



ВІДКРИТИЙ ДІАЛОГ

Підведення підсумків щодо
розробки закону про люстрацію
4359а «Про очищення влади»



У звіті узагальнюється проблематика української люстрації в контексті актуальної політичної обстановки та докладно описується робота над законом «Про очищення влади», прийнятим Верховною Радою України 16.09.2014

Copyright: Фундація «Відкритий Діалог», листопад 2014 р.

00-580 Варшава

Алл. Шуха, 11а, оф. 21

E-mail: odfoundation@odfoundation.eu

www.odfoundation.eu

Керівник проекту:

Аґнешка Пясецька agnieszka.piasecka@odfoundation.eu

Автори:

Аґнешка Пясецька agnieszka.piasecka@odfoundation.eu

Бартош Крамек bartosz.kramek@odfoundation.eu

Редагування і коректура :

Людмила Козловська lyudmyla.kozlovska@odfoundation.eu

Графічне оформлення:

Андрій Осаволюк andriy.osavoliuk@odfoundation.eu

Фото на обкладинці: 112.ua

Передрук цього матеріалу повністю або частково можливий з відома редакції.

ЗМІСТ:

1. ЛЮСТРАЦІЯ: ІСТОРИЧНИЙ ТА ПОЛІТИЧНИЙ ФОН	4
2. ЛЮСТРАЦІЙНІ ІНІЦІАТИВИ ПІСЛЯ ЗАКІНЧЕННЯ ПРОТЕСТІВ НА МАЙДАНІ В ЛЮТОМУ 2014 Р.	6
3. ГРОМАДСЬКИЙ ЛЮСТРАЦІЙНИЙ КОМІТЕТ ТА ЙОГО ДІЯЛЬНІСТЬ	8
4. ЗАКОН «ПРО ОЧИЩЕННЯ ВЛАДИ»	9
5. РОЗВИТОК ПОДІЙ ПІСЛЯ УХВАЛЕННЯ ЗАКОНУ ВЕРХОВНОЮ РАДОЮ	11
6. РОЗБІЖНОСТІ ТА ДЖЕРЕЛА КРИТИКИ	12
7. ТЕПЕРІШНІЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ.....	14
8. ДІЯЛЬНІСТЬ ФУНДАЦІЇ «ВІДКРИТИЙ ДІАЛОГ»	15
9. ВИСНОВКИ	16
ДОДАТОК № 1 ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ОЧИЩЕННЯ ВЛАДИ»	18
ДОДАТОК № 2 ТЕКСТ ЗАКОНУ «ПРО ОЧИЩЕННЯ ВЛАДИ».....	21

1. ЛЮСТРАЦІЯ: ІСТОРИЧНИЙ ТА ПОЛІТИЧНИЙ ФОН

Термін «люстрація» походить від латинського слова *lustratio* (очищення жертвопринесенням). У Стародавній Греції та Римі він означав спеціальний ритуал, спрямований на очищення суб'єкта або спільноти від негативного впливу, невдачі або колективної провини¹. Як юридичний інструмент, який вживається з метою недопущення помилок минулого, люстрація певною мірою мала місце при спробах американців покінчити з минулим після громадянської війни в середині XIX ст., а також в процесах денацифікації та дефашизації після Другої світової війни. Люстрація в найширшому та більш сучасному розумінні як системне рішення, що слугує загальній перевірці осіб, що виконують державні функції, з'явилася в Чехословаччині – першій посткомуністичній державі, в якій цей процес був здійснений. Люстрація у різних формах та з різними наслідками була пізніше проведена у більшості посткомуністичних країн Центральної Європи та прибалтійських державах. Також після перемоги Революції троянд в Грузії (у 2003 р.) та вступу на посаду президента Михайла Саакашвілі (у 2004 р.) люстрація була узаконена парламентом, але заблокована в судовому порядку.

Люстрація часто розуміється як один з видів спеціальної перевірки політиків та державних чиновників, але окрім істотної схожості, між люстрацією та іншими типами перевірок спостерігаються принципові відмінності. Спеціальна перевірка проводиться та має проводитися в кожній країні з метою визначення відповідності кандидатів, які претендують на посади держслужбовців. Люстрація ж є особливою формою перевірки, принциповою метою якої є обмеження можливості отримання посади тими особами, які могли б становити загрозу для держави в період трансформації після падіння попереднього (несуверенного, недемократичного, злочинного) режиму.

Люстрація часто проводиться з метою забезпечення так званого правосуддя перехідного періоду (англ. *transitional justice*). Сфера її застосування та методи можуть значно відрізнятися. В деяких випадках особи, пов'язані з попереднім режимом, отримували лише заборону працювати у державній адміністрації. У інших випадках люстрація слугує, скоріш за все, для досягнення національної злагоди, прикладом чого може послужити рішення, яке ґрунтувалося на заснуванні так званої Комісії правди та об'єднання, прототипом якої була комісія єпископа Десмонда Туту в Південній Африці після падіння апартеїду. Рішення, що застосовуються, залежать зазвичай від того, наскільки агресивним по відношенню до власних громадян був попередній режим, а також якою мірою суспільство консолідоване та готове відсторонити його колишніх представників від впливу на нову реальність. Значна громадська поляризація, яка базується на політичних розбіжностях, суттєво ускладнює пошук консенсусу, що забезпечує реалізацію відповідних законодавчих рішень.

З метою врегулювання питань, пов'язаних з люстрацією, Рада Європи ухвалила Резолюцію 1096 (у 1996 р.)², яка дає рекомендації щодо зведення рахунків з минулим у посткомуністичних державах. Попри те, що резолюція на запровадження люстраційних рішень відводить термін не більше 10 років з моменту початку трансформації системи, на практиці вона стала дороговказом також для держав, які нині переживають революційну зміну влади. Резолюція також є головною основою винесення рішень у справах про люстрацію, які ведуться Європейським судом з прав людини у Страсбурзі.

У випадку України після падіння комунізму у Центральній та Східній Європі люстрація не проводилася (навіть у символічному плані, що стосується присутності реліктів комунізму в

¹ <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/351853/lustration>

² Повний текст: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http%3A//assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta96/ERES1096.htm>

історії та публічному просторі), а політична реальність робила будь-який компроміс в цьому питанні неможливим. Трансформація системи, пов'язана з розпадом СРСР і надбанням незалежності Україною, була – і особливо ми спостерігаємо це в останні місяці – поверхневою. В результаті у структурах влади залишилося багато осіб, різною мірою пов'язаних з минулим комуністичним режимом, які ніколи не переривали своїх формальних та неформальних зв'язків зі структурами колишнього СРСР, зокрема зі структурами безпеки та розвідки (КДБ, ГРУ), що діють нині в інтересах Російської Федерації.

Тема люстрації стала помітною під час Помаранчевої революції у 2004 р., яка започаткувала масові громадські протести проти фальсифікації президентських виборів в інтересах кандидата Партії регіонів, Віктора Януковича, підтримуваного Леонідом Кучмою, який ще виконував на той час обов'язки президента. Тоді ж з'явилися перші ініціативи, спрямовані на остаточний розрив з тоталітарним минулим. Відомий антикомуністичний дисидент та депутат українського парламенту Левко Лук'яненко виступив з ініціативою проведення люстрації з метою перевірки, чи не брали участь особи, що претендують на керівні посади в органах законодавчої, виконавчої та судової влади на центральному, регіональному та місцевому рівні, у фальсифікації президентських виборів у 2004 році, і чи не були вони таємними співробітниками колишніх радянських служб безпеки. Разом з люстрацією Лук'яненко пропонував, однак, амністію та загальнонаціональне об'єднання заради побудови спільного майбутнього, яке б базувалося на зізнанні у скоєних діях. Проте ця пропозиція не знайшла широкого відгуку, і її концепції остаточно не набули форми законодавчої ініціативи. Незабаром після цього за ініціативою Блоку Юлії Тимошенко був розроблений законопроект № 7028³, який все ж був відхилений під час його опрацювання в комітетах Верховної Ради України. Така ж доля спіткала тоді й наступний люстраційний законопроект, поданий за ініціативою лідера партії «Свобода» Олега Тягнибока. Він поновив свою ініціативу у 2012 році, але і в цьому випадку вона була безрезультатною.

Після падіння уряду Віктора Януковича у лютому 2014 р. люстрація як один з головних громадських постулатів (разом з євроінтеграцією та боротьбою з корупцією) повернулася у фарватер політичного життя у модифікованій формі: цього разу служити вона, передусім, мала бути інструментом боротьби зі старим корумпованим політичним та чиновницьким класом, що сприймається як головна перешкода на шляху модернізації країни.

Іншим чинником, що підвищує напруження публічних дебатів, є якість командування у так званій зоні АТО (зоні проведення української антитерористичної операції у східних регіонах країни, спрямованої проти незаконних озброєних формувань, підтримуваних Росією), що спричинило значні втрати українських сил. Антитерористична операція була оголошена 15.04.2014 і триває до сьогодні. Відповідальність за її проведення несе Мініборони та генеральний штаб, а також командування операцією. Є підозра, що часто командування навмисно веде дії невміло, що у свою чергу викликано значною інфільтрацією українських силових структур з боку російських розвідслужб. Впливала на них також корупція, що доходила до випадків продажу амуніції, призначеної для учасників бойових дій, на чорному ринку, і навіть до спроб продажу (у тому числі боєприпасів) власним солдатам⁴. У зв'язку з цими обставинами голова Громадського люстраційного комітету Єгор Соколов назвав плановане люстраційне законодавство «правом, написаним кров'ю наших солдатів»⁵.

³ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=22947

⁴ <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/mongol-szachuje-ukraincow-w-wojsku-oskarzenia-o-zdrade-i-przecieki,456991.html>

⁵ <http://ua.odfoundation.eu/a/4422,propoziciji-shchodo-zmin-i-planu-podalshoyi-roboti-nad-zakonom-pro-ochishchennya-vladi-priynyatogo-v-pershomu-chitanni-14-serpnya-2014-roku-verhovnoyu-radoyu-ukrayini>

2. ЛЮСТРАЦІЙНІ ІНІЦІАТИВИ ПІСЛЯ ЗАКІНЧЕННЯ ПРОТЕСТІВ НА МАЙДАНІ В ЛЮТОМУ 2014 Р.

Громадський тиск щодо люстрації, який невпинно зростає, (ілюстрований різким девізом: «люстрація або кастрація») призвів до того, що багато парламентарів та громадських активістів почали паралельно працювати над люстраційними проектами, формувати громадські люстраційні комітети та готувати пропозиції законів, з числа яких, зрештою, значна кількість яких потрапила на розгляд Верховної Ради України. Слід зауважити, що як у суспільстві, так і у численних робочих групах розуміння терміну «люстрація» набувало дуже різних форм (від ідентифікації співробітників спецслужб третіх країн до майнової люстрації, що слугує боротьбі з корупцією, а також змішані рішення).

За період до 09.04.2014 у Верховній Раді було зареєстровано чотири різних люстраційних законопроекти:

- № 4570⁶ – поданий Олегом Тягнибоком від партії «Свобода»;
- № 4570-1⁷ – поданий Володимиром Ар'євим («Батьківщина», раніше блок «Наша Україна»);
- № 4570-2⁸ – поданий Валерієм Пацканом («УДАР»);
- № 4570-3⁹ – поданий Романом Чернегой («УДАР»).

Закон, запропонований «Свободою», був найбільш радикальним проектом. Він передбачав зняття з посад усіх суддів та прокурорів, що виконували свої функції в період правління Віктора Януковича (2011-2014 р.), а також усіх вищих державних чиновників, які були викриті в корупції або брали участь в будь-яких акціях проти протестувальників на Майдані. Люстрацію мали пройти усі особи, які обіймали державні посади, починаючи з президента України і керівництва його адміністрації, прем'єра і членів Кабінету Міністрів (уряду), а також голів департаментів, відділів та їхніх заступників в усіх центральних, регіональних та місцевих установах державних адміністрацій. За люстрацію була відповідальна комісія, скликана Верховною Радою України, з регіональними відділами і з особливим статусом. Згідно з запропонованим законом, кожну справу було підготовлено індивідуально і з можливістю оскарження в суді.

Проект, запропонований «Батьківщиною», окрім посад, вказаних у проекті «Свободи», згадував додатково про чиновників Автономної Республіки Крим та Центральної виборчої комісії, а також про усі юридичні середовища, включно з адвокатурою. Обов'язковому звільненню із займаної посади підлягали піддані люстрації особи, якщо вони:

- входили до будь-яких центральних та регіональних структур Комуністичної партії України;
- були посадовцями або співробітниками КДБ;
- були студентами Вищої школи Комітету державної безпеки (КДБ) при Раді Міністрів СРСР ім. Ф. Дзержинського у Москві, а також інших шкіл та курсів для офіцерів КДБ;
- в період правління Віктора Януковича ухвалювали вироки протестувальникам (судді), ініціювали або дозволяли акції проти учасників Євромайдану;
- брали участь в корупції.

⁶ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50422

⁷ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50566

⁸ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50567

⁹ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50579

Закон передбачає створення незалежної Державної люстраційної комісії України, відповідальної за проведення перевірки децентралізованим чином, – передбачалося, що комісія матиме центральний офіс та регіональні представництва, які виконували б обов'язки синхронно. Склад комісії, процедура набору її членів, а також повноваження були досить детально прописані разом з гарантуванням фінансування, що забезпечує можливість ефективної роботи. Закон не передбачав можливості оскарження в суді негативного результату перевірки.

Проекти, внесені партією «УДАР», були найбільшою мірою наближені до польських люстраційних рішень та найбільш ліберальними. Вони передбачали перевірку тільки трьох найвищих категорій державних чиновників, включаючи народних депутатів України (членів парламенту), міністрів та віце-міністрів, членів Центральної виборчої комісії, членів Вищої судової ради, а також верховних суддів центральних судів. Обов'язкове звільнення з посад передбачалося щодо осіб, які:

- обіймали керівні посади в органах Комуністичної партії України чи Комуністичної партії Радянського Союзу;
- несли відповідальність за будь-яку діяльність у вигляді ухвалення рішень або підтримки переслідування парламентської опозиції та громадян за їх політичну або громадську активність в період з 15.12.2000 до 23.01.2005 (другий термін президента Леоніда Кучми), а також з 01.04.2010 до 01.04.2014 (уряд Віктора Януковича);
- несли відповідальність за доведену участь у будь-яких виборчих фальсифікаціях.

Цей закон передбачав створення незалежного Люстраційного комітету у вигляді органу, що має в розпорядженні повноваження для проведення люстрації, а також уточнював його повноваження і зв'язував його каденцію з каденцією Верховної Ради.

09.04.2014 голова Верховної Ради України та тимчасовий голова держави (до моменту проведення президентських виборів) Олександр Турчинов (який є водночас одним з лідерів партії «Батьківщина») запропонував відкликати усі проекти люстраційних законів та звернувся з проханням до голови Громадського люстраційного комітету Єгора Соболева спробувати уніфікувати запропоновані рішення. Проте це не зупинило депутатів Романа Чернегу («УДАР») та Сергія Капліна («УДАР») перед реєстрацією наступних пропозицій, зареєстрованих згодом як № 4678¹⁰ та №4678-1¹¹. Всього за період з кінця лютого до початку квітня 2014 р. було запропоновано 6 проектів офіційно зареєстрованих у Верховній Раді люстраційних законів. Крім цього, існували концепції громадських активістів з різноманітних місцевих громадських комітетів. Однак серед запропонованих активістами програм вид продуманого проекту мала лише розробка харківської Групи захисту прав людини, представлена Євгеном Захаровим.

Загальновідомо, що Україна має розпочати процес очищення влади з тотального перегляду та перевірки правосуддя, яке вважається одним з основних місць зосередження корупції в країні. У зв'язку з цим 08.04.2014 Верховна Рада ухвалила закон «Про відновлення довіри до апарату справедливості»¹², на підставі якого була створена Тимчасова комісія з перевірки суддів.

Комісія мала складатися з 15 членів, що призначаються у рівній кількості Верховним судом, Верховною Радою та від уряду Уповноваженим з питань боротьби з корупцією та

¹⁰ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50613

¹¹ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50659

¹² <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1188-18>

функціонувати тільки впродовж року з моменту утворення. Перевірка, здійснювана Комісією, мала стосуватися випадків недотримання суддівської присяги, у сфері порушення, зокрема, принципів об'єктивності та неупередженості ухвалення рішень. З цією метою перевірка повинна була залишатися в процедурній площині, у сфері процесуального та матеріального права.

Звіт щодо індивідуальної перевірки мав направлятися до Вищої судової ради, яка мала приймати рішення відносно подальшої долі даного судді. Рада може залишити його на посаді, схилити до виходу на пенсію або – у обґрунтованих випадках – ініціювати прокурорське розслідування. Проте на практиці Вища судова рада не конституювалася, оскільки органи, відповідальні за призначення його членів, не виконали необхідних формальностей (параліч ухвалення рішень парламентом та президентом).

3. ГРОМАДСЬКИЙ ЛЮСТРАЦІЙНИЙ КОМІТЕТ ТА ЙОГО ДІЯЛЬНІСТЬ

26.02.2014 Арсеній Яценюк, якому Верховна Рада доручила місію створення уряду після втечі президента Януковича і розпаду правлячої коаліції Партії регіонів з комуністами, призначив Єгора Соболева, відомого журналіста-слідчого та одного з лідерів громадських протестів на Майдані, на посаду голови Люстраційного комітету¹³. Соболев був представлений громадськості того ж дня¹⁴ разом з іншими членами нового уряду (Кабінету Міністрів) під час віче на київському Майдані. В той же час Люстраційний комітет так і не отримав жодного урядового статусу, оскільки його функціонування не регулювалося жодним законодавством, не отримав фінансування на свою діяльність, а отже й формальної можливості працювати. Це вказувало б на той факт, що пункт щодо фактичного очищення влади не знаходився серед перших у переліку пріоритетів нової влади України.

Не зважаючи на відсутність засобів та юридичної основи діяльності (маючи де-факто лише статус неформальної громадської організації), Люстраційний комітет, спираючись на залучення громадських активістів, продовжував працювати над поширенням знань про люстрацію у суспільстві та здійсненням тиску на політиків (часто у формі гучних маніфестацій під Верховною Радою та будівлями інших органів влади) з метою розробки та впровадження її механізмів, а з початку квітня 2014 р. – також над формуванням єдиної компромісної пропозиції закону про люстрацію згідно з проханням голови Верховної Ради Турчинова.

Люстраційний комітет складається з юристів, які працюють на громадських засадах, громадських активістів та журналістів. З часом він отримав також підтримку групи українських депутатів на чолі з позафракційним депутатом Юрієм Дерев'янко (обраним до парламенту по одномандатному округу як представник партії «Фронт змін»). Пролюстраційну кампанію активно підтримували різноманітні громадські ініціативи, часто вихідці з громадського руху «Євромайдан» (в тому числі «Автомайдан» на чолі з Сергієм Кобою), та неурядові організації (зокрема Фондація «Відкритий Діалог»). Сила Комітету, разом з широкою підтримкою та особистою популярністю його керівника Соболева, полягала також у регулярній та інтенсивній комунікації з суспільством, здійснюваній з використанням медіа-спільнот та прес-брифінгів, що проводилися в Українському медійному кризовому центрі.

Комітет проводив пролюстраційні акції під девізом «Чиста влада», мав регіональних представників в окремих областях країни.

¹³ <http://www.kyivpost.com/content/politics/on-kyivs-independence-square-tonight-arseniy-yatseniuk-nominated-as-prime-minister-to-lead-new-government-337700.html>

¹⁴ <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/ukraine/10665800/Ukraines-new-government-Whos-who.html>

Члени та активісти Комітету неодноразово стикалися зі спробами чинення на них тиску, спрямованого на припинення або обмеження їх діяльності, – найчастіше у вигляді погроз на їх адресу. 13.06.2014 так звані «невідомі» вломилися до київської квартири батьків дружини Єгора Соболева, голови Громадського люстраційного комітету. Зловмисники окрім виразних слідів своєї присутності у вигляді загального безладу та нищення майна, не взяли з собою нічого, не зачепивши навіть ноутбука. Стосовно люстрації загалом та самого Соболева ведеться також інтенсивна та груба кампанія, що ганьбить його, приписує йому російське походження, шпигунство на користь Росії та цілеспрямовану розробку непридатних люстраційних рішень з метою «розпалювання ворожнечі в суспільстві», провокації внутрішніх конфліктів та послаблення держави під час конфлікту з Росією¹⁵.

4. ЗАКОН «ПРО ОЧИЩЕННЯ ВЛАДИ»

12.06.2014 був опублікований перший законопроект про люстрацію, розроблений Громадським люстраційним комітетом.

Перший уніфікований законопроект¹⁶ передбачав, що кожен державний чиновник або кандидат на державну посаду повинен проходити варіографічне дослідження (тест, що проводиться з використанням детектора брехні). Подібно до того, як в парламентських проектах, рішення комісії генерувалося автоматично та не залишало жодних можливостей оскарження рішення в судовому порядку.

В результаті дискусії над проектом та критичних зауважень, отриманих від експертів, як з України, так і з-за кордону, текст проекту був змінений, а положення про детектор брехні, що викликало найбільші суперечки, було виключено.

Інший законопроект, запропонований Люстраційним комітетом та зареєстрований¹⁷ 24.07.2014¹⁸, став політичним компромісом між очікуваннями «Свободи», «Батьківщини» та «УДАРу», а рекомендації харківської Групи захисту прав людини (що постулювала обмеження кола чиновників, що піддаються люстрації, і створення незалежного люстраційного органу) не були враховані на цьому етапі¹⁹. Ідея створення незалежного від влади виконавчого органу, відповідального за проведення люстрації, за ініціативою парламентарів, що підтримують люстрацію, була відкинута, з аргументом необхідності внесення змін до Конституції та необхідності залучення значних для країни, що бореться з важкою економічною кризою, коштів.

Ключові положення цього законопроекту, прийнятого згодом Верховною Радою в першому читанні 14.08.2014, передбачали:

- проведення перевірки Національною агенцією з питань державної служби, яка з 2011 року є незалежним органом зі спеціальним статусом. Утворена у 1994 році, вона покликана підтримувати державну кадрову політику, а також реформи та постійне підвищення кваліфікації державних чиновників; її керівник призначається прем'єром та звітує перед ним;
- отримання кожною одиницею державної адміністрації, у тому числі органами місцевої адміністрації, завдання щодо створення власної комісії з перевірки, а керівник цього

¹⁵ http://t-weekly.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=12065

¹⁶ <http://en.odfoundation.eu/i/fmfiles/pdf/yd1306144-proekt-12-06-14-eng-done.pdf>

¹⁷ Повний текст проекту: <http://odfoundation.eu/i/fmfiles/pdf/draft-law-purification-government-4359a-eng.pdf>

¹⁸ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51795

¹⁹ З розмови з Борисом Захаровим, що відбулася 28.08.2014, а також на підставі порівняння обох проектів.

органу мав би контролювати проведення цього процесу; інформація про проведену перевірку мала розміщуватися на веб-сайті Національної агенції з питань державної служби;

- проведення перевірки у трьох напрямках: 1) з точки зору корупційних практик за часів режиму Віктора Януковича; 2) з урахуванням діяльності проти учасників Євромайдану на межі 2013/2014 рр.; 3) зважаючи на співпрацю з КДБ у широкому розумінні;
- у майновому (антикорупційному) аспекті – проведення люстрації, що охоплює комплексну перевірку доходів осіб, що підлягають проходженню процесу, а також усіх фінансових активів членів сім'ї першого та другого ступеня спорідненості;
- можливість оскарження люстраційного висновку у адміністративному суді.

Згідно з регламентом Верховної Ради між голосуваннями у першому та другому читаннях впродовж двох тижнів можна вносити до законопроекту можливі зміни. Кожна поправка може бути внесена одним з депутатів-ініціаторів проекту, одним або більше депутатами взагалі, або громадськими комітетами, які брали участь в розробці закону.

Громадські консультації, призначені для ознайомлення з думками активістів та експертів, проводилися двічі: 26.08.2014 та 02.09.2014.

Серед заявлених постулатів виділялися, передусім, очікування спрощення процедури перевірки та підвищення її прозорості, скорочення періоду заборони виконання державних функцій, а також, що найістотніше, – створення незалежного органу, відповідального за перевірку. Детальне обговорення отриманих рекомендацій, що мали на меті визначити напрями модифікації закону про люстрацію, які були розроблені міжнародними експертами, залученими Фондацією «Відкритий Діалог», містяться у додатку № 1 «Пропозиції щодо внесення змін до Закону України «Про очищення влади», прийнятого в першому читанні 14.08.2014, та зауваження до закону, прийнятого в цілому» до цього звіту. Зауваження українських експертів обговорені в розділі «Розбіжності».

16.09.2014 під величезним тиском з боку громадськості Верховна Рада остаточно проголосувала за ухвалення закону «Про очищення влади» у його третьому варіанті після численних внесених поправок. Впродовж дня здійснювалися спроби винести Закон на голосування чотири рази – під час кожного з голосувань не було кворуму. Ефективною виявилася лише п'ята спроба, коли пізно увечері вдалося внести закон до порядку денного засідання парламенту та впродовж десяти хвилин проголосувати за нього²⁰. Паралельно протягом всього дня перед будівлею Верховної Ради проходили масові протести, учасники яких вимагали ухвалення закону. З самого ранку до будівлі звозилися шини, вулиця Грушевського була перекрита. Напруженість протестів досягла апогею у другій половині дня, коли активісти підпалили зібрані шини та заштовхали до сміттового баку депутата від Партії регіонів Віталія Журавського, що вийшов з будівлі Ради, відомого ініціатором січневих законів про кримінальні санкції по відношенню до протестувальників на Майдані²¹ (так звані диктаторські закони). Незважаючи на ухвалення закону Радою, аж до 25.09.2014, коли він був опублікований на сайті Верховної Ради, його остаточний зміст увесь час залишався таємницею для громадської думки²².

25.09.2014 Олександр Турчинов, голова Верховної Ради, підписав закон та передав його на підпис президентові.

²⁰ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51795

²¹ http://lb.ua/news/2014/09/16/279581_verhovnaya_rada_smogla_chetireh.html

²² <http://iportal.rada.gov.ua/news/Novyny/Povidomlennya/98032.html>

Згідно з остаточною версією закону, люстрація в Україні повинна базуватися на наступних принципах:

- процес перевірки контролюватиметься Міністерством юстиції;
- керівник кожної одиниці державної адміністрації буде відповідальний за проведення перевірки у своїй установі;
- кожен кандидат на посаду у державній адміністрації, на якого поширюється закон, буде зобов'язаний заповнити люстраційну декларацію, в якій вкаже джерела своїх доходів, а також відповідь на інші передбачені законом питання, такі як активна участь у акціях проти учасників Євромайдану;
- буде утворена Громадська люстраційна рада при Міністерстві юстиції, завданням якої буде підтримка та контроль роботи Міністерства у сфері люстрації; водночас закон не вказує точно на орган, відповідальний за створення, порядок створення та сфери відповідальності Ради;
- перелік посад, що підлягають люстрації, був обмежений трьома найвищими ступенями державних чиновників на усіх рівнях державної адміністрації, за винятком виборних посад. Виборні посади, згідно зі звітом Ради Європи, що є доповненням до Резолюції 1096²³, та практикою винесення ухвал Європейським судом з прав людини, що склалася, не повинні підлягати люстрації, оскільки процедура вибору суспільством визначає достатню довіру²⁴. Проте в українському політичному контексті, коли непрозоре законодавство про вибори дозволяє голосувати за партійними списками (без голосування за конкретного кандидата до парламенту), таке рішення викликає істотні застереження.

5. РОЗВИТОК ПОДІЙ ПІСЛЯ УХВАЛЕННЯ ЗАКОНУ ВЕРХОВНОЮ РАДОЮ

Після ухвалення закону та його підписання 25.09.2014 головою Верховної Ради він відповідно до процедури був направлений на підпис Президентові Петру Порошенку, який згідно з законом має на це 10 робочих днів.

Незважаючи на первинні заперечення (президент стверджував, що люстрація є недоречним рішенням для України в умовах озброєного конфлікту, і замість люстрації краще ввести комплексні антикорупційні механізми), 9.10.2014 Петро Порошенко підписав закон²⁵. В середу, 15.10.2014 закон був опублікований у офіційному друкованому виданні і цього ж дня набув чинності²⁶. Відсутність навіть мінімального періоду між публікацією правового документу та вступом його в силу, який дозволяє підготувати державні установи до впровадження його положень, стала однією з причин для критики з боку експертів.

03.10.2014 підтвердилася інформація про те, що Юлія Львовичкіна, депутат від Партії регіонів (сестра голови Адміністрації президента Януковича, Сергія Львовичкіна), що виконує від імені Верховної Ради функцію заступника голови моніторингового комітету Парламентської Асамблеї Ради Європи, направила закон «Про очищення влади» на експертизу до Венеціанської комісії (Європейська комісія за демократію через право, яка є консультативним органом Ради Європи). Попри те, що оцінка Комісії не впливає на

²³ Повний текст: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http%3A//assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta96/ERES1096.htm>

²⁴ Звіт Северина <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=7506&lang=EN>

²⁵ <http://www.pravda.com.ua/news/2014/10/9/7040274/?attempt=1>

²⁶ <http://www.golos.com.ua/Article.aspx?id=357366>

національне право²⁷, цей крок викликав бурю емоцій в Україні, де супротивники люстрації, що об'єдналися навколо усуненого від влади політичного середовища (члени Партії регіонів та Комуністичної партії, а також частина незалежних депутатів), використали його в якості основи твердження, що закон несумісний з міжнародним правом та буде скасований^{28,29}.

Фактично Венеціанська комісія сформує групу експертів, що складатиметься з фахівців в галузі конституційного та міжнародного права, яка розглядатиме закон з точки зору його відповідності керівним принципам європейського права з особливим акцентом на Резолюцію 1096 (1996 р.)³⁰, а також його логічну зв'язаність та юридичну якість в цілому.

Підписуючи закон, президент Порошенко запевнив, що до нього будуть внесені можливі зміни після отримання рекомендацій Венеціанської комісії³¹.

6. РОЗБІЖНОСТІ ТА ДЖЕРЕЛА КРИТИКИ

Разом з законом «Про відновлення довіри до судової системи» закон «Про очищення влади» є другим законом, що зазнає найбільшої критики з боку опозиції та кіл, пов'язаних з колишньою Партією регіонів. Політики та діячі, пов'язані з Опозиційним блоком, що бере початок від Партії регіонів (блок отримав 9,43 % голосів на парламентських виборах 26.10.2014, а його головою сьогодні є Юрій Бойко, у минулому віце-прем'єр та міністр енергетики, який вважається близьким соратником усуненого президента Януковича), активно діють, щоб паралізувати два закони, заявляючи про їх оскарження у Конституційному суді, а також ведуть активне лобювання у міжнародних інституціях, зокрема, на форумі Європейського Союзу, щоб переконати суспільство, що як сама ідея люстрації, так і українські люстраційні механізми є неправомірними³².

Тим часом закон вже приносить перші результати. Існує положення про відсутність негативних наслідків по відношенню до осіб, які за власною ініціативою підуть із займаних ними посад. 08.10.2014 цією можливістю скористався в.о. міністра економіки Анатолій Максютя. 16.10.2014, в перший день після вступу в силу закону про люстрацію, прем'єр-міністр Арсеній Яценюк підписав згоду на припинення трудових стосунків з 39 особами своєї адміністрації³³.

Важлива також критика відносно ухваленого закону, що ґрунтується на істотних передумовах. Вона надходить в основному від групи експертів та ініціаторів процесу люстрації в Україні, які від самого спочатку беруть участь в роботі люстраційного комітету Соболева, і які згодом пішли у відставку на знак незгоди з обраним напрямом роботи.

Один з найбільш критичних аналізів публікує Леонід Антоненко, відомий український юрист, що бере активну участь у діяльності робочої групи при Міністерстві юстиції з питань впровадження антикорупційних реформ. Основний напрям критики Антоненко ґрунтується

²⁷ <http://www.eurointegration.com.ua/news/2014/10/1/7026437/>

²⁸ <http://www.eurointegration.com.ua/rus/news/2014/10/3/7026524/>

²⁹ <http://politrada.com/news/material/id/38731>

³⁰ Повний текст: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http%3A//assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta96/ERES1096.htm>

³¹ http://ipress.ua/news/poroshenko_ne_vidkydaie_shcho_v_zakon_pro_lyustratsiyu_budut_vneseni_zminy_88165.html

³²

http://tvi.ua/new/2014/10/09/opozyciynyv_blok_stvoryuye_hromadskyy_rukh_zakhystu_lyudev_postrazhdalikh_vid_zakonu_pro_lyustratsiyu

³³ <http://www.radiosvoboda.org/content/article/26640364.html>

на твердженні, що закон, всупереч декларованим намірам політиків та громадським очікуванням, не завдає удару по найбільших злочинцях колишнього режиму³⁴.

Інші істотні зауваження Леоніда Антоненко стосуються відмови від створення центрального незалежного органу, що повністю відповідає за люстрацію. Її децентралізований характер, а особливо той факт, що керівник кожної державної установи відповідає за проведення люстрації би нібито «в себе», може призвести до далекоюсяжного суб'єктивізму та створювати можливості для маніпуляцій. Ця гіпотеза підтверджується гучною заявою Тетяни Чечетової, голови Харківської міськради, про те, що вона не бачить у своїй установі осіб, на яких би поширювалася дія цього закону³⁵. Антоненко додатково звертає увагу на необхідність люстрації парламентарів та вказує на ідеологічний характер переліку колишніх посад, за обіймання яких передбачається негативний люстраційний висновок, відзначаючи, що таке рішення має бути пов'язане кожного разу з конкретною провиною, а не фактом самої приналежності до певного керівного кола.

Критичні зауваження також зроблені Максимом Черкасенком, іншим колишнім членом люстраційного комітету, який звертає увагу на факт, що закон в нинішній формі не відповідає нормам міжнародного права. Так само як і Антоненко, Черкасенко закликає до створення незалежної інституції, яка б проводила люстрацію організовано та централізовано, що більшою мірою відповідало б рекомендаціям Ради Європи. Експерт також підкреслює, що особливу увагу слід приділити питанню забезпечення належного захисту приватного життя та уникнення так званої дикої люстрації³⁶.

Закон публічно критикує також Євген Захаров,³⁷ директор Харківської правозахисної групи та відомий активіст, що підтримував акції протесту на Майдані. Головним аргументом Захарова є порушення регламенту Верховної Ради під час голосування за законопроект. Крім того, він, як і інші, звертає увагу на відмову від створення незалежного органу, який би займався люстрацією, а також на порушення приватного життя третіх осіб під час перевірки майнового стану дуже широкого кола людей (проте наміром автора проекту було обмеження типової для України ситуації, коли державний чиновник переписує наявне майно на членів сім'ї). Захаров ставить також цілком прагматичне питання про нових кандидатів на посади в державних установах (люстрація має на увазі необхідність організації нового, ефективного процесу навчання висококваліфікованих державних службовців).

Середовище українських економістів прийняло обережну позицію стосовно процесу впровадження закону. Економісти (зокрема у публікаціях на сторінках Forbes Ukraine) порушують питання, згідно з якими принципами підбиратимуться особи на посади, що потенційно масово звільняються впродовж короткого часу? При цьому вони звертають увагу на необхідність проведення широкомасштабної реформи системи державної служби³⁸.

На думку Генерального прокурора України Віталія Яреми, закон порушує Конституцію та може викликати величезну кількість скарг до Європейського суду з прав людини у Страсбурзі, враховуючи порушення правила індивідуальної юридичної відповідальності³⁹. Варто відзначити, що у світлі заяви, адресованої громадськості, Генеральний прокурор не підтримує люстрації взагалі, а в громадському сприйнятті прокуратура та інші правоохоронні

³⁴ http://www.liga.net/opinion/203839_desyat-voprosov-o-lyustratsii-po-zakonu-ob-ochishchenii-vlasti.htm

³⁵ <http://www.khpg.org/en/index.php?id=1414505064>

³⁶ <http://www.unn.com.ua/uk/news/1378976-v-zakoni-pro-lyustratsiyu-deputati-ignoruyut-rekomendatsiyi-parye-ekspert>

³⁷ http://www.pravda.com.ua/columns/2014/10/6/7039842/view_print/

³⁸ <http://forbes.ua/ua/nation/1381145-zmina-varti-abo-lyustraciya-po-ukrayinski>

³⁹ <http://ord-ua.com/2014/10/27/lyustrirovannyi-prokuror-sumshiny-podal-v-sud/?!page=1>

органи є одними з найбільш корумпованих структур в країні і, отже, перешкоджають впровадженню будь-яких механізмів перевірки.

7. ТЕПЕРІШНІЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Сьогодні (станом на 17.11.2014) Міністерство юстиції готується до впровадження цього закону, для чого потрібні розробка та прийняття виконавчого документу, що уточнює процедурний порядок та компетенції окремих внутрішніх структур, створених спеціально для проведення процедури люстрації у рамках відомства. Підготовлюваний виконавчий документ повинен також визначити принципи функціонування Громадської люстраційної ради при Міністерстві⁴⁰.

Люстраційне законодавство вже почало функціонувати у практичному вимірі, враховуючи положення про автоматичне звільнення осіб, що обіймають керівні посади у органах державної адміністрації та апараті підтримки законності, якщо вони хоча б впродовж року обіймали посади в період здійснення влади президентом Віктором Януковичем і не звільнилися за власним бажанням. Реєстр цих осіб доступний на офіційному сайті Міністерства юстиції⁴¹. Загальне число звільнених станом на 12.11.2014 склало 350 осіб⁴².

Крім того, ЗМІ постійно повідомляють про найбільш гучні випадки люстрації вищих чиновників⁴³.

Є також перші апеляції. Прокурор з міста Суми подав скаргу до адміністративного суду, оскаржуючи власну люстрацію та стверджуючи, що «не порушував прав людини, не має нічого на совісті і не розуміє, чому втрачає роботу»⁴⁴.

Звільнений із займаної посади, серед інших, перший заступник генерального прокурора Микола Голомша, який теж одразу звернувся до суду⁴⁵; також відправлений у відставку віце-міністр економіки Анатолій Сухомлин⁴⁶.

У зв'язку з інтерпретаційними непорозуміннями застосування деяких положень закону, Служба зовнішньої розвідки України як перша державна установа звернулася до Конституційного Суду з проханням про їх інтерпретацію⁴⁷. А генеральний прокурор заявив про оскарження усього закону, як такого, що суперечить Конституції (зробив однак дотепер оскарження так і не відбулося). Подібні заяви з'явилися також з боку частини суддівського середовища (українське законодавство передбачає таку можливість для суддів судів найвищого рівня).

На даний момент ключове значення для подальшого розвитку люстраційного процесу в Україні матиме розпорядження Міністра юстиції, що знаходиться зараз на стадії підготовки, яке уточнює функціонування процедур перевірки, оцінка та рекомендації Венеціанської комісії та їх сприйняття національною специфікою, а також позиція президента, нового уряду та парламентської більшості по відношенню до можливих поправок до закону. Важливе

⁴⁰ <http://imi.org.ua/news/45828-minyust-zaprosheu-jurnalistiv-i-gromadskih-aktivistiv-dopomogti-v-lyustratsiji-chinovnikiv.html>

⁴¹ <http://lustration.minjust.gov.ua/register>

⁴² Розрахунки виконані на підставі <http://lustration.minjust.gov.ua/register>

⁴³ <http://ru.tvi.ua/new/2014/10/30/avakov-uvolil-glav-mvd-v-rovenskoj-poltavskoj-i-khmelnickoj-oblastyakh>

⁴⁴ <http://ord-ua.com/2014/10/27/lyustriruvannyj-prokuror-sumshiny-podal-v-sud/?lpage=1>

⁴⁵ <http://censor.net.ua/news/308770/zamestitel-genprokurora-golomsha-osporit-v-sude-svoe-uvolnenie>

⁴⁶ <http://www.ukrrudprom.ua/news/CHerez-nedelyu-posle-naznacheniya-Kabmin-uvolil-zamministra-ekon.html>

⁴⁷ <http://www.radiosvoboda.org/content/article/26646893.html>

значення також матимуть рішення Конституційного суду, особливо після можливого подання обіцяних скарг.

У більш тривалій перспективі велике значення матиме також практика винесення ухвал Європейського суду з прав людини у Страсбурзі у разі пред'явлення позову Україні особами, що вважають себе жертвами люстраційного процесу.

З точки зору міжнародної підтримки міжнародна спільнота має залишатися активним спостерігачем запровадження люстраційного процесу в Україні. Один з постулатів передбачав навіть участь міжнародних спостерігачів у процесі люстрації при установах, що здійснюють та контролюють перевірку за зразком спостерігачів-членів спостережних місій на виборах. За задумом, це було мало б підвищити їх прозорість та достовірність шляхом мінімізації підозр про зловживання перевіркою як інструментом боротьби з політичними опонентами.

Схожу, контролюючу роль ефективно виконує громадянське суспільство, подальший розвиток якого вимагає формування компетенції лідерів та підтримки у фінансовому аспекті. Критичним простором буде також підготовка нових кадрів для потреб державної служби у вигляді курсів, семінарів, зарубіжних стипендій та навчальних візитів і т.д., але передусім, – сучасної інституціолизованої системи навчання, центром якої повинна стати реформована Вища школа державної служби⁴⁸. У цій сфері доцільним видається використання досвіду таких країн, як Франція (École nationale d'administration – Національна школа адміністрації) або Польща (Krajowa Szkoła Administracji Publicznej – Національна школа державної адміністрації).

8. ДІЯЛЬНІСТЬ ФУНДАЦІЇ «ВІДКРИТИЙ ДІАЛОГ»

З березня 2014 р. Фондація «Відкритий Діалог» активно підтримує Люстраційний комітет експертизами, а також інформаційними заходами в контексті люстрації, здійснюваними за межами України. Ми організували або були співорганізаторами декількох тематичних конференцій та навчальних візитів до організацій, які займаються люстрацією, історичною пам'яттю, боротьбою з корупцією та організованою злочинністю, а також державною безпекою в країнах ЄС, які з 1989 року проходили трансформацію системи. Фондація також організувала декілька інформаційних зустрічей для місцевих спільнот Західної та Південної України, присвячених ідеї люстрації та польському люстраційному досвіду.

01.04.2014 в готелі «Козацький» в Києві була проведена перша міжнародна конференція, присвячена люстрації – «Люстрація: рішення для України», яка зібрала українських політиків, юристів, журналістів та громадських активістів. Дискусії на внутрішньоукраїнському ґрунті супроводжувалися виступами зарубіжних експертів (серед яких багато хто професійно займається люстраційною проблематикою у широкому розумінні) з Польщі, Чехії, Грузії, Естонії та Литви, які представили люстраційні механізми, що функціонують в окремих країнах⁴⁹. Був присутнім також експерт зі Словенії, який на її прикладі вказував на серйозні небезпеки, з якими може зіткнутися Україна у разі непроведення люстрації.

У травні-червні 2014 р. був організований цикл навчальних візитів за участю голови Громадського люстраційного комітету Єгора Соболева, який на запрошення Фондації відвідав Париж, де концепція люстрації в Україні була представлена, зокрема, французьким парламентарям. Голова Люстраційного комітету також відвідав Європарламент у Брюсселі,

⁴⁸ <http://hspa.edu.ua>

⁴⁹ <http://en.odfoundation.eu/a/4451,results-of-the-conference-lustration-solutions-for-ukraine>

Раду Європи в Страсбурзі і Прагу, де відбулася зустріч з д-ром Павлом Жачеком, засновником та першим головою чеського Інституту дослідження тоталітарних режимів, а також з Петрушкою Сустровою, чехословацькою дисиденткою та співавтором чеського люстраційного закону, відповідальною згодом від імені Міністерства внутрішніх справ за розкриття діяльності служб безпеки в період комунізму.

У червні 2014 р. на запрошення голови польського Інституту національної пам'яті у співпраці з Фондацією відбулася низка зустрічей у Варшаві, зокрема, з керівництвом ІНП та Люстраційного бюро ІНП, Генпрокуратурою, Центральним антикорупційним бюро, а також з незалежними експертами.

Результатом навчальних візитів стали деякі з рішень та механізмів перевірок, що увійшли вже до першого законопроекту, підготовленого Люстраційним комітетом з використанням зарубіжного досвіду. Фондація переклала його на вісім європейських мов⁵⁰.

Крім того, висновки та експертизи авторства зарубіжних фахівців постійно збиралися координаторами Фондації і після обробки передавалися Люстраційному комітету, депутатам Верховної Ради та іншим зацікавленим сторонам. Це значною мірою сприяло підвищенню прозорості законопроектів.

Результати роботи команди експертів були представлені на прес-конференції 22.08.2014 у формі списку рекомендацій⁵¹, які слід було б врахувати у подальших роботах над законом, аби він повною мірою відповідав вимогам міжнародного права та рекомендаціям Ради Європи (на думку багатьох експертів, в теперішньому вигляді закон може зазнати критики)⁵².

11.09.2014 разом з USAID FAIR Justice Project була організована наступна конференція «Люстрація: зарубіжний досвід та перспективи в Україні», метою якої було розширення обміну знаннями між середовищами, заангажованими у законодавчому процесі, і зарубіжними експертами, а також підведення підсумків робіт минулої діяльності з люстрації в Україні.

9. ВИСНОВКИ

Результат активності Громадського люстраційного комітету з березня по вересень 2014 р. можна вважати величезним політичним успіхом. Люстрація в Україні пройшла шлях законодавчими стежками від громадського постулату до втілення в життя; почала приносити перші результати у вигляді численних відставок, швидше за все, найбільш корумпованих державних чиновників. Ефективна дія на ті політичні еліти, що чинять опір реальному прийняттю закону, стала можливою, в тому числі завдяки використанню значного громадського тиску шляхом організації маніфестацій під Верховною Радою. Мобілізація громадськості використовувалася як інструмент прискорення відставок, а також ініціювання службових та прокурорських розслідувань відносно деяких, найбільш одіозних та скомпрометованих чиновників, пов'язаних з попереднім режимом, в тому числі й на місцевому рівні.

Слід нагадати, що на початковому етапі у Верховній Раді співіснувало шість різних взаємовиключних законопроектів, розроблених декількома угрупованнями, що конфліктували між собою, при цьому розділилися не лише політичні партії, але й експертне середовище. Також ні президент Порошенко (що дотримується позиції, що оптимальною

⁵⁰ <http://odfoundation.eu/a/3968,ukrainska-sciezka-lustracji-projekt-ustawy-o-oczyszczeniu-wladzy>

⁵¹ Див. Додаток №1

⁵² Більше: <http://en.odfoundation.eu/a/4508,foreign-expertise-on-draft-law-on-purification-of-government>

формою люстрації є вибори), ні прем'єр Яценюк спочатку не належали до числа прибічників люстрації. Між тим, нині люстрація є одним з головних пунктів програм більшості політичних партій, представлених в парламенті після виборів (жовтень 2014 р.)

Найбільшим недоліком люстрації в Україні можна вважати сам закон. На жаль, багато рекомендацій міжнародних експертів не були взяті до уваги, а сам закон «Про очищення влади», на наш погляд, мав бути істотно змінений, особливо в частині забезпечення індивідуальної відповідальності у люстраційному процесі, а також стосовно створення заснованого для цього незалежного органу (при цьому питання необхідності зміни конституції, як обов'язкової умови для цього, хоч і залишається дискусійним, проте напевно істотним чином обмежує шанси на це).

Проте зміст закону був предметом незліченних переговорів між політичними групами і численними фракціями усередині них, не лише з метою отримання підтримки парламентської більшості, але навіть і для забезпечення кворуму при голосуванні (що є звичайною практикою в українському парламенті). Оскільки люстрація за самою своєю сутністю накладає додаткові обмеження і завдає збитку інтересам значної частини політичного класу, прийняття закону тогочасним парламентом було можливо тільки в результаті далекосяжного компромісу. Це призвело, серед іншого, до того, що його дія не поширюється на депутатів.

Україна стоїть перед гострою необхідністю проведення системних реформ. В той же час, постреволюційний період, дострокові президентські та парламентські вибори, а також, передусім, російська агресія, яка ставить під загрозу територіальну цілісність і суверенітет держави, не чинниками, які б сприяли цим реформам. Незважаючи на ці важкі умови, люстрація стала реальністю. Закон нині виконує також важливу превентивно-лякаючу роль. Люстраційні механізми далекі від досконалості, але можуть стати хорошою відправною точкою для подальшої роботи. Для порівняння, оголошена як одна з ключових для поліпшення функціонування держави реформа з децентралізації (за проведення якої узяв на себе відповідальність віце-прем'єр Володимир Гройсман) досі не вийшла зі стадії вивчення та аналізу.

Пропозиції щодо внесення змін до Закону України «Про очищення влади», прийнятого в першому читанні 14.08.2014, а також зауваження до закону, прийнятого в цілому

Рекомендації до першого проекту закону та його аналіз, а також до версії, прийнятої в нинішній формі в першому читанні та в цілому, були підготовлені Радославом Петерманом з польського Інституту Національної Пам'яті, Петрушкою Шустровою – співавтором чеського закону про люстрацію, д-ром Павлом Жачеком – засновником та першим головою празького Інституту досліджень тоталітарних режимів, юристом Георгієм Гоцирідзе з грузинської Асоціації молодих юристів, пані Анн Сулелья – юридичним радником та координатором з питань прав людини Французької адвокатської ради, професором Романом Давидом з гонконгського університету Лінгнан – фахівцем в області міжнародного права, юристом Артуром Більським з юридичного факультету Варшавського університету, а також Філіпом Циуньчиком з Белостоцького університету.

Їхні рекомендації постійно передавалися членам Люстраційного комітету, а також депутатам, які працювали над законом.

Нижче скорочено представлені рекомендації та пропозиції щодо введення поправок:

Необхідно проаналізувати, чи не порушує ст. 6, п. 4 право на недоторканість приватного життя третіх осіб. Пропонований об'єм перевірки майнового стану членів сім'ї особи, що підлягає перевірці, представляється занадто широким. У європейській юридичній практиці не відзначено жодного випадку перевірки членів сім'ї особи, що перевіряється, в такому об'ємі, за винятком випадків спеціальної перевірки, що проводиться конфіденційно відносно членів спецслужб цієї держави і полягає у перевірці факту співпраці зі спецслужбами третіх країн. Це не те ж саме, що перевірка кандидатів на посади в звичайних органах державного управління.

Необхідно проаналізувати, чи є реальною ст. 7 *Терміни проведення перевірки*. Законодавцем передбачається термін в 30 робочих днів. На думку експертів, цей термін є нереальним. Досвід перевірки інших країн свідчить про те, що збір інформації та впорядкування архівів – це копіткий процес, що вимагає терпіння, – розумним мінімальним та реальним терміном буде як мінімум 4-6 місяців.

Законодавець, прагнучи задовольнити вимоги резолюції Ради Європи 1096 (1996)⁵³, що стосується, зокрема, гарантії можливості оскарження рішення в судовому порядку особою, що пройшла перевірку з негативним результатом, – в ст. 15 пропонує адміністративний суд в якості компетентного суду для розгляду таких питань. Необхідно проаналізувати, чи не слід у надзвичайній ситуації, в якій знаходиться країна, що трансформується, створити спеціальний Люстраційний трибунал, до якого увійшли б судді, відібрані для прийняття такого роду рішень та спеціально підготовлені для ведення таких справ.

Законодавець у ст. 4 *Основи непроходження перевірки* перераховує посади, перебування на яких у минулому або теперішньому стає причиною автоматичної дискваліфікації. Занепокоєння викликає відсутність згадок про осіб, що працювали у ГРУ та інших військових спецслужбах СРСР, вказаний тільки КДБ. Крім того, викликає занепокоєння факт зняття з посади за прийняття тієї, а не іншої позиції, без перевірки, чи дійсно вчинила особа конкретний злочин, перебуваючи на цій посаді.

⁵³ <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta96/eres1096.htm>

Викликає сумніви неоднозначне положення, що стосується створення Національної агенції з питань державної служби, відповідальної за проведення перевірки. По-перше, ст. 5, що обумовлює процедуру проведення перевірки, дуже розмито та нечітко визначає, яким чином будуть перевірені особи, що самі здійснюють перевірку. По-друге, стаття не пояснює ні процедури призначення перевірочних комісій, ні порядку їх роботи, що, здавалося б, мало бути однією з основних вимог проекту. Мінімальна рекомендація з боку експертів – детальний опис процедури перевірки, скоординований з іншими законодавчими актами, у тому числі Цивільним та Адміністративним кодексами і відповідними процесуальними.

На думку експертів, слід проаналізувати можливість створення спеціального незалежного органу, який займався б перевіркою кандидатів на посади в органах держадміністрації. Перевіркою таких кандидатів може займатися Національна агенція з питань державної служби за умови надання їй для цього процедурно-фінансового інструменту, розумних термінів дії, а також забезпечення перевірки тих, хто надалі проводитиме перевірку інших.

Відповідно слід було б відокремити історичні питання від питань поточних. Можливі факти співпраці зі спецслужбами СРСР, відома, добровільна і таємна співпраця з ними, мабуть, вимагали б внесення змін до закону «Про Інститут Національної Пам'яті», передачі йому відповідних архівів СБУ, а також надання прокурорських повноважень в питаннях порушень прав людини, злочинів, а також співпраці зі спецслужбами СРСР. Сам факт виконання роботи для цих структур як основа зняття з посади та заборони роботи викликає сумніви експертів. Основою непроходження перевірки може бути затаювання факту співпраці або обґрунтовані підозри відносно здійснення цими особами злочинів проти громадян Української РСР.

В якості позитивного аспекту експерти розглядають забезпечення контролю громадськістю перевірок, що проводяться – це дуже важливе питання, яке не було реалізоване в жодній з держав, що пройшли системну трансформацію, за винятком Комісії Правди та Єдності, що функціонують в африканських державах, включаючи ПАР.

Текст закону, прийнятого в першому читанні, можна знайти тут:

<http://www.golos.com.ua/Article.aspx?id=357366>

Попередні зауваження до закону, прийнятого в цілому 16.09.2014.

- Децентралізований механізм проведення перевірки, а також відсутність незалежної інституції, відповідальної за її проведення, спричиняє ризик хаосу та наявності реального контролю Міністерства юстиції за процесом плюс сприяє корупції. Згідно з рекомендаціями резолюції Ради Європи 1096 такий новий незалежний орган має бути створений.
- Як і раніше існує сумнів щодо доступу до архівних матеріалів колишніх комуністичних служб. Закон не пояснює, яким чином цей доступ буде забезпечений, і хто нестиме за це відповідальність.
- Право оскарження в судовому порядку негативного результату перевірки сформульоване недостатньо чітко. Це право передбачене конституцією України.
- Частина закону, що передбачає автоматичне звільнення з посади певної категорії осіб

за саме перебування на певних посадах, викликає питання в контексті індивідуальної правової відповідальності в якості універсального правила.

Зміст закону, прийнятого в цілому 16.09.2014, є окремою частиною цього звіту.

На даний момент експерти працюють над детальним аналізом повного тексту закону та супутніх документів в плані їх відповідності рекомендаціям Ради Європи і Конституції України.

**Текст закону, опублікованого в офіційному друкованому органі ВР України від
15.10.2014.**

*Про очищення влади*⁵⁴

Цей Закон визначає правові та організаційні засади проведення очищення влади (люстрації) для захисту та утвердження демократичних цінностей, верховенства права та прав людини в Україні.

Стаття 1. Основні засади очищення влади

1. Очищення влади (люстрація) – це встановлена цим Законом або рішенням суду заборона окремим фізичним особам обіймати певні посади (перебувати на службі) (далі посади) (крім виборних посад) в органах державної влади та органах місцевого самоврядування.

2. Очищення влади (люстрація) здійснюється з метою недопущення до участі в управлінні державними справами осіб, які своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю здійснювали заходи (та/або сприяли їх здійсненню), спрямовані на узурпацію влади Президентом України Віктором Януковичем, підбив основ національної безпеки і оборони України або протиправне порушення прав і свобод людини, і ґрунтується на принципах:

- верховенства права та законності;
- відкритості, прозорості та публічності;
- презумпції невинуватості;
- індивідуальної відповідальності;
- гарантування права на захист.

3. Протягом десяти років з дня набрання чинності цим Законом посади, щодо яких здійснюється очищення влади (люстрація), не можуть обіймати особи, зазначені у частинах першій, другій, четвертій та восьмій статті 3 цього Закону, а також особи, які не подали у строк, визначений цим Законом, заяви, передбачені частиною першою статті 4 цього Закону.

4. Особи, зазначені у частинах третій, п'ятій - сьомій статті 3 цього Закону, не можуть обіймати посади, щодо яких здійснюється очищення влади (люстрація), протягом п'яти років з дня набрання чинності відповідним рішенням суду.

5. Заборона, передбачена частиною третьою або четвертою цієї статті, може застосовуватися до особи лише один раз.

6. Застосування до особи заборони, передбаченої частиною третьою цієї статті, не є підставою для відмови від застосування заборони, передбаченої частиною четвертою цієї статті, за наявності підстав та у порядку, що визначені цим Законом.

7. Заборона, передбачена частинами третьою та четвертою цієї статті, не застосовується до осіб, зазначених у частинах другій-четвертій статті 3 цього Закону, які

⁵⁴ Див текст <http://www.golos.com.ua/Article.aspx?id=357366>

визнані учасниками бойових дій під час проведення антитерористичної операції на сході України у встановленому законодавством порядку.

8. Рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень при виконанні цього Закону оскаржуються в судовому порядку.

Стаття 2. Посади, щодо яких здійснюються заходи з очищення влади (люстрації)

1. Заходи з очищення влади (люстрації) здійснюються щодо:

1) Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністра України, а також міністра, керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, Голови Національного банку України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України, їх перших заступників, заступників;

2) Генерального прокурора України, Голови Служби безпеки України, Голови Служби зовнішньої розвідки України, начальника Управління державної охорони України, керівника центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову та/або митну політику, керівника податкової міліції, керівника центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, їх перших заступників, заступників;

3) військових посадових осіб Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів військових формувань, крім військовослужбовців строкової військової служби та військовослужбовців служби за призовом під час мобілізації;

4) членів Вищої ради юстиції, членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, професійних суддів, Голови Державної судової адміністрації України, його першого заступника, заступника;

5) Глави Адміністрації Президента України, Керівника Державного управління справами, Керівника Секретаріату Кабінету Міністрів України, Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики, їх перших заступників, заступників;

6) начальницького складу органів внутрішніх справ, центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову та/або митну політику, податкової міліції, центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту;

7) посадових та службових осіб органів прокуратури України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Управління державної охорони України, Національного банку України;

8) членів Центральної виборчої комісії, Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, голів та членів національних комісій, що здійснюють державне регулювання природних монополій, державне регулювання у сферах зв'язку та інформатизації, ринків цінних паперів і фінансових послуг;

9) керівників державних, у тому числі казенних, підприємств оборонно-промислового комплексу, а також державних підприємств, що належать до сфери управління суб'єкта

надання адміністративних послуг;

10) інших посадових та службових осіб (крім виборних посад) органів державної влади, органів місцевого самоврядування;

11) осіб, які претендують на зайняття посад, зазначених у пунктах 1-10 цієї частини.

Стаття 3. Критерії здійснення очищення влади (люстрації)

1. Заборона, передбачена частиною третьою статті 1 цього Закону, застосовується до осіб, які обіймали сукупно не менше одного року посаду (посади) у період з 25 лютого 2010 року по 22 лютого 2014 року:

1) Президента України, Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністра України;

2) міністра, керівника центрального органу виконавчої влади, який не входить до складу Кабінету Міністрів України, Голови Національного банку України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України, їх першого заступника, голови або члена національної комісії, що здійснює відповідно державне регулювання природних монополій, державне регулювання у сферах зв'язку та інформатизації, ринків цінних паперів і фінансових послуг;

3) Генерального прокурора України, Голови Служби безпеки України, Голови Служби зовнішньої розвідки України, начальника Управління державної охорони України, керівника центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову та/або митну політику, податкової міліції, їх першого заступника чи заступника, заступника Міністра внутрішніх справ України;

4) Секретаря Ради національної безпеки і оборони України, його першого заступника, заступника;

5) Глави Адміністрації Президента України, Керівника Державного управління справами, Керівника Секретаріату Кабінету Міністрів України, Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики, їх першого заступника, заступника;

6) члена Вищої ради юстиції (крім Голови Верховного Суду України), члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Голови Державної судової адміністрації України, його першого заступника, заступника;

7) керівника, заступника керівника самостійного структурного підрозділу центрального органу (апарату) Генеральної прокуратури України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Міністерства внутрішніх справ України, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову та/або митну політику, податкової міліції;

8) керівника, заступника керівника територіального (регіонального) органу прокуратури України, Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову та/або митну політику, податкової міліції в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі;

9) Голови Ради міністрів Автономної Республіки Крим, голови обласної, Київської чи Севастопольської міської державної адміністрації, їх перших заступників, заступників, голови

районної державної адміністрації, районної в місті Києві державної адміністрації;

10) Начальника Генерального штабу – Головнокомандувача Збройних Сил України, Командувача Сухопутних військ Збройних Сил України, Командувача Повітряних Сил Збройних Сил України, Командувача Військово-Морських Сил Збройних Сил України, їх першого заступника.

2. Заборона, передбачена частиною третьою статті 1 цього Закону, застосовується до осіб, які обіймали посаду (посади) у період з 21 листопада 2013 року по 22 лютого 2014 року та не були звільнені в цей період з відповідної посади (посад) за власним бажанням:

1) Секретаря Ради національної безпеки і оборони України, Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністра України, міністра, керівника центрального органу виконавчої влади, який не входить до складу Кабінету Міністрів України, Голови Національного банку України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Генерального прокурора України, Голови Служби безпеки України, Голови Служби зовнішньої розвідки України, начальника Управління державної охорони України, керівника центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову та/або митну політику, податкової міліції, центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, Глави Адміністрації Президента України, Керівника Державного управління справами, Керівника Секретаріату Кабінету Міністрів України, Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики, їх першого заступника, заступника;

2) члена Вищої ради юстиції (крім Голови Верховного Суду України), члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Голови Державної судової адміністрації України, його першого заступника, заступника;

3) керівника, заступника керівника самостійного структурного підрозділу центрального органу (апарату) Генеральної прокуратури України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Міністерства внутрішніх справ України, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову та/або митну політику, податкової міліції;

4) керівника, заступника керівника територіального (регіонального) органу прокуратури України, Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову та/або митну політику, податкової міліції в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах у місті Києві;

5) Голови Ради міністрів Автономної Республіки Крим, голови обласної, Київської чи Севастопольської міської державної адміністрації, їх перших заступників, заступників, голови районної державної адміністрації, районної в місті Києві державної адміністрації;

6) Начальника Генерального штабу - Головнокомандувача Збройних Сил України, Командувача Сухопутних військ Збройних Сил України, Командувача Повітряних Сил Збройних Сил України, Командувача Військово-Морських Сил Збройних Сил України, їх першого заступника, заступника;

7) голови або члена національної комісії, що здійснює відповідно державне регулювання природних монополій, державне регулювання у сферах зв'язку та інформатизації, ринків цінних паперів і фінансових послуг;

8) керівника державного підприємства, що належить до сфери управління суб'єкта

надання адміністративних послуг, яке відповідно до законодавства вчиняє дії, необхідні для надання адміністративних послуг;

9) працівника правоохоронного органу, який брав участь у затриманні осіб, звільнених від кримінальної або адміністративної відповідальності відповідно до Закону України «Про усунення негативних наслідків та недопущення переслідування та покарання осіб з приводу подій, які мали місце під час проведення мирних зібрань» від 29 січня 2014 року № 737/VII, Закону України «Про недопущення переслідування та покарання осіб з приводу подій, які мали місце під час проведення мирних зібрань, та визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України» від 21 лютого 2014 року № 743/VII;

10) працівника правоохоронного органу, який складав та/або своєю дією сприяв складенню рапортів, протоколів про адміністративне правопорушення, повідомлень про підозру у вчиненні кримінального правопорушення, обвинувальних актів стосовно осіб, звільнених від кримінальної або адміністративної відповідальності відповідно до Закону України «Про усунення негативних наслідків та недопущення переслідування та покарання осіб з приводу подій, які мали місце під час проведення мирних зібрань» від 29 січня 2014 року № 737/VII, Закону України «Про недопущення переслідування та покарання осіб з приводу подій, які мали місце під час проведення мирних зібрань, та визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України» від 21 лютого 2014 року № 743/VII;

11) слідчого органу досудового розслідування, дізнавача, оперативного працівника, інспектора, який проводив слідчі та оперативні дії стосовно осіб, звільнених від кримінальної або адміністративної відповідальності відповідно до Закону України «Про усунення негативних наслідків та недопущення переслідування та покарання осіб з приводу подій, які мали місце під час проведення мирних зібрань» від 29 січня 2014 року № 737/VII, Закону України «Про недопущення переслідування та покарання осіб з приводу подій, які мали місце під час проведення мирних зібрань, та визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України» від 21 лютого 2014 року № 743/VII;

12) працівника органу прокуратури, який здійснював процесуальне керівництво, вносив подання, погодження, підтримував клопотання про застосування запобіжних заходів, підтримував державне обвинувачення у суді стосовно осіб, звільнених від кримінальної або адміністративної відповідальності відповідно до Закону України «Про усунення негативних наслідків та недопущення переслідування та покарання осіб з приводу подій, які мали місце під час проведення мирних зібрань» від 29 січня 2014 року № 737/VII, Закону України «Про недопущення переслідування та покарання осіб з приводу подій, які мали місце під час проведення мирних зібрань, та визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України» від 21 лютого 2014 року № 743/VII;

13) судді, який постановив ухвалу про дозвіл на затримання з метою приводу, про застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, ухвалив рішення про притягнення до адміністративної або кримінальної відповідальності осіб, звільнених від кримінальної або адміністративної відповідальності відповідно до Закону України «Про усунення негативних наслідків та недопущення переслідування та покарання осіб з приводу подій, які мали місце під час проведення мирних зібрань» від 29 січня 2014 року № 737/VII, Закону України «Про недопущення переслідування та покарання осіб з приводу подій, які мали місце під час проведення мирних зібрань, та визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України» від 21 лютого 2014 року № 743/VII.

3. Заборона, передбачена частиною четвертою статті 1 цього Закону, застосовується до суддів, які постановляли ухвали про дозвіл на затримання з метою приводу, про

застосування запобіжних заходів у вигляді тримання під вартою, ухвалювали обвинувальні вироби, залишали їх без змін щодо осіб, до яких застосовано повну індивідуальну амністію Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про застосування амністії в Україні» щодо повної реабілітації політичних в'язнів» від 27 лютого 2014 року № 792/VII, співробітників органів внутрішніх справ, прокуратури та інших правоохоронних органів, які своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю здійснювали заходи (та/або сприяли їх здійсненню), спрямовані на кримінальне переслідування та притягнення до кримінальної відповідальності осіб, до яких застосовано повну індивідуальну амністію Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про застосування амністії в Україні» щодо повної реабілітації політичних в'язнів» від 27 лютого 2014 року № 792/VII.

4. Заборона, передбачена частиною третьою статті 1 цього Закону, застосовується до осіб, які:

1) були обрані і працювали на керівних посадах Комуністичної партії Радянського Союзу, Комуністичної партії України, Комуністичної партії іншої союзної республіки колишнього СРСР починаючи з посади секретаря районного комітету і вище;

2) були обрані і працювали на керівних посадах починаючи з посади секретаря ЦК ЛКСМУ і вище;

3) були штатними працівниками чи негласними агентами в КДБ СРСР, КДБ УРСР, КДБ інших союзних республік колишнього СРСР, Головному розвідувальному управлінні Міністерства оборони СРСР, закінчили вищі навчальні заклади КДБ СРСР (крім технічних спеціальностей).

5. Заборона, передбачена частиною четвертою статті 1 цього Закону, застосовується до посадових та службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування (крім осіб, зазначених у частинах першій-четвертій цієї статті), які, обіймаючи відповідну посаду у період з 25 лютого 2010 року по 22 лютого 2014 року, своїм рішенням, дією чи бездіяльністю, що встановлено рішенням суду щодо них, яке набрало законної сили, здійснювали заходи, спрямовані на узурпацію влади Президентом України Віктором Януковичем, підрив основ національної безпеки, оборони чи територіальної цілісності України, що спричинило порушення прав і свобод людини.

6. Заборона, передбачена частиною четвертою статті 1 цього Закону, застосовується до посадових та службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, в тому числі суддів, співробітників органів внутрішніх справ, прокуратури України та інших правоохоронних органів, які своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю, що встановлено рішенням суду щодо них, яке набрало законної сили, здійснювали заходи, спрямовані на перешкоджання реалізації конституційного права громадян України збиратися мирно і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації або спрямовані на завдання шкоди життю, здоров'ю, майну фізичних осіб у період з 21 листопада 2013 року по 22 лютого 2014 року.

7. Заборона, передбачена частиною четвертою статті 1 цього Закону, застосовується до посадових та службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, в тому числі суддів, співробітників органів внутрішніх справ, прокуратури та інших правоохоронних органів, стосовно яких встановлено рішенням суду, яке набрало законної сили, що вони:

1) співпрацювали із спецслужбами інших держав як таємні інформатори в оперативному отриманні інформації;

2) своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю здійснювали заходи (та/або сприяли їх здійсненню), спрямовані на піддрив основ національної безпеки, оборони чи територіальної цілісності України;

3) закликали публічно до порушення територіальної цілісності та суверенітету України;

4) розпалювали міжнаціональну ворожнечу;

5) своїми протиправними рішеннями, дією чи бездіяльністю призвели до порушення прав людини та основоположних свобод, визнаних рішенням Європейського суду з прав людини.

8. Заборона, передбачена частиною третьою статті 1 цього Закону, застосовується до осіб, перевірка стосовно яких встановила недостовірність відомостей щодо наявності майна (майнових прав), зазначених у поданих ними за попередній рік деклараціях про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, складених за формою, що встановлена Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції», та/або невідповідність вартості майна (майнових прав), вказаного (вказаних) в їх деклараціях, набутого (набутих) за час перебування на посадах, визначених пунктами 1-10 частини першої статті 2 цього Закону, доходам, отриманим із законних джерел.

9. Суди загальної юрисдикції при прийнятті рішень у справах та щодо осіб, передбачених частинами п'ятою-сьомою цієї статті, застосовують положення цього Закону та встановлюють заборону, передбачену частиною четвертою статті 1 цього Закону, а також подають відповідне рішення Державній судовій адміністрації України для його надсилання до Міністерства юстиції України та внесення відомостей до Єдиного державного реєстру осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади».

10. При постановленні вироків у справах та щодо осіб, передбачених частинами п'ятою-сьомою цієї статті, суди призначають заборону, передбачену частиною четвертою статті 1 цього Закону, як основне або додаткове покарання відповідно до положень Кримінального кодексу України. У разі призначення заборони, передбаченої частиною четвертою статті 1 цього Закону, як додаткового покарання строк такої заборони становить п'ять років.

Стаття 4. Заяви посадових або службових осіб

1. Особи, які перебувають на посадах, визначених у пунктах 1-10 частини першої статті 2 цього Закону, подають керівнику або органу, зазначеному у частині четвертій статті 5 цього Закону, власноручно написану заяву, у якій повідомляють про те, що до них застосовуються заборони, визначені частиною третьою або четвертою статті 1 цього Закону, або повідомляють про те, що до них не застосовуються відповідні заборони, та про згоду на проходження перевірки, згоду на оприлюднення відомостей щодо них відповідно до цього Закону (далі заява).

2. Заява подається не пізніше ніж на десятій день з дня початку проведення перевірки у відповідному органі, на підприємстві згідно з планом проведення перевірок, затвердження якого передбачено пунктом 3 частини другої статті 5 цього Закону.

3. Неподання заяви у строк, передбачений частиною другою цієї статті, 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.

Подання заяви, у якій особа повідомляє про те, що до неї застосовується заборона, зазначена у частині третій або четвертій статті 1 цього Закону, є підставою для звільнення особи із займаної посади не пізніш як на третій день після подання такої заяви та застосування до неї відповідної заборони.

Стаття 5. Проведення перевірки

1. Органом, уповноваженим на забезпечення проведення перевірки, передбаченої цим Законом, є Міністерство юстиції України.

Міністерство юстиції України не пізніше ніж протягом місяця з дня набрання чинності цим Законом утворює дорадчий громадський орган з питань люстрації при Міністерстві юстиції України для забезпечення здійснення громадського контролю за процесом очищення влади (люстрації), до складу якого повинні входити представники засобів масової інформації та представники громадськості.

2. Міністерство юстиції України в місячний строк з дня набрання чинності цим Законом розробляє та подає на затвердження Кабінету Міністрів України:

1) перелік органів, що здійснюють перевірку достовірності відповідних відомостей щодо застосування заборон, передбачених частинами третьою та четвертою статті 1 цього Закону, згідно з їх компетенцією;

2) порядок проведення перевірки, передбаченої цим Законом;

3) план проведення перевірок по кожному органу державної влади та органу місцевого самоврядування, підприємству, в якому працюють особи, зазначені у пунктах 1-10 частини першої статті 2 цього Закону, відповідно до черговості, визначеної частиною шостою цієї статті.

3. Подані Міністерством юстиції України проекти документів, визначених частиною другою цієї статті, затверджуються Кабінетом Міністрів України не пізніше ніж на десятий день після подання Міністерством юстиції України та протягом десяти днів з дня їх затвердження оприлюднюються на офіційному веб-сайті Міністерства юстиції України.

Міністерство юстиції України не пізніше ніж на десятий день з дня затвердження Кабінетом Міністрів України переліку органів, передбаченого пунктом 1 частини другої цієї статті, розміщує на своєму офіційному веб-сайті інформацію про поштову та електронну адреси, контактний номер телефону кожного з органів державної влади, до компетенції яких належить проведення перевірки, а також дорадчого громадського органу з питань люстрації при Міністерстві юстиції України, до яких фізичні та юридичні особи протягом одного місяця з дня початку проходження перевірки можуть подати інформацію про особу, стосовно якої проводиться перевірка, щодо поширення на неї заборон, передбачених цим Законом. Така інформація, подана фізичними та юридичними особами, підлягає розгляду органами державної влади, до компетенції яких належить проведення перевірки.

4. Організація проведення перевірки осіб (крім професійних суддів та осіб, зазначених в абзаці третьому цієї частини) покладається на керівника відповідного органу, до повноважень якого належить звільнення з посади особи, стосовно якої здійснюється перевірка.

Організація проведення перевірки професійних суддів покладається на голову суду, в якому працює суддя.

Організація проведення перевірки членів Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Центральної виборчої комісії, Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення покладається на керівника органу, в якому працює особа.

5. Перевірці підлягають:

1) достовірність вказаних у заяві відомостей щодо незастосування заборон, передбачених частинами третьою та четвертою статті 1 цього Закону;

2) достовірність відомостей щодо наявності майна (майнових прав) та відповідність вартості майна (майнових прав), вказаного (вказаних) у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, поданій особою за минулий рік за формою, що встановлена Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» (далі декларація), набутого (набутих) за час перебування на посадах, визначених у пунктах 1-10 частини першої статті 2 цього Закону, доходам, отриманим із законних джерел.

6. Перевірка здійснюється у такій черговості:

1) Міністра юстиції України, посадових і службових осіб Міністерства юстиції України, керівників, посадових і службових осіб органів, визначених пунктом 1 частини другої цієї статті;

2) керівників органів, визначених пунктами 1-10 частини першої статті 2 цього Закону;

3) заступників керівників органів, визначених пунктами 1-10 частини першої статті 2 цього Закону, керівників їх структурних підрозділів, керівників їх територіальних (регіональних) органів та осіб, зазначених у пункті 9 частини першої статті 2 цього Закону;

4) інших осіб, зазначених у пунктах 1-10 частини першої статті 2 цього Закону.

7. Керівник органу, передбачений частиною четвертою цієї статті, не пізніше ніж на третій день після отримання заяви надсилає до відповідних районних, міських (міст обласного значення), районних у містах територіальних органів державної влади за місцем проживання особи, до компетенції яких належить проведення перевірки відповідних відомостей, визначених у пункті 1 частини п'ятої цієї статті, запити про перевірку відомостей щодо особи, стосовно якої проводиться перевірка, до яких додаються копії заяви.

До відповідного районного, міського (міст обласного значення), районного у містах територіального органу державної влади за місцем проживання особи, до компетенції якого належить проведення перевірки відомостей, визначених пунктом 2 частини п'ятої цієї статті, керівник органу, передбачений частиною четвертою цієї статті, не пізніше ніж на третій день після отримання заяви надсилає запит про перевірку відповідних відомостей щодо особи, стосовно якої проводиться перевірка, до якого додається копія декларації особи.

Запити, передбачені абзацами першим та другим цієї частини, надсилаються одночасно.

У цей же день керівник органу, передбачений частиною четвертою цієї статті, надсилає повідомлення до Міністерства юстиції України про початок проходження перевірки особою, яке не пізніше ніж на п'ятий день з моменту його отримання розміщується на офіційному веб-сайті Міністерства юстиції України із зазначенням дня початку проходження перевірки.

8. День надсилання відповідних запитів та доданих до них документів, а також повідомлення до Міністерства юстиції України є днем початку проходження перевірки.

9. Інформація про початок проходження перевірки особою та копії її заяви та

декларації (крім відомостей, що віднесені законом до інформації з обмеженим доступом) розміщуються протягом трьох днів після одержання заяви на офіційному веб-сайті органу, до повноважень якого належить звільнення з посади особи, стосовно якої здійснюється перевірка.

10. У разі встановлення за результатами перевірки недостовірності відомостей, визначених пунктом 2 частини п'ятої цієї статті, орган, який проводив перевірку, протягом трьох робочих днів з дня виявлення всіх недостовірностей та/або невідповідностей, але не пізніше ніж на тридцятий день з дня отримання запиту та копії декларації особи, повідомляє про них особу, стосовно якої проводиться перевірка. Особа, стосовно якої проводиться перевірка, не пізніше ніж на п'ятнадцятий робочий день з дня отримання нею відповідного повідомлення надає письмове пояснення за такими фактами та підтверджуючі документи, які є обов'язковими для розгляду та врахування відповідним органом при підготовці висновку про перевірку.

11. 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 з дня початку проходження перевірки.

Такий висновок може бути оскаржений особою в судовому порядку.

12. У разі встановлення за результатами перевірки особи недостовірності відомостей, визначених пунктами 1 та/або 2 частини п'ятої цієї статті, орган, який проводив перевірку, надсилає копію висновку про результати перевірки до Міністерства юстиції України для офіційного оприлюднення на офіційному веб-сайті Міністерства юстиції України інформації про надходження такого висновку та внесення до Єдиного державного реєстру осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади», не пізніш як у триденний строк з дня одержання такого висновку.

13. У разі встановлення під час перевірки професійного судді недостовірності відомостей, визначених пунктами 1 та/або 2 частини п'ятої цієї статті, орган, який проводив перевірку, надсилає копію висновку про результати перевірки до Міністерства юстиції України, яке у триденний строк із дня одержання такого висновку надсилає його до Вищої ради юстиції та/або Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та звертається з пропозицією про прийняття подання про звільнення судді з посади.

Міністерство юстиції України для цілей цього Закону є суб'єктом звернення щодо подання про звільнення суддів.

14. Керівник органу, передбачений частиною четвертою цієї статті, на підставі висновку про результати перевірки, яким встановлено недостовірність відомостей, визначених пунктами 1 та/або 2 частини п'ятої цієї статті, не пізніше ніж на третій день з дня отримання такого висновку, керуючись положеннями частини третьої або четвертої статті 1 цього Закону, звільняє таку особу із займаної посади або не пізніше ніж на третій день з дня його отримання надсилає такий висновок керівнику органу (органу), до повноважень якого належить звільнення та ініціювання звільнення з посади особи, стосовно якої було здійснено перевірку, для її звільнення з посади у встановленому законом порядку не пізніше ніж на десятій день з дня отримання висновку.

15. Усі матеріали перевірки, які надійшли до керівника органу, передбаченого частиною четвертою цієї статті, додаються до особової справи особи, стосовно якої проводилася перевірка.

Стаття 6. Заяви осіб, які претендують на зайняття посад

1. Особа, яка претендує на зайняття посади, визначеної пунктами 1-10 частини першої статті 2 цього Закону (крім громадян, які призиваються на військову службу за призовом осіб офіцерського складу та на військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період, або залучаються до виконання обов'язків за посадами, передбаченими штатами воєнного часу, на території проведення антитерористичної операції), подає власноручно написану письмову заяву, якою повідомляє про те, що до неї не застосовуються заборони, визначені частинами третьою або четвертою статті 1 цього Закону, та про згоду на проходження перевірки, згоду на оприлюднення відомостей стосовно неї відповідно до цього Закону.

2. Відомості, зазначені у заяві, передбаченій частиною першою цієї статті, перевіряються під час проведення спеціальної перевірки відповідно до статті 11 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» у порядку та строки, визначені цим Законом.

3. Встановлення перевіркою факту належності особи до переліку осіб, щодо яких застосовуються заборони, визначені частинами третьою або четвертою статті 1 цього Закону, є підставою для відмови у призначенні такої особи на посаду, на яку вона претендує.

Стаття 7. Єдиний державний реєстр осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади»

1. Відомості про осіб, щодо яких встановлено заборону, передбачену частиною третьою або четвертою статті 1 цього Закону, вносяться до Єдиного державного реєстру осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади» (далі Реєстр), що формується та ведеться Міністерством юстиції України.

Положення про Реєстр, порядок його формування та ведення затверджуються Міністерством юстиції України.

Відомості про осіб, щодо яких застосовано заборону, передбачену частиною четвертою статті 1 цього Закону, оприлюднюються на офіційному веб-сайті Міністерства юстиції України та вносяться до Реєстру протягом трьох робочих днів з дня надходження із Державної судової адміністрації України до Міністерства юстиції України наданої з Єдиного державного реєстру судових рішень електронної копії рішення суду, яке набрало законної сили. Державна судова адміністрація України надсилає до Міністерства юстиції України таку електронну копію рішення суду не пізніше як на десятий день з дня набрання ним законної сили.

2. Інформація з Реєстру про внесення відомостей про особу до Реєстру або про відсутність у Реєстрі відомостей про таку особу подається:

на запит державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування з метою проведення перевірки, передбаченої цим Законом, або спеціальної перевірки, передбаченої Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції», відомостей про осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;

на запит правоохоронних органів у разі необхідності отримання такої інформації в рамках кримінального або адміністративного провадження або на запит прокурора в рамках

здійснення нагляду за додержанням вимог і застосуванням законів;

під час звіряння переліку осіб, звільнених з посад у зв'язку із здійсненням очищення влади (люстрації), з відомостями, що містяться в Реєстрі;

у разі звернення фізичної особи (уповноваженої нею особи) щодо отримання відомостей про себе.

3. Міністерство юстиції України не пізніше ніж на третій день після отримання відомостей, які підлягають внесенню до Реєстру, забезпечує їх оприлюднення на своєму офіційному веб-сайті та вносить їх до Реєстру. Відкритими для безоплатного цілодобового доступу є такі відомості про особу, щодо якої застосовано положення цього Закону:

1) прізвище, ім'я, по-батькові;

2) місце роботи, посада на час застосування положення цього Закону;

3) відомості про стан проходження перевірки особою, а також інформація про надходження висновків про результати перевірки, які свідчать про наявність підстав для застосування до особи, яка проходила перевірку, заборон, визначених статтею 1 цього Закону;

4) час, протягом якого на особу поширюється заборона, передбачена частиною третьою або четвертою статті 1 цього Закону.

Зазначені відомості не належать до конфіденційної інформації про особу та не можуть бути обмежені в доступі.

Стаття 8. Контроль за виконанням цього Закону

1. Верховна Рада України здійснює парламентський контроль за виконанням цього Закону в межах, визначених Конституцією України.

Інші органи державної влади здійснюють контроль за виконанням цього Закону у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України.

ПРИКІНЦЕВІ ТА ПЕРЕХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ

1. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування.

2. Встановити, що впродовж десяти днів з дня набрання чинності цим Законом керівник органу (орган), до повноважень якого належить звільнення та/або ініціювання звільнення з посади осіб, до яких застосовується заборона, зазначена в частині третій статті 1 цього Закону, на основі критеріїв, визначених частиною першою статті 3 цього Закону, на підставі відомостей, наявних в особових справах цих осіб:

1) звільняє цих осіб з посад або надсилає керівнику органу (органу), до повноважень якого належить звільнення з посади таких осіб, відповідні документи для їх звільнення не пізніше ніж на 10 робочий день з дня отримання таких документів;

2) інформує Міністерство юстиції України про їх звільнення з посад та надає відповідні відомості про застосування до таких осіб заборони, передбаченої частиною третьою статті 1 цього Закону, для їх оприлюднення на офіційному веб-сайті Міністерства юстиції України та внесення до Єдиного державного реєстру осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади», у порядку та строки, визначені цим Законом.

3. Закони та інші нормативно-правові акти застосовуються в частині, що не суперечить цьому Закону.

4. Внести зміни до таких законодавчих актів України:

1) у статті 36 Кодексу законів про працю України (Відомості Верховної Ради УРСР, 1971 р., додаток до № 50, ст. 375):

частину першу доповнити пунктом 72 такого змісту:

«72) з підстав, передбачених Законом України «Про очищення влади»;

частину другу доповнити словами «а у випадку, передбаченому пунктом 72, особа підлягає звільненню з посади у порядку, визначеному Законом України «Про очищення влади»;

2) частину першу статті 55 Кримінального кодексу України (Відомості Верховної Ради України, 2001 р., № 25-26, ст. 131) доповнити абзацом другим такого змісту:

«Позбавлення права обіймати певні посади як додаткове покарання у справах, передбачених Законом України «Про очищення влади», призначається на строк п'ять років»;

3) частину першу статті 53 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (Відомості Верховної Ради України, 2010 р., №№ 41-45, ст. 529) викласти в такій редакції:

«1. Перебування на посаді судді є несумісним із зайняттям посади в будь-якому іншому органі державної влади, органі місцевого самоврядування та з представницьким мандатом, а також якщо суддя є особою, до якої застосовуються заборони, передбачені статтею 1 Закону України «Про очищення влади»;

4) частину другу статті 11 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» (Відомості Верховної Ради України, 2011 р., № 40, ст. 404) доповнити пунктом 6 такого змісту:

«6) поширення на особу заборони займати відповідну посаду, передбаченої положеннями Закону України «Про очищення влади».

Голова Верховної Ради

України

О.ТУРЧИНОВ

м. Київ

16 вересня 2014 року

№ 1682/VII

Фундація «Відкритий Діалог» була створена в Польщі у 2009 році за ініціативою Людмили Козловської, що виконує нині функцію Президента Фундації. До статутних цілей Фундації відносяться захист прав людини, демократії та верховенства права на пострадянському просторі, з особливою увагою до найбільших країн СНД: Росії, Казахстану і України.

Фундація реалізує свої цілі шляхом організації спостережних місій, включно зі спостереженням за виборами і моніторингом стану дотримання прав людини в країнах СНД. За результатами робіт готуються зведення та звіти, поширювані згодом серед інституцій ЄС, ОБСЄ та інших міжнародних організацій, міністерств закордонних справ і парламентів країн ЄС, аналітичних центрів і мас-медіа.

Разом зі спостережною та аналітичною діяльністю Фундація активно співпрацює з парламентарями, які займаються міжнародними питаннями, правами людини та стосунками з країнами СНД, з метою підтримки процесів демократизації та лібералізації внутрішньої політики на пострадянському просторі. До важливих галузей діяльності Фундації відносяться також програми підтримки політв'язнів та політичних біженців.



ВІДКРИТИЙ ДІАЛОГ