

УДК 343.17

О. М. Овчаренко, кандидат юридичних наук, головний науковий співробітник, керівник наукових робіт сектору дослідження проблем міжнародного співробітництва у сфері боротьби зі злочинністю Науково-дослідного інституту вивчення проблем злочинності імені академіка В. В. Сташиса НАПрН України, м. Харків;

О. О. Шуміло, молодший науковий співробітник сектору дослідження проблем міжнародного співробітництва у сфері боротьби зі злочинністю Науково-дослідного інституту вивчення проблем злочинності імені академіка В. В. Сташиса НАПрН України, м. Харків

ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ОКРЕМИХ ПОЛОЖЕНЬ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ОЧИЩЕННЯ ВЛАДИ»

Статтю присвячено дослідженню проблемних аспектів окремих положень Закону України «Про очищення влади», зокрема наповнення та забезпечення публічності реєстру осіб, до яких застосовуються люстраційні обмеження в контексті стандартів європейського правосуддя.

Ключові слова: люстрація, корупція, антикорупційна політика, антикорупційне законодавство, службові злочини, юридична відповідальність.

Постановка проблеми. Шістнадцятого жовтня 2014 р. набув чинності Закон України «Про очищення влади», що покликаний забезпечити ефективну перевірку відповідності державних службовців та інших осіб, які виконують функції держави та органів місцевого самоврядування, вимогам антикорупційного законодавства. Перелік осіб, на яких поширюється дія цього Закону, є досить значним і стосується посад майже в усіх сферах державного управління (виконавча влада, система правоохоронних органів, прокура-

тура, юстиція, Збройні Сили України тощо). За оцінкою Прем'єр-міністра України А. П. Яценюка, Закон має бути застосований приблизно щодо 1 млн осіб [9].

На виконання Закону України «Про очищення влади» Кабінет Міністрів України видав постанову «Деякі питання реалізації Закону України “Про очищення влади”» [6], а Міністерство юстиції України – наказ «Про затвердження Положення про Єдиний державний реєстр осіб, щодо яких застосовано положення Закону України “Про очищення влади”» [11]. Відомості про таких осіб вносяться до Єдиного державного реєстру осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади», що формується та ведеться Міністерством юстиції України (далі – Реєстр). Цей перелік перебуває у вільному доступі в мережі Інтернет. Станом на 1 жовтня 2015 р. до Реєстру занесено 776 осіб, до яких застосовані обмеження, передбачені Законом України «Про очищення влади».

Актуальність теми. Активісти організації «Громадський люстраційний комітет» продовжують вести облік осіб, які перебували на посадах, визначених Законом України «Про очищення влади», у період, указаний цим Законом (із 25 лютого 2010 р. по 22 лютого 2014 р.), у зв'язку з чим вони підлягають люстрації. Отже, внаслідок існування двох реєстрів – офіційного й неофіційного – постає нагальне питання удосконалення змісту й наповненості цих реєстрів, а також порядку їх ведення.

Метою цієї статті є аналіз проблемних аспектів окремих положень Закону України «Про очищення влади», зокрема, наповнення та забезпечення публічності реєстру осіб, до яких застосовуються люстраційні обмеження, в контексті стандартів європейського правосуддя.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Перспективним шляхам запобігання корупції та розв'язанню проблемних аспектів притягнення до юридичної відповідальності за корупційні злочини присвячували свої праці відомі вітчизняні вчені, зокрема: В. І. Борисов, В. В. Голіна, Б. М. Головін, А. П. Закалюк, В. С. Зеленецький, О. Г. Кальман, В. М. Киричко, О. В. Сердюк, В. В. Сташис, В. Я. Тацій, В. І. Тютюгін, О. Ю. Шостко та ін. Плідні результати у теоре-

тичному обґрунтуванні правового інституту відповідальності вищих державних посадовців отримали такі зарубіжні вчені, як Х. Аппель, П. Блажек, К. Вільямс, С. Хорн, Р. Давід, В. Дворакова, Д. Ельстер, Н. Калхун, М. Кіллінзуорт, Н. Леткі, А. Чарнота. Разом із тим окремі новели українського антикорупційного законодавства ще не були предметом комплексного наукового дослідження.

Виклад основного матеріалу. На думку американської дослідниці С. Хорн, люстрації як східноєвропейському інституту перехідної справедливості, спрямованого на подолання негативних наслідків комуністичного суспільно-політичного ладу, й дотепер не надано єдиної оцінки [3, р. 357]. Міжнародні стандарти з прав людини чітко визначають необхідність захисту права на недоторканність приватного життя під час люстрації й підкреслюють заборону застосування інституту люстрації як інструменту особистої помсти [5, р. 23]. Загальновизнані принципи презумпції невинуватості й захисту персональних даних вимагають установлення певних правил поширення відомостей про осіб, до яких застосовується люстраційне законодавство. Досвід інших східноєвропейських країн наочно демонструє переваги виваженого підходу в поширенні негативної інформації про особу [2, р. 30–36; 4, р. 159–161].

Безумовно, оприлюднення відомостей про посадових осіб, яких було притягнуто до юридичної відповідальності, зокрема люстрації, є необхідним у демократичному суспільстві, оскільки виступає запорукою повноцінної соціальної відповідальності осіб, причетних до суттєвих порушень закону. З другого боку, Конституція України встановлює принцип презумпції невинуватості, згідно з яким особа вважається невинуватою в учиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку й встановлено обвинувальним вироком суду [8]. На нашу думку, під час люстрації має бути досягнутий баланс у втіленні цих важливих засад.

Відповідно до ч. 1 ст. 7 Закону України «Про очищення влади» відомості про осіб, щодо яких встановлено заборону, передбачені частиною третьою або четвертою статті 1 цього Закону, вносяться до Реєстру, що формується та ведеться Міністерством юстиції

України. Власником Реєстру є Міністерство юстиції України [12]. Окрім основної інформаційної функції, яка полягає у зосередженні в єдиному місці відомостей про осіб, до яких застосовано люстраційне законодавство, Реєстр виконує два прикладних завдання: 1) перевірка відомостей про осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, в рамках спеціальної та антикорупційної перевірок, на запити відповідних органів; 2) подання на запит правоохоронних органів інформації про внесення відомостей про особу до Реєстру або про відсутність у Реєстрі відомостей про таку особу у разі необхідності отримання такої інформації у рамках кримінального або адміністративного провадження або на запит прокурора в межах здійснення нагляду за додержанням вимог і застосування законів (наказ Міністерства юстиції України «Про Єдиний державний реєстр осіб, щодо яких застосовано положення Закону України “Про очищення влади”») [11].

На нашу думку, одним із найбільш проблемних є такий аспект. Оприлюдненню на сайті Міністерства юстиції України підлягають відомості не лише про осіб, щодо яких застосовані заходи, передбачені Законом України «Про очищення влади», а й відомості про тих осіб, які ще проходять процедуру люстраційної перевірки. Вагомими недоліками цього нормативного припису є те, що:

- ця інформація фактично дублює інформацію, оприлюднену на офіційних веб-сторінках органів державної влади, службовці яких проходять перевірку;
- ця інформація невинувато заохочує веб-сторінку Міністерства юстиції України;
- оприлюднення інформації про притягнення особи до відповідальності (якими, власне, є люстраційні заходи) до винесення остаточного рішення у справі уповноваженим органом державної влади порушує принцип презумпції невинуватості й не містить суспільної необхідності.

Як відзначає відомий правозахисник Є. Захаров, відкритість навіть обмеженого кола відомостей, передбачених законом, є безсумнівним порушенням права на приватність [7]. До речі, оприлюднення інформації про осіб, остаточне рішення щодо люстрації

яких ще не ухвалено відповідними органами державної влади, було визнано неприйнятним Венеціанською комісією [13].

За ст. 7 Закону України «Про очищення влади» лише люстраційні заборони, що вводяться в дію судовими рішеннями, підлягають внесенню до Реєстру після набрання ними чинності. Проте, на нашу думку, таке правило повинно стосуватися всіх рішень про застосування люстраційних заборон, оскільки публікація відомостей про особу, щодо якої ці заборони були застосовані незаконно, може завдати значної шкоди її діловій репутації та порушити її право на повагу до приватного життя, передбачене Конституцією України, а також Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод.

Такої самої позиції із цього питання дотримується й Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія). Так, у консультативному висновку щодо Закону «Про визначення критерію для обмеження повноважень несення державної служби, доступу до документів та оприлюднення інформації про колабораціонізм із органами державної безпеки» колишньої Югославської Республіки Македонія було наголошено, що «публікація до винесення судового рішення є проблематичною з огляду на статтю 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Неприятливі наслідки такої публікації на репутацію людини навряд чи можуть бути пізніше видалені спростуванням, і потерпілий не має засобів, щоб захистити себе від таких негативних наслідків. Це може виявитися адекватним заходом, необхідним у демократичному суспільстві, лише тоді, коли співпрацю остаточно перевірено, не раніше. Тому публікація має відбуватися тільки після рішення суду» [1].

Інша проблема забезпечення публічності Реєстру безпосередньо пов'язана із правовим інститутом державної таємниці. В Україні існує низка посадових осіб, діяльність яких (і навіть назви посад, які вони обіймають) становить державну таємницю. Наприклад, Державна фіскальна служба не уповноважена перевіряти відомості декларацій про майновий стан і доходи співробітників СБУ, оскільки ця категорія відомостей є інформацією з обмеженим доступом. Працювати з такою інформацією можуть лише особи, які

мають доступ до державної таємниці, порядок отримання якої є спеціальним. У Міністерстві юстиції України таких осіб бракує. Представники СБУ пропонують, щоб люстраційні перевірки щодо їх співробітників здійснювали спеціально уповноважені особи цього відомства. Представники СБУ вважають, що публікація відомостей про осіб, які звільнені із СБУ в результаті застосування заборон, передбачених Законом України «Про очищення влади», є порушенням режиму державної таємниці, однак сам Закон таких відомостей не містить. Осіб, які були звільнені з органів СБУ, заносять до Реєстру, окрім тих, хто обіймали посади, назви яких складають державну таємницю [6].

Аналіз практики застосування законодавства про люстрацію засвідчує, що серйозною проблемою є уникнення люстрації. Досить велика кількість чиновників, які обіймали посади, на які поширюється Закон України «Про очищення влади», у відповідний період (з 25 лютого 2010 р. по 22 лютого 2014 р.) звільнилися зі своїх посад до набуття чинності вказаним Законом. Отже, ці особи у майбутньому можуть знов потрапити на державну службу. Хоча Закон містить процедури перевірки осіб, які претендують на зайняття посад, на які поширюється Закон України «Про очищення влади», цього можна потенційно уникнути шляхом фальсифікації документів. Відповідно до ч. 11 статті 5 цього Закону орган, який проводив перевірку, надсилає висновок про результати перевірки, підписаний керівником такого органу (або особою, яка виконує його обов'язки), керівнику органу, передбаченому частиною четвертою цієї статті, не пізніше ніж на шістдесятій день із дня початку проходження перевірки. Однак жодної відповідальності керівника органу державної влади, який затверджує результати перевірки, не встановлено, як і не має відповідальності посадових осіб органів, які проводять перевірки відповідно до постанови Кабміну «Деякі питання реалізації Закону України «Про очищення влади» від 16 жовтня 2014 р. № 563 [6]. У разі встановлення фактів фальсифікації подібних рішень відповідальність може наставати у загальному порядку (приміром, кримінальна відповідальність за службове підроблення (ст. 366 КК України) чи зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 КК України)). Лише відмова посадової особи від

проходження люстрації є підставою для її відповідальності. Відповідно до ч. 3 ст. 4 Закону України «Про очищення влади» неподання заяви (про згоду на проходження люстраційної перевірки. – *О. М. Овчаренко, О. О. Шуміло*) не пізніше ніж на десятий день із дня початку проведення перевірки у відповідному органі, на підприємстві згідно з планом проведення перевірок є підставою для звільнення особи із займаної посади не пізніш як на третій день після спливу строку на подання заяви та застосування до неї заборони, передбаченої частиною третьою статті 1 цього Закону.

Іще однією проблемою оприлюднення відомостей про люстрацію є законодавча прогалина, яка полягає у тому, що до жодного реєстру не потрапляють судді, до яких застосовуються заходи, передбачені Законом України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» [10]. Цей Закон визначає правові й організаційні засади проведення спеціальної перевірки суддів судів загальної юрисдикції як тимчасового посиленого заходу з використанням існуючих процедур розгляду питань про притягнення їх до дисциплінарної відповідальності і звільнення з посад у зв'язку з порушенням присяги з метою підвищення авторитету судової гілки влади й довіри громадян до неї, відновлення законності і справедливості. Повноваження з проведення люстрації надано Тимчасовій спеціальній комісії з перевірки суддів судів загальної юрисдикції (далі – ТСК), що складається із 15 членів і діє при Вищій раді юстиції (далі – ВРЮ). Діяльність ТСК припиняється після закінчення строку, протягом якого здійснюється ця перевірка. Процедура проведення такої перевірки визначена Законом. Так, ініціація перевірки судді здійснюється шляхом подання відповідної заяви до ТСК юридичними або фізичними особами протягом шести місяців із моменту опублікування в газеті «Голос України» повідомлення про її створення¹.

¹ До підстав, за якими суддя суду загальної юрисдикції підлягає перевірці, належать три групи підстав. По-перше, це прийняття ним одноособово або колегіально рішень про обмеження прав громадян на проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій, обрання запобіжних заходів у виді тримання під вартою в Україні, залишення їх без змін, продовження строку тримання під вартою, а також обвинувальних вироків щодо осіб, які були учасниками масових акцій про-

За результатами перевірки суддів ТСК ухвалюватиме висновок, який має бути обґрунтованим і оприлюднюється на офіційному веб-сайті ВРЮ. Висновок ТСК про порушення суддею присяги разом із матеріалами перевірки направляється ВРЮ для розгляду і прийняття нею рішення у строк не більше трьох місяців із дня надходження висновку у визначеному законом порядку. За наявності відповідних підстав ТСК спрямовує матеріали до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (далі – ВККС України) або Генеральної прокуратури України. Якщо підстав для притягнення судді до дисциплінарної або кримінальної відповідальності не виявлено, Комісія припиняє провадження щодо такого судді.

Відомості про люстрацію суддів за Законом України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» не вносяться до жодного Реєстру. Оприлюднення даних про висновок ТСК щодо наявності підстав для відповідальності судді за Законом України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» на офіційному веб-сайті цього органу не можна вважати кінцевим результатом люстрації, оскільки висновки ТСК є проміжними, остаточне рішення про відповідальність судді мають ухвалювати органи дисциплінарної влади (ВККС України або ВРЮ) або компетентні правоохоронні органи. Приміром, відповідно до ч. 2 ст. 7 Закону висновок ТСК про порушення суддею присяги є обов'язковим для розгляду ВРЮ, однак остаточне рішення про встановлення ознак порушення суддею присяги – за Радою, яка ухвалює його за результатами дисциплінарного провадження.

Надання громадськості відкритої інформації про посадовців, які не мають права працювати на державних посадах, – важливий ін-

тесту, у зв'язку з їх участю у таких акціях, накладення різноманітних адміністративних стягнень на таких осіб у період з 21 листопада 2013 р. до дня набрання чинності цим Законом. По-друге, перевірки проводимуться у справах, пов'язаних із проведенням виборів до Верховної Ради України VII скликання, скасуванням їх результатів або позбавленням статусу народного депутата України особи, яка була обрана народним депутатом України до Верховної Ради України VII скликання (перевірка суддів провадиться за заявою особи, права або інтереси якої були порушені безпосередньо). По-третє, перевірки можливі також щодо суддів, які одноособово або колегіально розглядали справу або ухвалили рішення з допущенням порушень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, констатованих у рішенні Європейського суду з прав людини.

струмент, що уможливить запобігання незаконним призначенням та забезпечить поступове очищення державних установ від кадрів колишнього злочинного режиму. Тому активісти Громадського люстраційного комітету створили власний онлайн-реєстр осіб, які підлягають люстрації, що містить інформацію про посадових осіб, яким Закон «Про очищення влади» забороняє обіймати посади в державних органах влади протягом 10 років. Джерелом отримання даних, які вносяться активістами громадської організації, до громадського реєстру осіб, що підлягають люстрації, є офіційні запити до органів державної влади.

На сьогодні до цього Реєстру внесені посадовці, які обіймали сукупно не менше одного року керівну посаду (посади) в органах державної влади та місцевого самоврядування у період із 25 лютого 2010 р. по 22 лютого 2014 р., та ті, що не звільнилися за власним бажанням у період із 21 листопада 2013 р. по 22 лютого 2014 р. Станом на 1 жовтня 2015 р. громадський люстраційний реєстр містить понад 2 тис. осіб [14].

Основним призначенням громадського реєстру люстрації є верифікація відомостей з офіційного реєстру. Так, під час спеціальної перевірки претендентів на державну службу компетентні правоохоронні органи зможуть використати цю інформацію для того, щоб виявити осіб, які підробили документи про незастосування щодо них заборон, передбачених Законом України «Про очищення влади». Підкреслимо, що відомості з громадського реєстру не мають доказової сили, вони можуть бути лише використані як джерело інформації для органів, уповноважених здійснювати спеціальну перевірку претендентів на роботу в органах державної влади.

До недоліків громадського реєстру осіб, які підлягають люстрації, можна віднести:

- відсутність даних про осіб, які офіційно пройшли процедуру люстрації й щодо яких застосовані обмеження, передбачені Законом України «Про очищення влади»;
- відсутність даних щодо осіб, які мали зв'язки з органами державної безпеки;
- відсутність даних щодо суддів, до яких застосовані заходи відповідальності, передбачені Законом України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні»;

– відсутність даних щодо інших осіб, на яких поширюються заборони Закону України «Про очищення влади», окрім тих, які підлягають «автоматичній» або «трудовій» люстрації.

Висновки. Підсумовуючи наведене, зазначимо, що якісний добір кандидатів на посади в органах державної влади, здатних чесно й досконало виконувати покладені на них обов'язки, є запорукою успішного розвитку нашої держави. Тому вдосконалення процедури перевірки дотримання вимог Закону України «Про очищення влади» щодо осіб, які обіймають або претендують на зайняття керівних посад, сприятиме ефективній мінімізації корупційних ризиків.

Список літератури

1. Amicus Curiae Brief on the Law on determining a criterion for limiting the exercise of public office, access to documents and publishing, the co-operation with the bodies of the state security («Lustration Law») of «the former Yugoslav Republic of Macedonia» [Електронний ресурс] // Venice Commission. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)028-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)028-e) (дата звернення 20.09.2015). – Заголовок з екрана.
2. Elster J. Coming to terms with the past. A framework for the study of justice in the transition to democracy / J. Elster // *European Journal of Sociology*. – 1998. – № 39. – P. 7–48.
3. Horne S. M. Late lustration programmes in Romania and Poland: supporting or undermining democratic transitions / S. M. Horne // *Democratization*. – 2009. – № 16 (2). – P. 344–376.
4. Los M. Lustration and Truth Claims: Unfinished Revolutions in Central Europe / M. Los // *Law & Social Inquiry*. – 1995. – № 20 (1). – P. 117–161.
5. Williams K. Lustration as the securitization of democracy in Czechoslovakia and the Czech Republic / K. Williams // *Journal of Communist Studies and Transition Politics*. – 2003. – № 19 (4). – P. 1–24.
6. Деякі питання реалізації Закону України «Про очищення влади» : постанова Каб. Міністрів України від 16 жовт. 2014 р. за № 563 // *Уряд. кур'єр*. – 2014. – № 197. – Ст. 73.
7. Захаров Є. Чотири причини для застосування вето щодо закону про очищення влади [Електронний ресурс] / Є. Захаров // *Укр. правда*. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/columns/2014/10/6/7039842/?attempt=1>. (дата звернення: 20.09.2015). – Заголовок з екрана.

8. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

9. Мільйон – під ніж люстрації: кого зачепить? [Електронний ресурс] // Радіо Свобода. – Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/26591461.html> (дата звернення: 20.09.2015). – Заголовок з екрана.

10. Про відновлення довіри до судової влади в Україні : Закон України № 1188-VII від 8 квіт. 2014 р. // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 31. – Ст. 841.

11. Про затвердження Положення про Єдиний державний реєстр осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади» [Електронний ресурс] : наказ Мін-ва юстиції України від 16 жовт. 2014 р. за № 1704/5 // Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1280-14> (дата звернення: 20.09.2015). – Заголовок з екрана.

12. Про очищення влади : Закон України від 16 верес. 2014 р. № 1682-VII // Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – № 44. – Ст. 2041.

13. Проміжний висновок Венеціанської комісії щодо Закону України «Про очищення влади» (Закон про люстрацію) № 788/2014 від 16 грудня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)044-ukr](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)044-ukr). – Заголовок з екрана.

14. Реєстр осіб, що підлягають люстрації [Електронний ресурс] // Громадський люстраційний комітет. – Режим доступу: <http://lku.org.ua/registry/dashboard> (дата звернення: 20.09.2015). – Заголовок з екрана.

Статья посвящена исследованию проблемных аспектов отдельных положений Закона Украины «Об очищении власти», в частности наполнения и обеспечения публичности реестра лиц, к которым применяются люстрационные ограничения в контексте стандартов европейского правосудия.

The article is devoted to studying the Law of Ukraine on Government Cleansing separate problem issues, particularly, filling in and providing the publicity for the Register of Persons Subject to Lustration in the context of European standards of justice.

Рекомендовано до опублікування на засіданні сектору дослідження проблем міжнародного співробітництва у сфері боротьби зі злочинністю НДІ ВПЗ імені академіка В. В. Сташиса НАПрН України (протокол № 7 від 30 вересня 2015 р.).

Рецензент – доктор юридичних наук, старший науковий співробітник І. С. Яковець.