

## Питання педагогіки

*Мулява В. Д., кандидат філософських наук, доцент,  
СНС НДЛ кафедри морально-психологічного забезпечення  
діяльності військ НУОУ імені І. Черняхівського (м. Київ)  
Богайчук В. Ж., кандидат політичних наук, доцент,  
ПНС НДЛ кафедри суспільних наук НУОУ  
імені І. Черняхівського (м. Київ)*

### ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ОЧИЩЕННЯ ВЛАДИ»

*Стаття присвячена особливостям проведення заходів люстрації в Збройних Силах України. Визначено, що для успішного проведення будь-яких кардинальних реформ в країні потрібне порозуміння та підтримка всіх соціальних груп та верств населення.*

*Стаття посвячена особенностям проведения мероприятий люстрации в Вооруженных Силах Украины. Определено, что для успешного проведения любых кардинальных реформ в стране необходимо понимание и поддержка всех социальных групп и слоев населения.*

Майже одразу після появи інформації щодо заходів та персоналії очищення влади (люстрації) у широких кругах особового складу ЗС України стало зростати глухе незадоволення і самим Законом, і його методами та результатами реалізації. Генерали та офіцери, які користуються найбільшою повагою в армії, оголошені невідомо як люстрованими, майже всі посадові особи Збройних Сил України почали відчувати себе «під ковпаком». Відчуття того, що з тобою можуть поступити несправедливо, фактично позбавити права на професію, викликає у нас важкий психологічний тягар та відчуття власної непотрібності.

Виникає питання, за яким принципом має діяти правова держава, щоб не замінити люстрацію репресіями? Або ще гірше – підмінити справжню дію імітацією дії? Адже у 2005 році наша країна вже мала негативний досвід непродуманих кадрових рішень. Тоді із Збройних Сил України та органів МВС в один момент було звільнено тисячі офіцерів та співробітників, і, як наслідок – втрата боєздатності армії та різке загострення криміногенної ситуації. Тому багаторічний досвід роботи з особовим складом навчив сто разів відміряти перед тим, як відрізати, особливо там, де це стосується людської долі. Фундаментом всієї державної стратегії очищення влади має бути принцип індивідуальної відповідальності і презумпція невинуватості. Не можна давати «план по валу», там де потрібен індивідуальний підхід.

Звичайно ж, ми гаряче підтримуємо ідею проведення очищення влади, що має бути спрямована на вилучення із системи влади осіб, які тим чи іншим чином скомпрометували себе та дискредитували владу, або були причетними до нівелювання влади в очах суспільства, порушення прав та

свобод людини, корупції, що призвело до падіння авторитету влади серед населення. Питання очищення влади є нагальною вимогою суспільства та необхідною умовою для переходу на якісно інший, європейський рівень державного управління.

Однак, не претендуючи на юридичну досконалість, без намірів огульної, антагоністичної та деструктивної критики, хотілось би висказати ряд принципових зауважень щодо духу і букви Закону України «Про очищення влади» та можливих наслідків його прискороної реалізації, що вже почалася.

Хотілося б почати із загальної оцінки вказаного Закону. Загальновідомо, і як переконливо свідчить наш вітчизняний досвід років незалежності, що для успішного проведення будь-яких кардинальних реформ в країні потрібне порозуміння та підтримка всіх соціальних груп та верств населення. На нашу думку, ухвалений закон про очищення влади, навпаки, роз'єднує людей, сприяє зростанню агресії, ворожості всередині країни, втраті репутації держави за кордоном.

Масове звільнення державних службовців, а особливо посадових осіб органів військового управління, не буде мати позитивного результату і викличе численні заяви до судів усіх інстанцій та Європейського суду з прав людини. Люстрація в Україні потрібна, але за іншими правилами, які відповідають Конституції, практиці Європейського суду у численних люстраційних справах та іншим міжнародним стандартам.

Приведемо ряд аргументів на підтвердження та роз'яснення цього досить негативного висновку

1. 16 вересня 2014 року Верховна Рада України ухвалила в цілому Закон України «Про очищення влади» (Закон про

люстрацію). У день голосування у парламенті текст проекту, що мав бути підготовлений до другого читання, був відсутній. Тобто, депутати українського парламенту ухвалювали невідомо який варіант закону, оскільки тексту законопроекту до другого читання не бачили. До профільного комітету було надіслано близько 400 зауважень, але вони не розглядалися відповідно до регламенту. Текст закону з'явився лише 26 вересня. Одного цього має бути достатнім, щоб повернути закон для нового розгляду відповідно до парламентських процедур.

2. Відповідно до рекомендацій Ради Європи, люстрація може застосовуватися лише до посад, діяльність на яких може становити загрозу демократії та правам людини. Проте чисельність осіб, що потраплять під дію закону в Україні сягає, за попередніми оцінками, лише серед керівного складу державних органів понад півмільйона осіб, що є явно необґрунтованим. Виникає також загальне питання, наскільки звільнення близько мільйона працівників органів влади в цілому без доведення у їх діях ознак серйозних правопорушень відповідає головній вимозі українського суспільства – дотримання принципу справедливості і рівності всіх перед Законом? Деякі державні інституції за цим законом мають бути оновлені в повному складі. Якщо всіх цих людей буде звільнено, ким їх замінять?

Зараз про це ще не говорять, але вже простежується вкрай небезпечна тенденція – формування у суспільства принизливого ставлення до державних службовців. Хоча не варто забувати, що чиновники – основа будь-якої держави, які забезпечують її життєдіяльність.

Орієнтовно, майже три мільйони осіб будуть піддані принизливій процедурі: більше мільйона держслужбовців та посадових осіб військових формувань і їхні родини. І як ви думаєте, що буде відбуватися? Спочатку, як завжди у нас, люди будуть намагатися відкуповуватися від люстрації. А чи є впевненість, що вже «люстровані» чиновники втримаються від спокуси, як же було не один раз? Все це може спровокувати соціальний бунт, коли мільйони освічених українців опиняться без роботи і засобів до існування.

При цьому є дуже цікаве питання - наскільки доцільно, необхідно і важливо вже зараз люструвати «військових посадових осіб Збройних Сил України...крім

військовослужбовців строкової військової служби та військовослужбовців служби за призовом під час мобілізації» (ст. 2, п.3) ? Невже в ряди малозабезпечених, безквартирних, заморочених безтолковою службою простих армійських офіцерів, особливо командирів рот, батальйонів..., змогли затесатися чисельні корупціонери, посіпаки Януковича чи агенти КДБ СРСР, яке «вмерло» ще до їх народження?

Радник голови СБУ Маркіян Лубківський на своїй сторінці в Facebook повідомив, що на виконання Закону "Про очищення влади" станом на 25 жовтня ц.р. чисельний склад Служби безпеки України скорочено на 24% , а це 7 917 посад: з 33 050 - до 25 583 співробітників. У тому числі звільнено зі своїх посад 108 безпосередніх керівників підрозділів Центрального управління і регіональних органів СБУ та їх заступників. Також було звільнено 42 керівники - 5 начальників управлінь, 9 перших заступників начальників управлінь, 28 заступників начальників управлінь.

В умовах, коли головною проблемою країни є недостатня кількість модерних освічених людей, здатних працювати на сучасному рівні, створювати і розуміти нове, тотальне звільнення без розуміння того, звідки прийдуть нові кадри, чи будуть вони кращими за старих, не є виправданим. Здійснення люстрації за такою моделлю невідворотно призведе до застосування дискреційних повноважень і, в результаті, до вибіркового переслідування, що неприпустимо. Вже зараз є велика ймовірність спроб влади тиснути на суди при прийнятті рішень з люстраційних питань, а 43,2% опитаних соціологами вважають, що люстрація може бути використана владою для розправи з опонентами.

3. До того ж, таке масове звільнення без оновлення, кардинальної, за кращими європейськими та світовими стандартами, зміни системи роботи державних інституцій (усіх механізмів органів влади, в тому числі і органів військового управління) не має сенсу. В жодній країні не було такої масової люстрації.

4. Відповідно до засад проведення люстрації, що затверджені Парламентською асамблеєю Ради Європи, та у відповідності до принципу верховенства права, люстрація має проводитися виключно незалежним, спеціально утвореним для цього органом влади. Це дає можливість 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 за досвідом інших країн, де проводилася люстрація, як правило, призначалися люди, що мають значний авторитет в суспільстві, оскільки вкрай важливо легітимізувати люстрацію в очах громадськості. Адже відсутність незалежності люстраторів буде підривати довіру до цього процесу, а питання, чи підлягає особа люстрації, може бути вирішено у спосіб, що викликає великі сумніви.

А у нас за ухваленим законом рішення про люстрацію буде ухвалюватися Міністерством юстиції на підставі даних перевірки, яку має проводити керівництво відомства, де працює службовець, що проходить люстрацію. Ця процедура в наших умовах буде сприяти зловживанням і позбавленню «незручних» працівників.

5. Міжнародні стандарти з прав людини чітко визначають необхідність захисту права на приватність при проведенні люстрації. Потрібно зробити усе можливе, щоби уникнути можливого безпідставного публічного обвинувачення особи. Досвід інших країн красномовно показує необхідність дуже обережного підходу в поширенні інформації про особу.

Закон передбачає ведення єдиного державного реєстру щодо осіб, які проходять процедуру люстрації. Проте немає ніякої суспільної необхідності включати такі дані, якщо особа пройшла перевірку і не підлягає люстрації. Відкритість навіть обмеженого кола відомостей, передбачена законом, є безсумнівним порушенням права на приватність в таких випадках. Проте відкритість таких даних і для осіб, які піддані люстрації, також є, на нашу думку, 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 невиправданим втручанням в право на приватність. Великою є ймовірність, що зібрані дані є помилковими чи неточними, а відповідно, прийняте рішення є помилковим. У випадку визнання висновку незаконним відновити репутацію людині буде достатньо складно. Тому така процедура одразу закладає системну проблему дотримання права на приватне життя.

Ми не перші в такій ситуації, і потрібно завжди знаходити баланс між правом на приватність і правом громадськості знати, що людина пройшла люстраційну процедуру. У країнах Балтії якщо хтось сам подавав декларацію та визнавав, що він мав зв'язки з КДБ, то ця інформація ставала таємною, а людина сама тихо звільнялася з посади. Друкувалася інформація лише щодо тих, хто намагався обдурити орган перевірки.

6. Замість посилення чи запровадження ефективних механізмів вилучення із влади осіб, що її дискредитували, закон пропонує дублювання вже передбачених законодавством перевірок, які на практиці продемонстрували свою низьку ефективність. Проведення спеціалізованих перевірок, їх процедура та предмет не є в повній мірі новиною для чинного законодавства. Так, Закони України «Про державну службу» (ч. 6 ст. 15), «Про засади запобігання і протидії корупції» (ст. 11) вже регулюють проведення спеціальних перевірок на предмет наявності ознак корупційних правопорушень. Отже, передбачені у вказаному законі процедури «очищення влади» по суті передбачають лише дублювання (із певними змінами) вже існуючих механізмів перевірки. Крім того, у законі не запропоновано зрозумілого та цілісного механізму очищення влади, а значна частина приписів має не завершений та суперечливий характер. Зокрема, важко зрозуміти зміст окремих приписів, значно ускладнить реалізацію неналежний техніко-юридичний рівень викладення та структурування нормативного матеріалу.

Напевно, тому вже 20 жовтня ц.р. до Конституційного суду надійшло конституційне подання Служби зовнішньої розвідки щодо офіційного тлумачення положень пункту 7 частини першої, пункту 3 частини другої статті 3, частини третьої статті 4, підпункту 1 пункту 2 прикінцевих та перехідних положень цього закону у взаємозв'язку з положеннями частини другої статті 1, положень статті 19 Конституції у взаємозв'язку з положеннями її статті 64 і зазначеними положеннями цього закону.

7. У положеннях закону визначено надто широке коло суб'єктів перевірки. В законі є норма, яка поширює дію і на тих осіб, чий посади формально не прописані. Вже якось по-сталінськи звучить п.10 статті 2-ї про те, що заходи з очищення влади (люстрації) здійснюються і щодо «інших посадових та службових осіб (крім виборних посад) органів державної влади, органів місцевого

самоврядування». За словами міністра юстиції О. Петренка, громадяни можуть звернутися в Мін'юст або в Кабмін, поставивши питання про перевірку. Він зазначив, що цю перевірку пройдуть і особи, які навіть зараз не перебувають на цих посадах, вони потраплять до переліку осіб, які не мають права займати державну посаду. Отже, якщо хтось комусь не сподобався – пиши заяву по люстрацію, а він потім хай спробує довести

Крім того, у статті 4 вміщено перелік осіб, які априорі вважаються такими, що не пройшли відповідної перевірки. До цього переліку вміщено як осіб, що працювали у владі після 19 серпня 1991р., так і тих, що були на керівних посадах у Комуністичній партії СРСР, ВЛКСМ, співробітниками КДБ СРСР.... Очищення влади від таких осіб було достатньо поширеним у пострадянських країнах.

З цих питань навіть були прийняті рекомендації ПАРЕ з приводу критеріїв застосування люстраційних обмежень, у яких зазначається, що «ніхто не повинен піддаватися люстрації виключно за членство в будь-якій організації або діяльність на користь будь-якої організації, які були правомірними на час існування такої організації або вчинення такої діяльності». У законі положення щодо критеріїв віднесення до зазначеної категорії осіб де-факто виходять з презумпції вини осіб, які співпрацювали з вищевказаними радянськими структурами (не беручи до уваги ні вік останніх, ні обсяг і характер відповідної співпраці, ні її тривалість) та запроваджують колективну відповідальність вказаних осіб за діяльність цих органів в цілому. Виникає також питання і щодо актуальності таких заходів, адже по завершенні 23-річного періоду з моменту набуття незалежності доцільність запровадження очищення влади за таким критерієм викликає певні сумніви.

8. Зрозуміло, що на емоційному рівні до багатьох популістських «діячів» сучасності з негативним коріннями у минулому хочеться застосувати норми фізичного впливу скоріше звичаєвого, а не сучасного українського права. Коли перестають ефективно функціонувати органи державної влади, починають діяти закони сили і зброї. Одним із таких негативних проявів бездіяльності правоохоронної системи стає так звана сміттева люстрація. Мовчазна, спостережна позиція органів правопорядку провокує сміттєвих люстраторів на подальше беззаконня, але грань між «судом Лінча» і «сміттевою люстрацією» дуже крихка.

За тим, як когось б'ють і знущаються, весело спостерігати певній категорії громадян по телевізору доти, доки ситуація беззаконня не торкнулася їх особисто. Коли, наприклад, в тебе забирають машину або вламуються у твою квартиру, а міліція мовчки стоїть осторонь – картина світу стрімко змінюється.

Наша країна має, нарешті, увійти у правове русло. Якщо ми будемо керуватися емоціями, настроями, «революційною» або «виборчою» доцільністю чи чимось подібним, а не законом, ми нічим не будемо відрізнитися від попередньої влади.

Питання люстрації - це тест на нашу державну дієздатність – законодавчу і правоохоронну. Нова Україна не зможе відбутися, якщо не відновить у повному обсязі функціонування правових інститутів. Беззаконня під будь-якою партійною маркою або під самим правильним гаслом породжує тільки анархію.

Україна має отримати закон про люстрацію, який буде повною мірою відповідати принципам індивідуальної відповідальності і презумпції невинуватості, наслідувати найкращі європейські практики. Тому дискусію щодо правил, за якими має бути проведена люстрація, обов'язково потрібно продовжити на громадському та експертному рівні.

*Mulawa V. D., candidate of philosophical sciences, associate professor*

*Bogaytchuk V. G., candidate of political sciences, associate professor*

### **PROBLEMS OF PERFECTION AND REALIZATION OF LAW OF UKRAINE «ABOUT CLEANING OF POWER**

*The article is sanctified to the features of realization of measures of lyustratsii in Military Powers of Ukraine. A question of cleaning of power is the urgent requirement of society and necessary condition for a transition on high-quality other, European level of state administration. Foundation of all state strategy of cleaning of power must be principle of individual responsibility and presumption of ungainliness. Certainly, that for successful realization of any cardinal reforms in a country necessary understanding and support of all task forces and layers of population.*