



ОТКРЫТЫЙ ДИАЛОГ

Подведение итогов по  
разработке  
закона о люстрации 4359а  
«Об очищении власти»



Photo: 112.ua

*В отчете обобщается проблематика украинской люстрации в контексте актуальной политической обстановки и обстоятельно описывается работа над законом «Об очищении власти», принятым Верховной Радой Украины 16.09.2014*

**Copyright:** Фондация «Открытый Диалог», ноябрь 2014 г.

00-580 Варшава

Алл. Шуха, 11а, оф. 21

E-mail: [odfoundation@odfoundation.eu](mailto:odfoundation@odfoundation.eu)

[www.odfoundation.eu](http://www.odfoundation.eu)

**Руководитель проекта:**

Агнешка Пясецка [agnieszka.piasecka@odfoundation.eu](mailto:agnieszka.piasecka@odfoundation.eu)

**Авторы:**

Агнешка Пясецка [agnieszka.piasecka@odfoundation.eu](mailto:agnieszka.piasecka@odfoundation.eu)

Бартош Крамек [bartosz.kramek@odfoundation.eu](mailto:bartosz.kramek@odfoundation.eu)

**Редактирование и корректура:**

Людмила Козловская [lyudmyla.kozlovska@odfoundation.eu](mailto:lyudmyla.kozlovska@odfoundation.eu)

**Графическое оформление:**

Андрей Осаволюк [andriy.osavoliuk@odfoundation.eu](mailto:andriy.osavoliuk@odfoundation.eu)

**Фото на обложке:** [112.ua](http://112.ua)

*Перепечатка данного материала полностью или частично возможна с согласия редакции.*

**СОДЕРЖАНИЕ:**

|   |    |
|---|----|
| 1. ЛЮСТРАЦИЯ: ИСТОРИЧЕСКИЙ И ПОЛИТИЧЕСКИЙ ФОН .....   | 4  |
| 2. ЛЮСТРАЦИОННЫЕ ИНИЦИАТИВЫ ПОСЛЕ ОКОНЧАНИЯ ПРОТЕСТОВ НА МАЙДАНЕ В ФЕВРАЛЕ 2014 Г. ....     | 6  |
| 3. ОБЩЕСТВЕННЫЙ ЛЮСТРАЦИОННЫЙ КОМИТЕТ И ЕГО ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ.....                               | 8  |
| 4. ЗАКОН «ОБ ОЧИЩЕНИИ ВЛАСТИ».....  | 9  |
| 5. РАЗВИТИЕ СОБЫТИЙ ПОСЛЕ ПРИНЯТИЯ ЗАКОНА ВЕРХОВНОЙ РАДОЙ .....                             | 12 |
| 6. РАЗНОГЛАСИЯ И ИСТОЧНИКИ КРИТИКИ.....   | 13 |
| 7. НЫНЕШНЕЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ .....   | 14 |
| 8. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ФУНДАЦИИ «ОТКРЫТЫЙ ДИАЛОГ» .....  | 16 |
| 9. ВЫВОДЫ .....   | 17 |
| ПРИЛОЖЕНИЕ № 1 ПРЕДЛОЖЕНИЯ ВНЕСЕНИЯ ИЗМЕНЕНИЙ В ЗАКОН УКРАИНЫ «ОБ ОЧИЩЕНИИ<br>ВЛАСТИ» ..... | 19 |
| ПРИЛОЖЕНИЕ № 2 ТЕКСТ ЗАКОНА «ОБ ОЧИЩЕНИИ ВЛАСТИ» .....                                      | 22 |

## 1. ЛЮСТРАЦИЯ: ИСТОРИЧЕСКИЙ И ПОЛИТИЧЕСКИЙ ФОН

Термин «люстрация» происходит от латинского слова *lustratio* (очищение жертвоприношением). В Древней Греции и Риме он означал специальный ритуал, направленный на очищение субъекта либо сообщества от дурного влияния, неудачи или коллективной вины<sup>1</sup>. Как юридический инструмент, применяемый с целью недопущения ошибок прошлого, люстрация в некоторой степени имела место при попытках американцев покончить с прошлым после гражданской войны в середине XIX в., а также в процессах денацификации и дефашизации после Второй мировой войны. Люстрация в самом широком и современном понимании как системное решение, служащее общей верификации лиц, выполняющих государственные функции, появилась в Чехословакии – первом посткоммунистическом государстве, в котором этот процесс был осуществлен. Люстрация в разных формах и с разными последствиями была затем проведена в большинстве посткоммунистических стран Центральной Европы и прибалтийских государствах. Также после победы Революции роз в Грузии (в 2003 г.) и вступления в должность президента Михаила Саакашвили (в 2004 г.) люстрация была узаконена парламентом, но заблокирована в судебном порядке.

Люстрация часто понимается как один из видов специальной проверки политиков и государственных чиновников, но кроме существенных сходств, между люстрацией и другими типами проверок наблюдаются принципиальные отличия. Специальная проверка проводится и должна проводиться в каждой стране с целью определения соответствия кандидатов, претендующих на должность госслужащих. Люстрация же является особой формой проверки, принципиальной целью которой является ограничение возможности получения должности теми лицами, которые могли бы представлять угрозу для государства в период трансформации после падения предшествовавшего (несуверенного, недемократического, преступного) режима.

Люстрация часто проводится с целью обеспечения так называемого правосудия переходного периода (англ. *transitional justice*). Область ее применения и методы могут значительно отличаться. В некоторых случаях лица, связанные с предыдущим режимом, получали лишь запрет работы в государственной администрации. В иных случаях люстрация служит, скорее, для достижения национального согласия, примером чего может послужить решение, основанное на учреждении так называемой Комиссии правды и объединения, прообразом которой была комиссия епископа Десмонда Туту в Южной Африке после падения апартеида. Применяемые решения зависят обычно от того, насколько агрессивным по отношению к собственным гражданам был предыдущий режим, а также до какой степени общество консолидировано и готово ограничить влияние его бывших представителей на новую реальность. Сильная общественная поляризация, которая базируется на политических разногласиях, существенно усложняет поиск консенсуса, обеспечивающего реализацию соответствующих законодательных решений.

Чтобы урегулировать вопросы, связанные с люстрацией, Совет Европы принял Резолюцию 1096 (в 1996 г.)<sup>2</sup>, которая дает рекомендации, касающиеся расчетов с прошлым в посткоммунистических государствах. Несмотря на то, что резолюция на введение люстрационных решений определяет срок не более 10 лет с момента начала трансформации системы, на практике она стала путеводной также для государств, которые в настоящее время переживают революционную смену власти. Резолюция также является главным

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

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

основанием вынесения решений по делам о люстрации, которые ведутся Европейским судом по правам человека в Страсбурге.

В случае Украины, после падения коммунизма в Центральной и Восточной Европе люстрация не проводилась (даже в символическом плане, касающемся присутствия реликтов коммунизма в истории и публичном пространстве), а политическая реальность делала любой компромисс в этом вопросе невозможным. Трансформация системы, связанная с распадом СССР и обретением независимости Украиной, была – и особенно мы наблюдаем это в последние месяцы – поверхностной. В результате в структурах власти осталось много лиц, в разной степени связанных с прошлым коммунистическим режимом, которые никогда не прерывали своих формальных и неформальных связей со структурами бывшего СССР, в том числе со структурами безопасности и разведки (КГБ, ГРУ), действующими ныне в интересах Российской Федерации.

Тема люстрации стала заметной во время Оранжевой революции в 2004 г., которая положила начало массовым общественным протестам против фальсификации президентских выборов в интересах кандидата от Партии регионов, Виктора Януковича, поддерживаемого еще исполнявшим на тот момент обязанности президента Леонидом Кучмой. Тогда же появились первые инициативы, направленные на окончательный разрыв с тоталитарным прошлым. Известный антикоммунистический диссидент и депутат украинского парламента Левко Лукьяненко выступил с инициативой проведения люстрации с целью проверки, не участвовали ли лица, претендующие на руководящие должности в органах законодательной, исполнительной и судебной власти на центральном, региональном и местном уровне, – в фальсификации президентских выборов в 2004 году, и не были ли они тайными сотрудниками бывших советских служб безопасности. Наряду с люстрацией Лукьяненко предлагал, однако, амнистию и общенациональное объединение во имя построения общего будущего, основанное на признании в совершенных действиях. Однако это предложение не нашло широкого отклика, и его концепции окончательно не приняли форму законодательной инициативы. Вскоре после этого по инициативе Блока Юлии Тимошенко был разработан законопроект № 7028<sup>3</sup>, который все же был отклонен во время его проработки в комитетах Верховной Рады Украины. Та же судьба постигла тогда и следующий люстрационный законопроект, поданный по инициативе лидера партии «Свобода» Олега Тягнибока. Он возобновил свою инициативу в 2012 г., и в этом случае она также не была реализована.

После падения правительства Виктора Януковича в феврале 2014 г. люстрация как один из главных общественных постулатов (наряду с евроинтеграцией и борьбой с коррупцией) вернулась в фарватер политической жизни в модифицированной форме: в этот раз должна была служить, прежде всего, инструментом борьбы со старым коррумпированным политическим и чиновническим классом, воспринимаемым как главное препятствие на пути модернизации страны.

Другим фактором, повышающим накал публичных дебатов, явилось качество командования в так называемой зоне АТО (зоне проведения украинской антитеррористической операции в восточных регионах страны, направленной против незаконных вооруженных формирований, поддерживаемых Россией), повлекшее значительные потери украинских сил. Антитеррористическая операция была объявлена 15.04.2014 и продолжается до настоящего времени. Ответственность за ее проведение лежит на Минобороны и генеральном штабе, а также на командовании операцией. Есть подозрение, что часто командование

<sup>3</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=22947](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=22947)

преднамеренно ведет действия неумело, что в свою очередь вызвано значительной инфильтрацией украинских силовых структур со стороны российских разведслужб. Влияла на них также коррупция, доходившая до случаев продажи амуниции, предназначенной для участников боевых действий, на черном рынке, и даже до попыток продажи (в том числе боеприпасов) собственным солдатам<sup>4</sup>. В связи с этими обстоятельствами глава Общественного люстрационного комитета Егор Соболев назвал планируемое люстрационное законодательство «правом, написанным кровью наших солдат»<sup>5</sup>.

## **2. ЛЮСТРАЦИОННЫЕ ИНИЦИАТИВЫ ПОСЛЕ ОКОНЧАНИЯ ПРОТЕСТОВ НА МАЙДАНЕ В ФЕВРАЛЕ 2014 Г.**

Растущее общественное давление, касающееся люстрации (примером которому является резкий по существу девиз: «люстрация или кастрация») привело к тому, что многие парламентарии и общественные активисты начали параллельно работать над люстрационными проектами, формировать общественные люстрационные комитеты и готовить предложения законов, из числа которых, в конечном итоге, многие попали на рассмотрение Верховной Рады Украины. Следует заметить, что как в обществе, так и в многочисленных рабочих группах, понимание термина «люстрация» принимало очень разные формы (от идентификации сотрудников спецслужб третьих государств до имущественной люстрации, служащей борьбе с коррупцией, а также смешанные решения).

За период до 09.04.2014 в Верховной Раде были зарегистрированы четыре разных люстрационных законопроекта:

- № 4570<sup>6</sup> – поданный Олегом Тягнибоком от партии «Свобода»;
- № 4570-1<sup>7</sup> – поданный Владимиром Арьевым («Батькивщина», ранее блок «Наша Украина»);
- № 4570-2<sup>8</sup> – поданный Валерием Пацканом («УДАР»);
- № 4570-3<sup>9</sup> – поданный Романом Чернегой («УДАР»).

Закон, предложенный «Свободой», был наиболее радикальным проектом. Он предусматривал снятие с должностей всех судей и прокуроров, выполнявших свои функции в период правления Виктора Януковича (2011-2014 г.), а также всех высших государственных чиновников, которые были уличены в коррупции или участвовали в каких-либо деяниях против протестующих на Майдане. Закон не предусматривал в их случае права обжалования люстрационного решения ни в судебном порядке, ни в каком-либо ином органе. Люстрации должны были быть подвергнуты все лица, занимающие государственные должности, начиная с президента Украины и руководства его администрации, премьера и членов Кабинета Министров (правительства), а также глав департаментов, отделов и их заместителей во всех центральных, региональных и местных учреждениях государственной администрации. По люстрации была ответственна комиссия, созванная Верховной Радой

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

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

<sup>6</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=50422](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50422)

<sup>7</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=50566](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50566)

<sup>8</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=50567](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50567)

<sup>9</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=50579](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50579)

Украины, с региональными отделами и с особым статусом. Согласно предложенному закону, каждое дело было подготовлено индивидуально и с возможностью опротестования в суде.

Проект, предложенный «Батькивщиной», кроме должностей, указанных в проекте «Свободы», дополнительно упоминал о чиновниках Автономной Республики Крым и Центральной избирательной комиссии, а также обо всех юридических подразделениях, включая адвокатуру. Обязательному освобождению от занимаемой должности подлежали подвергнутые люстрации лица в случае, если они:

- входили в какие-либо центральные и региональные структуры Коммунистической Партии Украины;
- были должностными лицами или сотрудниками КГБ;
- были студентами Высшей школы Комитета государственной безопасности (КГБ) при Совете Министров СССР им. Ф. Дзержинского в Москве, а также других школ и курсов для офицеров КГБ;
- в период правления Виктора Януковича выносили приговоры протестующим (судьи), инициировали или разрешали акции, направленные против участников Евромайдана;
- участвовали в коррупции.

Закон предусматривает создание независимой Государственной люстрационной комиссии Украины, ответственной за проведение проверки децентрализованным образом, – комиссия должна была иметь центральный офис и региональные представительства, синхронно исполняющее обязанности. Ее состав, процедура набора членов, а также полномочия были достаточно подробно прописаны вместе с гарантированием финансирования, обеспечивающего возможность эффективного действия. Закон не предусматривал возможности обжалования в суде отрицательного результата проверки.

Проекты, внесенные от партии «УДАР», были в наибольшей степени приближены к польским люстрационным решениям и наиболее либеральны. Они предусматривали проверку только трех наивысших категорий государственных чиновников, включая народных депутатов Украины (членов парламента), министров и вице-министров, членов Центральной избирательной комиссии, членов Высшего судебного совета, а также верховных судей центральных судов. Отстранению от должности должны были подлежать лица, которые:

- занимали руководящие должности в органах Коммунистической партии Украины либо Коммунистической партии Советского Союза;
- несли ответственность за любую деятельность в виде принятия решений или поддержки преследования парламентской оппозиции и граждан за их политическую или общественную активность в период с 15.12.2000 до 23.01.2005 (второй срок президента Леонида Кучмы), а также с 01.04.2010 до 01.04.2014 (правительство Виктора Януковича);
- несли ответственность за доказанное участие в каких-либо избирательных фальсификациях.

Этот закон предусматривал создание независимого Люстрационного Комитета в виде органа, располагающего полномочиями для проведения люстрации, а также уточнял его полномочия и связывал его каденцию с каденцией Верховной Рады.

Общим для всех проектов являлось отсутствие возможности обжалования отрицательного люстрационного заключения. Проект «Свободы» существенно отличался от других тем, что не предусматривал наличия независимого органа, ответственного за проведение проверки.

09.04.2014 председатель Верховной Рады Украины и временный глава государства (до момента проведения президентских выборов) Александр Турчинов (являющийся в то же время одним из лидеров партии «Батькивщина») предложил отозвать все проекты люстрационных законов и обратился с просьбой к председателю Общественного люстрационного комитета Егору Соболеву предпринять попытки унификации предложенных решений. Однако это не остановило депутатов Романа Чернегу («УДАР») и Сергея Каплина («УДАР») перед регистрацией следующих предложений, зарегистрированных впоследствии как № 4678<sup>10</sup> и № 4678-1<sup>11</sup>. Всего за период с конца февраля до начала апреля 2014 г. было предложено 6 официально зарегистрированных в Верховной Раде проектов люстрационных законов.. Кроме того, существовали концепции общественных активистов из разнообразных местных гражданских комитетов. Однако среди предложенных активистами программ вид продуманного проекта имела только разработка харьковской Группы защиты прав человека, представленная Евгением Захаровым.

Очевидно, что Украина должна начать процесс очищения власти с тотального пересмотра и проверки правосудия, которое считается одним из основных гнездилищ коррупции в стране. В связи с этим 08.04.2014 Верховная Рада приняла закон «О восстановлении доверия к аппарату справедливости»<sup>12</sup>, на основании которого была создана Временная комиссия по проверке судей.

Комиссия должна была состоять из 15 членов (назначаемых в равном количестве Верховным судом, Верховной Радой и от правительства Уполномоченным по вопросам борьбы с коррупцией) и функционировать только в течение года с момента образования. Проверка, осуществляемая Комиссией, должна была касаться случаев несоблюдения судебской присяги, в сфере нарушения, в частности, принципов объективности и беспристрастности принятия решений. С этой целью проверка должна была оставаться в процедурной плоскости, – в сфере процессуального и материального права.

Отчет по индивидуальной проверке должен был направляться в Высший судебный совет, который должен был принимать решения относительно дальнейшей судьбы данного судьи. Совет может оставить его в должности, склонить к уходу на пенсию или – в обоснованных случаях – инициировать прокурорское расследование. Впрочем, на практике Высший судебный совет не конституировался, поскольку органы, ответственные за назначение его членов, не выполнили требуемых формальностей (паралич принятия решений парламентом и президентом).

### **3. ОБЩЕСТВЕННЫЙ ЛЮСТРАЦИОННЫЙ КОМИТЕТ И ЕГО ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ**

26.02.2014 Арсений Яценюк, которому Верховная Рада поручила миссию создания правительства после бегства президента Януковича и распада правящей коалиции Партии регионов с коммунистами, назначил Егора Соболева, известного журналиста-следователя и одного из лидеров общественных протестов на Майдане, на должность председателя украинского Люстрационного комитета<sup>13</sup>. Соболев был представлен общественности в тот же день<sup>14</sup> вместе с другими членами нового правительства (Кабинета Министров) во время

<sup>10</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=50613](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50613)

<sup>11</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=50659](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50659)

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

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

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



вече на киевском Майдане. В то же время Люстрационный комитет так и не получил какого-либо правительственного статуса (его функционирование не регулировалось законодательством), не получил финансирования на свою деятельность, а, следовательно, также формальной возможности работать. Возможно, это указывает на тот факт, что фактическое очищение власти не находилось среди первых пунктов в перечне приоритетов новой власти Украины.

Несмотря на отсутствие средств и юридического основания деятельности (имея де-факто всего лишь статус неформальной общественной организации), Люстрационный комитет, опираясь на привлечение общественных активистов, продолжал работать над распространением знаний о люстрации в обществе и осуществлением давления на политиков (часто в форме шумных манифестаций под Верховной Радой и возле зданий других органов власти). Комитет осуществлял разработку и внедрение люстрационных механизмов, а с начала апреля 2014 г. также начал работу над формированием единого компромиссного предложения закона о люстрации согласно просьбе председателя Верховного Совета Турчинова.

Люстрационный комитет состоит из работающих на общественных началах юристов, гражданских активистов и журналистов. Со временем он получил также поддержку группы украинских депутатов во главе с внефракционным депутатом Юрием Деревянко (избранным в парламент по одномандатному округу как представитель партии «Фронт перемен»). Пролюстрационную кампанию активно поддерживали разнообразные гражданские инициативы, в частности выходцы из общественного движения «Евромайдан» (также «Автомайдана», руководимого Сергеем Кобой), и неправительственные организации (в том числе Фондация «Открытый Диалог»). Силой Комитета, наряду с широкой поддержкой и личной популярностью его руководителя Соболева, была также регулярная и интенсивная коммуникация с обществом, осуществляемая с использованием медиа-сообществ и пресс-брифингов, проводимых в Украинском медийном кризисном центре.

Комитет проводил пролюстрационные акции под девизом «Чистая власть». Имел региональных представителей в отдельных областях страны.

Члены и активисты Комитета неоднократно сталкивались с попытками оказания на них давления, призванного сорвать или ограничить их деятельность, – чаще всего в виде угроз в их адрес. 13.06.2014 так называемые «неизвестные» вломилась в киевскую квартиру родителей жены Егора Соболева, главы Общественного люстрационного комитета. Злоумышленники оставили после себя выразительные следы своего присутствия в виде общего беспорядка и девакации имущества, но не взяли с собой ничего, не тронув даже ноутбук. По отношению к процессу люстрации и к самому Соболеву ведется также интенсивная, грубая и порочащая кампания, приписывающая главе Комитета русское происхождение, шпионаж в пользу России и целенаправленную разработку непригодных люстрационных решений с целью «разжигания вражды в обществе», провокации внутренних конфликтов и ослабления государства во время конфликта с Россией<sup>15</sup>.

#### **4. ЗАКОН «ОБ ОЧИЩЕНИИ ВЛАСТИ»**

12.06.2014 был опубликован первый законопроект о люстрации, разработанный Общественным люстрационным комитетом.

<sup>15</sup> [http://t-weekly.org.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12065](http://t-weekly.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=12065)

Первый унифицированный законопроект<sup>16</sup> предполагал, в частности, что каждый государственный чиновник или кандидат на государственную должность должен проходить вариографические исследования (тест, проводимый с использованием детектора лжи). Подобно тому, как в парламентских проектах, решение комиссии принималось автоматически и не оставляло никаких возможностей обжалования решения в судебном порядке.

В результате дискуссии над проектом и критических замечаний, полученных от экспертов, как из Украины, так и из-за рубежа, текст проекта был изменен, а пункт о детекторе лжи, вызывавший наибольшие споры, был исключен.

Другой законопроект, предложенный Люстрационным комитетом и зарегистрированный<sup>17</sup> 24.07.2014<sup>18</sup>, стал политическим компромиссом между ожиданиями «Свободы», «Батькивщины» и «УДАРа», а рекомендации харьковской Группы защиты прав человека (постулировавшей ограничение круга чиновников, подвергаемых люстрации, и создание независимого люстрационного органа) не были учтены на этом этапе<sup>19</sup>. Идея создания независимого от власти исполнительного органа, ответственного за проведение люстрации, по инициативе поддерживающих люстрацию парламентариев, была отброшена, с аргументом необходимости внесения изменений в Конституцию и необходимости привлечения значительных средств для страны, которая борется с тяжелым экономическим кризисом.

Ключевые положения этого законопроекта, принятого впоследствии Верховной Радой в первом чтении 14.08.2014, предусматривали:

- проведение проверки Национальным агентством по вопросам государственной службы, которое с 2011 года является независимым органом со специальным статусом. Образованное в 1994 году, агентство предназначено для поддержки государственной кадровой политики, а также реформ и постоянного повышения квалификации государственных чиновников; его руководитель назначается премьером и отчитывается перед ним;
- получение каждой единицей государственной администрации, в том числе органами местной администрации, задания создать собственную комиссию по проверке, а руководитель данного органа должен был контролировать проведение этого процесса; информация о проведенной проверке должна была размещаться на веб-сайте Национального агентства по вопросам государственной службы;
- проведение проверки по трем направлениям: 1) с точки зрения коррупционных практик во времена режима Виктора Януковича; 2) с учетом возможной деятельности против участников Евромайдана на рубеже 2013-2014 гг.; 3) принимая в расчет широко понимаемое сотрудничество с КГБ;
- в имущественном (антикоррупционном) аспекте – проведение люстрации, объемлющей комплексную проверку доходов лиц, подлежащих прохождению процесса, а также всех финансовых активов членов семьи первой и второй степени родства;
- возможность обжалования люстрационного заключения в административном суде.

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

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

<sup>18</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=51795](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51795)

<sup>19</sup> Из разговора с Борисом Захаровым, состоявшегося 28.08.2014, а также на основании сравнения обоих проектов.

Согласно регламенту Верховной Рады между голосованиями в первом и втором чтениях в течение двух недель можно вносить в законопроект возможные изменения. Каждая поправка может быть внесена одним из депутатов-инициаторов проекта, одним или более депутатами вообще, либо общественными комитетами, которые участвовали в разработке закона.

Общественные консультации, предназначенные для ознакомления с мнениями активистов и экспертов, были проведены дважды: 26.08.2014 и 02.09.2014.

Среди заявленных постулатов выделялись, прежде всего, ожидания упрощения процедуры проверки и повышения ее прозрачности, сокращения периода запрета выполнения государственных функций, а также, что самое существенное, – создания независимого органа, ответственного за проверку. Подробное обсуждение полученных рекомендаций, преследующих цель определения направлений модификации закона о люстрации, которые были разработаны международными экспертами, привлеченными Фондацией «Открытый Диалог», содержатся в приложении № 1 «Предложения по внесению изменений в Закон Украины «Об очищении власти», принятый в первом чтении 14.08.2014, и замечания к закону, принятому в целом» к данному отчету. Замечания украинских экспертов обсуждены в разделе «Расхождения».

16.09.2014 под огромным давлением со стороны общественности Верховная Рада окончательно проголосовала за принятие закона «Об очищении власти» в его третьем варианте (после многочисленных внесенных поправок). В течение дня осуществлялись попытки вынести закон на голосование четыре раза – при каждом голосовании не было кворума. Эффективной оказалась лишь пятая попытка, когда поздним вечером удалось внести закон в повестку дня заседания парламента и в течение десяти минут проголосовать за него<sup>20</sup>. Параллельно весь день перед зданием Верховной Рады проходили массовые протесты, участники которых требовали принятия закона. С самого утра к зданию свозились шины, улица Грушевского была перекрыта. Накал протестов достиг апогея во второй половине дня, когда активисты подожгли собранные шины и затолкали в мусорный бак вышедшего из здания Рады депутата от Партии регионов Виталия Журавского, известного инициацией январских законов об уголовных санкциях в отношении протестующих на Майдане<sup>21</sup> (так называемые «диктаторские законы»). Несмотря на принятие закона Радой, вплоть до 25.09.2014, когда он был опубликован на официальном сайте Верховной Рады, его окончательное содержание все время оставалось тайной для общественного мнения<sup>22</sup>.

25.09.2014 Александр Турчинов, глава Верховной Рады, подписал закон и передал его на подпись президенту.

Согласно окончательной версии закона, люстрация в Украине должна базироваться на следующих принципах:

- процесс проверки будет контролироваться Министерством юстиции;
- руководитель каждой единицы государственной администрации будет ответственен за проведение проверки в своем учреждении;
- каждый кандидат на должность в государственной администрации, на которого распространяется закон, будет обязан заполнить люстрационную декларацию, в которой

<sup>20</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=51795](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51795)

<sup>21</sup> [http://lb.ua/news/2014/09/16/279581\\_verhovnaya\\_rada\\_smogla\\_chetireh.html](http://lb.ua/news/2014/09/16/279581_verhovnaya_rada_smogla_chetireh.html)

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

укажет источники своих доходов, а также ответит на другие предусмотренные законом вопросы, такие как активное участие в акциях против участников Евромайдана;

- предусмотрено образование Общественного люстрационного совета при Министерстве юстиции, задачей которого будет поддержка и контроль работы Министерства в сфере люстрации; в то же время закон не указывает точно орган, ответственный за учреждение, порядок создания и сферы ответственности Совета;
- перечень должностей, подлежащих люстрации, был ограничен тремя наивысшими ступенями государственных чиновников на всех уровнях государственной администрации, за исключением выборных должностей. Выборные должности, согласно отчету Совета Европы, который является дополнением к Резолюции 1096<sup>23</sup>, и установившейся практике вынесения решений Европейским судом по правам человека, не должны подлежать люстрации, поскольку процедура выбора обществом определяет достаточное доверие<sup>24</sup>. Однако в украинском политическом контексте, когда непрозрачное законодательство о выборах разрешает голосовать по партийным спискам (без голосования за конкретного кандидата в парламент), такое решение вызывает существенные предостережения.

## 5. РАЗВИТИЕ СОБЫТИЙ ПОСЛЕ ПРИНЯТИЯ ЗАКОНА ВЕРХОВНОЙ РАДОЙ

После принятия закона и его подписания 25.09.2014 главой Верховной Рады он в соответствии с процедурой был направлен на подпись президенту Петру Порошенко, который по закону имеет на это 10 рабочих дней.

Несмотря на первоначальные возражения (президент утверждал, что люстрация является неуместным решением для Украины в условиях вооруженного конфликта, и вместо люстрации лучше ввести комплексные антикоррупционные механизмы), 09.10.2014 Петр Порошенко подписал закон<sup>25</sup>. В среду, 15.10.2014 закон был опубликован в официальном печатном издании и в этот же день вступил в силу<sup>26</sup>. Отсутствие даже минимального периода между опубликованием правового документа и вступлением его в силу, который позволяет подготовить государственные учреждения к внедрению его положений, явилось одной из причин для критики со стороны экспертов.

03.10.2014 г. подтвердилась информация о том, что Юлия Левочкина, депутат от Партии регионов (сестра главы Администрации президента Януковича, Сергея Левочкина), выполняющая от имени Верховной Рады функцию заместителя председателя мониторингового комитета Парламентской ассамблеи Совета Европы, направила закон «Об очищении власти» на экспертизу в Венецианскую комиссию (Европейская комиссия за демократию через право, которая является консультативным органом Совета Европы). Несмотря на то, что оценка Комиссии не влияет на национальное право<sup>27</sup>, этот шаг вызвал шквал эмоций в Украине, где противники люстрации, объединившиеся вокруг отстраненной от власти политической среды (входившие в Партию регионов и Коммунистическую партию,

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

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

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

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

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

а также часть независимых депутатов), использовали его в качестве основания утверждения, что закон несовместим с международным правом и будет отменен<sup>28,29</sup>.

Фактически Венецианская комиссия сформирует группу экспертов, состоящую из специалистов в области конституционного и международного права, которая будет рассматривать закон с точки зрения его соответствия руководящим принципам европейского права с особым акцентом на Резолюцию 1096 (1996 г.)<sup>30</sup>, а также его логическую связанность и юридическое качество в целом.

Подписывая закон, президент Порошенко заверил, что в него будут внесены возможные изменения после получения рекомендаций Венецианской комиссии<sup>31</sup>.

## 6. РАЗНОГЛАСИЯ И ИСТОЧНИКИ КРИТИКИ

Наряду с законом «О восстановлении доверия к судебной системе» закон «Об очищении власти» является вторым законом, наиболее подвергаемым нападкам со стороны оппозиции и кругов, связанных с бывшей Партией регионов. Политики и деятели, связанные с Оппозиционным блоком, берущим начало от Партии регионов (блок получил 9,43 % голосов на парламентских выборах 26.10.2014, а его главой ныне является Юрий Бойко, в прошлом вице-премьер и министр энергетики, который считается близким соратником свергнутого президента Януковича), активно действуют, чтобы парализовать два закона, заявляя об их обжаловании в Конституционном суде, а также ведут активное лоббирование в международных институтах, в частности, на форуме Европейского Союза, дабы убедить общество, что как сама идея люстрации, так и украинские люстрационные механизмы являются неправомерными<sup>32</sup>.

Тем временем закон уже приносит первые результаты. Существует положение об отсутствии негативных последствий по отношению к лицам, которые по собственной инициативе оставляют занимаемые ими должности. 08.10.2014 этим воспользовался и.о. министра экономики Анатолий Максютя. 16.10.2014, в первый день после вступления в силу закона о люстрации, премьер-министр Арсений Яценюк подписал соглашение на прекращение трудовых отношений с 39 лицами своей администрации<sup>33</sup>.

Важна также критика в отношении принятого закона, основанная на существенных предпосылках. Она исходит в основном от группы экспертов и инициаторов процесса люстрации в Украине, изначально участвующих в работе люстрационного комитета Соболева, и ушедших позже в отставку в знак несогласия с выбранным направлением работы.

Один из наиболее критических анализов публикует Леонид Антоненко, известный украинский юрист, активно участвующий в деятельности рабочей группы при Министерстве юстиции по вопросам внедрения антикоррупционных реформ. Основное направление критики Антоненко основано на утверждении, что закон, вопреки декларируемым

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

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

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

<sup>31</sup> [http://ipress.ua/news/poroshenko\\_ne\\_vidkydaie\\_shcho\\_v\\_zakon\\_pro\\_lyustratsiyu\\_budut\\_vneseni\\_zminy\\_88165.html](http://ipress.ua/news/poroshenko_ne_vidkydaie_shcho_v_zakon_pro_lyustratsiyu_budut_vneseni_zminy_88165.html).

<sup>32</sup>

[http://tvi.ua/new/2014/10/09/opozyciynvy\\_blok\\_stvoryuye\\_hromadskyy\\_rukh\\_zakhystu\\_lyudev\\_postrazhdalykh\\_vid\\_zakonu\\_pro\\_lyustratsiyu](http://tvi.ua/new/2014/10/09/opozyciynvy_blok_stvoryuye_hromadskyy_rukh_zakhystu_lyudev_postrazhdalykh_vid_zakonu_pro_lyustratsiyu)

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

намерениям политиков и общественным ожиданиям, не наносит удар по самым крупным преступникам прежнего режима<sup>34</sup>.

Другие существенные замечания Леонида Антоненко касаются отказа от создания центрального независимого органа, полностью отвечающего за люстрацию. Ее децентрализованный характер, а особенно тот факт, что руководитель каждого государственного учреждения отвечает за проведение люстрации как бы «у себя», может привести к далеко идущему субъективизму и создавать возможности для манипуляций. Это подтверждает громкое заявление Татьяны Чечетовой, главы Харьковского горсовета, о том, что она не видит в своем учреждении лиц, которые попадали бы под действие этого закона<sup>35</sup>. Антоненко дополнительно обращает внимание на необходимость люстрации парламентариев и указывает на идеологический характер перечня бывших должностей, за пребывание на которых предусматривается негативное люстрационное заключение, отмечая, что такое решение должно быть связано каждый раз с конкретной виной, а не фактом самой принадлежности к определенному руководящему кругу.

Критические замечания также сделаны Максимом Черкасенко, также бывшим членом люстрационного комитета, который обращает внимание на факт, что закон в нынешней форме не соответствует нормам международного права. Так же, как и Антоненко, Черкасенко призывает к созданию независимой институции, которая бы проводила люстрацию организованно и централизованно, что в большей степени бы отвечало рекомендациям Совета Европы. Эксперт также подчеркивает, что особое внимание следует уделить вопросу обеспечения надлежащей защиты частной жизни и избегания так называемой дикой люстрации<sup>35</sup>.

Закон публично критикует также Евгений Захаров<sup>36</sup>, директор Харьковской правозащитной группы и известный активист, поддерживающий акции протеста на Майдане. Главным аргументом Захарова является нарушение регламента Верховной Рады во время голосования по законопроекту. Кроме того он, как и прочие, обращает внимание на отказ от создания независимого органа, который занимался бы люстрацией, а также на нарушение частной жизни третьих лиц при проверке имущественного состояния очень широкого круга людей (однако намерением автора проекта было ограничение типичной для Украины ситуации, когда государственный чиновник переписывает имеющееся имущество на членов семьи). Захаров задает также вполне прагматичный вопрос о новых кандидатах на должности в государственных учреждениях (люстрация подразумевает настоящую необходимость организации нового, эффективного процесса обучения высококвалифицированных государственных служащих).

Среда украинских экономистов заняла осторожную позицию по отношению к процессу внедрения закона. Экономисты (в частности в публикациях на страницах Forbes Ukraine) задают вопрос: согласно каким принципам будут подбираться лица на потенциально массово освобождаемые должности в течение короткого времени? При этом обращая внимание на необходимость проведения широкомасштабной реформы системы государственной службы<sup>37</sup>.

По мнению Генерального прокурора Украины Виталия Яремы, закон нарушает Конституцию и вызовет огромное количество жалоб в Европейский суд по правам человека в Страсбурге,

<sup>34</sup> [http://www.liga.net/opinion/203839\\_desyat-voprosov-o-lyustratsii-po-zakonu-ob-ochishchenii-vlasti.htm](http://www.liga.net/opinion/203839_desyat-voprosov-o-lyustratsii-po-zakonu-ob-ochishchenii-vlasti.htm)

<sup>35</sup> <http://www.unn.com.ua/uk/news/1378976-v-zakoni-pro-lyustratsiyu-deputati-ignoruyut-rekomendatsiyi-parye-ekspert>

<sup>36</sup> [http://www.pravda.com.ua/columns/2014/10/6/7039842/view\\_print/](http://www.pravda.com.ua/columns/2014/10/6/7039842/view_print/)

<sup>37</sup> <http://forbes.ua/ua/nation/1381145-zmina-varti-abo-lyustraciya-po-ukrayinski>

учитывая нарушение правила индивидуальной юридической ответственности<sup>38</sup>. Стоит отметить, что в свете заявления, адресованного общественности, Генеральный прокурор не поддерживает люстрацию вообще, а в общественном сознании прокуратура и другие правоохранительные органы являются одними из самых коррумпированных структур в стране и, следовательно, препятствуют внедрению любых механизмов проверки.

## 7. НЫНЕШНЕЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

В настоящее время (состояние на 17.11.2014) Министерство юстиции готовится к внедрению этого закона, для чего необходимы разработка и принятие исполнительного документа, уточняющего процедурный порядок и компетенции отдельных внутренних структур, созданных специально для проведения процедуры люстрации в рамках ведомства. Готовящийся исполнительный документ должен также определить принципы функционирования Общественного люстрационного совета при Министерстве<sup>39</sup>.

Люстрационное законодательство уже начало функционировать в практическом измерении, учитывая положение об автоматическом увольнении лиц, занимающих руководящие должности в органах государственной администрации и аппарате поддержания законности, если они хотя бы в течение года занимали должности в период осуществления власти президентом Виктором Януковичем и не уволились по собственному желанию. Реестр этих лиц доступен на официальном сайте Министерства юстиции<sup>40</sup>. Общее число уволенных по состоянию на 12.11.2014 составило 350 человек<sup>41</sup>.

Кроме того, СМИ постоянно сообщают о наиболее громких случаях люстрации высших чиновников<sup>42</sup>.

Имеются также первые апелляции. Прокурор из города Сумы подал жалобу в административный суд, оспаривая собственную люстрацию и утверждая, что «не нарушал прав человека, не имеет ничего на совести и не понимает, почему теряет работу»<sup>43</sup>.

Освобожден от занимаемой должности, среди прочих, первый заместитель генерального прокурора Николай Голомша, который тоже незамедлительно обратился в суд<sup>44</sup>; также отправлен в отставку вице-министр экономики Анатолий Сухомлин<sup>45</sup>.

В связи с интерпретационными неясностями применения некоторых положений закона, Служба внешней разведки Украины как первое государственное учреждение обратилась в Конституционный Суд с просьбой об их интерпретации<sup>46</sup>. А генеральный прокурор заявил об обжаловании всего закона, как противоречащего Конституции (однако до настоящего времени обжалование так и не осуществилось). Подобные заявления появились также со стороны части судейской среды (украинское законодательство предусматривает такую возможность для судей судов наивысшего уровня).

<sup>38</sup> <http://ord-ua.com/2014/10/27/lyustrirovannyi-prokuror-sumshiny-podal-v-sud/?lpage=1>

<sup>39</sup> <http://imi.org.ua/news/45828-minyust-zaproshue-jurnalistiv-i-gromadskih-aktivistiv-dopomogti-v-lyustratsiji-chinovnikiv.html>

<sup>40</sup> <http://lustration.minjust.gov.ua/register>

<sup>41</sup> Расчеты выполнены на основании <http://lustration.minjust.gov.ua/register>

<sup>42</sup> <http://ru.tvi.ua/new/2014/10/30/avakov-uvolil-glav-mvd-v-rovenskoj-poltavskoj-i-khmelnickoj-oblastyakh>

<sup>43</sup> <http://ord-ua.com/2014/10/27/lyustrirovannyi-prokuror-sumshiny-podal-v-sud/?lpage=1>

<sup>44</sup> <http://censor.net.ua/news/308770/zamestitel-genprokurora-golomsha-osporit-v-sude-svoe-uvolnenie>

<sup>45</sup> <http://www.ukrudprom.ua/news/CHerez-nedelyu-posle-naznacheniya-Kabmin-uvolil-zamministra-ekon.html>

<sup>46</sup> <http://www.radiosvoboda.org/content/article/26646893.html>

В данный момент ключевое значение для дальнейшего развития люстрационного процесса в Украине будет иметь готовящееся распоряжение Министра юстиции, уточняющее функционирование проверочных процедур, оценка и рекомендации Венецианской комиссии и их восприятие национальной спецификой, а также позиция президента, нового правительства и парламентского большинства по отношению к возможным поправкам к закону. Существенными будут также решения Конституционного суда, особенно после возможного поступления обещанных жалоб.

В дальнейшей перспективе большое значение будет иметь также практика вынесения решений Европейским судом по правам человека в Страсбурге в случае предъявления иска Украине лицами, считающими себя жертвами люстрационного процесса.

С точки зрения международной поддержки, международное сообщество должно оставаться активным наблюдателем имплементации люстрационного процесса в Украине. Один из постулатов предполагал даже участие международных наблюдателей в процессе люстрации при учреждениях, ведущих и контролирующую проверку по образцу наблюдателей-членов наблюдательных миссий на выборах. По идее, это должно было повысить их достоверность и уровень прозрачности путем минимизации подозрений в злоупотреблении проверкой как инструментом борьбы с политическими противниками.

Похожую, контролирующую роль эффективно выполняет гражданское общество, дальнейшее развитие которого требует формирования компетенции лидеров и поддержки в финансовом аспекте. Критическим пространством будет также подготовка новых кадров для нужд государственной службы в виде курсов, семинаров, зарубежных стипендий и учебных визитов и т.д., но прежде всего, – современной институционализированной системы обучения, центром которой должна случиться реформированная Высшая школа государственной службы<sup>47</sup>. В этой области целесообразным представляется использование опыта таких стран, как Франция (École nationale d'administration – Национальная школа администрации) или Польша (Krajowa Szkoła Administracji Publicznej – Национальная школа государственной администрации).

## **8. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ФУНДАЦИИ «ОТКРЫТЫЙ ДИАЛОГ»**

С марта 2014 г. Фондация «Открытый Диалог» активно поддерживает Люстрационный комитет экспертизами, а также информационными действиями в контексте люстрации, осуществляемыми за пределами Украины. Мы организовали или были соорганизаторами нескольких тематических конференций и учебных визитов в организации, которые занимаются люстрацией, исторической памятью, борьбой с коррупцией и организованной преступностью, а также государственной безопасностью в странах ЕС, которые с 1989 года проходили трансформацию системы. Фондация организовала также несколько информационных встреч для местных сообществ Западной и Южной Украины, посвященных идее люстрации и польскому люстрационному опыту.

01.04.2014 в отеле «Казацкий» в Киеве была проведена первая, посвященная люстрации международная конференция «Люстрация: решения для Украины», которая собрала украинских политиков, юристов, журналистов и гражданских активистов. Дискуссии на внутриукраинской почве сопровождались выступлениями зарубежных экспертов (среди которых многие занимаются широко понимаемой люстрационной проблематикой профессионально) из Польши, Чехии, Грузии, Эстонии и Литвы, которые представили

<sup>47</sup> <http://hspa.edu.ua>



люстрационные механизмы, функционирующие в отдельных странах<sup>48</sup>. Присутствовал также эксперт из Словении, который на ее примере указывал на серьезные опасности, ожидающие Украину в случае непроведения люстрации.

В мае-июне 2014 г. был организован цикл учебных визитов с участием председателя Общественного люстрационного комитета Егора Соболева, который по приглашению Фундации посетил Париж, где концепция люстрации в Украине была представлена, в частности, французским парламентариям. Егор Соболев также посетил Европарламент в Брюсселе, Совет Европы в Страсбурге и Прагу, где состоялась встреча с д-ром Павлом Жачеком, создателем и первым председателем чешского Института исследования тоталитарных режимов, а также с Петрушкой Сустровой, чехословацкой диссиденткой и соавтором чешского люстрационного закона, ответственной впоследствии от имени Министерства внутренних дел за раскрытие деятельности служб безопасности в период коммунизма.

В июне 2014 г. по приглашению председателя польского Института национальной памяти в сотрудничестве с Фундацией состоялся цикл встреч в Варшаве, в частности, с руководством ИНП и Люстрационного бюро ИНП, Генпрокуратурой, Центральным антикоррупционным бюро, а также с независимыми экспертами.

Результатом учебных визитов стали некоторые из решений и механизмов проверок, вошедших уже в первый законопроект, подготовленный Люстрационным комитетом с использованием зарубежного опыта. Фундация перевела его на восемь европейских языков<sup>49</sup>.

Кроме того, заключения и экспертизы авторства зарубежных специалистов регулярно собирались координаторами Фундации и после обработки передавались Люстрационному комитету, депутатам Верховной Рады и другим заинтересованным сторонам. Это в значительной степени способствовало повышению прозрачности законопроектов.

Результаты работ команды экспертов были представлены на пресс-конференции 22.08.2014 в форме списка рекомендаций<sup>50</sup>, которые следовало бы учесть в дальнейших работах над законом, чтобы он в полной мере отвечал требованиям международного права и рекомендациям Совета Европы (по мнению многих экспертов, в нынешнем виде закон может быть подвергнут критике)<sup>51</sup>.

11.09.2014 вместе с USAID FAIR Justice Project была организована следующая конференция «Люстрация: зарубежный опыт и перспективы в Украине», преследующая цель расширения обмена знаниями между специалистами, заангажированными в законодательный процесс, и зарубежными экспертами, а также подведения итогов прежних украинских работ по люстрации.

## 9. ВЫВОДЫ

Результат активности Общественного люстрационного комитета с марта по сентябрь 2014 г. можно считать огромным политическим успехом. Люстрация в Украине прошла по законодательным тропкам путь от общественного постулата до воплощения в жизнь и начала давать первые результаты в виде многочисленных отставок, предположительно

<sup>48</sup> <http://en.odfoundation.eu/a/4451,results-of-the-conference-lustration-solutions-for-ukraine>

<sup>49</sup> <http://odfoundation.eu/a/3968,ukrainska-sciezka-lustracji-projekt-ustawy-o-oczyszczeniu-wladzy>

<sup>50</sup> См. Приложение №1

<sup>51</sup> Больше: <http://en.odfoundation.eu/a/4508,foreign-expertise-on-draft-law-on-purification-of-government>

наиболее коррумпированных государственных чиновников. Эффективное воздействие на сопротивляющиеся реальному принятию закона политические элиты стало возможным, в том числе благодаря использованию значительного общественного давления путем организации манифестаций под Верховной Радой. Мобилизация общественности использовалась в качестве инструмента ускорения отставок, а также инициирования служебных и прокурорских расследований в отношении некоторых, наиболее одиозных и скомпрометировавших себя чиновников, связанных с предыдущим режимом, в том числе и на местном уровне.

Следует напомнить, что на начальном этапе в Верховной Раде сосуществовало шесть различных взаимоисключающих законопроектов, разработанных несколькими конфликтующими между собой группировками, при этом разделились не только политические партии, но и экспертная среда. Также ни президент Порошенко (придерживающийся позиции, что оптимальной формой люстрации являются выборы), ни премьер Яценюк изначально не принадлежали к числу сторонников люстрации. Между тем, в настоящее время люстрация является одним из главных пунктов программ большинства политических партий, представленных в парламенте после выборов (октябрь 2014 г.)

Наибольшим недостатком люстрации в Украине можно считать сам закон. К сожалению, многие рекомендации международных экспертов не были приняты во внимание, а сам закон «Об очищении власти», по нашему мнению, должен быть существенно изменен, особенно в части обеспечения индивидуальной ответственности в люстрационном процессе, а также относительно создания учрежденного для этого независимого органа. При этом вопрос необходимости изменения конституции, как обязательного условия для этого, хоть и остается дискуссионным, однако наверняка существенным образом ограничивает шансы на это.

Тем не менее, содержание закона было предметом бесчисленных переговоров между политическими группами и многочисленными фракциями внутри них не только с целью получения поддержки парламентского большинства, но даже и для обеспечения кворума при голосовании, что является обычной практикой в украинском парламенте. Поскольку люстрация по самой своей сути накладывает дополнительные ограничения и наносит ущерб интересам значительной части политического класса, то принятие закона тогдашним парламентом было возможно только в результате далеко идущего компромисса. Это привело, среди прочего, к тому, что его действие не распространяется на депутатов.

Украина стоит перед острой необходимостью проведения системных реформ. В то же время, постреволюционный период, досрочные президентские и парламентские выборы, а также, прежде всего, российская агрессия, которая является угрозой территориальной целостности и суверенитету государства, не являются способствующими этому факторами. Невзирая на эти неблагоприятные условия, люстрация стала реальностью. В настоящее время закон выполняет важную превентивно-устрашающую роль. Люстрационные механизмы далеки от совершенства, но могут стать хорошей отправной точкой для дальнейших работ. Для сравнения, объявленная как одна из ключевых для улучшения функционирования государства реформа по децентрализации (за проведение которой взял на себя ответственность вице-премьер Владимир Гройсман) до сих пор не вышла из стадии изучения и анализа.

**Предложения внесения изменений в Закон Украины «Об очищении власти», принятый в первом чтении 14.08.2014, а также замечания к закону, принятому в целом**

Рекомендации к первому проекту закона и его анализ, а также к версии, принятой в нынешней форме в первом чтении и в целом, были подготовлены Радославом Петерманом из польского Института Национальной Памяти, Петрушкой Шустровой – соавтором чешского закона о люстрации, д-ром Павлом Жачеком – создателем и первым председателем пражского Института исследований тоталитарных режимов, юристом Георгием Гоциридзе из грузинской Ассоциации молодых юристов, Анн Сулелья – юридическим советником и координатором по вопросам прав человека Французского адвокатского совета, профессором Романом Давидом из гонконгского университета Лингнан – специалистом в области международного права, юристом Артуром Бильским с юридического факультета Варшавского университета, а также Филиппом Циуньчиком из Белостоцкого университета.

Их рекомендации постоянно передавались членам Люстрационного комитета, а также депутатам, работающим над законом.

Ниже сокращенно представлены рекомендации и предложения по введению поправок:

Необходимо проанализировать, не нарушает ли ст. 6, п. 4 право на неприкосновенность частной жизни третьих лиц. Предлагаемый объем проверки имущественного состояния членов семьи лица, подлежащего проверке, представляется слишком широким. В европейской юридической практике не отмечено ни одного случая проверки членов семьи проверяемого лица в таком объеме, за исключением случаев специальной проверки, проводимой конфиденциально в отношении членов спецслужб данного государства и заключающейся в проверке факта сотрудничества со спецслужбами третьих стран. Это не то же самое, что проверка кандидатов на должности в обычных органах государственного управления.

Необходимо проанализировать, является ли реальной ст. 7 *Сроки проведения проверки*. Законодателем предусматривается срок в 30 рабочих дней. По мнению экспертов, этот срок является нереальным. Опыт проверки других стран свидетельствует о том, что сбор информации и упорядочение архивов – это кропотливый и требующий терпения процесс, – разумным минимальным и реальным сроком будет как минимум 4-6 месяцев.

Законодатель, стремясь удовлетворить требования резолюции Совета Европы 1096 (1996)<sup>52</sup>, касающейся, в частности, гарантии возможности обжалования решения в судебном порядке лицом, прошедшим проверку с отрицательным результатом, – в ст. 15 предлагает административный суд в качестве компетентного суда для рассмотрения таких вопросов. Необходимо проанализировать, не следовало ли бы в чрезвычайной ситуации, в которой находится трансформирующаяся страна, создать специальный Люстрационный трибунал, в который вошли бы судьи, отобранные для принятия такого рода решений и специально подготовленные для ведения таких дел.

Законодатель в ст. 4 *Основания непрохождения проверки* перечисляет должности, пребывание на которых в прошлом или в настоящее время становится причиной автоматической дисквалификации. Беспokoйство вызывает отсутствие упоминаний о

<sup>52</sup> <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta96/eres1096.htm>

лицах, работавших в ГРУ и других военных спецслужбах СССР, указан только КГБ. Кроме того, вызывает озабоченность факт снятия с должности за принятие той, а не иной позиции, без проверки, действительно ли совершило лицо конкретное преступление, пребывая на этой должности.

Вызывает сомнения неоднозначное положение, касающееся создания Национального агентства по вопросам государственной службы, ответственного за проведение проверки. Во-первых, ст. 5, оговаривающая процедуру проведения проверки, очень смутно и нечетко определяет, каким образом будут проверены лица, сами осуществляющие проверку. Во-вторых, статья не объясняет ни процедуры назначения проверочных комиссий, ни порядка их работы, что, казалось бы, должно быть одним из основных требований проекта. Минимальная рекомендация со стороны экспертов – детальное описание процедуры проверки, скоординированное с другими законодательными актами, в том числе Гражданским и Административным кодексами и соответствующими процессуальными.

По мнению экспертов, следует проанализировать возможность создания специального независимого органа, который занимался бы проверкой кандидатов на должности в органах госадминистрации. Проверкой таких кандидатов может заниматься Национальное агентство по вопросам государственной службы при условии предоставления ему для этого процедурного-финансового инструмента, разумных сроков действия, а также обеспечения проверки тех, кто в дальнейшем будет проводить проверку других.

Соответственно следовало бы отделить исторические вопросы от вопросов текущих. Возможные факты сотрудничества со спецслужбами СССР, сознательное, добровольное и тайное сотрудничество с ними, по-видимому, требовали бы внесения изменений в закон «Об Институте Национальной Памяти», передачи ему соответствующих архивов СБУ, а также предоставления прокурорских полномочий в вопросах нарушений прав человека, преступлений, а также сотрудничества со спецслужбами СССР. Сам факт выполнения работы для этих структур как основание снятия с должности и запрета работы вызывает сомнения экспертов. Основанием непрохождения проверки может быть сокрытие факта сотрудничества или обоснованные подозрения относительно совершения данными лицами преступлений против граждан Украинской ССР.

В качестве положительного аспекта эксперты считают обеспечение контроля проводимых проверок общественностью - это очень важный вопрос, который не был реализован в ни одном из государств, прошедших системную трансформацию за исключением Комиссий Правды и Единства, функционирующих в африканских государствах, включая ЮАР.

Текст закона, принятого в первом чтении, можно найти в оригинале здесь:

[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=51795](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51795)

Предварительные замечания к закону, принятому в целом 16.09.2014

- Децентрализованный механизм проведения проверки, а также отсутствие независимой институции, ответственной за ее проведение, влечет за собой риск хаоса и наличия реального контроля Министерства юстиции за процессом плюс способствует коррупции. Согласно рекомендациям резолюции Совета Европы 1096 такой новый независимый орган должен быть создан.

- По-прежнему существует сомнение, касающееся доступа к архивным материалам бывших коммунистических служб. Закон не объясняет, каким образом этот доступ будет обеспечен, и кто будет нести за это ответственность.
- Право обжалования в судебном порядке отрицательного результата проверки достаточно четко не сформулировано. Это право предусмотрено конституцией Украины.
- Часть закона, предусматривающая автоматическое освобождение от должности определенной категории лиц за само пребывание на определенных должностях, вызывает вопросы в контексте индивидуальной правовой ответственности в качестве универсального правила.

Содержание закона, принятого в целом 16.09.2014, является отдельной частью данного отчета.

В настоящее время эксперты работают над детальным анализом полного текста закона и сопутствующих документов в плане их соответствия рекомендациям Совета Европы и Конституции Украины.

**Текст закона, опубликованного в официальном печатном органе ВР Украины от 15.10.2014**

*неофициальный перевод*

*Об очищении власти<sup>53</sup>*

Настоящий Закон определяет правовые и организационные основы проведения очищения власти (люстрации) для защиты и утверждения демократических ценностей, верховенства права и прав человека в Украине.

**Статья 1. Основные принципы очищения власти**

1. Очищение власти (люстрация) – это установленный настоящим Законом или решением суда запрет отдельным физическим лицам занимать определенные должности (находиться на службе) (далее – должности) (кроме выборных должностей) в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

2. Очищение власти (люстрация) осуществляется с целью недопущения к участию в управлении государственными делами лиц, которые своими решениями, действиями или бездействием осуществляли мероприятия (и / или способствующих их осуществлению), направленные на узурпацию власти президентом Украины Виктором Януковичем, подрыв основ национальной безопасности и обороны Украины или противоправное нарушение прав и свобод человека, и основывается на принципах:

верховенства права и законности;

открытости, прозрачности и публичности;

презумпции невиновности;

индивидуальной ответственности;

гарантирования права на защиту.

3. В течение десяти лет со дня вступления в силу настоящего Закона должности, по которым осуществляется очищение власти (люстрация), не могут занимать лица, указанные в частях первой, второй, четвертой и восьмой статьи 3 настоящего Закона, а также лица, которые не подали в срок, определенный этим Законом, заявления, предусмотренные частью первой статьи 4 настоящего Закона.

4. Лица, указанные в частях третьей и пятой-седьмой статьи 3 настоящего Закона, не могут занимать должности, по которым осуществляется очищение власти (люстрация), в течение пяти лет со дня вступления в силу соответствующего решения суда.

5. Запрет, предусмотренный частью третьей или четвертой настоящей статьи, может применяться к лицу только один раз.

6. Применение к лицу запрета, предусмотренного частью третьей настоящей статьи, не является основанием для отказа от применения запрета, предусмотренного частью

<sup>53</sup> Оригинальный текст законопроекта <http://www.golos.com.ua/Article.aspx?id=357366>

четвертой настоящей статьи, при наличии оснований и в порядке, определенных настоящим Законом.

7. Запрет, предусмотренный частями третьей и четвертой настоящей статьи, не применяется к лицам, указанным в частях второй–четвертой статьи 3 настоящего Закона, которые признаны участниками боевых действий во время проведения антитеррористической операции на востоке Украины в установленном законодательством порядке.

8. Решение, действия или бездействие субъектов властных полномочий при исполнении настоящего Закона обжалуются в судебном порядке.

Статья 2. Должности, по которым осуществляются меры по очищению власти (люстрации).

1. Мероприятия по очищению власти (люстрации) осуществляются относительно:

1) Премьер-министра Украины, Первого вице-премьер-министра Украины, вице-премьер-министра Украины, а также министров, руководителей центральных органов исполнительной власти, не входящих в состав Кабинета Министров Украины, Председателя Национального банка Украины, Председателя Антимонопольного комитета Украины, Председателя Фонда государственного имущества Украины, Председателя Государственного комитета телевидения и радиовещания Украины, их первых заместителей, заместителей;

2) Генерального прокурора Украины, Председателя Службы безопасности Украины, Председателя Службы внешней разведки Украины, начальника Управления государственной охраны Украины, руководителя центрального органа исполнительной власти, обеспечивающего формирование и реализует государственную налоговую и / или таможенную политику, руководителя налоговой милиции, руководителя центрального органа исполнительной власти, обеспечивающего формирование и реализующего государственную политику в сфере гражданской защиты, их первых заместителей, заместителей;

3) военных должностных лиц Вооруженных Сил Украины и других образованных в соответствии с законами воинских формирований, кроме военнослужащих срочной военной службы и военнослужащих службы по призыву по мобилизации;

4) членов Высшего совета юстиции, членов Высшей квалификационной комиссии судей Украины, профессиональных судей, Председателя Государственной судебной администрации Украины, его первого заместителя, заместителя;

5) Главы Администрации Президента Украины, руководителя Государственного управления делами, Руководителя Секретариата Кабинета Министров Украины, Правительственного уполномоченного по вопросам антикоррупционной политики, их первых заместителей, заместителей;

6) начальствующего состава органов внутренних дел, центрального органа исполнительной власти, который реализует государственную политику в сфере исполнения уголовных наказаний, Государственной службы специальной связи и защиты информации Украины, центрального органа исполнительной власти, обеспечивающего формирование и реализует государственную налоговую и / или таможенную политику, налоговой милиции, центрального органа исполнительной власти, обеспечивающего формирование и реализует государственную политику в сфере гражданской защиты;

7) должностных и служебных лиц органов прокуратуры Украины, Службы безопасности Украины, Службы внешней разведки Украины, Управления государственной охраны Украины, Национального банка Украины;

8) членов Центральной избирательной комиссии, Национального совета Украины по вопросам телевидения и радиовещания, председателей и членов национальных комиссий, осуществляющих государственное регулирование естественных монополий, государственное регулирование в сфере связи и информатизации, рынков ценных бумаг и финансовых услуг;

9) руководителей государственных, в том числе казенных, предприятий оборонно-промышленного комплекса, а также государственных предприятий, которые принадлежат к сфере управления субъекта предоставления административных услуг;

10) других должностных и служебных лиц (кроме выборных должностей) органов государственной власти, органов местного самоуправления;

11) лиц, претендующих на занятие должностей, указанных в пунктах 1-10 этой части.

### Статья 3. Критерии осуществления очищения власти (люстрации)

1. Запрет, предусмотренный частью третьей статьи 1 настоящего Закона, применяется к лицам, занимавшим совокупно не менее одного года должность (должности) в период с 25 февраля 2010 по 22 февраля 2014:

1) Президента Украины, Премьер-министра Украины, Первого вице-премьер-министра Украины, вице-премьер-министра Украины;

2) министра, руководителя центрального органа исполнительной власти, который не входит в состав Кабинета Министров Украины, Председателя Национального банка Украины, Председателя Антимонопольного комитета Украины, Председателя Фонда государственного имущества Украины, Председателя Государственного комитета телевидения и радиовещания Украины, их первого заместителя, председателя или члена национальной комиссии, осуществляющей в соответствии государственное регулирование естественных монополий, государственное регулирование в сфере связи и информатизации, рынков ценных бумаг и финансовых услуг;

3) Генерального прокурора Украины, Председателя Службы безопасности Украины, Председателя Службы внешней разведки Украины, начальника Управления государственной охраны Украины, руководителя центрального органа исполнительной власти, обеспечивающего формирование и реализует государственную налоговую и / или таможенную политику, налоговой милиции, их первого заместителя или заместителя, заместителя Министра внутренних дел Украины;

4) Секретаря Совета национальной безопасности и обороны Украины, его первого заместителя, заместителя;

5) Главы Администрации Президента Украины, руководителя Государственного управления делами, Руководителя Секретариата Кабинета Министров Украины, Правительственного уполномоченного по вопросам антикоррупционной политики, их первого заместителя, заместителя;

6) члена Высшего совета юстиции (кроме Председателя Верховного Суда Украины), члена Высшей квалификационной комиссии судей Украины, Председателя Государственной



судебной администрации Украины, его первого заместителя, заместителя;

7) руководителя, заместителя руководителя самостоятельного структурного подразделения центрального органа (аппарата) Генеральной прокуратуры Украины, Службы безопасности Украины, Службы внешней разведки Украины, Министерства внутренних дел Украины, центрального органа исполнительной власти, обеспечивающего формирование и реализует государственную налоговую и / или таможенную политику, налоговой милиции;

8) руководителя, заместителя руководителя территориального (регионального) органа прокуратуры Украины, Службы безопасности Украины, Министерства внутренних дел Украины, центрального органа исполнительной власти, обеспечивающего формирование и реализацию государственной налоговой и / или таможенной политики, налоговой милиции в Автономной Республике Крым, областях, городах Киеве и Севастополе;

9) Председателя Совета министров Автономной Республики Крым, председателям областных, Киевской или Севастопольской городской государственной администрации, их первых заместителей, заместителей, председателя районной государственной администрации, районного в городе Киеве государственной администрации;

10) Начальника Генерального штаба – Главнокомандующего Вооруженных Сил Украины, командующего Сухопутных войск Вооруженных Сил Украины, командующего Воздушных Сил Вооруженных Сил Украины, командующего Военно-Морских Сил Вооруженных Сил Украины, их первого заместителя.

2. Запрет, предусмотренный частью третьей статьи 1 настоящего Закона, применяется к лицам, которые занимали должность (должности) в период с 21 ноября 2013 по 22 февраля 2014 и не были освобождены в этот период с соответствующей должности (должностей) по собственному желанию:

1) Секретаря Совета национальной безопасности и обороны Украины, Премьер-министра Украины, Первого вице-премьер-министра Украины, вице-премьер-министра Украины, министра, руководителя центрального органа исполнительной власти, который не входит в состав Кабинета Министров Украины, Председателя Национального банка Украины, Председателя Антимонопольного комитета Украины, Председателя Фонда государственного имущества Украины, Председателя Государственного комитета телевидения и радиовещания Украины, Генерального прокурора Украины, Председателя Службы безопасности Украины, Председателя Службы внешней разведки Украины, начальника Управления государственной охраны Украины, руководителя центрального органа исполнительной власти, обеспечивающего формирование и реализует государственную налоговую и / или таможенную политику, налоговой милиции, центрального органа исполнительной власти, обеспечивающего формирование и реализует государственную политику в сфере гражданской защиты, Главы Администрации Президента Украины, руководителя Государственного управления делами, Руководителя Секретариата Кабинета Министров Украины, Правительственного уполномоченного по вопросам антикоррупционной политики, их первого заместителя, заместителя;

2) члена Высшего совета юстиции (кроме Председателя Верховного Суда Украины), члена Высшей квалификационной комиссии судей Украины, Председателя Государственной судебной администрации Украины, его первого заместителя, заместителя;

3) руководителя, заместителя руководителя самостоятельного структурного подразделения центрального органа (аппарата) Генеральной прокуратуры Украины, Службы безопасности Украины, Службы внешней разведки Украины, Министерства внутренних дел

Украины, центрального органа исполнительной власти, обеспечивающего формирование и реализует государственную налоговую и / или таможенную политику, налоговой милиции;

4) руководителя, заместителя руководителя территориального (регионального) органа прокуратуры Украины, Службы безопасности Украины, Министерства внутренних дел Украины, центрального органа исполнительной власти, обеспечивающего формирование и реализует государственную налоговую и / или таможенную политику, налоговой милиции в Автономной Республике Крым, областях, городах Киеве и Севастополе, районах в городе Киеве;

5) Председателя Совета министров Автономной Республики Крым, председателям областных, Киевской или Севастопольской городской государственной администрации, их первых заместителей, заместителей, председателя районной государственной администрации, районного в городе Киеве государственной администрации;

6) Начальника Генерального штаба - Главнокомандующего Вооруженных Сил Украины, командующего Сухопутных войск Вооруженных Сил Украины, командующего Воздушных Сил Вооруженных Сил Украины, командующего Военно-Морских Сил Вооруженных Сил Украины, их первого заместителя, заместителя;

7) председателя или члена национальной комиссии, осуществляющей в соответствии государственное регулирование естественных монополий, государственное регулирование в сфере связи и информатизации, рынков ценных бумаг и финансовых услуг;

8) руководителя государственного предприятия, относящегося к сфере управления субъекта предоставления административных услуг, которое в соответствии с законодательством совершает действия, необходимые для предоставления административных услуг;

9) работника правоохранительного органа, который принимал участие в задержании лиц, освобожденных от уголовной или административной ответственности в соответствии с Законом Украины «Об устранении негативных последствий и недопущения преследования и наказания по поводу событий, которые имели место во время проведения мирных собраний» от 29 января 2014 № 737-VII Закона Украины «О недопущении преследования и наказания по поводу событий, которые имели место во время проведения мирных собраний, и признании утратившими силу некоторых законов Украины» от 21 февраля 2014 № 743-VII;

10) работника правоохранительного органа, который составлял и / или своему действию способствовал составлению рапортов, протоколов об административном правонарушении, сообщений о подозрении в совершении уголовного преступления, обвинительных актов в отношении лиц, освобожденных от уголовной или административной ответственности в соответствии с Законом Украины «Об устранении негативных последствий и недопущения преследования и наказания по поводу событий, которые имели место во время проведения мирных собраний» от 29 января 2014 № 737-VII Закона Украины «О недопущении преследования и наказания по поводу событий, которые имели место во время проведения мирных собраний, и признании утратившими силу некоторых законов Украины» от 21 февраля 2014 № 743-VII;

11) следственного органа досудебного расследования, дознавателя, оперативного работника, инспектора, который проводил следственные и оперативные действия в отношении лиц, освобожденных от уголовной или административной ответственности в соответствии с Законом Украины «Об устранении негативных последствий и недопущения

преследования и наказания по поводу событий, которые имели место во время проведения мирных собраний» от 29 января 2014 № 737-VII Закона Украины «О недопущении преследования и наказания по поводу событий, которые имели место во время проведения мирных собраний, и признании утратившими силу некоторых законов Украины» от 21 февраля 2014 № 743-VII;

12) работника органа прокуратуры, который осуществлял процессуальное руководство, вынес представление, согласование, поддерживал ходатайство о применении мер, поддерживал государственное обвинение в суде в отношении лиц, освобожденных от уголовной или административной ответственности в соответствии с Законом Украины «Об устранении негативных последствий и недопущения преследования и наказания лиц по поводу событий, которые имели место во время проведения мирных собраний» от 29 января 2014 № 737-VII Закона Украины «О недопущении преследования и наказания по поводу событий, которые имели место во время проведения мирных собраний, и признании утратившими силу некоторых законов Украины» от 21 февраля 2014 № 743-VII;

13) судьи, вынесшего постановление о разрешении на задержание, о применении меры пресечения в виде содержания под стражей, принявшего решение о привлечении к административной или уголовной ответственности лиц, освобожденных от уголовной или административной ответственности в соответствии с Законом Украины «Об устранении негативных последствий и недопущения преследования и наказания по поводу событий, которые имели место во время проведения мирных собраний» от 29 января 2014 № 737-VII Закона Украины «О недопущении преследования и наказания по поводу событий, которые имели место во время проведения мирных собраний, и признании утратившими силу некоторых законов Украины» от 21 февраля 2014 № 743-VII.

3. Запрет, предусмотренный частью четвертой статьи 1 настоящего Закона, применяется к судьям, которые выносили постановления о разрешении на задержание, о применении меры пресечения в виде содержания под стражей, принимали обвинительные приговоры, оставляли их без изменений в отношении лиц, к которым применены полной индивидуальной амнистии Законом Украины «О внесении изменений в Закон Украины «О применении амнистии в Украине» относительно полной реабилитации политических заключенных» от 27 февраля 2014 № 792-VII, сотрудников органов внутренних дел, прокуратуры и других правоохранительных органов, которые своими решениями, действиями или бездействием осуществляли мероприятия (и / или способствующих их осуществлению), направленные на уголовное преследование и привлечение к уголовной ответственности лиц, к которым применены полной индивидуальной амнистию Законом Украины «О внесении изменений в Закон Украины «О применении амнистии в Украине» относительно полной реабилитации политических заключенных» от 27 февраля 2014 № 792-VII.

4. Запрет, предусмотренный частью третьей статьи 1 настоящего Закона, применяется к лицам, которые:

1) были избраны и работали на руководящих должностях Коммунистической партии Советского Союза, Коммунистической партии Украины, Коммунистической партии другой союзной республики бывшего СССР начиная с должности секретаря районного комитета и выше;

2) были избраны и работали на руководящих должностях начиная с должности секретаря ЦК ЛКСМУ и выше;

3) были штатными работниками или негласными агентами в КГБ СССР, КГБ УССР, КГБ

других союзных республик бывшего СССР, Главном разведывательном управлении Министерства обороны СССР, высших учебных заведений КГБ СССР (кроме технических специальностей).

5. Запрет, предусмотренный частью четвертой статьи 1 настоящего Закона, применяется к должностным и служебным лицам органов государственной власти и органов местного самоуправления (кроме лиц, указанных в частях первой - четвертой настоящей статьи), которые, занимая соответствующую должность в период с 25 февраля 2010 года по 22 февраля 2014 года, своим решением, действием или бездействием, что установлено решением суда в отношении них, вступившим в законную силу, осуществляли мероприятия, направленные на узурпацию власти Президентом Украины Виктором Януковичем, подрыв основ национальной безопасности, обороны или территориальной целостности Украины, что повлекло нарушение прав и свобод человека.

6. Запрет, предусмотренный частью четвертой статьи 1 настоящего Закона, применяется к должностным и служебным лицам органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе судей, сотрудников органов внутренних дел, прокуратуры Украины и других правоохранительных органов, которые своими решениями, действиями или бездействием, что установлено решением суда в отношении них, вступившее в законную силу, осуществляли мероприятия, направленные на препятствование реализации конституционного права граждан Украины собираться мирно и проводить собрания, митинги, походы и демонстрации или направленные на причинение вреда жизни, здоровью, имуществу физических лиц в период с 21 ноября 2013 по 22 февраля 2014 года.

7. Запрет, предусмотренный частью четвертой статьи 1 настоящего Закона, применяется к должностным и служебным лицам органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе судей, сотрудников органов внутренних дел, прокуратуры и других правоохранительных органов, в отношении которых установлено решением суда, вступившим в законную силу, что они:

- 1) сотрудничали со спецслужбами других государств как тайные информаторы в оперативном получении информации;
- 2) своими решениями, действиями или бездействием осуществляли мероприятия (и / или способствующих их осуществлению), направленные на подрыв основ национальной безопасности, обороны или территориальной целостности Украины;
- 3) призвали публично к нарушению территориальной целостности и суверенитета Украины;
- 4) разжигали межнациональную вражду;
- 5) своими противоправными решениями, действием или бездействием привели к нарушению прав человека и основных свобод, признанных решением Европейского суда по правам человека.

8. Запрет, предусмотренный частью третьей статьи 1 настоящего Закона, применяется к лицам, проверка в отношении которых установила недостоверность сведений о наличии имущества (имущественных прав), указанных в представленных ими за предыдущий год декларациях об имуществе, доходах, расходах и обязательствах финансового характера, составленных по форме, установленной Законом Украины «Об основах предотвращения и противодействия коррупции», и / или несоответствие стоимости имущества (имущественных прав), указанного (указанных) в их декларациях, приобретенного (приобретенных) за время пребывания на должностях,

определенных пунктами 1 -10 части первой статьи 2 настоящего Закона, доходам, полученным из законных источников.

9. Суды общей юрисдикции при принятии решений по делам и в отношении лиц, предусмотренных частями пятой - седьмой настоящей статьи, применяют положения настоящего Закона и устанавливают запрет, предусмотренную частью четвертой статьи 1 настоящего Закона, а также подают соответствующее решение Государственной судебной администрации Украины для его передачи в Министерство юстиции Украины и внесения сведений в Единый государственный реестр лиц, в отношении которых применены положения Закона Украины «Об очищении власти».

10. При постановлении приговоров в делах и в отношении лиц, предусмотренных частями пятой - седьмой настоящей статьи, суды назначают запрет, предусмотренную частью четвертой статьи 1 настоящего Закона, в качестве основного или дополнительного наказания в соответствии с положениями Уголовного кодекса Украины. В случае назначения запрета, предусмотренного частью четвертой статьи 1 настоящего Закона, в качестве дополнительного наказания срок такого запрета составляет пять лет.

#### Статья 4. Заявления должностных или служебных лиц

1. Лица, находящиеся на должностях, определенных в пунктах 1-10 части первой статьи 2 настоящего Закона, подают руководителю или органу, указанном в части четвертой статьи 5 настоящего Закона, собственноручно написанное заявление, в котором сообщают о том, что к ним применяются запреты, определенные частью третьей или четвертой статьи 1 настоящего Закона, или сообщают о том, что к ним не применяются соответствующие запреты, и о согласии на прохождение проверки, согласие на обнародование сведений о них в соответствии с настоящим Законом (далее – заявление).

2. Заявление подается не позднее, чем на десятый день со дня начала проведения проверки в соответствующем органе, на предприятии в соответствии с планом проведения проверок, утверждение которого предусмотрено пунктом 3 части второй статьи 5 настоящего Закона.

3. Непредставление заявления в срок, предусмотренный частью второй настоящей статьи, является основанием для освобождения лица от занимаемой должности не позднее, чем на третий день после истечения срока на подачу заявления и применения к ней запрета, предусмотренного частью третьей статьи 1 настоящего Закона.

Подача заявления, в которой лицо сообщает о том, что в ней применяется запрет, указанная в части третьей или четвертой статьи 1 настоящего Закона, является основанием для освобождения лица от занимаемой должности не позднее, чем на третий день после подачи такого заявления и применения к ней соответствующего запрета.

#### Статья 5. Проведение проверки

1. Органом, уполномоченным на обеспечение проведения проверки, предусмотренной настоящим Законом, является Министерство юстиции Украины.

Министерство юстиции Украины не позднее чем в течение месяца со дня вступления в силу настоящего Закона образует совещательный общественный орган по люстрации при Министерстве юстиции Украины для обеспечения осуществления общественного контроля

за процессом очищения власти (люстрации), в состав которого должны входить представители средств массовой информации и представители общественности .

2. Министерство юстиции Украины в месячный срок со дня вступления в силу настоящего Закона разрабатывает и представляет на утверждение Кабинета Министров Украины:

1) перечень органов, осуществляющих проверку достоверности соответствующих сведений по применению запретов, предусмотренных частями третьей и четвертой статьи 1 настоящего Закона, согласно их компетенции;

2) порядок проведения проверки, предусмотренной настоящим Законом;

3) план проведения проверок по каждому органу государственной власти и органа местного самоуправления, предприятию, в котором работают лица, указанные в пунктах 1-10 части первой статьи 2 настоящего Закона, в соответствии с очередностью, определенной частью шестой настоящей статьи.

3 Представленные Министерством юстиции Украины проекты документов, определенных частью второй настоящей статьи, утверждаются Кабинетом Министров Украины не позднее, чем на десятый день после представления Министерством юстиции Украины и в течение десяти дней со дня их утверждения публикуются на официальном сайте Министерства юстиции Украины.

Министерство юстиции Украины не позднее, чем на десятый день со дня утверждения Кабинетом Министров Украины перечня органов, предусмотренного пунктом 1 части второй настоящей статьи, размещает на своем официальном веб-сайте информацию о почтовый и электронный адреса, контактный номер телефона каждого из органов государственной власти, в компетенции которых относится проведение проверки, а также совещательного общественного органа по люстрации при Министерстве юстиции Украины, в которых физические и юридические лица в течение одного месяца со дня начала прохождения проверки могут подать информацию о лице, в отношении которого проводится проверка, о распространении на нее запретов, предусмотренных настоящим Законом. Такая информация, представленная физическими и юридическими лицами, подлежит рассмотрению органами государственной власти, в компетенцию которых входит проведение проверки.

4 Организация проведения проверки лиц (кроме профессиональных судей и лиц, указанных в абзаце третьем настоящей части) возлагается на руководителя соответствующего органа, к полномочиям которого относится освобождение от должности лица, в отношении которого осуществляется проверка.

Организация проведения проверки профессиональных судей возлагается на председателя суда, в котором работает судья.

Организация проведения проверки членов Высшего совета юстиции, Высшей квалификационной комиссии судей Украины, Центральной избирательной комиссии, Национального совета Украины по вопросам телевидения и радиовещания возлагается на руководителя органа, в котором работает.

5 Проверке подлежат:

1) достоверность указанных в заявлении сведений о неприменении запретов, предусмотренных частями третьей и четвертой статьи 1 настоящего Закона;

2) достоверность сведений о наличии имущества (имущественных прав) и

соответствие стоимости имущества (имущественных прав), указанного (указанных) в декларации об имуществе, доходах, расходах и обязательствах финансового характера, поданной лицом за прошлый год по форме, установленной Законом Украины «Об основах предотвращения и противодействия коррупции» (далее – декларация), приобретенного (приобретенных) за время пребывания на должностях, определенных в пунктах 1-10 части первой статьи 2 настоящего Закона, доходам, полученным из законных источников.

6 Проверка осуществляется в следующей очередности:

1) Министра юстиции Украины, должностных и служебных лиц Министерства юстиции Украины, руководителей, должностных и служебных лиц органов, определенных пунктом 1 части второй настоящей статьи;

2) руководителей органов, определенных пунктами 1-10 части первой статьи 2 настоящего Закона;

3) заместителей руководителей органов, определенных пунктами 1-10 части первой статьи 2 настоящего Закона, руководителей их структурных подразделений, руководителей их территориальных (региональных) органов и лиц, указанных в пункте 9 части первой статьи 2 настоящего Закона;

4) других лиц, указанных в пунктах 1-10 части первой статьи 2 настоящего Закона.

7. Руководитель органа, предусмотренного частью четвертой настоящей статьи, не позднее, чем на третий день после получения заявления направляет в соответствующие районные, городские (городов областного значения), районных в городах территориальных органов государственной власти по месту жительства лица, в компетенцию которых входит проведение проверки соответствующих сведений, определенных в пункте 1 части пятой настоящей статьи, запросы о проверке сведений в отношении лица, в отношении которого проводится проверка, к которым прилагаются копии заявления.

В соответствующий районный, городской (городов областного значения), районного в городах территориального органа государственной власти по месту жительства лица, в компетенцию которого входит проведение проверки сведений, определенных пунктом 2 части пятой настоящей статьи, руководитель органа, предусмотренное частью четвертой настоящей статьи, не позднее, чем на третий день после получения заявления направляет запрос о проверке соответствующих сведений в отношении лица, в отношении которого проводится проверка, к которому прилагается копия декларации лица.

Запросы, предусмотренные абзацами первым и вторым настоящего пункта, передаются одновременно.

В этот же день руководитель органа, предусмотренное частью четвертой настоящей статьи, уведомляет в Министерство юстиции Украины о начале прохождения проверки лицом, не позднее, чем на пятый день с момента его получения размещается на официальном веб-сайте Министерства юстиции Украины с указанием дня начала прохождения проверки.

8. День отправки соответствующих запросов и прилагаемых к ним документов, а также сообщения в Министерство юстиции Украины является днем начала прохождения проверки.

9. Информация о начале прохождения проверки лицом и копии ее заявления и декларации (кроме сведений, отнесенных законом к информации с ограниченным доступом) размещаются в течение трех дней после получения заявления на официальном

сайте органа, к полномочиям которого относится освобождение от должности лица, в отношении которого осуществляется проверка.

10. В случае установления по результатам проверки недостоверности сведений, определенных пунктом 2 части пятой настоящей статьи, орган, проводивший проверку, в течение трех рабочих дней со дня выявления всех недостоверности и / или несоответствий, но не позднее, чем на тридцатый день со дня получения запроса и копии декларации лица, сообщает о них лицо, в отношении которого проводится проверка. Лицо, в отношении которого проводится проверка, не позднее, чем на пятнадцатый рабочий день со дня получения им уведомления предоставляет письменное объяснение по таким фактам и подтверждающие документы, которые являются обязательными для рассмотрения и учета соответствующим органом при подготовке заключения о проверке.

11. Орган, проводивший проверку, направляет заключение о результатах проверки, подписанный руководителем такого органа (или лицом, исполняющим его обязанности), руководителю органа, предусмотренном частью четвертой настоящей статьи, не позднее чем на шестидесятый день со дня начала прохождения проверки.

Такой вывод может быть обжалован лицом в судебном порядке.

12. В случае установления по результатам проверки личности недостоверности сведений, определенных пунктами 1 и / или 2 части пятой настоящей статьи, орган, проводивший проверку, направляет копию заключения о результатах проверки в Министерство юстиции Украины для официального обнародования на официальном веб-сайте Министерства юстиции Украины информации о поступлении такого заключения и внесения в Единый государственный реестр лиц, в отношении которых применены положения Закона Украины «Об очищении власти», не позднее чем в трехдневный срок со дня получения такого заключения.

13. В случае установления в ходе проверки профессионального судьи недостоверности сведений, определенных пунктами 1 и / или 2 части пятой настоящей статьи, орган, проводивший проверку, направляет копию заключения о результатах проверки в Министерство юстиции Украины, которое в трехдневный срок со дня получения такого заключения направляет его в Высший совет юстиции и / или Высшей квалификационной комиссии судей Украины и обращается с предложением о принятии представления об освобождении судьи от должности.

Министерство юстиции Украины для целей настоящего Закона является субъектом обращения относительно представления об увольнении судей.

14. Руководитель органа, предусмотренного частью четвертой настоящей статьи, на основании заключения о результатах проверки, которым установлена недостоверность сведений, определенных пунктами 1 и / или 2 части пятой настоящей статьи, не позднее, чем на третий день со дня получения такого заключения, руководствуясь положениями части третьей или четвертой статьи 1 настоящего Закона, освобождает такое лицо от занимаемой должности или не позднее, чем на третий день со дня его получения направляет такой вывод руководителю органа (органа), к полномочиям которого относится увольнение и инициирования освобождения от должности лица, в отношении которого была проведена проверка, для ее освобождения от должности в установленном законом порядке не позднее, чем на десятый день со дня получения заключения.

15. Все материалы проверки, поступившие к руководителю органа, предусмотренного частью четвертой настоящей статьи, прилагаются к личному делу лица, в отношении



которого проводилась проверка.

#### Статья 6. Заявления лиц, претендующих на занятие должностей

1 Лицо, которое претендует на занятие должности, определенной пунктами 1-10 части первой статьи 2 настоящего Закона (кроме граждан, призываемых на военную службу по призыву лиц офицерского состава и на военную службу по призыву по мобилизации, на особый период, или привлекаются к выполнению обязанностей по должностям, предусмотренным штатами военного времени, на территории проведения антитеррористической операции), подает собственноручно написанное заявление, которым сообщает о том, что к ней не применяются запреты, определенные частями третьей или четвертой статьи 1 настоящего Закона, и о согласии на прохождение проверки, согласие на обнародование сведений о ней в соответствии с настоящим Законом.

2 Сведения, указанные в заявлении, предусмотренном частью первой настоящей статьи, проверяются во время проведения специальной проверки в соответствии со статьёй 11 Закона Украины «Об основах предотвращения и противодействия коррупции» в порядке и сроки, определенные настоящим Законом.

3 Установка проверкой факта принадлежности лица в перечень лиц, в отношении которых применяются запреты, определенные частями третьей или четвертой статьи 1 настоящего Закона, является основанием для отказа в назначении такого лица на должность, на которую она претендует.

#### Статья 7. Единый государственный реестр лиц, в отношении которых применены положения Закона Украины «Об очищении власти»

1 Сведения о лицах, в отношении которых установлен запрет, предусмотренную частью третьей или четвертой статьи 1 настоящего Закона, вносятся в Единый государственный реестр лиц, в отношении которых применены положения Закона Украины "Об очищении власти" (далее - Реестр), который формируется и ведется Министерством юстиции Украины.

Положение о Реестре, порядок его формирования и ведения утверждаются Министерством юстиции Украины.

Сведения о лицах, в отношении которых применены запрет, предусмотренную частью четвертой статьи 1 настоящего Закона, публикуются на официальном сайте Министерства юстиции Украины и вносятся в Реестр в течение трех рабочих дней со дня поступления с Государственной судебной администрации Украины в Министерство юстиции Украины предоставленной из Единого государственного реестра судебных решений электронной копии решения суда, вступившего в законную силу. Государственная судебная администрация Украины направляет в Министерство юстиции Украины такую электронную копию решения суда не позднее, чем на десятый день со дня вступления в законную силу.

2 Информация из Реестра о внесении сведений о лице в Реестр или об отсутствии в Реестре сведений о таком лице подается:

на запрос государственных органов, органов власти Автономной Республики Крым, органов местного самоуправления с целью проведения проверки, предусмотренной настоящим Законом, или специальной проверки, предусмотренной Законом Украины «О принципах предотвращения и противодействия коррупции», сведений о лицах,

претендующих на занятие должностей, связанных с выполнением функций государства или местного самоуправления;

по запросу правоохранительных органов в случае необходимости получения такой информации в рамках уголовного или административного производства или на запрос прокурора в рамках осуществления надзора за соблюдением требований и применением законов;

во время сверки перечня лиц, уволенных с должностей в связи с осуществлением очищения власти (люстрации), со сведениями, содержащимися в Реестре;

в случае обращения физического лица (уполномоченного им лица) для получения сведений о себе.

3. Министерство юстиции Украины не позднее чем на третий день после получения сведений, подлежащих внесению в Реестр, обеспечивает их публикации на своем официальном веб-сайте и вносит в Реестр. Открытыми для бесплатного круглосуточного доступа являются следующие сведения о лице, в отношении которого применяются положения настоящего Закона:

1) фамилия, имя, отчество;

2) место работы, должность во время применения положения настоящего Закона;

3) сведения о проведении проверки лицом, а также информация о поступлении выводов о результатах проверки, свидетельствующие о наличии оснований для применения к лицу, проходила проверку, запретов, определенных статьей 1 настоящего Закона;

4) время, в течение которого на человека распространяется запрет, предусмотренный частью третьей или четвертой статьи 1 настоящего Закона.

Указанные сведения не относятся к конфиденциальной информации о лице и не могут быть ограничены в доступе.

## Статья 8. Контроль за исполнением настоящего Закона

1. Верховная Рада Украины осуществляет парламентский контроль за исполнением настоящего Закона в пределах, определенных Конституцией Украины.

Другие органы государственной власти осуществляют контроль за исполнением настоящего Закона в пределах полномочий и способом, предусмотренными Конституцией и законами Украины.

## ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ И ПЕРЕХОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1. Настоящий Закон вступает в силу со дня, следующего за днем его опубликования.

2. Установить, что в течение десяти дней со дня вступления в силу настоящего Закона руководитель органа (орган), к полномочиям которого относится увольнение и / или инициирования освобождения от должности лиц, к которым применяется запрет, указанная в части третьей статьи 1 настоящего Закона, на основе критериев, определенных частью первой статьи 3 настоящего Закона, на основании сведений, имеющих в личных делах этих лиц:

1) освобождает этих лиц от должностей или направляет руководителю органа

(органа), к полномочиям которого относится освобождение от должности таких лиц, соответствующие документы для их освобождения не позднее, чем на 10 рабочий день со дня получения таких документов;

2) информирует Министерство юстиции Украины об их увольнении с должностей и предоставляет соответствующие сведения о применении к таким лицам запрета, предусмотренного частью третьей статьи 1 настоящего Закона, для их обнародования на официальном веб-сайте Министерства юстиции Украины и внесение в Единый государственный реестр лиц, в отношении которых применены положения Закона Украины «Об очищении власти», в порядке и сроки, определенные настоящим Законом.

3. Законы и другие нормативно-правовые акты применяются в части, не противоречащей настоящему Закону.

4. Внести изменения в следующие законодательные акты Украины:

1) в статье 36 Кодекса законов о труде Украины (Ведомости Верховного Совета УССР, 1971, приложение к № 50, ст. 375):

часть первую дополнить пунктом 7 следующего содержания:

"7) по основаниям, предусмотренным Законом Украины «Об очищении власти»;

часть вторую дополнить словами «в случае, предусмотренном пунктом 72, лицо подлежит освобождению от должности в порядке, определенном Законом Украины «Об очищении власти»;

2) часть первую статьи 55 Уголовного кодекса Украины (Ведомости Верховной Рады Украины, 2001, № 25-26, ст. 131) дополнить абзацем вторым следующего содержания:

«Лишение права занимать определенные должности в качестве дополнительного наказания по делам, предусмотренным Законом Украины «Об очищении власти», назначается на срок пять лет»;

3) часть первую статьи 53 Закона Украины «О судоустройстве и статусе судей» (Ведомости Верховной Рады Украины, 2010, №№ 41-45, ст. 529) изложить в следующей редакции:

"1 Пребывание в должности судьи несовместимо с занятием должности в любом другом органе государственной власти, органе местного самоуправления и с представительским мандатом, а также если судья является лицом, к которому применяются запреты, предусмотренные статьей 1 Закона Украины «Об очищении власти»;

4) часть вторую статьи 11 Закона Украины «Об основах предотвращения и противодействия коррупции» (Ведомости Верховной Рады Украины, 2011, № 40, ст. 404) дополнить пунктом 6 следующего содержания:

"6) распространение на лицо запрета занимать соответствующую должность, предусмотренной положениями Закона Украины «Об очищении власти».

Президент Украины

О. Турчинов

г. Киев

16 сентября 2014 г.

№ 1682-VII

Фундация «Открытый Диалог» была создана в Польше в 2009 году по инициативе Людмилы

Козловской, выполняющей в настоящее время функцию Президента Фундации. К уставным целям Фундации относятся защита прав человека, демократии и верховенства права на постсоветском пространстве, с особым вниманием к наибольшим странам СНГ: России, Казахстану и Украине.

Фундация реализует свои цели путем организации наблюдательных миссий, включая наблюдение за выборами и отслеживание состояния соблюдения прав человека в странах СНГ. По результатам работ подготавливаются сводки и отчеты, распространяемые впоследствии среди институций ЕС, ОБСЕ и других международных организаций, министерств иностранных дел и парламентов стран ЕС, аналитических центров и масс-медиа.

Наряду с наблюдательной и аналитической деятельностью Фундация активно работает в сотрудничестве с парламентариями, занимающимися международными вопросами, правами человека и отношениями со странами СНГ, с целью поддержки процессов демократизации и либерализации внутренней политики на постсоветском пространстве. К важным областям деятельности Фундации относятся также программы поддержки политзаключенных и политических беженцев.



**ОТКРЫТЫЙ ДИАЛОГ**