

КОЛІЗІЇ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ОЧИЩЕННЯ ВЛАДИ»

9 жовтня 2014 р. Президент України підписав Закон України «Про очищення влади», який визначає правові та організаційні засади проведення перевірки державних службовців і прирівняних до них осіб, посадових осіб органів місцевого самоврядування «з метою відновлення довіри до влади та створення умов для побудови нової системи органів влади у відповідності до європейських стандартів». Разом із тим зазначений нормативний акт має суттєві недоліки, пов'язані з порушенням прав людини та процесуальними особливостями проведення зазначеної процедури. У статті докладно аналізуються ці проблеми та пропонуються шляхи їх вирішення.

Ключові слова: люстрація, очищення влади, права людини, комісія, реєстр.

**Кузьменко Оксана
Володимирівна,**

доктор юридичних
наук, професор,
начальник кафедри
адміністративного
права і процесу
Національної академії
внутрішніх справ

Люстрація є інструментом правосуддя перехідного періоду (англ. «transitional justice»), що застосовується після переходу від диктатури до демократії з метою захисту останньої від можливого повернення назад. Люстрація полягає в обмеженні права певних визначених категорій осіб займати певні посади на державній публічній службі, зокрема в обмеженні права бути обраним на певну посаду.

Сьогодні люстраційну процедуру перепрофільовано в «очищення влади», що визначено в Законі України «Про очищення влади», підписаному Головою Верховної Ради України. Але люстрація й очищення влади мають різне змістовне навантаження. Як ми зазначали, люстрація – це кардинальна процедура, спрямована на знищення не стільки представників системи, скільки ідеології та підходів, що існували в державі та призвели до її деградації, тотальної корупції, безкарності, всюдозволеності. У той же час очищення влади має досить превентивний зміст, спрямований на вдосконалення системи публічного управління. Зміна назви процедури та її безпосереднього призначення змінює її сутність і внутрішню ідею.

Вивчення досвіду європейських країн дає можливість стверджувати, що таку процедуру було застосовано

в певних державах для відсіювання людей, які мали зв'язки з КДБ або його аналогом в інших країнах, тобто тих осіб, які офіційно працювали на репресивний апарат чи були позаштатними агентами. Цих людей не можна було притягти до кримінальної відповідальності, бо вони, власне, й не скоювали кримінального злочину. Їх можна піддати моральному ostracismу, а також «вилушити» зі структур влади, заборонивши займати певні посади – народного депутата, судді, прокурора тощо. Інколи люстрація сягала ще глибше. Яскравий приклад тому – доля Лені Ріфеншталь, відомої режисерки часів Гітлера. Ріфеншталь не претендувала на жодну державну посаду, але неприйняття її суспільством було таким непримиренним, що після 1945 року вона була змушена покинути не тільки Німеччину, а й Європу. Четверть століття прожила Лені в Африці, повернувшись звідти, коли пристрасі вщухли.

Тобто люстрацію є сенс проводити відразу по тому, як повалено той чи інший режим. Причому одночасно з його засудженням або навіть із заборонаю. Класичний приклад – ситуація в Німеччині чи Японії після Другої світової війни. Більш «свіжий» – Чехія, що 1991 року проголосувала за акт «Про незаконність комуністичного режиму» [Ошибка! Закладка не определена.1]. Відповідно в нашій країні ця процедура затрималася на двадцять п'ять років, оскільки її слід було призначати ще на початку 90-х одночасно із заборонаю діяльності Комуністичної Партії України. Сьогодні ж виявляти у владі колишніх

агентів та інформаторів КДБ, осіб, які брали участь у засудженні / переслідуванні членів ОУН-УПА, є неактуальним, адже час плине, і цих людей вже майже не залишилося в живих, тим більше тих, хто займає певні державні посади. Ще більш недоречним, на нашу думку, є виявлення осіб, які в минулому були замішані в сепаратистських, дискримінаційних чи корупційних діях, у замаху на державний лад і цілісність держави, оскільки їх дії підпадають під юрисдикцію Кримінального кодексу, а не люстраційних комісій. Якщо ж законодавець має на увазі невиявлених корупціонерів, які наживали свої мільярди статки нечесним шляхом, проте фігурантами судового процесу так і не стали, то тут постає проблема іншого гатунку. Ця особа не притягнута до відповідальності в судовому порядку, і перед законом є невинною.

Одночасно треба відзначити, що Закон України «Про очищення влади» не передбачає створення єдиного незалежного органу з проведення люстрації, поклавши її на плечі одночасно всіх органів влади, а точніше – керівників цих органів. Ключовими в цьому процесі визначено Національне агентство з питань державної служби, Центральну виборчу комісію тощо, але ці органи не є незалежними. Цей Закон не визначає жодних вимог до кандидатів на посаду члена центральної чи територіальної комісій з перевірки, що створюються Національним агентством України з питань державної служби.

Відповідно основна робота з «очищення» покладається на керівників відповідних органів влади. Ке-

руючись відповідними принципами Ради Європи щодо проведення люстрації відповідно до принципу верховенства права, що затверджені Парламентською асамблеєю Ради Європи, люстрація може відбуватися виключно незалежним, спеціально утвореним для цього органом влади. Це дає змогу уникнути багатьох проблем при проведенні зазначеної процедури, 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, призначалися люди, що мають значний авторитет у суспільстві, оскільки важливо легітимізувати люстрацію в очах громадськості. Відсутність незалежності буде логічно підривати довіру до цього процесу, а питання, чи підлягає особа люстрації, чи не підлягає, відповідно буде вирішено у спосіб, що викликає значні сумніви [1].

Незрозумілими є межі (з 25 лютого 2010 р. по 22 лютого 2014 р.), окреслені в Законі, які визначають суб'єктів, що на цей момент займали посади в публічних органах і одночасно не пройшли перевірки. А перебування на посаді, наприклад, 20 лютого 2010 р. чи 27 лютого 2014 р. виключають суб'єкта із зазначеного переліку, відповідно порушуються всі правові постулати щодо принципів відповідальності, а саме – об'єктивної закономірності та обґрунтованості. Виявляється, що С. Льовочкін, який написав заяву на звільнення за власним бажанням і був звільнений у цей

період, може і надалі працювати в органах влади, а от директор департаменту, начальник управління або відділу будь-якої обласної чи районної державної адміністрації, який цього не зробив, 10 років не зможе працювати в органах влади.

Таких прикладів можна наводити безліч. Викликає питання про доповнення цього Закону «строковими рамками щодо перебування на посаді не більше року». Це у свою чергу виводить з-під дії зазначеної процедури дуже багато осіб, які перебувають сьогодні на керівних посадах, що не відповідає принципу об'єктивності.

Окрім викладеного викликає сумнів застосування процедури очищення щодо осіб, які займають виборні посади (політичні фігури), адже суспільство, обираючи їх, уже надало їм соціальний кредит довіри, і саме тому, на нашу думку, є недоречним проводити щодо них процедуру очищення влади.

Невиправданим також є вилучення зі списку осіб, які підлягають під процедуру очищення, радників і помічників посадових осіб. Суперечливим є проведення люстрації щодо суддів, призначення на посади яких визначено Конституцією України. Тобто зазначена процедура у вищезгаданому Законі не відповідає критеріям незалежності таких суб'єктів і по суті підриває функціонування подібних незалежних контрольних інституцій та закладає конфлікт між виконавчою, законодавчою та судовою гілками влади.

У той же час цим Законом передбачено звільнення практично всіх державних службовців, що займали

керівні посади останніми роками, а щодо певних публічних органів мова йде про тотальне звільнення працівників.

У цілому чисельність осіб, що потрапляють під дію Закону, сягає понад півмільйона осіб з керівників. До цієї кількості необхідно додати звільнений повний склад працівників органів внутрішніх справ і податкової міліції, а також практично повний склад прокуратури. Усі ці особи звільняються із заборonoю займати посади в органах влади протягом 10 років. Якщо всіх цих людей буде в результаті звільнено, то важко буде водночас їх замінити. Про це не говориться, а такі суттєві зміни потребують обов'язкового з'ясування.

Ще важливо, що люстрація без зміни системи влади, без зміни сутності роботи владних структур не має сенсу абсолютно. Якщо замінити людей одних на інших, але залишити незмінною систему, то нові посадовці будуть так само корумпуватися, як і старі. І з цього приводу Закон нічого не передбачає. Головна проблема держави – залучення модерних, освічених, здатних працювати, створювати нове. Запроваджена ж люстрація занадто масова, і в цьому сенсі закон жорсткий. У Польщі та Чехії, на яку посилаються законотворці, не було такої люстрації – вона була більш м'якою. Цей крок, на нашу думку, є необдуманим і професійно помилковим.

Одночасно незрозумілою є реалізація приписів щодо механізму заміщення цих осіб. Чи гарантують ці механізми, що на відповідні посади придуть якісно інші, кращі кадри?

Зовсім не враховується цим Законом специфіка державної та мілітаризованої служби щодо передання досвіду, який випрацьовується роками. Ця система не може будуватися на голому місці.

Тобто метою цього Закону не має бути саме звільнення, оскільки не обдумана та тотальна зміна всіх кадрів не забезпечить суттєвого прогресу. Так, згаданим нормативним актом передбачено повне звільнення всіх службовців органів внутрішніх справ і податкової міліції, за винятком рядових. Такий безумовний підхід і повне звільнення фактично знищить ці структури, оскільки не зможуть здійснювати функції цих органів особи, що жодного дня там не працювали. У жодній країні реформа правоохоронних органів не здійснювалася у спосіб повного оновлення кадрів. Максимально, що робилося, це звільнялися працівники, і потім за певними критеріями частина з них знову поверталася на службу. Однак проект установлює заборону повернення на службу протягом 10 років. Фактично доведеться запрошувати або абсолютно нових людей, або людей, що вже на пенсії.

Зовсім незрозумілим виглядає очищення працівників правоохоронних органів та органів прокуратури, які у період з 25 лютого 2010 р. по 22 лютого 2014 р. затримували, складали та/або своєю дією чи бездіяльністю сприяли складанню рапортів, протоколів чи обвинувальних актів, проводили слідчі та оперативні дії або підтримували державне обвинувачення стосовно учасників акцій громадського протесту та масових за-

ходів. Виявляється, у нас протягом чотирьох років діяла репресивна машина, яка лише боролася з інакомислячими, усі ці роки були наповнені лише акціями протесту, скерованими на повалення диктатора, а всі правоохоронці і прокурори виконували лише злочинні накази і чинили повну сваволу.

Рекомендації Ради Європи визнають, що люстрація може застосовуватися лише щодо посад, діяльність на яких може становити загрозу демократії та правам людини, а зазначений Закон передбачає люстрацію всіх без винятку посадових і службових осіб публічної адміністрації, що є явно необґрунтованим.

Сумнів викликає норма цього можливого Закону щодо автоматичного непроходження процесу очищення особами, які організували та вчинили дії, що призвели до втрат державного бюджету в сумі понад 1 мільйон гривень, а місцевих бюджетів – у сумі понад п'ятдесят тисяч гривень, що встановлено в судовому порядку. Тобто можна вкрасти мільйон гривень з державного бюджету, і не бути за це покараним. Тепер виявляється в державі законні розкрадачі бюджетних коштів, у яких встановлений чіткий ліміт – мільйон для державного бюджету і п'ятдесят тисяч для місцевих бюджетів.

Цим нормативним актом також передбачено подання різноманітними керівниками «декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру щодо себе та близьких осіб (чоловіка, дружини, батька, матері, вітчима, мачухи, сина, дочки, пасинка, падчерки, рідного

брата, рідної сестри, діда, баби, прадіда, прабаби, внука, внучки, правнука, правнучки, усиновлювача чи усиновленого, опікуна чи піклувальника, особи, яка перебуває під опікою або піклуванням, а також осіб, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки із суб'єктом перевірки, зокрема осіб, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі)». При цьому не зазначається, за який період має подаватися така декларація. Також це положення не враховує, що зібрати всю інформацію про витрати всіх своїх рідних на практиці буває просто неможливим – наприклад, унаслідок неприязних стосунків у родині, відсутності спілкування, приховування інформації. Ще складніше, коли цю вимогу спрямовано на минулий час, коли ці особи ніяк не контролювали свої витрати.

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

Окрім зазначеного слід наголосити на тому, що міжнародні стандарти з прав людини чітко визначають потребу захисту права на приватне життя під час проведення процесу очищення влади. Потрібно зробити все можливе, щоб уникнути можливого безпідставного публічного

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

Закон України «Про очищення влади» також передбачає, що всі розслідування, а також висновки, зроблені після них, є публічними. Така процедура, на нашу думку, порушує право на приватне життя.

З одного боку, немає жодної необхідності поширювати результати розслідування, якщо особа пройшла перевірку і не підлягає очищенню. У такому разі немає суспільної потреби в поширенні персональних даних про особу. Це тільки можливо, коли є обґрунтовані сумніви в об'єктивності такої перевірки.

З іншого боку, негайне поширення результатів розслідування також становить необґрунтоване втручання у 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 у право на приватне життя. Значною є ймовірність, що ці дані помилкові чи неточні, 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.

Ще один серйозний недолік: реєстр, що створюється за цим Законом, є публічним, а так не можна робити, бо це порушує право на при-

ватне життя. Абсолютно чітко можна сказати, що з цього приводу будуть заяви про порушення ст. 8 Європейської конвенції з прав людини. Колізію між правом громадськості знати та правом людини на приватне життя в цьому випадку вирішено на користь громадськості без будь-яких винятків. Ми не перші в такій ситуації, і потрібно завжди знаходити баланс між правом на приватність і правом громадськості знати, за що людина потрапила під люстрацію. А якщо людина пройшла перевірку та її не було люстровано – про це взагалі не треба писати в реєстрі. У країнах Балтії якщо хтось сам подавав декларацію та визнавав, що він мав зв'язки з КДБ і таке інше, то ця інформація була таємною, і ця людина сама тихо звільнялася з посади. Друкувалася інформація лише щодо тих, хто намагався одурити органи перевірки [2].

Також надто загально описано можливість судового оскарження рішення. Є загальна норма, що дії або бездіяльність суб'єктів владних повноважень оскаржуються в судовому порядку. Але хотілося б у такій процедурі бачити більш чітку можливість оскарження рішення про очищення влади безпосередньо в суді. Адже як увесь цей процес відбуватиметься, доволі важко уявити.

Щодо процедури проведення люстрації хотілось б відзначити таке.

Згідно з текстом Закону, який ми розглядаємо, організацією перевірки займається керівник (заступник керівника) відповідного органу державної влади, де працює суб'єкт перевірки, за погодженням Національного

агентства з питань державної служби через його територіальні органи на місцях. А для перевірки керівників органів перевірки це Національне агентство має створити центральну та територіальні комісії з перевірки, до яких обов'язково включаються на громадських засадах із правом голосу не менш як один представник громадськості та один представник засобів масової інформації.

З цього приводу виникає питання: чому для здійснення перевірок обрано Національне агентство з питань державної служби? Станом на сьогодні зазначений орган та його територіальні представництва фактично позбавлені фінансування, а працівники змушені йти у відпустки без збереження заробітної плати. А штатна чисельність цих установ не зможе здійснити того обсягу роботи, який покладається зазначеним нормативним актом. Невже в таких умовах ці державні службовці здатні реально провести процес перевірки інших працівників усіх рівнів? У той же час виникає питання: а хто ж буде проводити очищення працівників Національного агентства з питань державної служби та його територіальних органів?

Для проведення перевірки кожен суб'єкт подає лише чотири документи: письмову згоду на проведення перевірки, автобіографію, копію документа, який посвідчує особу, та декларацію про майно, доходи, ви-

трати і зобов'язання фінансового характеру щодо себе та близьких йому осіб. Далі ці документи передаються до відповідних органів – правоохоронних, фіскальних, органів прокуратури, органів боротьби з організованою злочинністю, органів з протидії корупції. Тобто всі документи потрапляють до органів, які самі ще не пройшли процес очищення.

І насамкінець, ст. 14 зазначеного законодавчого акта забороняє суб'єктам перевірки, що не пройшли перевірку, протягом десяти років з дня припинення роботи розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, та представляти інтереси будь-якої особи у справах (зокрема розглядуваних судами), в яких іншою стороною є орган, в якому вони працювали до звільнення. Тобто всі особи, що не пройшли «очищення», десять років мають мовчати щодо дій чинної влади.

Список використаних джерел:

1. Яворівський В. Чем плоха текущая версия закона о люстрации [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://delo.ua/ukraine/chem-ploha-tekuschaja-versija-zakona-o-ljustracii-ekspert-244685/>.

2. Торба В. Очищення чи усунення конкурентів? [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://www.day.kiev.ua/uk/article/tema-dnya-podrobici/ochishchennya-chi-usunennya-konkurentiv>.

Кузьменко О. В. Коллизии Закона Украины «Об очистке власти».

9 октября 2014 г. Президент Украины подписал закон Украины «Про очищення влади», который определяет правовые и организационные основы проведения

проверки государственных служащих и приравненных к ним должностных лиц органов местного самоуправления «с целью восстановления доверия к власти и создания условий для построения новой системы органов власти в соответствии с европейскими стандартами». Вместе с тем указанный нормативный акт имеет существенные недостатки, связанные с нарушением прав человека и процессуальными особенностями проведения данной процедуры. В статье подробно анализируются указанные проблемы и предлагаются пути их решения.

Ключевые слова: люстрация, очищение власти, права человека, комиссия, реестр.

Kuz'menko O. V. Conflicts of the Law of Ukraine «On the power lustration».

On October 9, 2014 the President of Ukraine signed the Law «On the power lustration», which defines the legal and organizational framework for the inspection of public servants and equivalent officials of local self-government bodies in order to restore confidence to the government and create the conditions for the construction of a new system of government in accordance with the European standards. However, given the normative act has significant drawbacks associated with the violation of human rights, and procedural characteristics of this procedure. The paper analyzes in details these problems and the suggested solutions.

Key words: lustration, power cleansing, human rights commission, registry.

Стаття надійшла до редакції 23.09.2014