



# 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 Закону України «Про очищення влади» та інших законодавчих актів України (реєстр. № 2040 від 5 лютого 2015 року)**

За дорученням Голови Верховної Ради України від 8 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 Закону України «Про очищення влади» та інших законодавчих актів України (реєстр. № 2040 від 5 лютого 2015 року), поданий народним депутатом України Папієвим М.М. (далі – Законопроект).

Згідно з пояснювальною запискою до Законопроекту він розроблений з метою подолання значних недоліків Закону України «Про очищення влади», а також недопущення до участі в управлінні державними справами осіб, які своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю призвели до створення передумов для настання суспільно резонансних подій з листопада 2013 року по квітень 2014 року. Також, метою Законопроекту є захист прав, свобод та інтересів громадян України, на яких може несправедливо розповсюджувати свою дію Закон України «Про очищення влади» в редакції від 1 лютого 2015 року.

Законопроект передбачає внесення змін до Закону України «Про очищення влади», а саме викладення його в новій редакції (передбаченій цим законопроектом). Зокрема пропонується назвати нову редакцію Закону «Закон України «Про люстрацію в Україні». Також пропонується внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо забезпечення ефективності вказаного законопроекту.

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 урахувати 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) Частини 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).

- e) Частини п'ята та шоста статті 3 повинні уточнювати, що відповідне судове рішення повинно відноситися до самого діяння, за яке відбувається дискваліфікація.
- f) 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». Крім того, окремі його положення, зокрема, які визначають засади створення та діяльності відповідного Уповноваженого органу – Національного люстраційного комітету України, мають ознаки неконституційності.

Відповідно до частини другої статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Повноваження (права та обов'язки) Президента України встановлюються виключно Конституцією України. На цю обставину в своїх рішеннях неодноразово звертав увагу Конституційний Суд України. Зокрема, у підпункті 3.1. пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 7 липня 2009 року № 17-рп/2009 (справа про конституційно встановлену процедуру набрання чинності законом) Конституційний Суд України зазначив, що як вбачається з пункту 31 частини першої статті 106 Конституції України, в якому передбачено здійснення Президентом України й інших, крім перелічених у цій статті, повноважень, визначених Конституцією України, законами України не можуть встановлюватися будь-які повноваження глави держави, за винятком тих, що визначені Конституцією України, як і певні обмеження цих повноважень, оскільки вони також повинні закріплюватися безпосередньо Конституцією України.

Натомість, Законопроектом пропонується уповноважити главу держави приймати акти, якими вводяться в дію рішення Уповноваженого органу; затверджувати Положення про Національний люстраційний комітет України. Крім того, передбачене пунктом 28 частини першої статті 106 Конституції

України повноваження Президента України щодо створення у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб реалізується Президентом України на власний розсуд або за прямим приписом Конституції України. У той же час, Законопроект зобов'язує Президента України створити не передбачений Конституцією України орган.

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

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України надало низку зауважень до Законопроекту, у тому числі щодо невідповідності його окремих положень Конституції України, та вважає, що за результатами розгляду в першому читанні цей Законопроект доцільно повернути його суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання.

На підставі викладеного вище, Комітет вирішив:

1. Рекомендувати Верховній Раді України проект Закону про внесення змін до Закону України «Про очищення влади» та інших законодавчих актів України (реєстр. № 2040 від 5 лютого 2015 року), поданий народним депутатом України Папієвим М.М., за результатами розгляду відхилити.

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**