

УДК 342.5

В.В. ШАПОВАЛ,
*магістрант спеціальності «Правознавство»
Дніпропетровського університету імені Альфреда Нобеля*

ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ПОЛОЖЕНЬ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ОЧИЩЕННЯ ВЛАДИ»

У статті розкриваються основні проблеми Закону України «Про очищення влади», їх вплив на державність і суспільство та передбачені можливі результати проведення процедури очищення влади.

Ключові слова: закон, люстрація, очищення влади, демократія, органи влади, державні службовці.

Постановка проблеми. Розпад СРСР є історичною подією, в результаті якої утворилося 15 незалежних держав, кожна з яких розпочала самостійний шлях встановлення державності і нове політичне життя на світовій «арені». Україна, здобувши незалежність, стикається з гострою необхідністю проведення реформ у всіх сферах життя держави і суспільства. Цей шлях був сповнений багатьма перешкодами і труднощами, відголоски яких відчуваються навіть сьогодні.

З початку існування Української незалежної держави так і не була вирішена головна проблема національного буття, а саме суперечність між громадянським суспільством і державною владою, в межах якої також доцільно виділити два ускладнення. Перше з них полягає у тому, що, незважаючи на прогресивний розвиток громадянського суспільства, а також зміцнення української державності, ці процеси відбуваються окремо один від одного і майже не перетинаються. Друге ускладнення пов'язане із традиційним становленням посттоталітарного суспільства як демократичної держави: однозначне домінування державної влади займає надто багато місця у громадянському суспільстві.

Результат цієї багаторічної суперечності привів Україну до абсолютного домінування держави над суспільством, та тотальної недовіри до влади. Головною метою деяких представників влади було лише її накопичення та використання з метою різного роду збагачення.

Закон України «Про очищення влади» разом із такими законами, як ЗУ «Про відновлення довіри до судової влади в Україні», ЗУ «Про засади запобігання і протидії корупції» (в редакції від 16.10.2014) та іншими, в тому числі такими, що будуть прийняті у майбутньому, є частиною глобальної програми відновлення української державності та довіри суспільства до представників влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Люстрація в Україні набула характеру явища загальнодержавного масштабу і коментується у висловлюваннях як пересічних громадян, так і працівників різних професій, в тому числі представників державної влади, а також науковців, що викладають своє бачення у наукових працях, серед яких: С.В. Шевчук (нині суддя Конституційного Суду України), Ю.І. Шаповал (український історик, доктор історичних наук, професор), Є.В. Соболев (український громадський активіст), С.А. Дацюк (сучасний український філософ), Т.Н. Монтян (український правознавець, адвокат, публіцист, громадський активіст), Г.В. Маляр (юрист-кримінолог, кандидат юридичних наук) та інші.

Метою статті є дослідження положень ЗУ «Про очищення влади», здійснення їх правового аналізу, а також висвітлення існуючих проблем та колізій.

Виклад основного матеріалу. Люстрація полягає в обмеженні права певних визначених категорій осіб займати певні посади на державній публічній службі, в тому числі обмеженні права бути обраним на певну посаду.

Люстрація в Україні проводиться з метою усунення загроз порушення основоположних прав та свобод людини та громадянина, повернення довіри суспільства до органів державної влади та забезпечення належного виконання ними функцій, відповідно до чинного законодавства.

Люстраційній перевірці підлягають як особи, що вже займають посади у державних органах влади будь-якого рівня, так і ті, що претендують на призначення на такі посади.

Проведення люстрації є необхідним заходом для захисту демократії України, особливо в сучасних умовах країни. Її необхідність ніяким чином не ставиться під сумнів [4].

Цей закон є спробою поєднати інші проекти законів про люстрацію, що були подані наприкінці березня – початку квітня до парламенту. Однак його підхід видається швидше популістським, а певні його положення суперечать рекомендаціям Ради Європи та принципам міжнародного права, а також практиці інших країн в сфері люстрації.

Надалі будуть окреслені найбільш важливі проблеми, які стосуються прав людини, верховенства права, а також деякі інші, в тому числі, які пов'язані із державним управлінням.

Згідно зі статтею 4 ЗУ «Про очищення влади» особа, яка підпадає під дію Закону, власноруч подає заяву керівнику органу, до повноважень якого належить звільнення з посади, в якій повідомляє про наявність або відсутність заборон щодо займання нею своєї посади [2].

Автори проекту закону відмовилися від ідеї створення єдиного незалежного органу з проведення люстрації, визначивши головним органом щодо проведення люстрації Міністерство юстиції України, в той час як відповідно до керівних принципів Ради Європи щодо проведення люстрації відповідно до принципу верховенства прав люстрація може проводитися виключно незалежним, спеціально утвореним для цього органом влади. Це дає змогу уникнути багатьох проблем при люстрації, таких як різноманітне тлумачення та застосування Закону, вибіркове переслідування, прийняття політично вмотивованих чи інших необ'єктивних рішень тощо. Членами люстраційних комісій в інших країнах, де проводилася люстрація, як правило, ставали люди, що мають значний авторитет в суспільстві, оскільки важливо забезпечити справедливість люстрації в очах громадськості. Відсутність незалежності осіб, що будуть брати участь у процесі люстрації, буде логічно підіривати довіру до цього процесу [4].

Тобто фактично проведення люстрації покладено на керівників відповідних органів влади.

Поряд із цим виникають колізії між ЗУ «Про очищення влади» та Конституцією України щодо деяких «захищених» посад в незалежних органах влади. В першу чергу це стосується суддів, народних депутатів, а також Уповноваженого з прав людини та інших. Конституцією визначаються вичерпні підстави щодо позбавлення посади визначених службовців, а тому положення Закону про люстрацію в такому випадку суперечить принципу незалежності та викликає великі сумніви [1].

Крім того, Парламентська асамблея Ради Європи в п. 12 резолюції № 1096 від 1996 року відзначила, що люстраційні або інші адміністративні заходи, які запроваджує держава, будуть сумісними з принципами демократичної та правової держави, лише якщо дотримано таких критеріїв:

- принцип наявності вини повинен бути індивідуальним, а не колективним і має бути встановлений у кожному конкретному випадку;
- повинні гарантуватися право на захист, презумпція невинуватості та право на оскарження в суді.

Крім того, у п.13 цієї ж резолюції ПАРЕ рекомендувала проводити такі заходи відповідно до Керівних принципів щодо забезпечення дотримання люстраційними законами та подібними адміністративними заходами вимог правової держави.

Однак далеко не всі вони були дотримані в законі. Так, люстрація повинна бути обмежена тільки такими посадами, стосовно яких існують підстави вважати, що особа, яка їх обі-

ймає, може їх використати з метою створення суттєвих загроз правам людини або демократії. В той же час проект передбачає люстрацію всіх без винятку посадових і службових осіб всіх без винятку органів державної влади та місцевого самоврядування починаючи з певного рівня, що є явно логічно необґрунтованим і недоцільним і навряд чи може бути виконане, виходячи з практичних міркувань [4].

Однією з найбільших проблем є те, що відповідно до проекту Закону повинні бути звільнені практично всі державні службовці, що займали керівні посади останніми роками, а в певних відомствах мова йде про тотальне звільнення працівників. Насправді чисельність осіб, що потрапляють під дію Закону сягає, за деякими оцінками, лише серед держслужбовців понад півмільйона осіб з числа керівників. До цієї кількості необхідно додати звільнений повний склад працівників органів внутрішніх справ та податкової міліції, а також практично повний склад прокуратури. Усі ці особи звільняються із заборonoю займати посади в органах влади протягом 10 років. Сумнівно, що це є виправдано щодо усіх працівників.

До того ж в Законі не визначено жодного слова щодо механізму заміщення цих осіб, а також чи будуть вони гарантувати те, що в подальшому ці посади займатимуть інші, якісно кращі кадри.

Можна зробити висновок, що метою є саме звільнення. Але ж зміна кадрів не приведе до суттєвих змін. До того ж 10-річна заборона службовцям органів внутрішніх справ займати відповідні посади ставить питання працездатності цих структур.

Таким чином, сам по собі факт обіймання певної посади розглядається як презумпція винуватості, що є абсолютно алогічним і крім того грубим нехтуванням вимог стосовно невинуватості особи та індивідуалізації її вини і прямо порушує вимоги статті 62 Конституції України [1].

Крім того, недоліком законопроекту є те, що він не встановлює, хто і яким чином буде надавати інформацію про відповідність особи критеріям люстрації. Особливо це стосується осіб, інформація про обіймання посади якими та характер виконуваних функцій є інформацією з обмеженим доступом.

Проект закону містить багато положень, котрі неможливо реалізувати.

Наприклад, вимагається звільнити увесь начальницький склад органів внутрішніх справ та податкової міліції, що працював останніми роками, але при цьому не визначено жодних перехідних положень.

У прикінцевих положеннях закладається необхідність прийняття нових законів, однак неприйняття цих законів не зупинить дію закону про очищення влади, і процес масового звільнення розпочнеться негайно після прийняття Закону [4].

Це закладає серйозну перепону в реалізації положень Закону та переводить його в площину вибіркового застосування, коли будуть звільняти лише тих, хто не потрібний керівництву, що не має нічого спільного з принципом верховенства права.

Слід також згадати про недосконалість застосування «економічних» критеріїв люстрації. Наприклад, люстрації підлягають ті державні службовці, які не зможуть підтвердити законність доходів, витрат і зобов'язань за останні 3 роки, як власних, так і близьких йому осіб. Ця норма певною мірою кореспондується із запитом суспільства, на те що «важливою складовою при відборі нових чиновників, представників судових органів та органів прокуратури має бути перевірка їхнього майнового стану». Однак проект не уточнює, кого вважати «близькими особами», крім того, незрозуміло, як держслужбовець зможе зазначити в декларації свої видатки за останні 3 роки, якщо обов'язок вести такий облік на нього не покладался раніше [4].

Однак відмова подати таку декларацію або подання неповної чи неправдивої інформації означає, що особа підлягає звільненню з посади із заборonoю займати посади в органах влади на 10 років. Фактично, це положення своєю нереалістичністю виконання закладає підстави для тримання на гачку будь-якого чиновника, навіть якщо він законодавчо захищений від тиску, оскільки його можна буде звільнити в будь-який зручний момент.

Ці приклади можна наводити далі, й вони підривають не тільки довіру до процесу, але й визначають його проведення в ручному режимі, а відповідно, на основі суб'єктивних, а не об'єктивних критеріїв.

Міжнародні стандарти з прав людини чітко визначають необхідність захисту права на приватне життя при проведенні люстрації. Потрібно зробити усе можливе, щоб уникнути

можливого безпідставного публічного обвинувачення особи чи поширення про неї неправдивої інформації. Досвід інших країн красномовно показує необхідність дуже обережного підходу в поширенні інформації про особу.

Закон передбачає, що усі розслідування, а також висновки, що зроблені після них, є публічними [2]. Така процедура, порушує право на приватне життя.

З одного боку, немає ніякої необхідності поширювати результати розслідування, якщо особа пройшла перевірку і не підлягає люстрації. У такому випадку не існує суспільної необхідності в поширенні персональних даних про особу. Тільки, можливо, коли є обґрунтовані сумніви в об'єктивності такої перевірки.

З іншого боку, негайне поширення результатів розслідування також є необґрунтованим втручанням в права людини. Якщо взяти до уваги, що розслідування та його висновки будуть проводитися не незалежним органом влади, то поширення їхніх результатів без судової перевірки є невинуватим втручанням в право на приватність. Дуже велика ймовірність, що ці дані є помилковими чи неточними, а відповідно, прийняте рішення є помилковим. У випадку визнання висновку незаконним, відновити репутацію особи буде достатньо складно. Тому така процедура одразу закладає системну проблему дотримання права на приватне життя.

Також варто зазначити, що закон переважно стосується посадових осіб органів державної влади. У частині місцевого самоврядування дія Закону поширюється на посадових осіб (крім виборних посад) місцевого самоврядування та на осіб, які претендують на зайняття посад в органах місцевого самоврядування. Відповідно до статті 3, абзаців 2–4 частини першої статті 10 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» до виборних посад віднесено, зокрема, посаду сільського, селищного, міського голови, голови та заступників голови районної, районної у місті, обласної ради, секретаря сільської, селищної, міської ради, посади заступників сільського, селищного, міського голови, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради [3]. Тобто Закон поширюється лише на середню та нижню керівну ланку та фахівців органів місцевого самоврядування [5].

Щодо посадових осіб місцевого самоврядування, то внаслідок дії Закону заборона на 10 років обіймати відповідні посади стосується лише осіб, які працювали на керівних посадах Комуністичної партії колишнього СРСР та союзних республік, ЦК ЛКСМУ, працювали в органах безпеки колишнього СРСР.

Заборона обіймати вказані посади в органах місцевого самоврядування (крім виборних посад) протягом п'яти років застосовується лише за рішенням суду у разі встановлення фактів вчинення визначених злочинів або адміністративних правопорушень як основне або додаткове покарання. Найбільший обсяг роботи стосуватиметься перевірки достовірності відомостей декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру.

Висновок. На підставі аналізу Закону можна зробити висновок, що він незначною мірою стосується місцевого самоврядування. Він не стосується вищої керівної ланки органів місцевого самоврядування. Однак відповідні заходи можуть мати певний вплив на кадровий склад органів місцевого самоврядування як існуючий так і на кандидатів на відповідні посади.

Загальна сукупність викладених проблем показує суттєві недоліки проекту закону про очищення влади. Проект є швидше популістським й не призведе до очікуваних результатів. Він передбачає люстрацію усіх без винятку посадових та службових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, що є явно необґрунтованим. При цьому фінансові чи адміністративні втрати від реалізації Закону ніким не прораховувалися. Крім цього, багато його процедур закладають серйозні системні порушення прав людини. За таких обставин люстрація перетвориться з механізму захисту демократії на механізм вибіркового політичного переслідування управлінців, остаточного знищення незалежних інституцій, посилення тенденції кадрового забезпечення органів влади виключно на основі лояльності до певних провладних політичних сил та системного порушення прав людини. За таких умов навряд чи можливо якісно оновити органи влади та досягнути цілі люстрації.

Закон України «Про очищення влади» має бути доопрацьований висококваліфікованими юристами, результати діяльності яких повинні ґрунтуватись на основі верховенства

права, законності, прозорості, презумпції невинуватості, принципу відповідальності, гуманізму та демократизму. Деякі із цих принципів викладені у тексті Закону, але після проведення його аналізу стає очевидним те, що їх наявність не відповідає дійсним намірам відповідно до окремих положень.

Список використаних джерел

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 161.
2. Про очищення влади: Закон України № 1682-VII від 16.09.2014 р.: станом на 16.09.2014 р. // Відомості Верховної Ради (ВВР) України. – 2014. – Ст. 8.
3. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України № 2493-III від 07.06.2001 р.: станом на 01.04.2014 р. // Відомості Верховної Ради (ВВР) України. – 2001. – Ст. 24.
4. Аналіз проекту закону «Про очищення влади». [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.khpg.org/pda/index.php?id=1407914802>
5. Як Закон України «Про очищення влади» впливатиме на органи місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kyiv-obl.gov.ua/news/article/jak_zakon_ukrajini_pro_ochischennja_vladi_vplivati_na_organ_i_mistseвого_samovrjaduvannja

В статье раскрываются основные проблемы Закона Украины «Про очищення влади», их влияние на государственность и общество, а также предусмотрены возможные результаты проведения процедуры очистки власти.

Ключевые слова: закон, люстрация, очищение власти, демократия, органы власти, государственные служащие.

The article deals with the main problems of the Law of Ukraine «About cleaning power», their impact on the state and society and provided possible outcomes of the procedure of cleaning power.

Key words: law of lustration, cleaning power, democracy, government, public officials.

Одержано 14.09.2015.