

АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА

ЯК ЛЮСТРАЦІЯ МОЖЕ СТАТИ ОДНИМ ІЗ ІНСТРУМЕНТІВ ПОДОЛАННЯ НАСЛІДКІВ РОСІЙСЬКОЇ ЗБРОЙНОЇ АГРЕСІЇ ПРОТИ УКРАЇНИ?



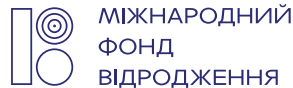
Як люстрація може стати одним з інструментів подолання наслідків російської збройної агресії проти України? Аналітична записка. — Свиридова Д.; ред. Луньова А. — Київ, 2025. — 32 с.

Ця аналітична записка створена, щоб окреслити ключові проблемні питання й виклики, які постають перед державою в контексті запровадження люстрації як одного з елементів перехідного правосуддя, а також запропонувати можливі розв'язання деяких із цих питань. Люстраційні заходи мають бути розроблені й унормовані до завершення збройного конфлікту, щоб забезпечити передбачуваність дії закону для осіб, яких він стосуватиметься, сприяти відновленню довіри до органів публічної влади та професійних спільнот, захисту демократичних інституцій і практик, а також створювати умови для реінтеграції населення звільнених територій і мати превентивний характер щодо можливих подальших дій громадян з тимчасово окупованої території.



Центр прав людини ZMINA — українська правозахисна організація, яка працює у сфері захисту свободи слова, протидії дискримінації, попередження катувань і жорстокого поводження, підтримки правозахисників і громадських активістів, а також документування міжнародних злочинів та захисту прав потерпілих внаслідок війни.

Сайт організації: zmina.ua



Матеріал підготовлено за підтримки Міжнародного фонду «Відродження». Матеріал представляє позицію авторів і не обов'язково відображає позицію Міжнародного фонду «Відродження».

Міжнародний фонд «Відродження» — одна з найбільших благодійних фондаций в Україні, що з 1990 року допомагає розвивати в Україні відкрите суспільство на основі демократичних цінностей. За час своєї діяльності Фонд підтримав близько 20 тисяч проєктів на суму понад 350 мільйонів доларів США.

Сайт: www.irf.ua

Facebook: www.fb.com/irf.ukraine

ЗМІСТ

Вступ	4
Список скорочень	8
1. Загальний контекст	9
2. Мета й керівні принципи проведення люстрації	12
3. Завдання люстраційних заходів	14
4. Організація люстраційних заходів	15
4.1. Категорії осіб і посади, щодо яких проводять люстраційні заходи	16
4.2. Критерії люстраційних заходів	18
4.3. Строки проведення люстраційних заходів	21
4.4. Процедури люстраційних заходів	21
5. Рекомендації й додаткові питання, що потребують вирішення	29

ВСТУП

З 2014 року триває міжнародний збройний конфлікт, який розпочався окупацією частини території України Російською Федерацією. У 2022 році РФ здійснила повномасштабну збройну агресію, збільшивши розмір окупованої території України майже до 20 %¹. Після успішних заходів Сил оборони України з деокупації частини територій України гостро постало питання щодо відновлення на звільнених теренах державної влади, а також щодо оцінювання дій осіб, які в різних формах співпрацювали з незаконними «органами влади», створеними на тимчасово окупованій території (далі — ТОТ) України, зокрема, з окупаційними адміністраціями держави-агресора та владою РФ.

У березні 2022 року Парламент визначив відповідальність за колабораційну діяльність, однією із форм якої є різні види співпраці з такими окупаційними «органами влади». І станом на 2025 рік кримінальна відповідальність фактично залишається єдиною відповіддю держави на виявлені факти співпраці українських громадян із окупаційною владою. Проте чи може бути відновлена справедливість і довіра до органів влади виключно засобами кримінальної юстиції — є відкритим питанням щонайменше з огляду на дуже широкий перелік діянь, які можуть підпадати під дію кримінального законодавства, та на реальну спроможність правоохоронної й судової системи забезпечити їх ефективне розслідування. При цьому, зважаючи на тривалість окупації окремих територій України й на необхідність пошуку безпекових гарантій від гібридних інтервенцій РФ для чинних владних структур на підконтрольній Уряду України території, доцільним здається запровадження механізму люстрації як заходу перехідного правосуддя. Цей захід не лише допоможе не допустити до участі в управлінні державою тих, хто скомпрометував себе добровільною співпрацею з окупаційною владою та підтримкою Росії, а й зможе сприяти задоволенню запиту суспільства, щоб з одного боку — винні були названі, а з іншого — була збережена пам'ять про тих, хто в умовах життя в окупації не був скомпрометований співпрацею з окупантом.

Питання заходів із люстрації (очищення влади) для України не нове. Ще в 2014 році був ухвалений Закон України «Про очищення влади»², який передбачав обмеження права обіймати державні посади тими, хто сприяв узурпації влади за часів Януковича. Цей закон отримав критичні зауваження з боку Венеціанської комісії, а Європейський суд з прав людини в своєму рішенні «Полях та інші проти України»³

1 Промова Президента України в Палаті депутатів Люксембургу. Сайт Офіційного представництва Президента України, 02.06.2022. Режим доступу:

<https://www.president.gov.ua/news/promova-prezidenta-ukrayini-v-palati-deputativ-lyuksemburgu-75533>

2 Закон України «Про очищення влади», № 1682-VII, ред. від 31.03.2023. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18#Text>

3 Рішення ЄСПЛ «Полях та інші проти України», № 58812/15, остаточне від 24.02.2020. Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_e71#Text

встановив порушення статті 6 (право на справедливий суд) ЄКПЛ через занадто тривалий розгляд справ заявників на національному рівні та порушення статті 8 Конвенції (право на повагу до приватного життя). Суд також зазначив, що закон про очищення влади застосовується до надто широкого кола осіб без оцінки персональної ролі кожного.

З урахуванням міжнародного й власного досвіду, Україна має напрацювати шлях і підходи до засад та процедур проведення люстрації за наслідками російської агресії й окупації частин своєї території. Люстраційні заходи та процедури, визначені й впроваджені Україною, мають стати частиною політики перехідного правосуддя.

Зокрема, важливо:

1. визначити підстави віднесення окремих посад та/чи видів діяльності осіб, до яких може застосовуватися люстрація;
2. визначити й затвердити адміністративні процедури перевірки окремих осіб, до яких застосовується люстрація, передбачивши гарантії їхнього права на захист, дотримання стандарту доведення поза розумним сумнівом, принципів недискримінації та індивідуальної відповідальності;
3. встановити заборони окремим особам, до яких застосовується люстрація, протягом визначеного періоду обіймати певні посади (перебувати на службі) в органах державної влади та в органах місцевого самоврядування (з урахуванням відповідних обмежень міжнародних стандартів), у державних і комунальних підприємствах, установах, закладах.

Досвід деокупованих територій України свідчить, що чимало громадян, які свідомо й добровільно співпрацювали з агресором та/або обіймали відповідні посади в окупаційних адміністраціях РФ, покидають деокуповані території разом із військами агресора. Проте більшість місцевого населення залишається вдома й далеко не завжди має розуміння, чи може бути караною та чи інша форма співпраці з ворогом (особливо вимушена, з гуманітарною метою тощо). При цьому запит населення на звільнених територіях і по всій країні на недопущення до державного управління людей, скомпрометованих співпрацею та впливом РФ, дуже високий і впливає на довіру громадян до публічних органів влади на всій території країни.

Запровадження процедур люстрації може бути одним із ключових елементів забезпечення довіри до публічної влади на підконтрольних Уряду України територіях, безпечної реінтеграції деокупованих територій, захисту демократичних практик та інституцій і визначення правових підстав подальшого життя на останніх. Вона може стати важливим чинником відновлення довіри суспільства до професійних спільнот, значний негативний вплив на які мають, зокрема, наслідки співпраці їх представників з Росією на шкоду національній безпеці.

Люстраційні заходи мають бути розроблені й унормовані до завершення збройного конфлікту, щоб забезпечити передбачуваність дії закону для осіб, яких він стосуватиметься, сприяти відновленню довіри до органів публічної влади та

професійних спільнот, а також сприяти реінтеграції населення звільнених територій та мати превентивний характер щодо можливих подальших дій громадян з ТОТ України.

Ця аналітична записка створена, щоб окреслити ключові проблемні питання, які постають перед державою в контексті запровадження люстрації як одного з елементів перехідного правосуддя, а також запропонувати можливі розв'язання деяких із цих проблем. При цьому автори мають зауважити, що залишається чимало інших питань, відповіді на які необхідно напрацювати в процесі розбудови державної політики подолання негативних наслідків збройного конфлікту та реінтеграції деокупованих територій України.

Перша редакція цієї аналітичної записки була сформована у 2023 році за результатами роботи експертної групи, до якої увійшли:



Дар'я Свиридова, партнерка АО «AZONES»;



Олександр Ключев, експерт із реформування виборчого законодавства;



Альона Луньова, директорка з адвокації Центру прав людини ZMINA;



Ольга Куришко, заступниця Постійної Представниці Президента України в АР Крим⁴.

Під час підготовки аналітичної записки були використані напрацювання⁵ Представництва Президента України в АР Крим, які стосуються відновлення органів державної влади на деокупованій території України.

Далі, протягом 2024 року відбулися десятки консультацій та обговорень ключових тез, варіантів побудови системи, викладених у напрацьованому робочою групою документі. Зокрема, проведені зустрічі й консультації з народними депутатами України, представниками органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій окремих регіонів, судової гілки влади, Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій, Міністерства освіти і науки, Міністерства юстиції, Центральної виборчої комісії, Ради з національної безпеки та оборони, Українського інституту національної пам'яті, Національного агентства України з питань державної служби, із представниками експертної та правозахисної спільноти й іншими. З урахуванням наданих пропозицій документ був доопрацьований.

У цій аналітичній записці використовується поняття «люстраційні заходи» для означення заходів із відновлення й захисту демократичного й конституційного ладу, відновлення довіри населення до публічної влади та окремих професійних спільнот за наслідками російської агресії. Однак, імовірно, використання цієї термінології потребуватиме осмислення й опрацювання — адже можливі комунікаційні виклики:

4 Станом на 2025 рік Ольга Куришко призначена Постійною Представницею Президента України в АР Крим.

5 Пріоритетні кроки Української держави після деокупації Криму. Представництво Президента України в АР Крим, 20.06.2023. Режим доступу: <https://ppu.gov.ua/press-center/priorytetni-kroky-ukrayinskoyi-derzhavy-pislya-deokupatsiyi-krymu/?fbclid=IwAR1IYtBox55ti-fqlolXkMeae2p4teVOHpgQZf68eKYP2RfoSnU3Ki67pnQ>

сприйняття представниками органів публічної влади та населенням України самого терміну «люстрація» через попередній досвід впровадження процедур очищення влади. Також надалі для розробників політики люстраційних заходів поставатиме завдання виробити комунікаційну стратегію — і щодо необхідності законодавчого врегулювання питань люстрації, і щодо подальшої роботи органів, уповноважених на проведення люстраційних заходів. При цьому опитування населення, проведені на початку 2025 року⁶, свідчать про загалом схвальне ставлення до використання люстрації як одного з інструментів відновлення довіри до органів влади після війни.

Ця аналітична записка — лише початок дискусії про доцільність і можливий формат запровадження люстраційних заходів для подолання негативних наслідків збройної агресії проти України. Очевидно, що застосування цього підходу передбачатиме системні зміни також і до кримінального законодавства України, передусім, внесення змін до статті 111-1 КК України («Колабораційна діяльність»): за умови криміналізації фактично будь-якої співпраці з окупаційними органами влади говорити про провадження ефективних люстраційних заходів, вочевидь, неможливо. Зокрема, і через те, що кримінальна відповідальність і застосування люстраційних процедур є різними за суттю процесами, які переслідують різні цілі: притягнення до відповідальності та відновлення довіри до державних інституцій. Утім, законодавство має відповідати на виклики, які виникають у суспільстві, і сприяти, зокрема, забезпеченню сталого миру, реінтеграції деокупованих територій України та відновленню справедливості. Тож дискусійними залишаються й питання щодо видів діяльності чи категорій так званих «посад», перебування на яких в окупації має нести наслідком або кримінальне покарання, або застосування люстраційних заходів, й відповідно розмежування цих підходів. Визначення переліку таких критеріїв має відбутися за результатами вивчення міжнародного досвіду та стандартів, інклюзивного суспільного, парламентського й експертного діалогу, який варто розпочати вже зараз.

Питання впровадження люстраційних заходів у державі, безумовно, потребують подальшого громадського обговорення й широкого діалогу, тож викладені пропозиції можуть стати основою для такої дискусії та напрацювання деталізованих рішень і політик держави й професійних спільнот.

6 Дослідження «Правосуддя та пам'ять про війну: погляди українців», проведене Соціологічною групою "Рейтинг". Режим доступу: https://ratinggroup.ua/research/ukraine/justice_jan2025.html

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

- АР Крим — Автономна Республіка Крим
- ВККС — Вища кваліфікаційна комісія суддів України
- ВПО — внутрішньо переміщена особа
- ВРП — Вища рада правосуддя
- ДП — державне підприємство
- ДУС — Державне управління справами
- ЄКПЛ — Європейська конвенція з прав людини
- ЄСПЛ — Європейський суд з прав людини
- КК України — Кримінальний кодекс України
- МГП — міжнародне гуманітарне право
- МППЛ — міжнародне право прав людини
- НАБУ — Національне антикорупційне бюро України
- НАДС — Національне агентство України з питань державної служби
- НБУ — Національний банк України
- ООН — Організація Об'єднаних Націй
- РФ — Російська Федерація
- ТОТ — тимчасово окуповані території
- УВКПЛ — Управління Верховного Комісара з питань прав людини
- ЦОВВ — центральний орган виконавчої влади
- ФСБ — федеральна служба безпеки РФ

1. ЗАГАЛЬНИЙ КОНТЕКСТ

З початку російської агресії РФ проти України в 2014 році, та зокрема після повномасштабного вторгнення в лютому 2022 року, в суспільстві зростає запит на справедливість і притягнення до відповідальності окремих громадян, які співпрацювали з агресором. Органи правопорядку України розслідують десятки тисяч фактів щодо державної зради, посягання на територіальну цілісність, участі в терористичних організаціях тощо. Попри тривалу окупацію частин території України, до 2022 року в Кримінальному кодексі України не було покарання та статті саме за співпрацю з окупаційними органами влади. Утім, у березні 2022 року Кримінальний кодекс України доповнено статтею 111-1 («Колабораційна діяльність»), а у квітні цього ж року — статтею 111-2 («Пособництво державі-агресору»). Рішення Парламенту отримало чимало нарікань з боку правозахисників⁷ на якість таких змін до законодавства та на неоднозначну практику⁸ їх застосування. Правова невизначеність переліку форм взаємодії з державою-агресором супроводжується ризиками недостатнього врахування стандартів МГП та неоднакового застосування санкцій до правопорушників, труднощами у розмежуванні з іншими складами злочинів проти основ національної безпеки, а головне — призводить до неспівмірності небезпечності порушення і покарання за нього. УВКПЛ ООН занепокоєно тим, що закон про колабораційну діяльність не відповідає МППЛ і МГП⁹. У доповіді наголошується на використанні у статті 111-1 КК України нечіткої й суб'єктивної термінології, що недостатньо відповідає нормам міжнародного права з прав людини та принципу законності, а також на очевидній відсутності пропорційності між правопорушеннями й застосовними санкціями.

Аналіз наявної слідчої та судової практики сигналізує ще й про проблеми ефективності й дисбалансу розподілу ресурсів цих органів між розслідуваннями такої категорії правопорушень і тяжких міжнародних злочинів. Особливо гостро постають ці питання в контексті розслідувань десятків тисяч фактів злочинів, пов'язаних зі збройною агресією проти України та процесами відновлення й реінтеграції деокупованих територій з початку повномасштабного вторгнення.

Ці та інші питання серед іншого актуалізували запит на визначення державою підходів щодо так званих «люстраційних заходів», які б дозволили сприяти відновленню і захисту демократичного й конституційного ладу на звільнених територіях,

7 Колабораційна діяльність і пособництво державі-агресору: практика застосування законодавства та перспективи його удосконалення. Аналітичний звіт. — Синюк О., Луньова О.; ред. Свиридова Д. Центр прав людини ZMINA. — Київ, 2023. Режим доступу: <https://zmina.ua/publication/kolaboraczijna-diyalnist-i-posobnyctvo-derzhavi-agresoru-praktyka-zastosuvannya-zakonodavstva-ta-perspektyvy-jogo-udoshkonalennya/>

8 «Погана енергетика. Як суди спочатку посадили, а потім відпустили електрика з Донецької області, який відновлював електромережі в окупованому Лимані». Грати, 28.09.2023. Режим доступу: <https://graty.me/pogana-energetika-yak-sudi-spochatku-posadili-a-potim-vidpustili-elektrika-z-doneczko%21%97-oblasti-yakij-vidnovlyuvav-elektromerezhi-v-okupovanomu-limani/>

9 Доповідь Управління Верховного комісара ООН з прав людини (УВКПЛ) щодо ситуації з правами людини в Україні за період 01.08.2022 – 31.01.2023, від 24.03.2023 року (див. пп. 119–122). Режим доступу: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/ukraine/2023/23-03-24-Ukraine-35th-periodic-report-UA.pdf>

відновленню довіри населення до публічної влади та окремих професійних спільнот за наслідками російської агресії. Не менш важливим у цьому контексті є запит населення та відповідно завдання усунути тривалий негативний вплив РФ на українські органи публічної влади, на окремих посадових осіб та представників професійних спільнот. Такий вплив триває від початку незалежності України, і наразі запит суспільства на його усунення надзвичайно високий. Це, зокрема, демонструють не поодинокі громадські розслідування щодо ймовірних прямих чи опосередкованих зв'язків певних посадових осіб, суддів, правоохоронців із РФ¹⁰. Також важливо, щоб зусилля України з протидії негативному впливу Росії на суспільний, управлінський і політичний процес були гармонізовані із загальноєвропейськими підходами, які й далі формуються як відповідь на актуальні глобальні виклики й агресію Росії.

Наразі в Україні відсутні підходи та критерії люстраційних заходів щодо осіб, які в різних формах співпрацювали з окупаційною владою РФ, але не причетні до вчинення міжнародних злочинів, зокрема, і через встановлення кримінальної відповідальності за співпрацю з окупаційними адміністраціями (колабораційну діяльність). У широкому сенсі результати суспільної дискусії щодо необхідності запровадження люстраційних заходів до тих, хто співпрацював із окупаційною владою, а також до посадових осіб, які зазнали впливу РФ, поки відсутні. Очевидно, що формування таких підходів викликатиме необхідність і законодавчих змін задля вдосконалення кримінального законодавства в частині відповідальності та приведення законодавства у відповідність до норм міжнародного права окремих положень кримінального законодавства щодо злочинів проти основ національної безпеки. Іншими словами, необхідне розмежування злочину «колабораціонізм» та випадків співпраці, які можуть бути предметом проведення заходів люстрації.

Україна — не перша держава, що стикається з необхідністю подолання наслідків тоталітарних і недемократичних режимів, фактів колабораціонізму на своїй території, зокрема й через використання інструментів люстрації. Такі країни, як Німеччина, Литва, Латвія, Польща, Сербія, Грузія, Лівія й інші в різних форматах запроваджували люстраційні перевірки та обмеження доступу громадян до певних посад у державі¹¹. Наприклад, більшість країн центральної та східної Європи мали на меті ліквідувати монополію на владу комуністичних або соціалістичних партій, забезпечити змінюваність влади й дотримання прав людини. Тож люстрація там була спрямована, по-перше, на виявлення громадян, які співпрацювали зі спецслужбами, були причетні до керівництва відповідних політичних сил і порушень прав людини (в окремих державах люстрація торкнулася і представників державних медіа та викладачів комуністичної ідеології). І, по-друге, на подальшу заборону таким громадянам обіймати певні державні посади, посади в судових та правоохоронних органах, в армії

10 «Замголови Нацполу "підживає" у партнера російського кримінального авторитета і має дружину з російським паспортом». Bihus.info, 26.10.2023. Режим доступу: <https://bihus.info/zamgolovy-nacpolu-pidzhivaye-u-partnera-rosijskogo-kryminalnogo-avtoryteta-i-maye-druzhynu-z-rosijskym-pasportom/?fbclid=IwAR3zUL8xqte6JUL8sLcG5u40UJRvyaGW6VxktFfVm-tQ0rqc1u3riWdjW9w>;

Христо Грозев: український суддя Львов має громадянство РФ, це неможливо спростувати. Радіо Свобода, 30.09.2022 року. Режим доступу: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-skhemy-grozev-lvov/32059287.html>

11 Амністія та люстрація: механізми перехідного правосуддя для майбутнього України. Огляд міжнародної практики та національного законодавства: наук.-практ. видання. Режим доступу: <http://www.ucipr.org.ua/publicdocs/amnesty2020.pdf>

тощо. Наприклад, з 1991 по 1997 рік люстрацію в Німеччині пройшли 1,42 млн (були охоплені всі посади державних службовців), із них близько 54 тисяч — із негативним результатом, а понад 200 осіб оскаржували своє звільнення. У Чеській Республіці з 1991 по 2014 роки під люстрацію за Великим актом про люстрацію (чинний також для Словаччини) та Малим актом про люстрацію потрапили понад 493 тис. осіб, з яких трохи більше 2 % було люстровано.

Чимало з цих процесів люстрації балансували між необхідністю захистити демократію й усунути вплив на неї представників старих недемократичних режимів — та необхідністю дотримуватися своїх міжнародних зобов'язань, як-от стандартів прав людини. Тож процеси люстрації нерідко ставали предметом розгляду в ЄСПЛ, оцінювання Венеціанської комісії тощо: зокрема, це перший досвід люстрації в Україні з 2014 року після подій та наслідків Революції Гідності та усунення від влади режиму Януковича. Безумовно, вивчення досвіду інших країн в проведенні люстрації вкрай важливе для нас, серед іншого, для врахування досвіду й напрацьованих стандартів, для пошуку способів дотримання балансу між захистом демократії та прав людини. Проте напрацювання підходів до люстрації передусім вимагає від нас чіткого визначення її мети та завдань, а отже, й політичного, культурного та історичного контексту, в якому відбуватиметься люстрація (чи відбувалася в інших країнах).

Визначені державою критерії та процедури проведення люстраційної перевірки при цьому мають узгоджуватися із процесом створення кадрового резерву для відновлення функціонування системи державних органів, зокрема, на деокупованих територіях. Люстраційні заходи мають утримати баланс між безпекою та заходами з реінтеграції й ефективного відновлення українського правового поля. А саме: з одного боку, забезпечити усунення від посад скомпрометованих осіб із міркувань національної безпеки та уникнення конфліктів на ґрунті засудження суспільством перебування окремих скомпрометованих зв'язками з Росією осіб на посадах в державних структурах. А з іншого — врахувати, що органи та структури життєзабезпечення мають і надалі функціонувати, а змінити всіх працівників одразу після деокупації фізично неможливо; залишити право на професію/працевлаштування для багатьох громадян України з ТОТ України з дотриманням гарантій захисту демократичних інституцій від впливу Росії; сприяти лояльності до України великої кількості населення, яке проживало в окупації й має розуміти, що не понесе кримінальної відповідальності лише за сам факт життя в окупації та роботи в структурах окупантів.

2. МЕТА Й КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ ПРОВЕДЕННЯ ЛЮСТРАЦІЇ

Метою люстрації є відновлення й захист демократичних і конституційних засад діяльності органів публічної влади та критично важливих для розвитку суспільства професійних спільнот, зокрема й на деокупованих територіях, через усунення та попередження негативного впливу й загроз з боку громадян, які були скомпрометовані участю в окупаційних структурах або іншими формами співпраці з державою-окупантом.

Держава використовує люстрацію для попередження загроз функціонуванню демократичних інститутів, зокрема й на деокупованих територіях, запобігаючи застосуванню таких обмежень як інструменту політичної помсти та притягненню до колективної відповідальності.

Люстраційні заходи мають бути врегульовані **на рівні закону**, відбуватися **із дотриманням балансу між інтересами суспільства та захистом прав людини**, сприяти побудові довіри до публічних інституцій, зокрема, нових (відновлених) на деокупованих територіях, тримати в фокусі справедливість для жертв.

Люстрація має відбуватися на основі Конституції України та міжнародних стандартів із дотриманням індивідуального, а не колективного, характеру обмежень. У разі їх порушення Україна ризикує втратити довіру до процесу з боку громадян України та міжнародних партнерів — і власне, вже мала досвід численних скарг і рішень ЄСПЛ з подальшою виплатою компенсацій¹². Люстраційні заходи мають базуватися на дослідженні загроз для забезпечення довіри до публічної влади та відновлення демократичного ладу на деокупованих територіях з боку кожної особи окремо.

Люстраційні заходи мають сприяти реінтеграції мешканців деокупованих територій, не причетних до суспільно небезпечних діянь під час міжнародного збройного конфлікту та окупації, що тривають, — людей, які не несуть загрози для демократичних інституцій і практик в Україні. Зокрема, такі заходи повинні створити умови для повноцінної участі у системі управління лояльних до Української держави та конституційного ладу місцевих мешканців деокупованих територій. При цьому сам факт роботи громадянина в умовах окупації, що не призвів до порушень прав і свобод інших громадян, не може бути підставою для застосування подальших обмежень у правах.

Під час люстраційних заходів кожній людині **має гарантуватися право на захист**, включно з правом на звернення до суду, а також дотримання підходів стандарту доведення поза розумним сумнівом.

¹² Див., наприклад, рішення ЄСПЛ «Полях та інші проти України», № 58812/15, остаточне від 24.02.2020. Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_e71#Text

Люстраційні заходи не є та не мають стати формами кримінального покарання чи переслідування. Злочинні діяння, зокрема й міжнародні злочини, вчинені окремими особами під час окупації та російської агресії проти України, мають переслідуватися згідно з нормами кримінального законодавства.

Строки застосування люстраційних обмежень визначаються необхідністю забезпечити становлення демократичних інститутів і практик на деокупованих територіях, забезпечення довіри до публічних органів і критично важливих професійних спільнот, а самі обмеження мають бути зняті після завершення війни та повноцінного відновлення демократичного ладу.

Під час унормування заходів люстрації мають бути проаналізовані й ураховані релевантні положення таких документів:

- Конституція та законодавство України;
- ЄКПЛ та відповідна практика Європейського суду з прав людини¹³;
- Резолюція ПАРЄ 1096 (1996) «Про заходи з ліквідації спадщини колишніх комуністичних тоталітарних систем» (та відповідний звіт до неї);
- Проміжний висновок щодо Закону України «Про очищення влади», схвалений Венеціанською комісією (12–13.12.2014 року) та Остаточний висновок щодо Закону України «Про очищення влади», схвалений Венеціанською комісією (19–20.06.2015 року) тощо.

¹³ Окремі приклади відповідних рішень ЄСПЛ: Полях та інші проти України, № 58812/15, 17.10.2019; Найдин проти Румунії, № 38162/07, 21.10.2014; Матієк проти Польщі, № 38184/03, 30.05.2006; Лубох проти Польщі, № 37469/05, 15.01.2008; Шульц проти Польщі, № 43932/08, 13.11.2012; Жичкус проти Литви, № 26652/02, 07.04.2009; Адамсонс проти Латвії, заява № 3669/03, 24.06.2008 та інші.

3. ЗАВДАННЯ ЛЮСТРАЦІЙНИХ ЗАХОДІВ

Завдання люстраційних заходів такі:

- усунути від посад осіб, скомпрометованих співпрацею з РФ, із міркувань захисту національної безпеки та демократичних інституцій і уникнення конфліктів на ґрунті засудження суспільством перебування таких осіб на посадах в органах публічної влади та в окремих професійних спільнотах;
- мінімізувати загрози потрапляння до публічної влади та окремих професійних спільнот осіб, скомпрометованих співпрацею з РФ на шкоду окремим громадянам, суспільству й державі;
- відновити справедливість щодо потерпілих від дій окупаційних адміністрацій та їхніх «посадових» осіб;
- створити один із дієвих інструментів реалізації політики пам'яті, зокрема, в контексті пам'яті про добросовісність або компрометувальну співпрацю окремих громадян України з державою-окупантом;
- створити додаткові інструменти реагування держави на випадки співпраці громадян з окупаційною владою, сприяти усуненню надмірної криміналізації такої співпраці відповідно до норм МГП;
- фіксувати та зберігати інформацію, документи, відомості щодо подій і наслідків окупації, а також створених в умовах окупації адміністрацій, структур, організацій, професійних спільнот та осіб, які в них працювали тощо, зокрема, розкривати та оприлюднювати правду про ці події, факти та осіб;
- забезпечувати прозорі й справедливі умови доступу до професії та роботи в органах публічної влади для громадян із місцевого населення, які проживали в умовах окупації, та зокрема працювали в незаконно створених там структурах;
- усунути підґрунтя для страхів цивільного населення щодо можливих умов і наслідків відновлення влади України на звільнених територіях;
- підтримувати лояльність громадян, які проживали в окупації, до органів публічної влади та професійних спільнот, створених або відновлених на звільнених територіях;
- зменшити загрози та підґрунтя для ескалації, соціальних конфліктів тощо серед населення, зокрема, на звільнених територіях.

4.

ОРГАНІЗАЦІЯ ЛЮСТРАЦІЙНИХ ЗАХОДІВ

Пропонується проведення люстраційних заходів задля тимчасового усунення від найвищих посад у державі та важливих керівних посад на звільнених територіях окремих громадян, які скомпрометували себе добровільними зв'язками та співпрацею з РФ після початку збройної агресії проти України у 2014 році й до завершення дії режиму воєнного стану, а також обіймали відповідні «посади», виконували управлінські функції на окупованих територіях.

Люстраційні заходи проводяться в форматі подання «актів доброчесності»¹⁴ у формі декларації та люстраційних перевірок інформації, викладеної в таких документах, за окремими категоріями осіб. «Акт доброчесності» має містити, крім персональних даних особи, інформацію про те, чи обіймала людина посади в окупаційних органах влади, чи реалізовувала владні функції на окупованих територіях України або на території РФ, чи наявні відповідні факти добровільної співпраці чи компрометувальних зв'язків з РФ після початку збройної агресії з лютого 2014 року тощо¹⁵.

Люстраційні заходи проводяться в форматі подання «актів доброчесності» для повідомлення відповідної інформації про наявність чи відсутність таких відомостей, а також для проведення люстраційних перевірок інформації, викладеної в таких актах за окремими категоріями осіб.

Подання «актів доброчесності» обов'язкове для всіх громадян, які на момент набуття чинності законом про люстраційні заходи обіймають відповідні, визначені законом, посади, чи є кандидатами на такі посади в державних органах влади. При цьому перевірка інформації, викладеної в актах, проводиться лише щодо кандидатів на відповідні посади, або щодо посадовців, про яких протягом відповідного строку надійде обґрунтована інформація про можливі компрометувальні факти співпраці з РФ.

Організація та проведення перевірок покладається: (1) на спеціально створену незалежну Комісію (колегіальний орган) — щодо найвищих посадовців та певних посад в органах на звільнених територіях, (2) на відповідні інші органи та посадовців, уповноважених Законом на здійснення люстраційних заходів, які діють під контролем спеціально створеної незалежної Комісії — щодо всіх інших категорій посад, які підпадають під люстрацію.

Для організації збирання інформації, що може бути використана для проведення люстраційної перевірки, можна створити відповідну інформаційну систему для зберігання інформації про осіб, щодо яких проводяться люстраційні перевірки, та інформації, наданої для проведення таких перевірок, і забезпечити діяльність такої системи.

¹⁴ Тут і далі використано умовну назву документа, надалі може бути запропонований інший варіант.

¹⁵ Детальніше див. пункт 4.2 (Критерії люстраційних заходів).

4.1. Категорії осіб і посади, щодо яких проводять люстраційні заходи

Пропозиції щодо категорій посад (кандидатів на такі посади), щодо яких мають бути застосовані люстраційні заходи, сформовані, виходячи з таких чинників:

- обмеження доступу до посад, щодо яких є підстави вважати, що на них суб'єкт може становити значну небезпеку для прав людини чи демократії (наприклад, органи правопорядку, служби безпеки та розвідки, органи правосуддя), а також державних посад, які передбачають значну відповідальність за розроблення або виконання державної політики й практики, пов'язаних із безпекою, демократією та правами людини;
- застосування люстраційних заходів до найвищих посад державного рівня, а також низки інших посад в органах публічної влади та критично важливих для розвитку суспільства професійних спільнот, зокрема, на звільнених територіях.

Щонайменше люстраційні заходи доцільно проводити щодо осіб, які обіймають такі **посади (або кандидатів на них)**:

- керівні посади в Збройних Силах України;
- працівники розвідувальних служб;
- керівні посади органів правопорядку, прокуратури;
- судді й керівники апаратів судів;
- члени ВРП та ВККС, голова та заступники ДСА;
- політичні посади в органах державної влади (прем'єр-міністр, міністри, їхні заступники);
- керівник Офісу Президента України, його заступники;
- Секретар РНБО та його заступники;
- урядові уповноважені, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, уповноважені Президента України;
- керівні посади військово-цивільних адміністрацій, Представник Президента в АР Крим та його заступники;
- керівні посади ЦОВВ, колегіальних державних органів, державних органів зі спеціальним статусом, посади державної служби категорій А, Б;
- голова й заступники НБУ;
- керівники окремих державних підприємств, товариств, зокрема, підприємств оборонно-промислового комплексу.

Наведений перелік таких посад є попереднім. Його уточнення й деталізація мають відбуватися зокрема із залученням таких структур, як НАДС тощо. Очевидно, люстраційні заходи щодо окремих категорій посад та кандидатів на них (як-от суд-

дів, членів ВРП, ВККС, голови НАБУ тощо) потребуватимуть окремих процедур та/або унормування відповідних підстав під час проведення конкурсних процедур на посади тощо.

Відповідним Законом про проведення люстраційних заходів, серед іншого, має бути визначено **пріоритетність проведення люстраційних заходів** з урахуванням першочергових потреб створення та відновлення органів державної влади й органів місцевого самоврядування, заповнення вакансій у відповідних структурах на звільнених територіях. Проходження люстрації кандидатами на посади на підконтрольних Уряду України територіях відбувається поточно з моменту набуття чинності відповідним законом про люстраційні заходи (одночасно з поданням кандидатом відповідних документів та проведенням спецперевірки).

Під час розроблення законопроекту щодо люстраційних заходів важливо врахувати можливість зазначення як відповідних посад, так і опису відповідного функціоналу й повноважень особи. Це знизить ризики ухилення окремих людей від люстраційних заходів через перейменування посад із часом.

Крім того, виходячи із вказаних вище мети та завдань люстрації, також доцільним убачається всебічне вивчення прийнятності проведення люстраційних заходів щодо окремих категорій виборних посад та представників критично важливих для розвитку суспільства професійних спільнот з урахуванням вимог Конституції України, міжнародних зобов'язань України та стандартів у відповідних сферах.

Виборні посади (кандидати на пост Президента України, кандидати в народні депутати України, кандидати в депутати місцевих рад, кандидати на посади міських, сільських, селищних голів).

Люстраційні заходи щодо таких осіб мають супроводжуватися повним інформуванням виборців про можливу співпрацю кандидата з Росією, про обіймання так званих «посад» на ТОТ України та про інші подібні факти. Для цього кандидат повинен подати спеціальну декларацію з відкритими даними.

Водночас лише приховування правдивої інформації або подання неправдивих даних про таку співпрацю має бути підставою для відмови в реєстрації або для скасування реєстрації кандидата.

При цьому доцільно передбачити комплекс змін до партійного і виборчого законодавства, які б забезпечували поінформованість виборців про ймовірну причетність потенційних кандидатів до роботи в окупаційних адміністраціях чи до співпраці із ними або з РФ, санкції під час реєстрації і скасування реєстрації кандидатів у разі введення в оману виборців. Такі зміни, зокрема, стимулювали би політичні партії на рівні внутрішніх процедур обмежувати участь скомпрометованих осіб у виборчому процесі. Також запровадження люстрації до цієї категорії громадян може бути обумовлено їхнім статусом у разі наявності щодо них кримінального провадження за підозрою у вчиненні міжнародних злочинів, визначених Римським статутом Міжнародного Кримінального Суду. Тобто може бути розглянутий підхід, за яким до остаточного рішення суду люстрація застосовується до осіб (кан-

дидатів на виборні посади), які підозрюються у вчиненні міжнародних злочинів. Запровадження таких обмежень потребуватиме дієвої та своєчасної ролі Конституційного Суду України щодо вирішення питання про їхню відповідність Конституції.

Запропонований підхід поєднує захист виборчого процесу від осіб, причетних до співпраці з державою-окупантом або до вчинення міжнародних злочинів, із дотриманням вимог Конституції України, презумпції невинуватості, верховенства права та демократичних стандартів виборчого процесу.

Професійні спільноти (керівництво банківських структур, нотаріат, адвокатура, журналісти тощо). З урахуванням того, що люстрація не застосовується до посад у приватних організаціях (у таких організаціях є небагато посад, якщо такі взагалі існують, здатних підривати реалізацію прав людини та демократичний процес або загрожувати їм), можна казати про певні обмеження втручання держави в таке регулювання щодо зазначених професійних спільнот. Проте виклики й наслідки агресії РФ вказують на потребу заходів із відновлення довіри й до окремих критично важливих професійних спільнот. Тож до вирішення питання розроблення підходів щодо можливих форм проведення люстраційних заходів такої категорії осіб можна залучати самі професійні спільноти та їхніх представників. Наприклад, Асоціація правників України в січні 2024 року оприлюднила напрацьоване бачення Концепції відновлення української адвокатури на деокупованих територіях АР Крим та міста Севастополь. Серед іншого Концепція визначає ключовими завданнями і очищення адвокатури від осіб, які скомпрометували себе співпрацею з окупаційною владою, і забезпечення права на справедливе правосуддя та належний доступ до правничої допомоги для цивільного населення Кримського півострова¹⁶.

Також важливо впроваджувати люстраційні заходи через профільне законодавство, практики саморегулювання, відповідні внутрішні унормовані правила, етичні кодекси тощо.

4.2. Критерії люстраційних заходів

Критерії проведення люстраційних заходів мають бути чітко визначені Законом та застосовуватись універсально на всіх підконтрольних Уряду територіях.

Запропонований такий підхід щодо підстав винесення негативного висновку за наслідками люстраційної перевірки громадянина, що є кандидатом на посаду або обіймає відповідну посаду на момент проведення перевірки. Наявність встановленого належним чином за результатами перевірки одного чи обох із таких критеріїв має вірогідно призвести до негативного висновку за наслідками люстраційної перевірки.

16

Концепція доступна за покликанням: <https://uba.ua/ukr/news/zatverdzheno-koncepciju-vdnovlennja-ukrainskoi-advokaturi-v-deokupovanomu-krimu>

Критерій	Визначення
Критерій І	Факт обіймання «посад» та/або виконання видів діяльності¹⁷ на ТОТ України чи в РФ незалежно від часу перебування на посаді¹⁸: правоохоронні та розвідувальні органи; • посади в органах прокуратури; • судді, працівники апаратів судів; • збройні сили РФ (крім встановлених фактів примусового призову¹⁹); • а також перебування понад 6 місяців на таких посадах: • керівні посади в окупаційних органах влади; • голови населених пунктів, секретарі республіканських і місцевих рад; • члени політичних партій країни-агресора; • педагогічні, науково-педагогічні та працівники закладів культури й засобів масової інформації з організаційно-розпорядчими функціями; • педагоги та викладачі правознавства, історії Росії та інших суспільних дисциплін, програми яких передбачали пропаганду війни та розпалювання ненависті до України та/або українців, представників корінних народів; • керівники підприємств і організацій, створених окупантом на окупованій території як «державні» та/або «комунальні», зокрема в медіасфері; • керівництво банківських структур, нотаріату та адвокатури (із залученням до ухвалення рішень відповідних професійних спільнот, самоврядних організацій та об'єднань); • засновники та керівники проросійських gongo²⁰.

¹⁷ Законодавство щодо люстраційних заходів має передбачати універсальний опис переліку можливих «посад» та видів діяльності, виконуваних функцій для всіх ТОТ України та на території РФ.

¹⁸ Пропонується застосувати люстраційні заходи до громадян, що обіймали перелічені далі категорії «посад» безстроково, лише в разі наявності щодо них відповідних кримінальних проваджень через перебування та діяльність на таких «посадах», але в разі відсутності вироку суду на момент, коли особа претендує на відповідну посаду в українських державних структурах тощо. Пропозиція потребує обговорення, зокрема, в контексті дотримання презумпції невинуватості та ризиків «покарання двічі» за одне й те саме правопорушення.

¹⁹ Відповідно до положень ст. 8 Римського статуту МКС, примушення військовополоненого або іншої особи, що перебуває під захистом, до служби у збройних силах ворожої держави є воєнним злочином, а відповідно така особа — потерпілою від цього міжнародного злочину.

²⁰ Gongo (Government-Organized Non-Governmental Organization) — неурядові організації, що створені й фінансуються урядами та фактично є агентами урядів. Їхня діяльність в рамках репресивних режимів може бути зосереджена на лобюванні в ООН та в інших міжнародних інституціях інтересів уряду й режиму, при цьому їхні діячі видають себе за представників груп громадян із певними цінностями.

Критерій II	Інформація, факти про діяльність громадянина України на шкоду Українській державі, територіальним громадам, іншим громадянам, професійним спільнотам в умовах окупації частини території України чи в ході збройної агресії РФ, що може виражатися в: • активній добровільній публічній підтримці дій РФ з окупації частини території України та встановлення окупаційних адміністрацій (власні публікації у соціальних мережах, публічні виступи, зокрема, в медіа тощо); • добровільній співпраці з ФСБ РФ; • наявності кримінального провадження (повідомлення особи про підозру) щодо фактів вчинення міжнародних злочинів внаслідок окупації та російської агресії²¹.
Критерій III²²	Інформація про факти добровільної співпраці та компрометувальних зв'язків з РФ після початку збройної агресії з лютого 2014 року²³, що зокрема виражаються в: • сплаті суб'єктами господарювання (зокрема, з якими є належно встановлений зв'язок відповідної особи) податків на території РФ; • ведення бізнесу чи володіння ним / отримання доходів на території РФ; • отримання паспорта громадянина РФ на території Росії, окрім випадків видання паспорта уповноваженими органами іноземної держави, визначеними Кабінетом Міністрів України²⁴, а також отримання паспорта вперше дитиною (в розумінні статті 6 Сімейного кодексу України), а також коли цей документ вимушено отриманий внаслідок депортації з ТОТ України).

При цьому факт обіймання «посад» (критерій I) не є абсолютною підставою до проходження перевірки з негативним висновком. Державою можуть бути визначені винятки, наприклад, доведені факти співпраці певної особи з Україною під час роботи на такій «посаді», або свідчення про дії особи задля мінімізації негативного впливу та запобігання порушенням прав громадян в окупації тощо.

²¹ Потребує обговорення в контексті дотримання презумпції невинуватості.

²² Розглядається можливість застосування цього критерія до обмеженого кола осіб. Наприклад, до найвищих державних посад, суддів (не застосовується до виборних посад, професійних спільнот).

²³ Потребує окремого обговорення час, із якого така співпраця може бути компрометувальною та достатньою для застосування люстраційних обмежень. Постають питання можливості ретроспективного визначення таких критеріїв, можливого конфлікту з деякими нормами законодавства після початку російської агресії в 2014 році, а також оцінювання консенсусу суспільства щодо наслідків такої співпраці до початку російського повномасштабного вторгнення.

²⁴ Розпорядження КМУ від 8 травня 2019 р. № 362-р «Про невизнання Україною паспортних документів, виданих уповноваженими органами іноземної держави». Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/362-2019-%D1%80#Text>

Крім того, відповідно до положень ч. 6 ст. 5 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», примусове автоматичне набуття громадянами України, які проживають на тимчасово окупованих територіях України, громадянства РФ не визнається та не є підставою для втрати громадянства України. Джерело: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#n19>

Важливим орієнтиром під час визначення переліку відповідних «посад» і видів діяльності на ТОТ України мають бути норми й підходи міжнародного гуманітарного права. А саме: **люстраційним заходам слід піддавати тих, хто обіймав «посади», що уособлювали окупаційний режим, хто підтримував утримання окупаційної влади; це не має стосуватися підтримки життя, комунальних послуг, медичних послуг тощо на окупованих територіях у розумінні міжнародного гуманітарного права.**

Такий підхід очевидно потребує узгодження та одночасного внесення змін до кримінального законодавства України в частині переслідування за злочини проти основ національної безпеки (зокрема, за колабораційну діяльність).

4.3. Строки проведення люстраційних заходів

Строки проведення люстраційних заходів, а також обмежень обіймати певні посади за наслідками люстраційних перевірок, мають бути визначені законом.

Наразі пропонуються такі підходи:

- строки обмеження обіймати відповідні посади — до 7 років;
- строки подання «актів доброчесності» — до 5 років після завершення дії правового режиму воєнного стану;
- строки дії повноважень Комісії (колегіального органу), органів і посадових осіб, на яких покладено функції проведення люстраційних заходів, — до 10 років після завершення дії правового режиму воєнного стану;
- строки функціонування відповідної інформаційної системи для забезпечення проведення люстраційних заходів — до 15 років після завершення дії правового режиму воєнного стану;
- початок проведення люстраційних перевірок — пів року після створення Комісії (органу), забезпечення роботи відповідної інформаційної системи.

4.4. Процедури люстраційних заходів

Люстраційні заходи передбачають два **етапи**, що можуть застосовуватись одночасно залежно від категорії посад і територій проведення.

Етап 1 — подання «акту доброчесності» за встановленою формою.

Категорія осіб	Форма застосування	Час застосування
До всіх категорій посад, що підпадають під люстраційні заходи (див. п. 4.1. Категорії осіб та посади)	Подання «акту доброчесності» до Комісії (органу) або на ім'я посадової особи, уповноваженої на проведення люстраційних заходів	Протягом двох місяців з дня набуття чинності відповідними положеннями закону про люстраційні заходи

До всіх кандидатів на посади, що підпадають під люстраційні заходи	Подання «акту доброчесності» до Комісії (органу) або на ім'я посадової особи, уповноваженої на проведення люстраційних заходів у структурі/органі, на посаду в якому претендує особа, чи в іншому, визначеному законодавством	Одночасно з поданням відповідних документів на посаду, що враховуються під час проведення відповідної процедури / спеціальної перевірки
--	---	---

Етап 2 — проведення люстраційної перевірки²⁵.

Категорія осіб	Форма застосування	Час застосування
До всіх кандидатів на посади, що підпадають під люстраційні заходи (див. п. 4.1.)	Проведення/організація перевірки щодо достовірності даних, викладених в «акті доброчесності» Комісією (органом) чи посадовою особою, уповноваженою на проведення люстраційних заходів	Під час проведення спеціальної перевірки та до ухвалення рішення про призначення кандидата на посаду, чи до ухвалення виборчою комісією рішення про реєстрацію або відмову в реєстрації кандидата
До всіх категорій посад, що підпадають під люстраційні заходи (див. п. 4.1.)	Проведення/організація перевірки щодо достовірності даних, викладених в «акті доброчесності»	Протягом двох років після подання «акту доброчесності» в разі надходження до Комісії (органу) / посадової особи відповідної заяви з обґрунтованою інформацією, що може свідчити про підстави проходження люстраційної перевірки з негативним висновком. Протягом року після подання особою «акту доброчесності», в разі зазначення в ньому наявності фактів, що можуть бути підставою для проведення люстраційної перевірки з негативним висновком

²⁵ Підхід до проведення перевірки має бути обґрунтований ефективністю та не може автоматично стосуватися всіх поданих посадовцями «актів доброчесності». Наприклад, за 8 років 24 прокурори польського люстраційного бюро перевірили 45 тис. із 300 тис. поданих декларацій. 600 декларацій із 45 тис. подали до суду, з них 300 декларацій виявилися недостовірними — 300 осіб отримали заборону на виконання державних функцій.

Особи, які перебували на посадах на момент набуття чинності законом про люстраційні заходи, а після цього переміщуються на деокуповані території для подальшого виконання повноважень у цьому ж органі/структурі або іншому, але через переведення для заповнення вакансій на звільнених територіях — не проходять люстраційної перевірки, а обмежуються поданням «акту доброчесності» (якщо він не був поданий до моменту переведення відповідно до закону).

Форма проведення перевірки щодо достовірності даних, викладених в «акті доброчесності»

Хто проводить перевірку	Як проходить перевірка	Рішення за результатами
Комісія (орган)	Отримання інформації від членів Комісії (органу); Направлення запитів на відповідні органи та структури; відомості від членів Комісії (органу); свідчення/відомості/документи від особи, яка проходить перевірку; свідчення/відомості/документи від інших осіб; дані з відповідної інформаційної системи тощо.	Ухвалення та направлення на суб'єкта ухвалення рішення (про призначення або звільнення особи / реєстрацію або відмову в реєстрації кандидата) — інформації про проходження люстраційної перевірки з позитивним висновком (відповідності інформації, викладеної в «акті доброчесності»); Ухвалення та направлення на суб'єкта ухвалення рішення (про призначення або звільнення особи / реєстрацію або відмову в реєстрації кандидата) — інформації про проходження люстраційної перевірки з негативним висновком (невідповідності інформації, викладеної в «акті доброчесності», реальним обставинам та фактам) — підстава для відмови в призначенні, реєстрації кандидатом, або підстава для звільнення чи припинення повноважень.
Орган / посадова особа, уповноважені на проведення люстраційних заходів	Отримання інформації в рамках спецперевірки, що передбачає серед іншого запит на отримання інформації з відповідної інформаційної системи.	Ухвалення рішення про призначення або звільнення особи за результатами проходження люстраційної перевірки з позитивним або негативним висновком.

Наслідком встановлення фактів умисного подання недостовірних відомостей в «акті доброчесності», серед іншого, можуть бути підстави для притягнення особи до визначеної законом відповідальності.

Відсутність рішення про результати проходження люстраційної перевірки не є підставою для зупинення чи відмови в призначенні особи на посаду чи в реєстрації кандидатом. Винесення рішення з негативним висновком після призначення особи на посаду чи після реєстрації кандидатом є надалі підставою для звільнення, припинення повноважень.

Відчуття справедливості в населення за наслідками перевірок фактично має забезпечити **якість процедури їх проведення**. При цьому з високою ймовірністю, як би не було визначено на рівні законодавства формат такого органу, він може бути наділений широкими дискреційними повноваженнями, враховуючи мету люстраційних заходів. Відповідно до міжнародних стандартів, це може бути адміністративна процедура в форматі **незалежного колегіального механізму з відповідним громадським контролем**.

За певних умов архітектура люстраційних заходів може передбачати створення комісій різних типів і можливість додатково покладати завдання проведення перевірки на окремих посадових осіб відповідного органу. Нижче наведений приклад можливих підходів до розбудови механізму проведення люстраційних заходів²⁶.

Механізм (комісія, орган, особа, уповноважені на проведення люстраційних заходів)	Суб'єкти (коло осіб, щодо яких проводяться люстраційні заходи)
Люстраційна комісія (орган) Варіант 1: • може бути створений як Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізацію державної політики з питань люстраційних заходів (Національне агентство тощо); • має бути забезпечено прозорість і незалежність керівника та заступників органу, зокрема, через належні процедури обрання й призначення на посади, парламентський контроль тощо, а також забезпечено діяльність дорадчого органу з питань перевірок для проведення громадського контролю.	Ухвалення декларацій і проведення перевірок щодо кандидатів на посади державної служби категорії А, Прем'єр-міністра, міністрів та їхніх заступників, керівників ВА/ВЦА, керівників найвищого рівня в структурах Збройних Сил України, органів правопорядку, прокуратури, керівника Офісу Президента України та його заступників тощо; окремих категорій посад до органів, створених на звільнених територіях (держслужбовців категорії Б тощо)²⁷.

²⁶ Перелік не є вичерпним, він демонструє окремі приклади можливих підходів.

²⁷ Після узгодження переліку посад та категорій осіб, що підпадатимуть під люстраційні заходи (див. п. 4.1.) може бути остаточно оцінено і сформовано розмежування відповідальності за організації та проведення люстраційних заходів між Комісією й іншими уповноваженими органами/особами. Це дозволить, зокрема, проаналізувати обсяги, додатково оцінити доцільність і формат залучення до проведення люстраційних заходів різних механізмів.

Варіант 2:

- може бути створена та діяти при РНБО в форматі колегіального органу / Комісії зі встановлення й верифікації важливих для пам'яті наративів і стандартів;
- до складу мають бути включені представники інших органів влади, правоохоронних і безпекових органів, громадських об'єднань, науковці, незалежні експерти (зокрема, іноземні).

Варіант 3:

- може бути створений як незалежна Комісія зі встановлення та верифікації важливих для пам'яті наративів та стандартів при Українському інституті національної пам'яті;
- до складу мають бути включені представники інших органів влади, правоохоронних і безпекових органів, громадських об'єднань, незалежні експерти (зокрема, іноземні).

Варіант 4:

- може бути створена та діяти при ЦОВВ (наприклад, при Міністерстві юстиції України);
- до складу мають бути включені представники інших органів влади, правоохоронних і безпекових органів, громадських об'єднань, незалежні експерти (зокрема, іноземні).

Регіональні (профільні) перевірки:

- функції можуть бути покладені на керівника відповідного органу тощо;
- має бути забезпечено контроль за їхньою діяльністю з боку люстраційної Комісії (органу).

Ухвалення декларацій і забезпечення проведення перевірок щодо інших категорій посад, які підпадають під заходи люстрації, зокрема, через взаємодію й запити до відповідної Комісії (органу) та відповідної інформаційної системи.

Центральна виборча комісія, Окружні виборчі комісії, територіальні виборчі комісії (із урахуванням обмежень щодо люстрації виборних посад, необхідності перевірки конституційності потенційних обмежень, зазначених вище).

Ухвалення декларацій і врахування відповідної інформації під час розгляду питання про реєстрацію, відмову в реєстрації, скасування реєстрації кандидатів на пост Президента України, кандидатів у депутати, міських, сільських, селищних голів, якщо щодо цих осіб наявні кримінальні провадження за підозрою у вчиненні міжнародних злочинів.

Робота Комісії (органу) та/або посадових осіб, уповноважених на проведення люстраційних заходів, має передбачати дотримання таких принципів і підходів:

- свобода від політичного впливу, повноваження й інституційна спроможність забезпечити міжсекторальну взаємодію з органами влади, силовими структурами тощо;
- має бути платформою для обговорення складних для суспільства тем, зокрема, через включення до складу Комісії осіб з високою суспільною довірою, досвідом роботи з темою подолання наслідків війни та соціальним капіталом, а також можливістю залучення до допомоги зовнішніх фахівців для формування позиції та пошуку способів розв'язання проблемних питань;
- недискримінація й індивідуальний розгляд кожного кейсу (особи), дотримання стандарту доведення поза розумним сумнівом;
- належний доступ особи до процедури захисту й оскарження результатів перевірки щодо неї²⁸;
- прозорість, публічність процедури з дотриманням вимог захисту персональних даних і персональної безпеки особи та членів її родини;
- можливість винесення рішень про проходження перевірки з негативним чи позитивним висновком (підтвердження чи спростування інформації, викладеної в «акті доброчесності» особи);
- можливість гнучко працювати і з коштами державного бюджету, і з програмами міжнародної технічної допомоги;
- інформація про ймовірні злочини, що стала відома Комісії / посадовій особі в ході перевірки, має бути повідомлена відповідним органам правопорядку для подальшого внесення до ЄРДР тощо.

Під час розв'язання питань створення й унормування порядку роботи Комісії (органу)²⁹ має бути враховано таке:

- члени Комісії мають здійснювати свої повноваження на ротаційній основі (щонайменше в разі тривалості люстрації понад 4–5 років), їхня робота має бути оплачувана з обов'язком подавати декларації відповідно до законодавства³⁰, а також державою мають бути гарантовані заходи безпеки;
- структура працівників Комісії може передбачати як загальні відділи, що підпорядковуються всім членам органу, так і формат окремих «команд» члена органу;
- можливість напрацювання та видання узагальнень практики застосування люстрації, аналізу судової практики оскарження рішень за результатами лю-

28 Потребує обговорення можливість забезпечення державою права осіб на безоплатну допомогу в судових процедурах щодо оскарження наслідків люстраційних перевірок.

29 Зокрема, у разі, коли Комісія буде створена як колегіальний орган.

30 Закон України «Про запобігання корупції». Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

страційної перевірки, а також рекомендацій щодо її подальшого проведення для врахування суб'єктами проведення люстраційних заходів;

- наявність відділу/працівників для опрацювання звернень і запитів до Комісії (органу); також має бути вирішене питання щодо особливостей врегулювання можливих умов опрацювання звернень (наприклад, звернення до органу з повідомленням/запитом на перевірку регулюється законом про люстрацію, долучається до люстраційної перевірки, відповідь надається в разі рішення про достатні підстави проведення такої перевірки тощо)³¹;
- унормувати ефективні строки реагування на запит Комісії (наприклад, до 10 днів і дисциплінарна відповідальність за невиконання);
- повноваження щодо захисту рішень органу в судах;
- забезпечення можливості для Комісії (органу) у випадках, встановлених законом, через свого представника звертатися до суду, на будь-якій стадії розгляду вступати у справу, провадження в якій відкрито за позовами (заявами) інших осіб тощо, зокрема, у справах щодо люстрації певних категорій посад, у разі оскарження рішень інших суб'єктів проведення таких люстраційних заходів на всій території країни;
- узгодити питання адміністрування й доступу до відповідної інформаційної системи.

Уповноважений на організацію та проведення люстраційних заходів орган має у визначені Законом строки й відповідно до вимог Закону³²:

- забезпечити **створення** люстраційної Комісії (колегіального органу) за участі представників державних органів, громадських об'єднань і визнаних національних та міжнародних експертів, а також порядок її роботи;
- у взаємодії з Комісією (органом) затвердити форму «**акту доброчесності**»;
- створити і врегулювати діяльність **відповідної інформаційної системи**, з дотриманням процедур захисту персональних даних тощо, що надалі адмініструється відповідним ЦОВВ;
- за сприяння інших уповноважених структур **забезпечити фахову підготовку** осіб, уповноважених на реалізацію люстраційних заходів (спеціальний навчальний курс НАДС тощо).

Також може бути розглянуто питання доцільності створення дорадчого **громадського органу** з питань люстрації для забезпечення громадського контролю за процесом люстраційних заходів³³.

31 Наприклад, за досвідом команди, що реалізувала заходи з очищення влади з 2014 року, вони мали на 230 робочих днів близько 5,5 тисяч запитів, що фактично перетворилося на інструмент блокування їхньої роботи. При цьому, згідно з їхнім аналізом, лише близько 5 % звернень були дійсно предметні.

32 Зокрема, у разі, коли Комісія буде створена як колегіальний орган при ЦОВВ, іншому дорадчому органі тощо.

33 Зокрема, у разі, коли для проведення люстраційних заходів буде створено Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Крім того, в структурі ЦОВВ (наприклад, міністерство, на яке покладено повноваження з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України) або архівної установи (наприклад, Галузевий державний архів СБУ) має бути створена та введена у дію відповідна **інформаційна система**, що серед іншого мало б виконувати завдання зі збереження й доступу до пам'яті про події. А саме: має відбуватися систематична фіксація так званих судових рішень, адміністративних і розпорядчих актів, що виносяться на окупованій території України, «офіційних» вебресурсів та реєстрів окупаційних структур РФ, матеріалів ЗМІ та інших, зокрема, через збір електронних доказів тощо. Такі заходи зі збору інформації мають відбуватися у сталій співпраці із органами правопорядку, органами правосуддя, громадськими об'єднаннями та окремими потерпілими, свідками, ВПО.

Така робота не має дублювати дії органів правопорядку і фіксацію міжнародних злочинів чи злочинів проти основ національної безпеки: вона виконує **цілкові-то завдання документування й збереження інформації**, адміністрування доступу до інформації, відомостей та інших даних, що, зокрема, можуть бути використані для проведення подальших люстраційних перевірок, збереження пам'яті про події окупації та російської агресії тощо.

5. РЕКОМЕНДАЦІЇ Й ДОДАТКОВІ ПИТАННЯ, ЩО ПОТРЕБУЮТЬ ВИРІШЕННЯ

З огляду на подані вище пропозиції, задля подолання негативних наслідків збройної агресії проти України і, в більш широкому сенсі, негативного впливу РФ на систему управління та окремих суспільно важливих професійних спільнот в Україні, представникам органів влади доцільно таке.

1. *Розвивати дискусію, зокрема, й серед професійних спільнот, із міжнародними партнерами щодо доцільності та перспективи запровадження заходів з відновлення і захисту демократичного й конституційного ладу, довіри населення до публічної влади та окремих професійних спільнот за наслідками російської агресії й тимчасової окупації частини територій України (люстраційні заходи) як одного з елементів перехідного правосуддя. Сприяти дослідженням думки населення стосовно розбудови таких люстраційних заходів.*
2. *Визначити підходи щодо розроблення та впровадження архітектури проведення люстраційних заходів, зокрема, розроблення форми й підходів до проведення люстрації, розроблення відповідного законопроекту(-ів) і визначення суб'єкту його подання на розгляд Верховної Ради України.*
3. *Забезпечити врахування Міністерством юстиції України необхідності заходів з відновлення та захисту демократичного й конституційного ладу, довіри населення до публічної влади й окремих професійних спільнот за наслідками російської агресії та тимчасової окупації частини територій України (люстраційні заходи) в процесах зближення України з Європейським Союзом.*
4. *Врахувати принципи та підходи, зокрема, викладені в цьому документі, в разі впровадження люстраційних заходів в умовах підготовки й проведення пов'язаних загальнодержавних і місцевих виборів.*
5. *Провести оцінювання викликів та перешкод, і відповідно напрацювати збалансовані й заохочувальні умови для залучення до роботи у відновлених органах на деокупованих територіях населення цих територій (наприклад, надавати можливість відтермінування виконання обов'язку з надання належних документів про освіту та володіння державною мовою для кандидатів на не найвищі посади державної служби з-поміж громадян, які проживали в умовах окупації, а також організовувати належні заохочувальні заходи для вивчення державної мови, отримання освіти тощо).*
6. *Провести аналіз якості законодавства, наявної слідчої й судової практики та відповідно сформулювати пропозиції щодо внесення змін до кримінального*

законодавства (в частині злочинів проти основ національної безпеки, зокрема, колабораціонізму) для приведення цього законодавства у відповідність до принципів правової визначеності, норм міжнародного гуманітарного права, а також вимог реінтеграції населення звільнених територій, криміналізації виключно тяжких правопорушень у цій сфері, та відповідно розмежування кримінального покарання з несудовими механізмами (люстрації). Такий підхід не можна розглядати як форму уникнення кримінальної відповідальності. Він виправданий і має сприяти не лише усуненню надмірної криміналізації правопорушень, що не є такими за своєю суттю, а й безпечній реінтеграції громадян з деокупованих територій, задоволенню потреб у залученні там кадрів для відновлення публічної влади, критично важливих професійних спільнот тощо.

7. Розробити стратегію комунікації державної люстраційної політики та запровадження люстраційних заходів як елементу перехідного правосуддя.

Питання, що **не увійшли до пропозицій в документі, але потребуватимуть вирішення** державою та суспільством у разі впровадження політики люстраційних заходів за наслідками російської агресії:

- проведення люстраційних заходів у сфері **освіти** (педагогічні, науково-педагогічні працівники, зокрема, із організаційно-розпорядчими функціями). Серед іншого, мають бути вирішені питання, до кого та який формат запровадження люстраційних заходів може бути обґрунтований та застосований, на кого можуть бути покладені ці завдання тощо;
- формат і процедури проведення люстраційних заходів щодо **суддів** і керівників апаратів судів, а також кандидатів на ці посади (наприклад, внесення змін до переліку підстав притягнення судді до дисциплінарної відповідальності відповідно до Закону³⁴ тощо);
- формат і процедури проведення люстраційних заходів щодо **членів виборчих комісій** усіх рівнів.

Перелік питань може бути доповнений з урахуванням опрацювання й деталізації пропозицій документа.

У підсумку будь-який обраний державою шлях до захисту демократичних і конституційних засад діяльності органів публічної влади та критично важливих для розвитку суспільства професійних спільнот на звільнених територіях має включати в себе **не лише проведення люстрації, а й комплекс інших заходів і реформ** у сферах освіти, культури, політики, економіки й майнових прав, правосуддя, децентралізації, свободи слова та розвитку незалежних медіа, підтримки розвитку громадянського суспільства на цих територіях тощо. Так само процес люстрації має відбуватися одночасно із заходами реабілітації жертв порушень з боку осіб, інституцій, щодо яких відбувається така люстрація. При цьому здійснення люстрації не повинно перетворитись у помсту: воно має стати одним із дієвих інструментів політики пам'яті, гаран-

34 Закон України «Про судоустрій і статус суддів». Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19/conv#n1136>

тією захисту демократичних інституцій в Україні і попередження загроз національній безпеці, сприяти відновленню мирного співіснування всіх громадян та ефективного, безпечного способу подолання наслідків війни через досягнення рівноваги в суспільстві.

Як люстрація може стати одним з інструментів подолання наслідків російської збройної агресії проти України? Аналітична записка. — Свиридова Д.; ред. Луньова О. — Київ, 2025. — 32 с.

