступні міркування та зауваження.

1. У законопроекті пропонується внести зміни до низки законів України та ввести до чинного законодавства уніфіковане за змістом положення про те, що підставою для дострокового припинення повноважень голів та членів окремих державних колегіальних органів є набрання законної сили рішенням суду про притягнення до відповідальності за корупційне правопорушення або правопорушення, пов'язане з корупцією, яким на голову або члена відповідного державного колегіального органу *накладено стягнення* у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, а також набрання законної сили рішенням суду про визнання його активів чи активів, набутих за його дорученням іншими особами або в інших передбачених ст. 290 ЦПК випадках, необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави.

В якості обґрунтування запропонованих змін у пояснювальній записці до проекту вказується на те, що прийняття запропонованих змін дозволить привести

норми законів України, які визначають підстави припинення повноважень голів та членів державних колегіальних органів, на яких не поширюється дія Закону України «Про державну службу», у відповідність з приписами ч. 2 ст. 65-1 Закону України «Про запобігання корупції», п. 3 ч. 1 ст. 84 Закону України «Про державну службу» та ст. ст. 172-4 – 172-8 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП). Однак, на нашу думку, вищезазначені законодавчі новели не досягають тієї мети законопроекту, про яку йдеться у супровідних документах до нього.

По-перше, чинне антикорупційне законодавство оперує поняттями «корупційне правопорушення» та «правопорушення, пов'язане з корупцією». Під корупційним правопорушенням розуміється діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», за яке законом встановлено *кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність*, а під правопорушенням, пов'язаним з корупцією – діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені Законом України «Про запобігання корупції» вимоги, заборони та обмеження, вчинене особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 вказаного Закону, за яке законом встановлено *кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність*.

У свою чергу, звернення до приписів адміністративно-деліктного законодавства свідчить, що адміністративна відповідальність передбачена за вчинення лише *правопорушень, пов'язаних з корупцією* (див. Главу 13-А КУпАП). Відповідальності за корупційні правопорушення чинний КУпАП не встановлює. За таких умов доповнення окремих нормативно-правових актів положенням про те, що «набрання законної сили рішенням суду про притягнення до відповідальності *за корупційне правопорушення* або правопорушення, пов'язане з корупцією, яким на голову або члена відповідного державного колегіального органу *накладено стягнення* у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування», замість правової визначеності лише додасть зайвої плутанини при застосуванні відповідних положень на практиці.

По-друге, вжите у зазначеній конструкції поняття «стягнення» також є юридично некоректним. Адже поняття «стягнення» (у контексті законопроекту) може застосовуватись виключно за вчинення адміністративних правопорушень (див. ст. 23 КУпАП). На відміну від адміністративно-деліктного законодавства, кримінальне законодавство для позначення заходу примусу, що застосовується від імені держави за вироком суду до особи, визнаної винною у вчиненні кримінального правопорушення, використовує поняття «*покарання*» (див. ч. 1 ст. 50 Кримінального кодексу України).

З огляду на зазначене вважаємо, що запропоноване проектом словосполучення для позначення однієї з підстав для дострокового припинення повноважень голів та членів окремих державних колегіальних органів потребує суттєвого коригування.

2. Частина приписів проекту пов'язана з необхідністю «врегулювання ... неузгодженості правового регулювання та усунення прогалин у механізмі порядку притягнення членів державних колегіальних органів до дисциплінарної відповідальності» (п. 1 пояснювальної записки) та обумовлюється потребою визначення механізму реалізації ч. 2 ст. 65-1 Закону України «Про запобігання корупції», згідно з якою «особа, яка вчинила корупційне правопорушення або правопорушення, пов'язане з корупцією, однак судом не застосовано до неї покарання або не накладено на неї стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, пов'язаними з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або такою, що прирівнюється до цієї діяльності, підлягає притягненню до дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку». У проекті пропонується передбачити, що такі особи підлягають притягненню до дисциплінарної відповідальності на підставі ч. 2 ст. 65¹ Закону України «Про запобігання корупції» у порядку, визначеному Кодексом законів про працю України. Суб'єктами здійснення дисциплінарного провадження щодо голів та членів державних колегіальних органів, які призначаються на посади, та їх повноваження на цих посадах припиняються Кабінетом Міністрів України або Президентом України, пропонується визначити Комісію з питань вищого корпусу державної служби, а для голів та членів незалежних державних колегіальних органів, таких як Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, Центральна виборча комісія, Рахункова палата, – постійні комісії з питань етики (дисципліни), які передбачається утворити з певної кількості членів названих органів (п. 3 пояснювальної записки).

У зв'язку із пропозиціями законопроекту щодо механізмів притягнення членів державних колегіальних органів до дисциплінарної відповідальності слід зазначити, що особливості їх статусу зумовлені тим, що суб'єктом призначення/звільнення їх членів в окремих випадках (наприклад, Рахункова палата, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, Центральна виборча комісія) є Президент України та Верховна Рада України. Здійснення процедури дисциплінарного провадження, очевидно, не може належати до компетенції глави держави та парламенту (повноваження яких вичерпно зазначені у Конституції України) і вимагає залучення інших структур. Крім того, оскільки виключне право припинення повноважень членів цих колегіальних органів також належить Президенту України (наприклад, щодо частини членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення) та Верховній Раді України (наприклад, щодо членів Рахункової палати), то результати дисциплінарного провадження не мають вирішального значення для прийняття рішення про звільнення згаданих осіб.

Водночас, запропоноване у проекті відсилання до норм законодавства про працю також не є, на наш погляд, раціональним, адже ретельне дотримання чинних норм трудового законодавства при здійсненні дисциплінарних проваджень по відношенню до зазначеної вище категорії осіб виглядає досить проблематичним. Зокрема, не є зрозумілими зміст та обсяг компетенції дисциплінарних комісій, про які йдеться у проекті, правила їх діяльності. Також

неясно, про застосування яких заходів стягнення йдеться, незрозумілий порядок їх накладення тощо (конкретні приклади таких недоліків наведені нижче у цьому висновку).

Наведені міркування дозволяють дійти висновку, що застосування дисциплінарної відповідальності до членів державних колегіальних органів у наведених випадках вимагає конструювання досить складних спеціальних правил притягнення до такої відповідальності, ефективність/результативність яких викликає істотний сумнів.

Тому, на наш погляд, доцільно розглянути можливість відмови від застосування дисциплінарної відповідальності до згаданих осіб та передбачити у законодавстві інші механізми усунення членів державних колегіальних органів з посад у випадках, передбачених ч. 2 ст. 65-1 Закону України «Про запобігання корупції».

3. У проекті пропонується передбачити, що «у разі набрання законної сили судовим рішенням, відповідно до якого Голову або члена Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку притягнуто до відповідальності за корупційне правопорушення або правопорушення, пов'язане з корупцією, однак судом не накладено стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, пов'язаними з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, Голова або член Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку (далі – НКЦПФР) підлягає притягненню до дисциплінарної відповідальності на підставі частини другої статті 65¹ Закону України «Про запобігання корупції» у порядку, визначеному Кодексом законів про працю України. Дисциплінарне провадження щодо Голови або члена Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку здійснює Комісія з питань вищого корпусу державної служби» (зміни до ст. 6 Закону України «Про державне регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків»).

У наведеному вище приписі проекту зазначено, що Голова або член НКЦПФР підлягає притягненню до дисциплінарної відповідальності на підставі ч. 2 ст. 65¹ Закону України «Про запобігання корупції» у порядку, визначеному Кодексом законів про працю України (далі – КЗпП). Вважаємо, що реалізація дисциплінарного провадження у даному випадку викликатиме істотні складнощі на практиці. Адже приписи КЗпП не встановлюють передбачених у ч. 2 ст. 65¹ Закону України «Про запобігання корупції» підстав для застосування дисциплінарного стягнення, зокрема, у вигляді звільнення (ст. ст. 40, 41 КЗпП).

Крім того, у наведеному приписі проекту не визначено, який суб'єкт має застосовувати дисциплінарне стягнення у вигляді догани або звільнення (ч. 1 ст. 147 КЗпП) за результатами дисциплінарного провадження. Адже відповідно до ст. 40-41 КЗпП трудовий договір може бути розірваний *власником або уповноваженим ним органом*. Проте згідно зі ст. 6 Закону України «Про державне регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків» Голова та члени НКЦПФР звільняються з посад Президентом України шляхом видання відповідного указу.

Аналогічні по суті зауваження щодо складнощів застосування КЗпП та відсутності визначеності щодо суб'єкта застосування дисциплінарних стягнень можуть бути висловлені щодо змін до ч. 7 ст. 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», ч. 4 ст. 20 Закону України «Про телекомунікації», п. 8 ч. 7 ст. 20 Закону України «Про Рахункову палату», ч. 5 ст. 8 Закону України «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення», п. 10 ч. 4 ст. 30 Закону України «Про Центральну виборчу комісію».

4. У новій редакції п. 9 ч. 15 ст. 7 Закону України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» передбачено, що «Голова, член Уповноваженого органу підлягає притягненню до дисциплінарної відповідальності на підставі частини другої статті 65¹ Закону України «Про запобігання корупції» у порядку, визначеному *КЗпП*. Дисциплінарне провадження щодо Голови, члена Уповноваженого органу здійснює Комісія з питань вищого корпусу державної служби».

Разом з тим, відповідно до ч. 5 ст. 7 згаданого Закону Голова, член Уповноваженого органу є державними службовцями і несуть дисциплінарну відповідальність у порядку, передбаченому Законом України «Про державну службу в Україні», тому посилення на КЗпП у даному випадку виглядає недоречним.

5. Відповідно до оновленої ч. 5 ст. 8 Закону України «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення» «дисциплінарне провадження щодо члена Національної ради здійснює постійна комісія з питань етики, до якої входять не менше трьох членів Національної ради. Положення про постійну комісію з питань етики Національної ради затверджується рішенням Національної ради».

Запропонований підхід викликає істотний сумнів в неупередженості та безсторонності згаданої комісії з питань етики, яка має здійснювати дисциплінарне провадження щодо своїх колег (в окремих випадках ними можуть виявитись члени цієї ж комісії).

Аналогічні міркування стосуються також нових приписів ч. 4 ст. 20 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» щодо утворення постійної дисциплінарної комісії з членів Центральної виборчої комісії та нових приписів ч. 7 ст. 20 Закону України «Про Рахункову палату» щодо утворення комісії з питань етики.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: О. Мельник, Є. Корнієнко



САС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЙВНА
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000008BF77900E1514902
Дійсний до: 28.05.2022 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 16/03-2021/379691 від 06.12.2021



747706