

## **Порівняльна характеристика Концепції реформування системи запобігання корупції в Україні та проекту Закону «Про люстрацію в Україні».**

### **I. Огляд відповідних положень Концепції**

Концепцією пропонується створити Національну комісію з питань запобігання корупції (Комісія). Серед задач, які покладаються на Комісію, є такі:

- 1) здійснення перевірки правильності і повноти заповнення декларацій про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру;
- 2) моніторинг способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- 3) зберігання і оприлюднення декларацій шляхом ведення Єдиного державного реєстру декларацій; і
- 4) вжиття заходів для притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні корупційних правопорушень.

Для реалізації цих функцій Комісії пропонується надати такі повноваження:

- 1) ініціювати проведення службових розслідувань;
- 2) отримувати письмові пояснення від осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, щодо достовірності і повноти відомостей, зазначених у деклараціях;
- 3) витребувати від органів державної влади і місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб інформації і документів;
- 4) право вільного доступу до баз даних органів виконавчої влади (органів податкової і митної служби, ДАІ, державної реєстраційної служби, Міністерства юстиції тощо) і
- 5) звертатися до суду із позовами про стягнення в дохід держави майна, вартість якого суттєво перевищує законні доходи посадової особи.

Для підвищення ефективності у досягненні зазначених завдань пропонується внести зміни до існуючого режиму декларування майна, доходів і витрат посадовими особами. Зокрема, пропонується:

- 1) подавати декларації не лише при вступі на посаду і щорічно, але й при звільненні з посади і протягом року після звільнення;
- 2) покладення на посадову особу зобов'язання інформувати Комісію, протягом 10 днів, про придбання майна або отримання коштів, які перевищують її тримісячний розмір оплати праці;
- 3) розширити обсяг декларування за рахунок відомостей щодо приватних інтересів (конфлікту інтересів) посадової особи;
- 4) розширити обсяг декларування шляхом включення до об'єктів декларування витрат у сумі місячного розміру заробітної плати декларанта; і
- 5) подавати декларації в електронному вигляді.

### **II. Огляд відповідних положень законопроекту «Про люстрацію» за антикорупційним критерієм**

В основу запропонованої АПУ концепції антикорупційної люстрації покладений принцип, відповідно до якого посадові особи або судді є несумісними із виконанням державної функції, якщо вони або члени їх сімей підтримують стиль життя, який вони не можуть собі дозволити за рахунок легальних джерел доходів.

Наслідком цієї несумісності є включення посадової особи (суді) до відповідного люстраційного списку, внаслідок чого особа підлягає звільненню і неї поширюється обмеження займати посади у державному апараті протягом певного строку. Пропонується встановити цей строк у 10 років.

Заходи з люстрації здійснюються відносно двох категорій осіб:

по-перше, відносно суб'єктів люстрації, які станом на 1 січня 2014 р. займали відповідні посади у державному апараті, і

по-друге, відносно осіб, які після набуття законом чинності претендують на зайняття посад у державному апараті і виборних посад.

Дія закону не поширюється на осіб, які посіли посади у державному апараті між 1 січня 2014 р. і датою набуття закону чинності. Люстрація як акт очищення державної влади від осіб, що себе дискредитували, застосовується лише один раз до посадовців, що займали посади у визначений час у минулому, і до осіб, що претендують на зайняття державних посад. Законопроект не позбавляє кандидатів на виборні посади права бути обраним. Цю санкцію мають застосувати виборці шляхом голосування.

Хоча ідеологія проведення люстраційної перевірки щодо цих двох категорій посад є однаковою, механізм перевірки і наслідки є різними.

Люстраційний комітет має три роки для створення інфраструктури люстраційної перевірки і для завершення перевірки посадових осіб першої категорії. Наслідки цієї прискіпливої перевірки є доволі суворі: звільнення і позбавлення права обіймати посади протягом 10 років. На перевірку другої категорії посадових осіб відводиться 30 днів, її наслідком є відмова у допуску до державної служби і трирічна заборона на повторну спробу працевлаштуватися на державній службі.

Відтак, предмет регулювання Концепції і законопроекту збігаються в двох площинах:

по-перше, в питаннях перевірки декларацій осіб, що претендують на зайняття посад у державному апараті, і

по-друге, в питаннях створення інфраструктури перевірки задекларованих даних.

### **III. Переваги законопроекту перед Концепцією**

На наш погляд створення двох органів із дублюючими повноваженнями є недоречним. Тому, будемо вдячні, якщо Міністерству юстиції підтримає наш законопроект з огляду на його переваги, про які йдеться далі.

**1.** Законопроект запроваджує люстраційну декларацію, в якій суб'єкт люстрації повинен якісно по-новому розкрити інформацію про свій майновий стан. Ось перелік основних відмінностей між люстраційною декларацією і існуючою декларацією про майновий стан:

- 1) до люстраційної декларації має додаватись звіт про оцінку ринкової вартості широкого кола об'єктів декларування, включаючи ті, яким суб'єкт люстрації або члени його сім'ї фактично користуються на підставі договорів оренди або без будь-якої правової підстави;
- 2) крім предметів нерухомості і транспортних засобів, якими володіє або користується суб'єкт люстрації або член його сім'ї ринковій оцінці підлягають корпоративні права, якими суб'єкт люстрації або член його сім'ї володіє прямо або опосередковано в українських або іноземних компаніях;
- 3) декларуванню підлягає майно, яке належить на праві власності «номінальним володільцям» - фізичним або юридичним особам, які придбали майно за рахунок суб'єкту люстрації, який може вирішувати подальшу юридичну долю майна на підставі неформальних домовленостей із номінальним володільцем;
- 4) декларуванню підлягають предмети рухомого майна вартістю понад 10 тис. грн., готівкові кошти, банківські метали, і витрати на споживання послуг вартістю понад 10 тис. грн., які понесені протягом трьох років, що передують даті декларування;
- 5) декларуванню підлягають витрати, понесені під час отримання освіти суб'єктом люстрації або членом його сім'ї за кордоном протягом останніх 10 років, а також витрати, понесені під час перебування за кордоном із туристичною метою протягом трьох років, що передують даті декларування.

Особа вважається такою, що не пройшла люстраційної перевірки, якщо під час перевірки буде встановлено неповнота, недостовірність відомостей, включених до декларації, а також виявлення істотної розбіжності між задекларованим майном і витратами, з одного боку, і доходами, отриманими із легальних джерел, з іншого боку<sup>1</sup>. На відміну від Концепції, проект не передбачає можливості вилучення «надлишків» у дохід держави. Натомість цей факт стає підставою для звільнення особи і для обмеження її права на працевлаштування на державній посаді. На відміну від Концепції, ці наслідки у законопроекті прописані досить чітко. Таким чином, ідеологія законопроекту побудована на тому, що неспроможність довести, що майно набуто із легальних джерел, сама по собі не є злочином, але держава має право відмовити у працевлаштуванні особам, які не можуть надати такі докази. Завдяки цьому підходу автори проекту розраховують на значно більш ефективну дію запропонованих заходів.

Законопроектом встановлюються обмеження на віднесення до складу доходів, отриманих із легальних джерел. Зокрема, виключаються позики отримані від юридичних осіб, які не є фінансовими установами, а також позик від фізичних осіб, які не є членами сім'ї суб'єкту люстрації. Виключаються також доходи, з яких не сплачений податок.

Для суб'єктів люстрації не встановлюється обмежень щодо кількості років, за які вони можуть задекларувати доходи, отримані із легальних джерел. У цьому полягає одна із найважливіших відмінностей від майнової декларації, на підставі якої неможливо зробити висновок щодо співмірності задекларованих даних про майновий стан із легальними джерелами доходів декларанта.

Законопроект не передбачає скасування майнової декларації. Майнова декларація подається кожного року у майбутньому після того як посадовець отримав посаду і за умови проходження попередньої люстраційної перевірки. Таким чином майнова декларація досягає своєї мети аналізу змін, які відбулися у майновому стані посадовця за рік, що минув.

Отже, законопроект вирішує питання очищення державного апарату від негідних осіб на вході до системи, в той час як майнова декларація у тому вигляді, як пропонується Концепцією, навіть не намагається вирішити це завдання.

**2.** Законопроектом впроваджується інфраструктура люстраційних перевірок, люстраційних проваджень і оприлюднення їх результатів.

Окрім 15 членів, Люстраційний комітет також складається із 150 люстраційних інспекторів, які наділені вагомими повноваженнями для здійснення люстраційної перевірки. Як особи, які безпосередньо здійснюють розслідування майнового стану суб'єктів люстрації, інспектори наділяються незалежним статусом і на них поширюються такі самі гарантії як і на членів Комітету. Інспектори призначаються на посаду за наслідками конкурсу, який проводиться за участі Громадської ради Комісії. Слабим місцем Концепції є те, що вона опікується лише статусом 5 членів Комісії і лишає поза увагою осіб, які безпосередньо здійснюватимуть відповідні розслідування: про них у Концепції майже не згадується.

Члени Люстраційного комітету, які призначаються демократично обраною владою, приймають остаточне рішення у люстраційному провадженні, в якому вони засідають у складі колегій, що складаються із трьох членів. У люстраційному провадженні забезпечуються процесуальні права суб'єктів люстрації, які користуються правом надати свої заперечення на результати люстраційної перевірки. Перебіг засідань колегій транслюється у прямому ефірі на сайті Комітету.

**3.** На відміну від Концепції, законопроект пропонує правовий механізм для вирішення питання звільнень суддів та інших осіб, які користуються підвищеним ступенем захисту від

---

<sup>1</sup> Див. п. 4 нижче про контекст, в якому розглядаються «істотні розбіжності» у законопроекті «Про Національне бюро антикорупційних розслідувань».

звільнень порівняно із іншими категоріями посадовців. Зокрема, використовується потенціал такої підстави для звільнення як порушення вимоги про несумісність, яка є універсальною підставою для звільнення будь-якої посадової особи, включаючи суддів. Профільні закони доповнюються положенням про те, що перебування на відповідній посаді є несумісним із зайняттям діяльністю, внаслідок якої особу рішенням Люстраційного комітету включено до списку суб'єктів люстрації, що підлягають звільненню за наслідками люстраційної перевірки. Іншими словами, встановлюється, що посадова особа, стиль життя якої не може бути підтверджений легальними доходами, є несумісною із державною посадою. Вносяться відповідні зміни до Закону України «Про Вищу раду юстиції», на яку покладається обов'язок «прийняти до реагування» матеріали люстраційного провадження щодо судді, визнаного таким, що підлягає звільненню за наслідками люстраційної перевірки, і внести подання на звільнення судді без окремого розгляду цього питання.

**4.** Звертаємо Вашу увагу на те, що в парламенті також зареєстрований законопроект «Про Національне бюро антикорупційних розслідувань» (рег. № 4573). Проектом передбачається, що Національне бюро, з-поміж іншого, проводить відповідно до закону перевірку на добросовісність осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (пункт 3 частини першої статті 17 проекту). Проектом вносяться зміни до Кримінального кодексу України, якими статтю 368-2 (Незаконне збагачення) пропонується викласти у новій редакції. Новою редакцією статті передбачається, що набуття посадовою особою майна у власність (користування), вартість якого значно перевищує її доходи, вважається злочином, за який пропонується встановити відповідальність для найвпливовіших посадових осіб від 5 до 10 років позбавлення волі, із конфіскацією майна.

Розслідування таких злочинів пропонується покласти на Бюро. Предмет і обсяг перевірки на добросовісність не визначені, в проекті міститься посилання на інший закон, який повинен врегулювати ці питання. Ми розуміємо, що під добросовістю розуміється підтримання способу життя, який відповідає офіційним доходам, тобто знов маємо перехрестя предметів регулювання.

Таким чином, підстава для того, що ми називаємо люстрацією, стає злочином, розслідування якого входить до компетенції Бюро.

Цей підхід має ті самі недоліки, про які йшлося вище, а саме – встановлення відповідальності за досить невизначений склад злочину. Зокрема, не визначений такий суттєвий компонент складу злочину як вартість майна, яке набувається посадовою особою. Чи це сума, формально визначена у договорі купівлі-продажу, чи це ринкова вартість майна? Якщо ринкова, то хто і в якому порядку її визначатиме? Чи враховані послуги (скажімо, поліпшення нерухомості, відпочинок або навчання за кордоном)? Повна невизначеність у питанні періодів, які порівнюються. Доходи, отримані за який саме період можуть використовуватись для порівняння? Чи враховуються доходи членів сім'ї? Чи можна включати до складу доходів позику від «друга»? Усі ці нагальні питання залишаються без відповіді.

Однак найголовніше це те, що рівень спротиву, який здійснюватимуть підозрювані у цьому злочині, а також відповідачі за позовами про конфіскацію майна, буде значно вищий, ніж рівень спротиву люстраційним зусиллям за нашим законопроектом, а отже ефективність і результативність заходів – значно нижчою. Про це свідчить досвід інших країн, зокрема таких як Румунія, де у 2007 році без жодного відчутного успіху була запроваджена конфіскація «надлишків»<sup>2</sup>.

**5.** Останнє, але найголовніше. Законопроект «Про люстрацію» за антикорупційним критерієм є відповіддю на вимоги суспільства про необхідність люстрації посадовців, які

---

<sup>2</sup> OECD (2011), Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption, OECD Publishing.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264095281-en>, стор. 117 і далі.

перебували при владі в епоху, коли корупція у державному апараті в Україні досягла нечуваних масштабів.

Разом з тим, альтернативні законопроекти про люстрацію, що зареєстровані на цей час у парламенті, на жаль, не спираються на Конституцію, оскільки в основу цих проектів покладено уявлення про те, що люстрація – це політико-правовий акт, яким держава притягує до колективної відповідальності категорії посадових осіб за належність цих осіб до певних посад під час перебування при владі В. Януковича. Ці пропозиції суперечать частині третій статті 60 Конституції, відповідно до якої «юридична відповідальність особи має індивідуальний характер». Вони також суперечать статті 126 Конституції, яка встановлює підстави для звільнення суддів.

Вірогідність знаходження у парламенті конституційної більшості депутатів, яка погодиться із вилученням із Конституції зазначених статей є мінімальною. Відтак внесені до парламенту законопроекти про люстрацію будуть відхилені як такі що суперечать Конституції, і вимога суспільства про люстрацію залишиться без відповіді, внаслідок чого авторитет влади зазнає вагомих втрат.

З іншого боку, проведення люстрації за антикорупційним критерієм підтримується рішучою більшістю українців. За даними дослідження соціологічної групи «Рейтинг»<sup>3</sup>, більшість опитаних визначили основним критерієм люстрації в Україні причетність до корупційних схем (54 %). Люстрація за антикорупційним критерієм не порушує Конституцію, оскільки підставою для звільнення є індивідуальна перевірка кожного суб'єкту люстрації.

Отже, запропонований нами законопроект дає відповіді на багато запитань і вбирає до себе найкращий європейський досвід впровадження систем декларування майнового стану посадовців.

**Виходячи з викладеного, просимо** розглянути питання виключення з компетенції Комісії і Національного Бюро питань перевірки способу життя посадовців і включення замість цього до Концепції посилання на:

- спеціальний закон про люстрацію за антикорупційним критерієм, який поширюватиметься не лише на осіб, які претендують на зайняття посад у майбутньому, але також (і перш за все) на осіб, які посідали посади станом на початок 2014 року;
- Люстраційний комітет як центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом, наділений повноваженнями виключно з питань перевірки люстраційних декларацій і вжиття заходів, що ведуть до звільнення осіб, які не пройшли люстраційну перевірку, і до обмеження їх у праві на зайняття посад на державній службі.

Вважаємо, що після того як Люстраційний комітет виконає завдання із перевірки посадовців епохи Януковича, він може змінити назву на *Комітет з питань перевірки посадовців на добросовісність*<sup>4</sup> і продовжувати здійснювати функцію перевірки не лише тих, хто претендує на зайняття посад, але й тих посадовців, які щорічно звітують про свій майновий стан. Відтак крім первинної декларації, Комітет перевірятиме щорічні декларації і здійснюватиме інші функції щодо декларацій, які зараз пропонується закріпити за Комісією. Важливо відзначити, що незалежно від того, яка з концепцій отримає підтримку парламенту, розмежування первинної декларації і щорічної декларації повинно зберегтись у будь-якій конфігурації антикорупційних зусиль суспільства.

<sup>3</sup> [http://ratinggroup.com.ua/upload/files/RG\\_ICPS\\_UA\\_042014\\_press.pdf](http://ratinggroup.com.ua/upload/files/RG_ICPS_UA_042014_press.pdf), стор. 9

<sup>4</sup> Органи з такою назвою і з такими самими повноваженнями існують у багатьох країнах Європи