



УДК 342.22

## ЛЮСТРАЦІЯ ПО-УКРАЇНСЬКИ: ПРОБЛЕМАТИКА РЕАЛІЗАЦІЇ УНІКАЛЬНОГО ШАНСУ РЕАНІМАЦІЇ ВЛАДИ В НАШІЙ ДЕРЖАВІ

Ревко І.М., студент

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Статтю присвячено аналізу проблематики належного втілення люстраційних заходів у нашій державі у зв'язку з прийняттям Закону України «Про очищення влади». Досліджено основні теоретичні та техніко-юридичні недоліки цього нормативно-правового акта, розглянуто проблеми, які виникають при його безпосередньому застосуванні. Також автор пропонує ряд змін до Закону України «Про очищення влади» задля досягнення необхідної мети люстраційних перевірок у подальшому.

**Ключові слова:** люстрація, очищення влади, люстраційні процедури, люстраційні органи, люстраційні перевірки, проблеми люстрації, політична відповідальність.

Статья посвящена анализу проблематики должностного воплощения люстрационных мер в нашем государстве в связи с принятием Закона Украины «Об очистке власти». Исследованы основные теоретические и технико-юридические недостатки данного нормативно-правового акта, рассмотрены проблемы, возникающие при его непосредственном применении. Также автором предлагается ряд изменений в Закон Украины «Об очистке власти» для достижения необходимой цели люстрационных проверок в дальнейшем.

**Ключевые слова:** люстрация, очищение власти, люстрационные процедуры, люстрационные органы, люстрационные проверки, проблемы люстрации, политическая ответственность.

### Revko I.M. LUSTRATION IN UKRAINE: PROBLEMS OF REALIZATION OF UNIQUE CHANCE OF THE RECONSTRUCTION OF STATE AUTHORITY

This article analyzes the problems of proper implementation lustrational events in our country according of the Lustration Act of Ukraine. The author researches the basic theoretical and technical and legal flaws of the legal act, the problems that arise in its immediate application. The author also proposes a number of amendments to the Lustration Act of Ukraine to achieve the desired goals of the lustrational inspections in the future.

**Key words:** lustration, depuration of state authority, lustrational procedure, lustrational events, lustrational state bodies, problems of lustration, political responsibility.

Після подій зими 2013–2014 рр. в Україні доволі гостро постало проблематика люстрації – очищення влади від політичних елементів, які скомпрометували себе перебуванням на державних посадах колишніх недемократичних режимів. Проте, реалізовуючи такі схвалальні ідеї, суспільство та влада неухильно зіштовхуються з об'єктивними проблемами, які потребують свого вмотивованого та ефективного вирішення.

Поняття люстрації розглядається у багатьох значеннях, які мають термінологічну основу завдяки своєму багатоманітному сутнісному та змістовному наповненню. На нашу думку, найбільш коректним є розуміння люстрації як особливого юридичного порядку перевірки минулого та діяльності осіб, що претендують на зайняття посад в органах публічної адміністрації.

Закон України «Про очищення влади», який прийняла Верховна Рада 16.09.2014 р. (далі – Закон) [1] переслідує прогресивні для нинішнього українського соціуму ідеї, які полягають у «санітарному очищенні» вітчизняних ешелонів влади. На перший погляд, цей закон повинен виступати результатом цілісної законотворчої роботи та відповідати базовим зasadам права. Водночас у ньому існує ряд слабких місць та недоліків, що їх активно обговорює громадськість та ЗМІ, тому законотворцям слід послідовніше та коректніше підходити до регулювання таких питань.

Вважаємо, що увесь комплекс проблем, пов’язаний з реалізацією положень Закону

України «Про очищення влади», слід розглядати у двох площинах. По-перше, безпосередньо люстраційні заходи за свою суттю вступають у протиріччя з окремими доктринальними положеннями та принципами права. По-друге, існують окремі недоліки практичного характеру, що відображені у прийнятому законі, які впливатимуть на реалізацію його норм. Загалом наведені проблеми Закону України «Про очищення влади» гальмують ефективність його застосування та йдуть відріз з метою очищення влади, за значений у ч. 2 ст. 1 Закону, а також у пояснювальній записці до законопроекту [2, с. 2].

Щодо питань, пов’язаних з невідповідністю люстраційних процедур конституційним правам людини і громадяніна, а також доктринальним принципам права, уже склалася конкретна практика Європейського Суду з прав людини, що базувалася на проблемах застосування заходів з очищення влади у посткомуністичних країнах Центрально-Східної Європи. Зокрема було наголошено на колізіях люстрації з проблемою зворотної дії закону в часі, проблемою колективної відповідальності, конституційних прав на працю, на доступ до державної служби [3]. Неодноразово порушувалися питання і про дискримінаційний характер люстраційних процедур. Окреслений проблематиці також присвячено багато наукових праць, зокрема українських авторів [4, с. 40–46; 5, с. 14–37; 6, с. 69–70].

Проте сьогодні у зв’язку з набуттям чинності Закону України «Про очищення влади»



№ 1682-VII від 16.09.2014 р. все більшу увагу привертають його нормативні недоліки практичного характеру, які впливають на процес реалізації люстраційних заходів у нашій державі.

На наш погляд, слід досить критично поставитись до положення, згідно з яким службові заборони не застосовуються до осіб, які визнані учасниками бойових дій під час проведення антитерористичної операції на сході України у встановленому законодавством порядку. Такий підхід, хоча і спрямований на залучення службовців, які знаходяться у «категорії ризику» відповідно до Закону України «Про очищення влади», до збройного захисту нашої держави, загалом сприймається неоднозначно. Такий підхід законодавця не відповідає меті здійснення люстрації та призведе до зловживань, пов'язаних з незаконним набуттям статусу учасника бойових дій під час проведення антитерористичної операції на сході України. Виходячи з вищевикладеного, ч. 7 ст. 1 Закону України «Про очищення влади» слід вилучити.

Також проблеми виникають у зв'язку з тумаченням певних положень Закону. Багато питань викликає таке формулювання: «заходи, спрямовані на узурпацію влади Президентом України Віктором Януковичем...». Де в українському законодавстві міститься визначення терміну «узурпація влади»? Хто має оцінювати відповідність діянь особи таким заходам? Які це можуть бути дії і як їх правильно трактувати? Така незрозумілість у положеннях Закону потребує уточнення задля правильного застосування – інакше люстраційні обмеження можуть стати елементом зведення політичних рахунків з представниками попередньої влади. Також текстуальне і нормативне наповнення Закону повинно бути чітким, зрозумілим, не допускати наявність прогалин, тому з нього необхідно вилучити оціночні поняття. У такому випадку очищення влади відповідатиме задекларованим принципам верховенства права і законності.

Також ми вважаємо, що законодавець у Законі України «Про очищення влади» зайняв неоднозначну позицію щодо членів Центральної виборчої комісії, не додавши їх до переліку посад, передбачених ч. 1 ст. 3. Отже, складається ситуація, відповідно до якої особи, які бажають стати членами ЦВК, проходять люстраційну перевірку, але за перебування на посадах членів ЦВК з 25 лютого 2010 р. до 22 лютого 2014 р. до них не застосовуються заходи у вигляді звільнення та обмеження у праві займати визначені посади. З огляду на те, що член ЦВК – це посада, щодо якої існують підстави вважати, що особа, яка її обіймає, може використати своє службове становище для порушення прав людини або для блокування процесу демократизації відповідно до 2-го, 4-го, 8-го принципів Резолюції 1 096 ПАРЄ [6, с. 67–68]. Відповідно до ст. 6 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» № 1932-IV від 30.06.2004 р. [7] Верховна Рада України призначає на посади та звільняє з посад членів комісії за поданням Президента України, тобто існує опосередкований вплив Глави держави на їх

призначення. З огляду на це, вважаємо, слід внести членів ЦВК, яких призначено у період з 25 лютого 2010 р. до 22 лютого 2014 р., до переліку посад, щодо яких застосовуються люстраційні обмеження, а також внести відповідні зміни до ч. 1 ст. 3 Закону України «Про очищення влади».

Значної критики з боку експертів зазнала система органів, які здійснюють люстраційні процедури в Україні. Відповідно до Закону ними є Міністерство юстиції України, дорадчий громадський орган з питань люстрації при Міністерстві юстиції України, до складу якого повинні входити представники засобів масової інформації та представники громадськості, а також суди. На нашу думку, такий підхід законодавця до визначення органів, що проводитимуть люстрацію, є неефективним та може суттєво ускладнювати процес проведення перевірок та гальмувати прийняття заборон, передбачених Законом. Передусім згідно з першим принципом Резолюції 1 096 ПАРЄ адміністрування люстраційного процесу повинна здійснювати спеціально утворена комісія у складі шанованих суспільством осіб, яких пропонує глава держави та затверджує парламент [6, с. 68]. У цьому контексті слід звернути увагу на те, як вирішується зазначене питання в інших законопроектах, які стосувалися проведення люстрації в Україні. Зокрема у проекті закону України «Про люстрацію в Україні» від 03.04.2014 р., розробленого Харківською правозахисною групою, пропонувалося створити Люстраційний комітет – незалежний позавідомчий державний орган у складі одинадцяти осіб, який формує Президент та Верховна Рада. При цьому встановлено конкретні вимоги до членів комітету, зокрема досягнення 35-и років, високі моральні якості, авторитет у суспільстві. До того ж шестеро з них повинні мати вищу юридичну освіту та досвід роботи у галузі права не менше 5-и років [5, с. 3–13].

Проект закону України № 7028-2 «Про люстрацію» від 02.03.2005 р. за авторством О.Я. Тягнибока передбачає створення Державної люстраційної комісії та 27-и регіональних люстраційних комісій, що утворені Верховній Раді та є підзвітними їй. Відповідно до законопроекту членом органу люстрації може бути громадянин України, який на день призначення досяг 21-го, проживає в Україні не менше 5-и останніх років. Строк повноважень органів люстрації – 5 років [8].

У країнах Центрально-Східної Європи проведення люстраційних перевірок також було покладено на органи на кшталт незалежного люстраційного бюро [9, с. 139140; 10, с. 122–124; 4, с. 39–40].

Як бачимо, на дорадчий громадський орган з питань люстрації при Міністерстві юстиції України покладена, по суті, лише функція громадського контролю за проведеним заходом з очищення влади, проте участь у здійсненні перевірок представники громадськості та журналісти взяти не зможуть. Вважаємо, що функціонування цього органу буде неефективним та не виправдає покладених на нього надій. Тому положення Закону України «Про очищення влади» варто змінити у



частині реформування люстраційних органів та запозичити відповідні положення проекту закону України «Про люстрацію в Україні» від 03.04.2014 р. за авторством Харківської правозахисної групи.

Також український варіант люстрації не відповідає положенням 7-го принципу Резолюції 1 096 ПАРЄ, відповідно до якого обмеження права на зайняття певної посади внаслідок люстрації не повинна перевищувати 5-и років, оскільки не слід недооцінювати можливість позитивних змін у ставленні та звичках особи [6, с. 68]. Тому, вважаємо, що у Законі України «Про очищення влади» доцільно скасувати положення щодо десятирічної заборони займати певні посади та закріпiti єдине обмеження строком на 5 років, що буде об'єктивно зумовленим та відповідним до європейської практики.

Окрема проблема реалізації люстрації в Україні стосується перевірки відомостей майнового характеру. Наприклад, у п. 2 ч. 5 ст. 5 Закону України «Про очищення влади» зазначено, що буде перевірятись відповідність вартості майна, вказаного у декларації, поданій особою за минулий рік, набутого за час перебування на визначених посадах, доходам, отриманим із законних джерел. Це положення викликає ряд запитань. По суті, незрозуміло, якими є чіткі часові рамки перебування на визначених Законом посадах, відповідно до яких визначається набуте майно. Обов'язок вести облік у таких часових межах не існував раніше, тому це створить значні проблеми при безпосередньому проведенні таких перевірок. Певне вирішення цих питань з'явилося з введенням у дію 26.04.2015 р. Закону України «Про запобігання корупції» № 1700-VII від 14.10.2014 р. У контексті антикорупційних заходів встановлюється обов'язок декларувати майно лише за минулий рік [11]. Тому, як бачимо, коректним є проведення майнових перевірок за деклараціями тільки за минулий рік у зв'язку зі складністю процедури комплексної перевірки за більш, ніж десять років у окремих випадках. З огляду на це, варто внести відповідні зміни до п. 2 ч. 5 ст. 5 Закону України «Про очищення влади».

Наша держава нині стоїть на порозі здійснення довгоочікуваних заходів, які повинні подолати явища, такі як кумівство, клановість, непотизм, створити універсальне «сито», яке дозволить нам відсіяти «старорежимних» і корумпованих чиновників, зрадників, прихиль-

ників сепаратистів та терористів, що сприятиме підвищенню довіри до державного апарату та значно полегшить процес реформ. Водночас варто зауважити, що нинішнім люстраторам ні в якому разі не потрібно керуватися можливістю застосування некерованої політичної розправи, щоб вони самі згодом не стали люстрованими. За таких обставин люстрація перетвориться з механізму захисту демократії на механізм вибіркового політичного переслідування управлінців, посилення тенденції до кадрового забезпечення органів влади виключно на основі лояльності щодо певних провладних політичних сил.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Про очищення влади : Закон України від 16.09.2014 р. № 1682-VII [станом на 26.04.2015 р.] // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 44. – Ст. 2 041.
2. Про очищення влади : Пояснювальна записка до проекту закону України від 24.07.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=51795](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51795).
3. Конституція України : Закон України від 28.08.1996 р. № 254к/96-ВР [станом на 15.05.2014 р.] // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Олецька Я. Люстрація / Я. Олецьк, П. Осик, М. Петшак // Справницьке конституційне обозріння ; Ін-т права и публичной политики. – М., 2009. – № 2(69). – С. 39–47.
5. Свобода висловлювань і приватності : додаток до інформаційно-аналітичного бюллетеня «Права людини» / Харківська правозахисна група. – Харків. – № 1 : Люстрація. – 2014. – 38 с.
6. Шевчук С.В. Люстрація та ретроактивна справедливість: європейські стандарти захисту прав людини при переході до демократичного правління / С.В. Шевчук // Юридичний журнал : аналітичні матеріали, коментарі, судова практика / МОН України ; НПУ ім. Драгоманова ; Ін-т політології та ін. – К., 2006. – № 2. – С. 65–81.
7. Про Центральну виборчу комісію : Закон України від 30.06.2004 р. № 1932-IV [станом на 19.04.2014 р.] // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 36. – Ст. 448.
8. Про люстрацію : проект закону України від 02.03.2005 р. № 7028-2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=23762](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=23762).
9. Антонович М.М. Люстрація як один із шляхів боротьби з корупцією / М.М. Антонович // Агора : науково-публіцистичне видання. – К., 2005. – Вип. 2 : Україна – 15 років незалежності. – С. 138–141.
10. Нисневич Ю. Люстрация как инструмент противодействия коррупции / Ю. Нисневич, П. Рожич // ПОЛИС : научный и культурно-просветительский журнал / Ин-т социологии РАН ; Общерос. общество. организация «Рос. ассоциация полит. науки». – М., 2014. – № 1(139). – С. 109–130.
11. Прозапобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII [станом на 04.03.2015 р.] // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2 474.