



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРАВОСУДДЯ

В И С Н О В О К

щодо проекту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань очищення влади (реєстр. № 2695 від 21 квітня 2015 року)

За дорученням Голови Верховної Ради України від 22 квітня 2015 року Комітет Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя розглянув на своєму засіданні 27 січня 2016 року (протокол № 40) проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань очищення влади (реєстр. № 2695 від 21 квітня 2015 року), поданий народними депутатами України Соболевим Є.В., Ємцем Л.О., Алексєєвим І.С. та іншими (далі – Законопроект).

Згідно з пояснювальною запискою до Законопроекту він розроблений з метою вдосконалення законодавства України у сфері очищення влади, враховуючи зауваження та пропозиції державних органів, відповідальних за проведення перевірки, та з метою приведення його у відповідність до міжнародних стандартів, враховуючи проміжний висновок № 788/2014 Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії) щодо Закону України «Про очищення влади».

Законопроектом вноситься низка суттєвих змін до Закону України «Про очищення влади», Кодексу України про адміністративні правопорушення, Законів України «Про відновлення довіри до судової влади», «Про запобігання корупції», «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори Президента України».

Запропоновані зміни стосуються сфери застосування Закону, посад, щодо яких здійснюються заходи з очищення влади, критеріїв очищення влади, механізму проведення перевірок, державного органу, відповідального за проведення перевірок.

Законопроектом з метою уникнення неправильного тлумачення норм Закону стосовно посад, щодо яких застосовуються заходи з очищення влади деталізується сфера застосування, а саме – його положення застосовуються до посадових, службових осіб державних органів, органів місцевого самоврядування, в тому числі посадових осіб в їх апаратах та секретаріатах,

крім того, норми Закону не застосовуються до осіб, народжених після 1 січня 1996 року.

Експертами Венеціанської комісії висловлено зауваження щодо органу, відповідального за проведення заходів з очищення влади (люстрації) в Україні. Було зауважено, що такий орган має бути наділений ширшим колом повноважень та мати більше незалежності у своїй діяльності. З метою приведення процесу очищення влади (люстрації) у відповідність із міжнародними стандартами законопроектом пропонується створити, виходячи із кола повноважень, центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом. Незалежність такого органу гарантується спеціальним статусом, особливим порядком призначення голови такого органу – Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України за погодженням комітетом Верховної Ради України, до відання якого належать питання боротьби з корупцією.

Законопроектом пропонується вдосконалити механізм проведення перевірок, що дозволить заощадити кошти Державного бюджету та зменшити навантаження на державні органи, зокрема щодо завершеності у часі перевірки декларацій, яка буде здійснювати до січня 2017 року. Також, Законопроектом пропонується узгодити положення Законів України «Про очищення влади» та «Про протидію корупції» в частині проведення відповідних перевірок.

Крім того, враховуючи практику європейських держав щодо люстрації виборних посад, Законопроектом пропонується додати положення, які зобов'язують кандидатів у народні депутати та на посаду Президента, заявити про застосування до них заборон, передбачених Законом України «Про очищення влади» з метою інформування виборців.

Розглядаючи Законопроект, Комітет з питань правової політики та правосуддя бере до уваги Проміжний висновок Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) щодо Закону України «Про очищення влади», схвалений Венеціанською Комісією на її 101-й Пленарній сесії (м. Венеція, 12-13 грудня 2014 року) та Остаточний висновок Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) щодо Закону України «Про очищення влади», схвалений Венеціанською Комісією на її 103-му пленарному засіданні (м. Венеція, 19–20 червня 2015 року).

Експерти Венеціанської Комісії, зокрема, вказали, що люстрація не є порушенням прав людини як таких, а демократична держава вправі вимагати від державних службовців бути лояльними до конституційних принципів, на яких вона заснована. Водночас, вони відмітили, що Закон України «Про очищення влади» містить кілька серйозних недоліків і потребує перегляду (пункти 102, 104 Проміжного висновку).

Як у Проміжному, так і в Остаточному висновках Венеціанська комісія наголосила, що з метою дотримання прав людини, верховенства права та демократії люстрація повинна встановити справедливий баланс між захистом

демократичного суспільства, з одного боку, та захистом індивідуальних прав, з іншого боку. Комісія також звернула увагу на деякі недоліки Закону України «Про очищення влади», що належать до персональної сфери застосування Закону (необхідність обмежити люстрацію найважливішими посадами у державі тощо), елементу часу (два періоди заборони тощо), управління процесом люстрації (децентралізована процедура, відсутність незалежного органу тощо) і процесуальних гарантій (індивідуалізована відповідальність, захист персональних даних осіб, які підлягають люстрації, можливість судового оскарження тощо).

Венеціанська комісія звернула увагу на такі основні моменти:

- a) Захист нового демократичного режиму від еліт попереднього недемократичного режиму та боротьба з корупцією є цінними й законними політичними цілями. Однак їх навряд чи можна досягнути за допомогою одних і тих же засобів. Заборона обіймати публічні посади впродовж визначеного (спільного для всіх) періоду повинна застосовуватися до тих, хто належить до першої категорії. Частина восьму статті 3 Закону України «Про очищення влади» слід перемістити до Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» або ж переглянути для забезпечення індивідуалізації. Забороняючи обіймати публічні посади у зв'язку з порушеннями, виявленими у фінансових даних, слід ураховувати характер і ступінь цих порушень. Заборона, застосована на підставі Закону України «Про очищення влади», не повинна бути неспіврозмірною санкції у формі позбавлення права обіймати певні посади, що може бути застосована відповідно до Кримінального кодексу.
- b) Звичайні судді мають бути вилучені з частини четвертої статті 2 та підпадати виключно під дію Закону України «Про відновлення довіри до судової влади України».
- c) Частина одинадцяту та дванадцяту статті 2 слід виключити, оскільки вони недоречні й уводять в оману. Заборона обіймати публічні посади не заважає окремим особам перебувати в якості кандидатів на зайняття будь-якої посади.
- d) Саме українська влада має визначитися стосовно того, чи всі посади, перераховані в частинах першій і другій статті 3, відігравали видну роль у зловживанні владою режимом Януковича у 2010–2014 роках або під час подій Майдану на рубежі 2013–2014 років. При цьому вона повинна брати до уваги конкретну ситуацію в Україні, водночас уважаючи, що «якщо організація вчинила серйозні порушення прав людини, її член, співробітник або уповноважений вважається таким, що залучався до цих порушень, обіймаючи високу посаду в цій організації» (п. "h" Керівних принципів щодо відповідності люстраційних законів та подібних адміністративних заходів вимогам держави, що базується на принципі верховенстві права 1996 року).

- е) Частини п'ята та шоста статті 3 повинні уточнювати, що відповідне судове рішення повинно відноситися до самого діяння, за яке відбувається дискваліфікація.
- ф) Люстрацією слід керувати централізовано. Якщо підтримується децентралізована процедура, компетенція виконавчого органу повинна бути посилена (або уточнена). Найголовніше, що орган виконавчої влади повинен служити як орган адміністративного нагляду, відкритий для скарг осіб, які підлягають люстрації. Адміністративний розгляд не повинен бути заміною судовому розгляду, що повинен проводитися якомога оперативніше.

Водночас, Законопроект не в повній мірі враховує зазначені рекомендації щодо поліпшення Закону України «Про очищення влади».

Законопроектом перелік посад, які підпадають під дію Закону, лише розширюється, тоді, як Венеціанська комісія пропонувала необхідність його перегляду для застосування тільки до тих посад, які дійсно можуть становити значну загрозу для прав людини та демократії.

Крім того, запропонованим новим пунктом 12 частини першої статті 2 Закону пропонується поширити його дію на кандидатів у народні депутати України та інші виборні посади. Проте, як зазначала Венеціанська комісія, люстрація не повинна застосовуватися до виборних посад. Також Законопроектом пропонується виходити не з факту зайняття посади у певний період, а щодо майбутніх кандидатів на відповідні посади. Крім того, запропоновані Законопроектом зміни до виборчого законодавства визначають лише питання подання кандидатом відповідної заяви та результатів надання кандидатом недостовірних відомостей і не містять визначення суб'єкта та інших механізмів люстраційної перевірки.

Передбачені Законопроектом процедури очищення влади у частині проведення перевірки відповідності майнового стану особи поданим нею у декларації відомостям по суті дублюють існуючі механізми спеціальної перевірки та фінансового контролю, що визначені Законом України «Про запобігання корупції».

Законопроектом пропонується внесення змін до процедури (у тому числі строків) початку і проведення люстрації. Водночас, люстрація, що проводиться за чинним Законом щодо більшості визначених ним суб'єктів вже розпочата, а по деяких вже і завершена. Натомість, Законопроектом не визначається дія відповідних положень, що пропонується змінити, в часі коло осіб, на яких ці зміни не розповсюдяться.

Законопроект також містить інші недоліки як концептуального, так і технічного характеру.

На підставі викладеного вище, Комітет вирішив:

1. Рекомендувати Верховній Раді України проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань очищення влади (реєстр. № 2695 від 21 квітня 2015 року), поданий народними депутатами

України Соболевим Є.В., Ємцем Л.О., Алексєєвим І.С. та іншими, за результатами розгляду в першому читанні повернути суб'єктам права законодавчої ініціативи на доопрацювання.

2. Доповідачем від Комітету з цього питання під час розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України визначити голову підкомітету з питань законодавчого забезпечення діяльності Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади та статусу і діяльності політичних партій, громадських об'єднань Новак Н.В.

Голова Комітету

Р.П. КНЯЗЕВИЧ