



До реєстр. № 2559
від 09.12.2019

ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань Регламенту, депутатської етики
та організації роботи Верховної Ради України

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел./факс: 255-49-56 E-mail: k_reglam@rada.gov.ua

№ 04-28/3-173/67373 (99631)

" 4 " червня 2020р.

ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо протидії дискримінації та дотримання норм етики народними депутатами України», внесений народними депутатами України Бардіною М.О., Забуранною Л.В. та іншими (всього 25 підписів) (реєстр. № 2559 від 09.12.2019)

Комітет на засіданні 3 червня 2020 року (протокол № 38) розглянув за дорученням Голови Верховної Ради України Разумкова Д.О. від 10 грудня 2019 року проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо протидії дискримінації та дотримання норм етики народними депутатами України», внесений народними депутатами України Бардіною М.О., Забуранною Л.В. та іншими (всього 25 підписів) (реєстр. № 2559 від 09.12.2019), висновок Комітету з питань бюджету (лист від 07.02.2020 № 04-13/8-225 (30841), висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України від 17 лютого 2020 року № 16/3-155/2559 (38804).

Метою законопроекту, як зазначено в пояснювальній записці до нього, «є протидія дискримінації під час пленарних засідань, засідань комітетів Верховної Ради України та в цілому під час здійснення народним депутатом України своїх повноважень, а також посилення дотримання народними депутатами України дисципліни та норм етики» шляхом внесення зміни до статей 51 та 52 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України «Про Регламент Верховної Ради України», до частини другої статті 44 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» та доповнити новою частиною четвертою статтю 8 Закону України «Про статус народного депутата України».

Вказаний законопроект включено до другого розділу порядку денного третьої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання (Постанова Верховної Ради України від 04.02.2020 № 485-ІХ), як такий щодо якого головний комітет здійснює підготовку і доопрацювання для розгляду в першому читанні.

Відповідно до частини четвертої статті 93 Регламенту Верховної Ради України та предмета відання Комітету, затвердженого Постановою Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання» від 29 серпня 2019 року № 19-IX, зазначаємо, що проект Закону України (реєстр. № 2559) внесено на реєстрацію згідно з частиною першою статті 89, частиною другою статті 90 та частинами першою, другою і шостою статті 91 Регламенту Верховної Ради України, за підписом осіб, які мають право законодавчої ініціативи, разом з проектом постанови, яку пропонується Верховній Раді України прийняти за результатами його розгляду, пропозицією щодо кандидатури доповідача на пленарному засіданні, пояснювальною запискою, порівняльною таблицею та електронним файлом.

Водночас, при оформленні законопроекту допущено деякі неточності техніко-юридичного характеру, а саме: авторами законопроекту пропонується внести зміни до Закону України «Про комітети Верховної Ради України» (Відомості Верховної Ради України 1995 року № 19, ст.134), проте, чинний Закон України діє в редакції Закону № 3277-IV від 22.12.2005 (Відомості Верховної Ради України, 2006, № 17, ст.146). Крім цього, чинний Закон України «Про статус народного депутата України» діє в редакції Закону 2328-III від 22.03.2001 (Відомості Верховної Ради України, 2001, № 42, ст. 212).

Комітет зазначив, що законопроект складається з чотирьох розділів, які нумеруються арабськими цифрами. В першому – третьому розділах викладені зміни до Регламенту Верховної Ради України, законів України «Про комітети Верховної Ради України», «Про статус народного депутата України», а у четвертому – положення щодо набрання законом чинності, а відповідно до Правил оформлення проектів законів та додержання основних вимог законодавчої техніки (Методичні рекомендації) законопроекти про внесення змін до законодавчих актів мають специфічну структуру: розділи, пункти, підпункти та абзаци. Крім того, відповідно до припису абзацу восьмого підпункту 3 пункту 2.1. розділу 2 Правил розділи, як правило, нумеруються римськими цифрами.

Автори законопроекту пропонують внести зміни до Регламенту Верховної Ради України, а саме:

- частину другу статті 51 (Дотримання дисципліни та норм етики народними депутатами на пленарному засіданні) після слів «закликати до незаконних дій» доповнити словами «вживати висловлювання або вчиняти діяння (дії чи бездіяльність), які містять ознаки дискримінації.»;

- у частині четвертій статті 51 передбачити, що народний депутат України на пленарному засіданні не повинен вживати висловлювання, які містять ознаки дискримінації;

- у частині п'ятій статті 51 передбачити, що народний депутат України, депутатська фракція (депутатська група), на адресу яких були виголошені образливі слова, не повинен вживати висловлювання, які містять ознаки дискримінації, або щодо яких були вчинені дії чи бездіяльність, що містять ознаки дискримінації, а також доповнити новим реченням такого змісту: «Таке

рішення не позбавляє народного депутата, на адресу якого були виголошені слова, вчинені дії чи бездіяльність, які містять ознаки дискримінації, права на звернення за захистом своїх порушених прав у порядку, передбаченому Законом України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні»;

- у частині першій статті 52 (Дотримання дисципліни та норм етики промовцями на пленарному засіданні) після слів «вживати образливих висловлювань,» та перед словами «непристойних слів,» додати слова «висловлювань, які містять ознаки дискримінації,».

Крім цього, пропонується внести зміни до частини другої статті 44 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» (Порядок проведення засідань комітетів), доповнивши новим абзацом такого змісту: «Народні депутати та особи, присутні на засіданні комітету, не повинні перешкоджати викладенню або сприйняттю виступів (вигуками, оплесками, вставанням, розмовами по мобільному телефону тощо), вживати образливі висловлювання та непристойні слова, закликати до незаконних дій, вживати висловлювання або вчиняти діяння (дії чи бездіяльність), які містять ознаки дискримінації», а також передбачити, що у разі порушення, зокрема, народними депутатами України, присутніми на засіданні, порядку проведення засідання чи перешкоджання проведенню засідання комітету за рішенням комітету такі народні депутати України можуть бути видалені з приміщення, де проводиться засідання комітету.

Також, ініціатори внесення законопроекту пропонують доповнити статтю 8 Закону України «Про статус народного депутата України» новою частиною четвертою такого змісту: «4. Народний депутат не повинен вчиняти діяння (дії або бездіяльність), які є дискримінаційними щодо особи та/або групи осіб за їх ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовними або іншими ознаками».

По суті правового змісту законопроекту Комітет зазначив таке.

Положення статті 19 Конституції України передбачають, що 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.

Відповідно до частини п'ятої статті 83 Конституції України порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України.

Повноваження народного депутата України визначаються Конституцією та законами України (частина четверта статті 76 Конституції України). При виконанні своїх повноважень народний депутат України керується Конституцією України, законами України та загальновизнаними нормами моралі (частина третя статті 1 Закону України «Про статус народного депутата України»).

Згідно з частиною першою статті 80 Конституції України народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або

висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образи чи наклеп.

У статті 8 Закону України «Про статус народного депутата України» передбачено основні вимоги щодо депутатської етики, зокрема, неприпустимість використання депутатського мандата всупереч правам і свободам людини і громадянина.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» дискримінація – це ситуація, за якої особа та/або група осіб за їх ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовними або іншими ознаками, які були, є та можуть бути дійсними або припущеними (далі – певні ознаки), зазнає обмеження у визнанні, реалізації або користуванні правами і свободами в будь-якій формі, встановленій цим Законом, крім випадків, коли таке обмеження має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними.

Комітет зауважив, що пропонуючи новели, зокрема, в статтях 51, 52 Регламенту Верховної Ради України та у статті 44 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» положення щодо протидії дискримінації, автори законопроекту (реєстр. № 2559) не передбачають спосіб, критерії та осіб, які мають встановлювати чи визначати «ознаки дискримінації», дії чи бездіяльність: чи то народні депутати України, головуючий на пленарному засіданні, а чи представники засобів масової інформації (за аналогією з положеннями частини третьої статті 47 Регламенту Верховної Ради України).

Комітетом взято до уваги зауваження Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України в якому, зокрема, зазначено, що «При цьому у законодавстві України немає відповіді на запитання, що слід вважати «висловлюваннями, які містять ознаки дискримінації», чи «діяннями, які містять ознаки дискримінації». З огляду на це оцінка тих чи інших висловлювань та діянь на предмет наявності у них ознак дискримінації і, відповідно, застосування до народних депутатів санкцій (наприклад, у вигляді видалення з засідання комітету, позбавлення права брати участь у пленарних засіданнях) буде мати суб'єктивний характер. Водночас Головне управління не вважає правильною ідею по суті прирівняти порушення народними депутатами норм дисципліни та етики під час участі у пленарних засіданнях та засіданнях комітетів до висловлювань чи дій дискримінаційного характеру, оскільки ці два види правопорушень є різними за своєю суттю».

Запропоновані зміни до статті 44 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», якими пропонується передбачити, що народного депутата України може бути видалено з приміщення, де проводиться засідання комітету, у разі порушення порядку проведення засідання чи перешкоджання проведенню засідання комітету, варто розглядати в контексті організації, повноважень та порядку діяльності комітетів Верховної Ради України, які визначаються Конституцією України, законами України «Про комітети Верховної Ради

України», «Про статус народного депутата України», іншими законами України, Регламентом Верховної Ради України та постановами Верховної Ради України.

Народний депутат України, відповідно до положень частин першої та другої статті 10 Закону України «Про статус народного депутата України», може брати участь у роботі будь-якого органу Верховної Ради України з правом дорадчого голосу, якщо інше не передбачено законом, та реалізує на засіданнях Верховної Ради України та в роботі її органів надані йому права відповідно до Конституції України, цього та інших законів України. При цьому, порядок здійснення повноважень народних депутатів України в органах Верховної Ради України визначається Конституцією України, цим та іншими законами України (частина третя статті 14 зазначеного Закону).

Частинами п'ятою та шостою статті 10 Закону України «Про статус народного депутата України» визначено, що голосування та позиція, висловлена народним депутатом України в роботі Верховної Ради України та її органів, не може бути предметом розгляду у Верховній Раді України та її органах.

Комітет зауважив, що автори законопроекту не визначають, в який спосіб та хто має забезпечувати виконання рішення комітету щодо видалення народного депутата України з засідання комітету, якщо такий народний депутат України не виконує таке рішення добровільно.

Щодо доповнення новою частиною четвертою статтю 8 Закону України «Про статус народного депутата України», зазначаємо таке.

Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй; норми Конституції України є нормами прямої дії; звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується; конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані (частини друга, третя статті 8, частина друга статті 22 Конституції України); однією із конституційних гарантій є рівні конституційні права і свободи, рівність перед законом, не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками (частини перша та друга статті 24 Конституції України); забороняються, зокрема, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення (частина перша статті 37 Конституції України).

У розвиток вказаних конституційних норм та з метою забезпечення рівних можливостей щодо реалізації прав і свобод людини та громадянина Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» визначає організаційно-правові засади запобігання та протидії дискримінації.

У частині другій статті 6 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» зазначено: форми дискримінації (визначені у статті 5 вказаного Закону) з боку державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб,

юридичних осіб публічного та приватного права, а також фізичних осіб, забороняються.

Підсумовуючи наведені вище норми Конституції України, норми законодавства з питань правового статусу народного депутата України, з питань запобігання і протидії дискримінації, народні депутати України також є особами, котрі повинні дотримуватися вимог законодавства щодо заборони дискримінації, що по суті кореспондується із приписом про неприпустимість їх дій всупереч правам і свободам людини і громадянина.

Комітет зазначив, що у частині першій статті 16 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» також передбачено відповідальність за порушення законодавства про запобігання та протидію дискримінації – особи, винні в порушенні вимог законодавства про запобігання та протидію дискримінації, несуть цивільну, адміністративну та кримінальну відповідальність.

Крім того, статтею 161 Кримінального кодексу України передбачено відповідальність за порушення рівноправності громадян залежно від їх расової, національної належності, релігійних переконань, інвалідності та за іншими ознаками.

Кодекс України про адміністративні правопорушення не встановлює відповідальність за порушення законодавства про запобігання та протидію дискримінації, оскільки з огляду на окреслені ознаки об'єктивної сторони таких правопорушень вбачається неможливим зафіксувати обставини, які вказуватимуть на наявність його ознак, без проведення відповідних слідчих дій у зв'язку з відсутністю в Кодексі України про адміністративні правопорушення інституту адміністративного розслідування.

Цивільний кодекс України в частині реалізації особою права на повагу до гідності та честі, що є одним із видів особистих немайнових прав, передбачає право особи на захист свого особистого немайнового права від протиправних посягань інших осіб. Захист особистого немайнового права здійснюється способами, встановленими главою 3 «Захист цивільних прав та інтересів» зазначеного Кодексу, статтею 23 якої, зокрема, передбачено право на відшкодування моральної шкоди, завданої за порушення її прав.

Враховуючи зазначене, недоречним є доповнення Закону України «Про статус народного депутата України», який визначає права, обов'язки і відповідальність народного депутата України, що впливають із його статусу (пов'язані із виконанням ним депутатських повноважень), заборonoю вчиняти діяння (дії або бездіяльність), які є дискримінаційними, що не повинні вчиняти усі без виключення громадяни, а у разі порушення таких вимог – нести однакову відповідальність, визначену законом.

При підготовці висновку на законопроект (реєстр. № 2559) Комітетом взято до уваги рішення Комітету з питань бюджету від 5 лютого 2020 року (протокол № 24) про те, що зазначений законопроект не має впливу на показники бюджетів. У разі прийняття відповідного закону він може набирати чинності згідно із законодавством.

В узагальнюючому висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України зазначено, що за результатами розгляду у першому читанні законопроект доцільно повернути суб'єктам права законодавчої ініціативи на доопрацювання.

З огляду на вищевикладене, керуючись положеннями пункту 1 частини першої статті 111, пункту 1 частини першої статті 114 Регламенту Верховної Ради України, Комітет ухвалив висновок на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо протидії дискримінації та дотримання норм етики народними депутатами України», внесений народними депутатами України Бардіною М.О., Забуранною Л.В. та іншими (всього 25 підписів) (реєстр. № 2559 від 09.12.2019), та прийняв рішення рекомендувати Верховній Раді України за наслідками розгляду цього законопроекту в першому читанні повернути законопроект (реєстр. № 2559) суб'єктам права законодавчої ініціативи на доопрацювання.

Співдоповідачем від Комітету на пленарному засіданні з цього питання визначено голову Комітету.

Проект Постанови Верховної Ради України додається.

Голова Комітету

С.В.КАЛЬЧЕНКО

