



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СУД З ПРАВ ЛЮДИНИ

П'ЯТА СЕКЦІЯ

СПРАВА «ПОЛЯХ ТА ІНШІ ПРОТИ УКРАЇНИ» (CASE OF POLYAKH AND OTHERS v. UKRAINE)

(Заяви № 58812/15 та 4 інші – див. перелік у додатку)

РІШЕННЯ

*У текст рішення 12 листопада 2019 року було внесено зміни
відповідно до Правила 81 Регламенту Суду*

СТРАСБУРГ

17 жовтня 2019 року

ОСТАТОЧНЕ

24.02.2020

*Це рішення набуло статусу остаточного відповідно до пункту 2 статті 44
Конвенції. Його текст може підлягати редакційним виправленням.*

У справі «Полях та інші проти України»

Європейський суд з прав людини (П'ята секція), засідаючи палатою, до складу якої увійшли:

Ангеліка Нуссбергер (*Angelika Nußberger*), Голова,
Габріеле Куцско-Штадльмайер (*Gabriele Kucsko-Stadlmayer*),
Ганна Юдківська (*Ganna Yudkivska*),
Андре Потоцький (*André Potocki*),
Йонко Грозев (*Yonko Grozev*),
Сіофра О'Лірі (*Siofra O'Leary*),
Лятіф Гусейнов (*Latif Hüseyinov*), судді

та Клаудія Вестердік (*Claudia Westerdiek*), Секретар секції,
після обговорення за зачиненими дверима 24 вересня 2019 року
постановляє таке рішення, що було ухвалено у той день:

ПРОЦЕДУРА

1. Справу було розпочато за п'ятьма заявами, поданими у різні дати, зазначені у таблиці в додатку, до Суду проти України на підставі статті 34 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) п'ятьма громадянами України, відомості про яких і дати народження зазначені у додатку.

2. Заявників представляли юристи, відомості про яких зазначені у додатку. Уряд України (далі – Уряд) представляв його Уповноважений, пан І. Ліщина.

3. Заявники стверджували, зокрема, що застосування до них обмежувальних заходів відповідно до Закону України «Про очищення влади» (люстрацію) порушило їхні права за статтею 8 Конвенції. Перші три заявники також скаржилися, що тривала неспроможність національних судів розглянути їхні позови щодо звільнення на підставі цього Закону порушила їхнє право на справедливий судовий розгляд упродовж розумного строку за статтею 6 Конвенції. Другий заявник також скаржився на відсутність у його розпорядженні ефективного засобу юридичного захисту у зв'язку з його скаргами.

4. 30 травня 2017 року про перші три заяви було повідомлено Уряд.

5. 14 листопада 2018 року Уряд було повідомлено про зазначені скарги четвертого та п'ятого заявників за статтею 8 Конвенції, а решту скарг у цих двох заявах було визнано неприйнятними відповідно до пункту 3 Правила 54 Регламенту Суду.

ФАКТИ

I. ОБСТАВИНИ СПРАВИ

А. Довідкова інформація щодо подій в Україні у 2010 – 2014 роках

6. 07 лютого 2010 року Віктора Януковича обрали Президентом України. Бюро Організації з безпеки і співробітництва в Європі (далі – ОБСЄ) з демократичних інститутів і прав людини загалом позитивно оцінило виборчий процес (див. пункт 110).

7. 25 лютого 2010 року Президент Янукович вступив на пост.

8. 30 вересня 2010 року Конституційний Суд України ухвалив Рішення, яким визнав неконституційними зміни, внесені до Конституції України у 2004 році, які значно скоротили повноваження Президента та діяли з 2005 року до ухвалення Рішення Конституційного Суду України. Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія) розкритикувала Рішення та його наслідки для конституційного ладу України (див. пункт 106). На практиці це Рішення призвело до збільшення конституційних повноважень Президента у порівнянні з тим, якими вони були на момент проведення президентських виборів.

9. Низка міжнародних спостерігачів висловила занепокоєння стосовно того, що вони вважали вибірковим переслідуванням політичних опонентів Президента Януковича, яке розпочалося у листопаді 2010 року, коли було призначено нового Генерального прокурора України. Ці матеріали узагальнені в рішеннях Суду у справах «Луценко проти України» (*Lutsenko v. Ukraine*), заява № 6492/11, пункти 46 і 47, від 03 липня 2012 року) та «Тимошенко проти України» (*Tymoshenko v. Ukraine*), заява № 49872/11, пункти 187 і 188, від 30 квітня 2013 року), а також у пунктах 112 і 113.

10. У 2012 році Комісар Ради Європи з прав людини висловив серйозне занепокоєння щодо тверджень про політичний тиск на судову владу в Україні (див. відповідну доповідь у рішенні у справі «Олександр Волков проти України» (*Oleksandr Volkov v. Ukraine*), заява № 21722/11, пункт 80, ЄСПЛ 2013).

11. Міжнародні спостерігачі, а саме ОБСЄ, вважали, що парламентські вибори в Україні у 2012 році не відповідали міжнародним стандартам, зокрема через втручання уряду у виборчий процес, і були кроком назад у порівнянні із загальнонаціональними виборами 2010 року (див. пункти 111 і 112).

12. Президентство Януковича закінчилося в результаті акцій протесту, відомих як «Євромайдан», які відбувалися у період

з листопада 2013 року до 22 лютого 2014 року. Події, що відбувалися під час цих акцій протесту, є предметом розгляду декількох інших заяв до Суду.

13. У звіті Міжнародної дорадчої групи (далі – МДГ), органу створеного Генеральним Секретарем Ради Європи для оцінки ефективності проведених українськими органами влади розслідувань подій під час Євромайдану у період з листопада 2013 року до лютого 2014 року та подій у м. Одеса у квітні 2014 року, події Євромайдану узагальнено так:

«1. Наприкінці листопада 2013 року, після прийняття українською владою рішення не підписувати довгоочікувану Угоду про асоціацію між Україною та ЄС, у Києві відбулися проєвропейські та антиурядові акції протесту. Подальші спроби української влади розігнати ці акції протесту призвели до збільшення числа їхніх учасників, активізації протидії та розширення географії їх присутності. У період з листопада 2013 року по лютий 2014 року відбулась низка сутичок, які призвели до загибелі більше 100 осіб та поранення більше 1000 (цивільних та правоохоронців), а також до зникнення без вісти деяких осіб. Конфлікт між українською владою та учасниками акцій протесту «Євромайдан» закінчився наприкінці лютого 2014 року, коли декілька високопосадовців (включно з Президентом Януковичем) втекли чи подали у відставку, а уряд було змінено» (Звіт Міжнародної дорадчої групи про проведення нагляду за розслідуванням подій у м. Одеса 02 травня 2014 року)

14. Законом України від 21 лютого 2014 року № 742-VII Верховна Рада України постановила про відновлення дії Конституції України у редакції 2004 року.

15. 22 лютого 2014 року Постановою № 757-VII Верховна Рада України встановила, що пан Янукович у неконституційний спосіб самоусунувся від здійснення президентських повноважень. Вона призначила позачергові вибори Президента України, які відбулися 25 травня 2014 року.

В. Трудовий стаж заявників у відповідний період

16. Заявники є державними службовцями, які до звільнення відповідно до Закону України «Про очищення влади» (люстрацію) 2014 року (далі – Законом «Про очищення влади»), обіймали певні посади державної служби.

17. До роботи у Чернігівській обласній прокуратурі перший заявник розпочинав свою кар'єру як слідчий, потім працював районним прокурором у Чернігівській області. У незазначену дату в або до 2005 року його перевели до Генеральної прокуратури України (далі – ГПУ). Потім він обіймав посади:

(і) заступника начальника управління організації роботи з документами ГПУ з 21 січня 2012 року до 16 липня 2014 року та

(ii) начальника управління організації роботи з документами ГПУ з 16 липня 2014 року до 23 жовтня 2014 року.

18. Другий заявник обіймав такі посади:

(i) заступника начальника управління податкової міліції, начальника слідчого відділу податкової міліції Державної податкової адміністрації у Миколаївській області з 03 лютого 2009 року до 08 травня 2013 року,

(ii) начальника слідчого управління фінансових розслідувань Головного управління Міністерства доходів і зборів України в області з 08 травня 2013 року до 29 липня 2013 року та

(iii) першого заступника начальника слідчого управління фінансових розслідувань Головного управління Міністерства доходів і зборів України в області з 29 липня 2013 року до 29 жовтня 2014 року.

19. Вбачається, що зміни у назвах посад другого заявника у 2013 – 2014 роках були пов'язані із загальною реорганізацією Державної податкової служби України, яка до 2012 року була незалежним органом. Того року вона була об'єднана з Державною митною службою України з метою створення Міністерства доходів і зборів України. Можливо, аналогічні зміни відбулись і в назві посади, яку у той самий період обіймав четвертий заявник (див. далі).

20. Третій заявник у період з 19 грудня 2002 року до 23 жовтня 2014 року обіймав посаду заступника прокурора Чернігівської області.

21. Четвертий заявник у період з 26 квітня 2006 року до 25 березня 2015 року обіймав посаду начальника Державної податкової інспекції України у місті Яремче.

22. 27 липня 2006 року та 11 вересня 2008 року Державна податкова адміністрація України оголосила четвертому заявнику догани «за неналежну організацію роботи та контролю», що призвело до невиконання завдань зі збору податків у першому півріччі 2006 та 2008 років відповідно.

23. П'ятий заявник у 1990 – 1991 роках обіймав посаду другого секретаря районного комітету Комуністичної партії Української Радянської Соціалістичної Республіки (далі – Українська РСР)

З 16 березня 2010 року до 21 липня 2015 року він обіймав посаду заступника начальника управління агропромислового розвитку Олександрівської районної державної адміністрації.

С. Звільнення заявників відповідно до Закону «Про очищення влади»

24. Закон «Про очищення влади» набув чинності 16 жовтня 2014 року. Він передбачав звільнення осіб, які, як заявники: (i) обіймали певні посади державної служби у період з 25 лютого 2010 року до 22 лютого 2014 року (далі – правило одного року) чи у

Комуністичній партії Української РСР до 1991 року або (ii) не подали заяви про застосування до них заборон, як це вимагалось Законом «Про очищення влади», та забороняв їм обіймати посади державної служби та певні інші посади протягом десяти років (див. пункти 73, 74, підпункт (iii) пункту 75 і пункт 77).

25. Відповідно до Закону «Про очищення влади» відомості про заявників було опубліковано в Єдиному державному реєстрі осіб, щодо яких застосовано положення Закону «Про очищення влади» – загальнодоступній онлайн базі даних, яка ведеться Міністерством юстиції України (див. пункт 78)¹.

26. Відповідні конкретні обставини щодо звільнення заявників наведено далі.

1. Перші три заявники

27. У жовтні 2014 року на підставі відомостей про трудовий стаж (див. пункти 18 – 20) перших трьох заявників було звільнено відповідно до Закону «Про очищення влади».

2. Четвертий заявник

28. 01 березня 2014 року Кабінет Міністрів України постановив ліквідувати Міністерство доходів і зборів України та знову створити окремі Державну податкову службу України та Державну митну службу України.

29. 16 січня 2015 року заявника було попереджено, що його буде звільнено у зв'язку з ліквідацією Міністерства (див. пункт 28).

30. 24 лютого 2015 року Державна фіскальна служба України наказала розпочати процес подання заяв і проведення перевірки відповідно до Закону «Про очищення влади» (див. пункт 77) щодо керівників і заступників керівників територіальних органів Міністерства (яке все ще перебувало у процесі ліквідації). Згідно з графіком проведення перевірки в Івано-Франківській області її було розпочато 12 березня 2015 року. Відповідно до Закону «Про очищення влади» посадові особи, щодо яких здійснювалась перевірка, повинні були протягом десяти днів, до 22 березня 2015 року, подати заяву, повідомивши, чи вважали вони, що до них застосувався Закон «Про очищення влади».

31. 07 березня 2015 року заявник отримав листа від свого роботодавця, яким його було поінформовано, що він мав подати заяву про проведення перевірки, передбаченої Законом «Про очищення влади».

1. Доступний за посиланням: <https://lustration.minjust.gov.ua/register>

32. Під час проведення перевірки заявник перебував на лікарняному. Згідно з його твердженнями він перебував у лікарні з 10 до 25 березня 2015 року.

33. 25 жовтня 2015 року керівник заявника звільнив його. У відповідному наказі містилося загальне посилання на Закон «Про очищення влади», а не на які-небудь його конкретні положення.

34. 26 березня 2015 року заявник подав заяву про проведення перевірки, передбаченої Законом «Про очищення влади». Вочевидь, у ній містилося твердження, що Законом «Про очищення влади» до нього не застосовувався.

3. П'ятий заявник

35. 17 липня 2015 року у рамках перевірки, передбаченої Законом «Про очищення влади», заявник подав заяву, повідомивши, що у 1990 – 1991 роках він обіймав посаду другого секретаря районного комітету Комуністичної партії Української РСР. У зв'язку з цим 21 липня 2015 року його було звільнено відповідно до Закону «Про очищення влади» (див. підпункт (iii) пункту 75).

D. Провадження у національних адміністративних судах

1. Перший заявник

36. 13 листопада 2014 року перший заявник подав до Окружного адміністративного суду міста Києва позов проти ГПУ, вимагаючи поновлення на посаді. Зокрема, він стверджував, що його звільнення відповідно до Закону «Про очищення влади» суперечило положенням Конституції України, якими заборонялася зворотна дія законів, та проголошувалося, що відповідальність мала бути індивідуальною (див. підпункти (vii) та (viii) пункту 71). Звільнення також суперечило принципам люстрації, закріпленим Парламентською Асамблеєю Ради Європи у Резолюції від 27 червня 1996 року № 1096 «Про заходи, спрямовані на ліквідацію спадку колишніх комуністичних тоталітарних режимів», і пов'язаним з цим Керівними принципами (далі – Резолюція ПАРЕ та Керівні принципи ПАРЕ відповідно, див. пункти 104 і 105).

Заявник також стверджував, що Закон «Про очищення влади» не відповідав вимогам «якості закону» відповідно до Конвенції і суперечив статтям 6, 8 і 14 Конвенції та статті 1 Протоколу № 12 до Конвенції. Він послався на рішення Суду щодо посткомуністичної люстрації: «Сідабрас і Дžiaутас проти Литви» (*Sidabras and Džiautas v. Lithuania*), заяви № 55480/00 і № 59330/00, ЄСПЛ 2004-VIII); «Турек проти Словаччини» (*Turek v. Slovakia*), заява № 57986/00, ЄСПЛ 2006-II (витяги); «Матйек проти Польщі» (*Matyjek v. Poland*),

заява № 38184/03, від 24 квітня 2007 року); «Бобек проти Польщі» (*Bobek v. Poland*), заява № 68761/01, від 17 липня 2007 року) та «Любох проти Польщі» (*Luboch v. Poland*), заява № 37469/05, від 15 січня 2008 року). Насамкінець, заявник стверджував, що не сприяв «узурпації влади» колишнім Президентом України Віктором Януковичем (термін, використаний у Законі «Про очищення влади», див. пункт 72) або порушенням прав людини. Він також заперечував проти внесення відомостей про нього до Єдиного державного реєстру осіб, щодо яких застосовано положення Закону «Про очищення влади».

37. 17 листопада 2014 року Окружний адміністративний суд міста Києва відкрив провадження у справі заявника.

38. 20 січня 2015 року суд провів засідання, під час якого заслухав думки сторін стосовно можливості звернення до Верховного Суду України для вирішення питання про внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності Закону «Про очищення влади» та зупинення провадження до розгляду питання Верховним Судом України. Ані заявник, ані відповідач не заперечували. Наприкінці засідання суд передав це питання до Верховного Суду України та зупинив провадження.

39. 05 січня 2015 року перший заявник звернувся до Міністерства юстиції України зі скаргою на застосування до нього Закону «Про очищення влади». 11 лютого 2015 року Міністерство відповіло, що дія Закону розповсюджувалася без обмежень на всі категорії зазначених у ньому посадових осіб, а організація проведення відповідних передбачених Законом перевірок покладалася на керівників, до повноважень яких належало звільнення з посад відповідних осіб.

40. Перший заявник неодноразово звертався до Конституційного Суду України, щоб дізнатися про перебіг провадження щодо Закону «Про очищення влади». Його інформували, що провадження тривало.

2. Другий заявник

41. 28 листопада 2014 року другий заявник оскаржив його звільнення в Окружному адміністративному суді міста Києва, вимагаючи поновлення на посаді та відшкодування втраченої заробітної плати.

42. 19 грудня 2014 року суд за клопотанням другого заявника вирішив звернутися до Верховного Суду України для розгляду питання стосовно внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності положень Закону «Про очищення влади» та зупинив провадження у справі до розгляду питання Верховним Судом України.

3. Третій заявник

43. 24 жовтня 2014 року третій заявник звернувся до Чернігівського окружного адміністративного суду з позовом проти ГПУ, вимагаючи поновлення на посаді та відшкодування втраченої заробітної плати. Зокрема, він стверджував, що його звільнення відповідно до Закону «Про очищення влади» суперечило положенням Конституції України, якими заборонялася зворотна дія законів та проголошувалося, що відповідальність мала бути індивідуальною (див. підпункти (vii) та (viii) пункту 71). Він не сприяв «узурпації влади» колишнім Президентом України Віктором Януковичем або порушенням прав людини.

44. 18 грудня 2014 року третій заявник подав клопотання про зупинення провадження у його справі до розгляду Конституційним Судом України конституційного подання Верховного Суду України (див. пункт 60).

45. Того ж дня суд задовольнив це клопотання.

46. 20 лютого 2015 року за результатами проведеного ГПУ службового розслідування було встановлено, що працівники прокуратури Чернігівської області були причетні до «несправедливого переслідування громадян за участь у законних акціях протесту». Цьому сприяла «відсутність дієвого контролю» з боку колишніх керівників прокуратури області, зокрема третього заявника.

47. 15 грудня 2015 року третій заявник, посиляючись на затримку у розгляді питання Конституційним Судом України, подав клопотання про поновлення провадження.

48. 24 грудня 2015 року адміністративний суд залишив клопотання заявника без задоволення на тій підставі, що провадження у Конституційному Суді України тривало, а тому обставини, які призвели до зупинення провадження, не відпали (див. відповідні положення законодавства у пункті 89).

4. Четвертий заявник

49. Четвертий заявник подав позов до адміністративних судів, вимагаючи поновлення на посаді. Він стверджував, що:

(i) його звільнення суперечило національному законодавству, оскільки його було звільнено, коли він перебував на лікарняному (частина третя статті 40 Кодексу законів про працю України передбачає, що роботодавець не може розірвати трудовий договір у період перебування працівника у відпустці, у тому числі у період його тимчасової непрацездатності тривалістю до чотирьох місяців);

(ii) насправді він подав необхідну заяву після виходу з лікарняного;

(iii) Закон «Про очищення влади» суперечив Резолюції ПАРЕ та Керівним принципам ПАРЕ (див. пункти 104 і 105), а також рішенням Суду у справі «Адамсонс проти Латвії» (*Adamsons v. Latvia*), заява № 3669/03, пункт 116, від 24 червня 2008 року), оскільки ним передбачалася система колективної, а не індивідуальної відповідальності, і він був занадто загальним з цього погляду;

(iv) Закон «Про очищення влади» суперечив положенням Конституції України, які гарантують принцип індивідуальної відповідальності та презумпцію невинуватості (див. пункт 71).

50. 12 травня 2015 року Івано-Франківський окружний адміністративний суд відмовив у задоволенні позову четвертого заявника. Суд встановив, що з огляду на займану заявником посаду він був зобов'язаний подати заяву про проведення перевірки відповідно до Закону «Про очищення влади». Незважаючи на перебування на лікарняному він був поінформований про цей обов'язок. Закон «Про очищення влади» був *lex specialis* щодо Кодексу законів про працю України, на який посилався четвертий заявник, і не містив жодних обмежень щодо звільнення у період тимчасової непрацездатності. Щодо посилань четвертого заявника на Конституцію України, то жодного Рішення Конституційного Суду України про визнання положень Закону «Про очищення влади» неконституційними прийнято не було.

51. У поданих згодом апеляційній та касаційній скаргах четвертий заявник повторив по суті ті самі аргументи. Він також додав, що хоча Закон «Про очищення влади» не було визнано неконституційним, він мав застосовуватися відповідно до конституційних принципів індивідуальної відповідальності та презумпції невинуватості.

52. У вересні 2015 року та 24 січня 2018 року Львівський апеляційний адміністративний суд і Верховний Суд відповідно залишили без змін постанову суду першої інстанції, значною мірою, підтримавши його обґрунтування.

5. П'ятий заявник

53. П'ятий заявник подав позов до адміністративних судів, вимагаючи поновлення на посаді. Він стверджував, *inter alia*, що застосування до нього Закону «Про очищення влади» суперечило затвердженому у Резолюції ПАРЕ принципам, зокрема, з огляду на необхідність врахування індивідуальної, а не колективної вини, презумпції невинуватості та процесуальним гарантіям, а також конституційним принципам, які гарантують рівність, індивідуальний характер правової відповідальності, право на працю та право на рівний доступ до державної служби (див. пункти 71 і 104). Він також стверджував, що його звільнення суперечило положенням Кодексу

законів про працю України, оскільки на момент подій він перебував у відпустці.

54. 07 лютого 2018 року Донецький окружний адміністративний суд відмовив у задоволенні позову. Він обґрунтував це тим, що з огляду на неоскарження заявником застосовування до нього положення Закону «Про очищення влади» стосовно колишніх членів Комуністичної партії, та відсутність Рішення Конституційного Суду України щодо неконституційності положень Закону «Про очищення влади», підстав для визнання звільнення незаконним не було. Суд також відхилив аргумент п'ятого заявника щодо незаконності його звільнення у зв'язку з його перебуванням у відпустці на момент подій.

55. П'ятий заявник подав апеляційну скаргу. Окрім своїх попередніх аргументів він також послався на Проміжний висновок Венеціанської комісії щодо Закону «Про очищення влади» (див. пункт 32 Висновку у пункті 107), в якому було зазначено, що партійна приналежність, політичні та ідеологічні причини не повинні використовуватися як підстави для люстраційних заходів, а також на її Остаточний висновок щодо Закону «Про очищення влади» (див. пункти 69 і 70 Висновку у пункті 108), в якому було висловлено сумніви щодо виправданості застосування люстрації до осіб, причетних до комуністичного режиму, з огляду на сплив значного періоду часу після його падіння. Він також стверджував, що його звільнення суперечило положенню Керівних принципів ПАРЄ, яке передбачало, що ніхто не може «бути предметом люстрації виключно через членство або діяльність у будь-якій організації, яка була законною на момент такого членства або діяльності» (див. підпункт «і» у пункті 105), а також вказав на проміжний висновок Венеціанської комісії щодо Закону «Про очищення влади» (див. пункти 63 і 64 Висновку у пункті 107), в якому було зазначено, що Закон «Про очищення влади» суперечив цьому принципу.

56. Згідно з твердженнями п'ятого заявника у згаданому рішенні Суду у справі «Адамсонс проти Латвії» (*Ādamsons v. Latvia*) було встановлено принцип, що для того, аби люстраційні заходи відповідали Конвенції, мала враховуватися особиста поведінка заявника. У його справі цього зроблено не було. Посилаючись на згадане рішення Суду у справі «Матиск проти Польщі» (*Matyjek v. Poland*), заявник стверджував, що передбачені Законом «Про очищення влади» заходи становили кримінальне переслідування у розумінні Конвенції, проте його дії було «криміналізовано» ретроспективно, що суперечило, зокрема конституційному принципу незворотної дії законів. До того ж він не мав необхідних «кримінальних» процесуальних гарантій під час люстраційної процедури.

57. Остаточною постановою від 25 квітня 2018 року Донецький апеляційний адміністративний суд залишив без змін рішення суду першої інстанції, підтримавши його обґрунтування. Він також вказав на відсутність рішення Суду, яким би було встановлено порушення у зв'язку із застосуванням заходів, передбачених Законом «Про очищення влади», та що посилання на практику ЄСПЛ щодо інших країн не мало безпосереднього стосунку до справи, оскільки фактологічні обставини у цих справах відрізнялися. Висновки Венеціанської комісії не носили обов'язкового характеру.

58. Суди зазначили, що оскільки на момент подій Конституційний Суд України не ухвалив Рішення, яким би визнав положення Закону «Про очищення влади» неконституційними, його положення були чинними та були застосовані до заявника законно.

59. 30 травня 2018 року колегія у складі трьох суддів Верховного Суду відмовила у відкритті касаційного провадження за касаційною скаргою п'ятого заявника, оскільки касаційна скарга не могла бути подана у справах щодо звільнення державних службовців, окрім справ, які мали виняткове значення, якого справа п'ятого заявника не мала.

Е. Проведення у Конституційному Суді України

60. 17 листопада 2014 року Верховний Суд України звернувся з поданням щодо конституційності положень Закону «Про очищення влади» стосовно членів Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, високопосадовців Державної судової адміністрації України, суддів, які брали участь у провадженнях щодо протестувальників «Євромайдану» та осіб, визнаних «політичними в'язнями» (пункт 6 частини першої статті 3, пункти 2 і 13 частини другої статті 3, а також частина третя статті 3 Закону «Про очищення влади», див. пункт 73 і підпункти (і) та (ii) пункту 75). Верховний Суд України стверджував, що зазначені положення суперечили окремим положенням Конституції України, зокрема тим, які гарантують верховенство права, індивідуальну відповідальність і незалежність суддів (див. пункт 71).

61. 20 січня 2015 року сорок сім народних депутатів звернулися з поданням щодо конституційності положень Закону «Про очищення влади», якими передбачалося звільнення та заборона доступу до державної служби на підставі того, що особа обіймала певну посаду у певній період часу, окрім випадків, коли такі заборони було накладено за рішенням суду, яким встановлювалося вчинення правопорушення конкретною особою (частини третя і шоста статті 1 та частини перша – четверта і восьма статті 3 Закону).

Вони стверджували, що відповідні положення суперечили, зокрема, конституційним принципам верховенства права, у тому числі

принципу юридичної визначеності та законності, рівності, праву на доступ до державної служби, праву на працю, праву на повагу до людської гідності, презумпцію невинуватості, принципам індивідуального характеру відповідальності та незворотності дії законів у часі (див. пункт 71).

Суть їхнього аргументу полягала в тому, що Закон, по суті, притягував до відповідальності посадових осіб за певні дії, які не були протиправними на момент їхнього вчинення, скоріше на підставі колективної, а не індивідуальної оцінки їхньої вини, без належного судового розгляду.

З метою обґрунтування цих аргументів депутати посилалися, *inter alia*, на:

(i) принципи люстрації, схвалені Резолюцією ПАРЄ (див. пункт 104);

(ii) практику Суду, зокрема, згадані рішення у справах «Матієк проти Польщі» (*Matyjek v. Poland*) та «Адамсонс проти Латвії» (*Adamsons v. Latvia*); та

(iii) проміжний висновок Венеціанської комісії щодо Закону «Про очищення влади» (див. пункт 107).

62. Верховний Суд України та народні депутати просили Конституційний Суд України невідкладно прийняти до провадження їхні подання та розглянути їх протягом місяця, як це вимагалось Законом України «Про Конституційний Суд України» (див. пункт 80).

63. 16 березня 2015 року Верховний Суд України звернувся з іще одним поданням щодо конституційності положень Закону «Про очищення влади», які передбачали звільнення та застосування десятирічної заборони на доступ до державної служби правоохоронців і посадових осіб органів місцевого самоврядування, які обіймали посади упродовж одного року або у період «Євромайдану» (див. частина третя статті 1, пункти 7 – 9 частини першої статті 3 та пункт 4 частини другої статті 3 Закону «Про очищення влади» у пунктах 73 і 74).

Верховний Суд України просив Конституційний Суд України розглянути, чи відповідали зазначені положення конституційним принципам, які гарантували, зокрема, право на доступ до державної служби, незворотність дії законів у часі, індивідуальний характер відповідальності та презумпцію невинуватості.

Верховний Суд України зазначив, що передав це питання на розгляд Конституційного Суду України за ініціативою судів нижчих інстанцій, у 133 справах, у тому числі Окружного адміністративного суду міста Києва та Вищого адміністративного суду України.

64. 12 лютого, 18 та 31 березня 2015 року відповідно за згаданими поданнями колеґії суддів Конституційного Суду України винесли

ухвали про відкриття конституційного провадження та 01 квітня 2015 року об'єднали ці провадження.

65. 25 грудня 2015 року Верховний Суд України звернувся до Конституційного Суду України з третім поданням з проханням розглянути питання, чи відповідали положення Закону «Про очищення влади» щодо звільнення посадових осіб і десятирічної заборони на зайняття ними посад державної служби через неподання передбаченої Законом заяви конституційним принципам, які гарантують право на доступ до державної служби, індивідуальний характер відповідальності та презумпцію невинуватості.

66. 10 лютого 2016 року колегія суддів Конституційного Суду України відкрила провадження за третім поданням Верховного Суду України.

67. 22 березня 2016 року Конституційний Суд України провів відкрите засідання у справі. Наприкінці засідання суд видалився до нарадчої кімнати².

68. 06 липня 2017 року Конституційний Суд України об'єднав усі справи в одне провадження.

69. Згідно з наданою Урядом інформацією Конституційний Суд України розглядав справу на закритих пленарних засіданнях 06 квітня, 02 та 10 червня, 05 липня, 27 жовтня 2016 року, 31 січня, 21 квітня, 06 липня та 06 вересня 2017 року, 31 січня і 28 листопада 2018 року та 14 травня 2019 року³.

70. Провадження у Конституційному Суді України триває.

II. ВІДПОВІДНЕ НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО ТА ПРАКТИКА

A. Конституція України

71. Конституція України 1996 року встановлює таке:

(i) принцип верховенства права, у тому числі найвищу юридичну силу Конституції України над звичайним законодавством (стаття 8);

(ii) принцип неможливості звуження прав, відповідно до якого «при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод» (стаття 22);

(iii) рівність незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального

2. Інформація, опублікована прес-службою Конституційного Суду України, доступна за посиланням: <http://www.ccu.gov.ua/novyna/konstytuciynyy-sud-ukrayiny-zavershyv-usne-sluhannya-spravy-shchodo-konstytucynosti-okremykh>

3. <http://www.ccu.gov.ua/publikaciya/poryadok-denny-zasidan-konstytuciynogo-sudu-ukrayiny-na-14-16-travnya-2019-r>

походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак (стаття 24);

(iv) право кожного на повагу до його гідності (стаття 28);

(v) рівне право доступу громадян до державної служби (стаття 38);

(vi) право на працю, що «включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується, та захист від незаконного звільнення» (стаття 43);

(vii) принцип незворотності дії в часі законів, окрім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи (стаття 58);

(viii) принцип індивідуальної (а не колективної) відповідальності, сформульований так: «юридична відповідальність особи має індивідуальний характер» (стаття 61). Те саме положення також передбачає принцип *non bis in idem*: «Ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення.»;

(ix) принцип презумпції невинуватості у тому сенсі, що «особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду» (стаття 62);

(x) конституційні права можуть бути обмежені лише у випадках, передбачених Конституцією України (стаття 64);

(xi) принцип незалежності суддів, які можуть бути звільнені лише на підставах, чітко визначених Конституцією України, таких як закінчення строку їхнього призначення або обрання, неспроможність виконувати повноваження за станом здоров'я тощо (стаття 126);

(xii) несумісність посади судді з певною діяльністю, визначеною у статті 127 Конституції України, яка передбачає, що «судді не можуть належати до політичних партій, профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати представницький мандат, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької чи творчої.»

В. Закон України «Про очищення влади (люстрацію)» у редакції 2014 року (далі – Закон «Про очищення влади»)»

1. Визначення та принципи

72. Стаття 1 Закону «Про очищення влади» визначає цілі та принципи Закону так:

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

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

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

*2. Категорії осіб, до яких застосовуються обмежувальні заходи:
правило одного року та правило періоду «Євромайдану»*

73. Закон передбачає звільнення певних категорій осіб з їхніх посад державної служби. До них відносяться особи, які (а) не менше одного року у період з 25 лютого 2010 року до 22 лютого 2014 року (далі – однорічний період) або (б) у будь-який період часу з 21 листопада 2013 року до 22 лютого 2014 року (далі – період «Євромайдану») обіймали такі посади:

(і) керівників, заступників керівників самостійних структурних підрозділів певних центральних або обласних правоохоронних органів: Генеральної прокуратури України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Міністерства внутрішніх справ України (поліція), органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову та митну політику, податкової міліції;

(ii) голів та заступників голів обласної державної адміністрації, голови районної державної адміністрації;

(iii) членів Вищої ради юстиції, членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Голови Державної судової адміністрації України та його заступників;

(iv) Президента України, Прем'єр-міністра України, членів Уряду та керівників центральних органів виконавчої влади;

(v) Секретаря Ради національної безпеки і оборони України та його заступника, глави Адміністрації Президента України, Керівника Секретаріату Кабінету Міністрів України;

(vi) начальників штабів Збройних сил України та їхніх заступників;

(vii) членів незалежних національних комісій, що здійснюють відповідно державне регулювання природних монополій, державне регулювання у сферах зв'язку та інформатизації, ринків цінних паперів і фінансових послуг; та

(viii) керівників державних, у тому числі казенних, підприємств оборонно-промислового комплексу, а також державних підприємств,

що належать до сфери управління суб'єкта надання адміністративних послуг (частина третя статті 1, частини перша та друга статті 3 Закону «Про очищення влади»).

3. Десятирічна та п'ятирічна заборони

74. Потім до особи, звільненої з будь-якої із зазначених посад на підставі наведених причин, застосовувалася заборона протягом десяти років з дня набрання чинності Законом, тобто до 16 жовтня 2024 року, обіймати позиції посадових і службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування або керівників державних підприємств оборонно-промислового комплексу, а також державних підприємств, що належать до сфери управління суб'єкта надання адміністративних послуг (частина друга та пункт 3 частини першої Закону «Про очищення влади») (далі – десятирічна заборона).

75. Закон також передбачає звільнення та заборону доступу до посад державної служби деяких інших категорій державних службовців. Для певних категорій підстави застосування Закону мають бути встановлені рішенням суду, з огляду на особисті дії державного службовця, а не на зайняття ним певних посад. Для цих категорій п'ятирічна заборона має обчислюватися з дня набрання чинності відповідним рішенням суду (далі – п'ятирічна заборона):

(i) працівники правоохоронних органів, прокурори та судді, які брали участь у провадженнях щодо протестувальників «Євромайдану», якщо цих протестувальників у подальшому було звільнено від відповідальності відповідно до Законів України від 29 січня та 21 лютого 2014 року (пункти 9 – 13 частини другої статті 3 та частина третя статті 1) – десятирічна заборона;

(ii) працівники правоохоронних органів, прокурори та судді, які брали участь у провадженнях щодо сорока двох осіб, спеціально визначених як «політичні в'язні» та реабілітованих Законом України від 27 лютого 2014 року (частина третя статті 3 та частина четверта статті 1) – п'ятирічна заборона;

(iii) колишні високопосадовці Комуністичної партії Радянського Союзу або її філії в Українській Радянській Соціалістичній Республіці (далі – Українська РСР), починаючи від секретаря районного комітету і вище; колишні високопосадовці центрального комітету Комуністичного союзу молоді (комсомол) в Українській РСР, починаючи від секретаря і вище; штатні працівники чи негласні агенти КДБ, Головного розвідувального управління Радянського Союзу (ГРУ), випускники вищих навчальних закладів КДБ (крім найнятих ними осіб технічних спеціальностей) (частина четверта статті 3) – десятирічна заборона;

(iv) будь-які посадові та службові особи органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які обіймаючи відповідну посаду у

період з 25 лютого 2010 року до 22 лютого 2014 року, здійснювали заходи, спрямовані на узурпацію влади Президентом України Віктором Януковичем, підбив основ національної безпеки, оборони чи територіальної цілісності України, що спричинило порушення прав і свобод людини, якщо це було встановлено рішенням суду, яке набрало законної сили (частина п'ята статті 3) – п'ятирічна заборона;

(v) будь-які посадові та службові особи органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які у період «Євромайдану» своїми рішеннями перешкоджали реалізації права на зібрання або завдали шкоди життю, здоров'ю або майну фізичних осіб, якщо це було встановлено рішенням суду, яке набрало законної сили (частина шоста статті 3) – п'ятирічна заборона;

(vi) будь-які посадові та службові особи, які (а) співпрацювали із спецслужбами інших держав; (б) підривали основи національної безпеки, оборони чи територіальної цілісності України; (с) закликали публічно до порушення територіальної цілісності та суверенітету України; (д) розпалювали міжнаціональну ворожнечу; або (е) призвели до порушення прав людини та основоположних свобод, визнаних рішенням Європейського суду з прав людини (частина сьома статті 3) – п'ятирічна заборона;

(vii) особи, декларації яких було визнано недостовірними або активи яких, набуті за час перебування на посадах державної служби, перевищували дохід, отриманий із законних джерел (частина восьма статті 3) – десятирічна заборона.

76. До однієї і тієї самої особи може застосовуватися десятирічна та п'ятирічна заборони, якщо цього вимагають обставини (частина шоста статті 1 Закону «Про очищення влади»).

4. Процедура

77. Закон «Про очищення влади» вимагає від усіх посадових і службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування подавати своїм керівникам упродовж часу, встановленого відповідним органом державної влади заяву, в якій повідомляється, чи застосовуються до них які-небудь заборони, визначені Законом «Про очищення влади», та про згоду на проходження перевірки (частина перша статті 4 та пункти 1 – 10 частини першої статті 2). Після початку перевірки у відповідному органі державної влади усі, працюючі в ньому, державні службовці повинні подати заяву протягом десяти днів. Неподання заяви або подання заяви, в якій зазначено про застосування Закону «Про очищення влади», є підставами для звільнення (частина третя статті 4). Якщо державний службовець подає заяву про незастосування до нього Закону «Про очищення влади» відповідний орган проводить перевірку та складає висновок. Якщо за результатом перевірки встановлено, що

Закон «Про очищення влади» застосовується до посадової особи, то його керівник або звільняє його, або надсилає висновок до органу, до повноважень якого належить звільнення такої особи (частина чотирнадцята статті 5).

78. Відомості про осіб та посади, з яких їх було звільнено, а також період застосування до них заборони вносяться до Єдиного державного реєстру осіб, щодо яких застосовано положення Закону «Про очищення влади», загальнодоступної онлайн бази даних, яка ведеться Міністерством юстиції України (стаття 7).

С. Закон України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» у редакції 2014 року

79. 08 квітня 2014 року було прийнято Закон України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні», 11 квітня 2014 року він набрав чинності. Його Прикінцеві та перехідні положення передбачали, *inter alia*, що з дати набрання чинності законом припиняються повноваження всіх членів Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, голів усіх судів від вищих до місцевих, а також секретарів судових палат вищих судів і судових палат апеляційних судів. Закон передбачав проведення нових виборів на зазначені посади.

Д. Закон України «Про Конституційний Суд України» у редакціях 1996 та 2017 років

80. Стаття 57⁴ Закону України «Про Конституційний Суд України» у редакції 1996 року передбачала, що Конституційний Суд України мав розглядати конституційні подання протягом трьох місяців або, якщо суд визнавав подання невідкладним, протягом одного місяця. Цей період мав обчислюватися з дня прийняття ухвали про відкриття провадження у справі.

81. Стаття 75 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 року, який набрав чинності 03 серпня 2017 року, передбачає, що конституційне провадження має бути закінчено упродовж шести місяців з дати постановлення ухвали про відкриття такого провадження.

⁴ Виправлено 12 листопада 2019 року; текст був: «Стаття 56».

Е. Кодекс адміністративного судочинства України

1. Кодекс у редакціях 2005 року та 2017 року

82. Кодекс адміністративного судочинства України був прийнятий у 2005 році та повністю змінений Законом України від 03 жовтня 2017 року, який набрав чинності 15 грудня 2017 року. Більшість положень, які стосуються цієї справи, є такими самими. Проте у новій редакції 2017 року було внесено зміни до нумерації положень і формулювання частини з них. На момент зупинення адміністративними судами проваджень у справах заявників діяла редакція Кодексу 2005 року (зі змінами). У подальших пунктах спочатку будуть описані положення редакції 2005 року з посиланням на аналогічні положення нової редакції 2017 року (далі – Кодекс у редакції 2005 року та Кодекс у редакції 2017 року відповідно).

2. Роль Конституції України та практики ЄСПЛ в адміністративному судочинстві

83. Стаття 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» 2006 року передбачає, що суди при розгляді справ мають застосовувати положення Конвенції та Протоколів до неї, а також практику Суду як джерело права.

84. Стаття 19 Закону України «Про міжнародні договори України» 2004 року передбачає, що міжнародні договори є частиною національного законодавства та у разі суперечностей між ними мають вищу юридичну силу, ніж положення національного законодавства.

85. Частини перша та друга статті 8 Кодексу у редакції 2005 року передбачали, що суди керуються принципом верховенства права і повинні застосовувати цей принцип з урахуванням практики ЄСПЛ. Частина третя статті 8 передбачала, що позивачі мали право посилатися безпосередньо на положення Конституції України. Стаття 6 Кодексу у редакції 2017 року містить аналогічні норми.

86. Частина четверта статті 9 Кодексу у редакції 2005 року передбачала, що у разі невідповідності нормативно-правового акта Конституції України суд має застосовувати останню, а у разі суперечності між правовим актом, який має вищу юридичну силу та тим, що має меншу юридичну силу, суд застосовує акт, який має вищу юридичну силу. Частина третя статті 7 Кодексу у редакції 2017 року містить аналогічну норму.

87. Частина п'ята статті 9 Кодексу у редакції 2005 року передбачала, що у разі виникнення в суду сумніву щодо відповідності закону Конституції України суд звертається до Верховного Суду

України для вирішення питання стосовно внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності.

88. Частина четверта статті 7 Кодексу у редакції 2017 року стосовно того самого питання передбачає, що у випадку, якщо суд доходить висновку про неконституційність закону, він не застосовує такий закон, а повинен застосовувати безпосередньо норми Конституції України. У таких випадках після винесення рішення у справі суд повинен звернутися до Верховного Суду для вирішення питання стосовно внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності закону.

3. Зупинення провадження

89. Пункт 3 частини першої статті 156 Кодексу у редакції 2005 року передбачав, що суд зупиняє провадження у справі у разі неможливості розгляду цієї справи до вирішення іншої справи, що розглядається в порядку конституційного, адміністративного, цивільного, господарського чи кримінального судочинства. Провадження зупинялося до набрання законної сили судовим рішенням в іншій справі. Частина четверта статті 156 передбачала, що ухвала про зупинення провадження могла бути оскаржена. Провадження мало бути поновлено за клопотанням сторін або за ініціативою суду, якщо відпали обставини, які були підставою для зупинення провадження (частина п'ята статті 156).

90. Кодекс у редакції 2017 року містить дещо подібні норми стосовно зупинення та поновлення провадження (пункт 3 частини першої статті 236 та стаття 237 відповідно).

4. Строки оскарження

91. Частина третя статті 186 передбачає, що ухвали судів першої інстанції можуть бути оскаржені протягом п'яти днів з дня їхнього проголошення.

Г. Національна практика

1. Рішення Верховного Суду від 18 вересня 2018 року

92. Це було рішення Касаційного адміністративного суду від 18 вересня 2018 року у справі «І.С. проти Вищої ради правосуддя» (*I.S. v. the High Council of Justice*) (справа № 800/186/17).

Позивач, пан І. С., був суддею Верховного Суду. Він також був головою Вищої кваліфікаційної комісії суддів України з вересня 2010 року до 11 квітня 2014 року, коли його повноваження на цій посаді закінчилися з набранням чинності Законом України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» (див. пункт 79).

У квітні 2017 року у зв'язку з його колишнім членством у Вищій кваліфікаційній комісії суддів України Вища рада правосуддя (далі – ВРП) звільнила позивача з посади судді Верховного Суду відповідно до Закону «Про очищення влади» за правилами одного року та періоду «Євромайдану». Заявник звернувся зі скаргою до Вищого адміністративного суду України, який діяв як суд першої інстанції. Він стверджував, що рішення ВРП суперечило положенням Конституції України, в яких міститься вичерпний перелік випадків, коли суддя може бути звільнений, та вичерпний перелік діяльності, несумісної з посадою судді. Він також стверджував, що його звільнення відповідно до Закону України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні», а потім відповідно до Закону «Про очищення влади» порушили положення Конституції України, яким забороняється притягнення до юридичної відповідальності одного виду за те саме порушення двічі (див. пункт 71).

Відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» 2016 року Вищий адміністративний суд України припинив свою діяльність, а його функції було передано Касаційному адміністративному суду, який є частиною Верховного Суду. Касаційний адміністративний суд було створено на початку 2018 року.

Касаційний адміністративний суд задовольнив позов позивача і скасував рішення ВРП. Він встановив, що після порушення провадження щодо звільнення позивача відповідно до Закону «Про очищення влади» позивач поінформував ВРП, що хотів звільнитися за власним бажанням. Проте ВРП не задовольнила його заяву про відставку і натомість продовжила провадження щодо його звільнення відповідно до Закону «Про очищення влади» за менш сприятливих умов. Це було непропорційно, оскільки мета Закону «Про очищення влади» полягала у звільненні певних категорій державних службовців з їхніх посад, а не в їхньому покаранні, і ця мета могла бути досягнута шляхом задоволення заяви позивача про відставку.

Водночас касаційний суд відхилив аргументи позивача, які ґрунтувалися на положеннях Конституції щодо незворотності дії законів і забороні притягнення до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення двічі. Він дійшов висновку, що люстраційні заходи не були формою правової, зокрема кримінальної, відповідальності. Їхня мета полягала у відновленні довіри до органів державної влади, а не притягненні до відповідальності відповідних посадових осіб.

2. Практика, наведена Урядом

93. У своїх зауваженнях у цій справі Уряд навів декілька прикладів з національної практики (узагальнена у пунктах 94 – 100). Він надав додаткові посилання на практику (наведена у пунктах 101 і 102), які

демонстрували подальший розвиток національної практики, у своїх зауваженнях у групі справ «Богущкий та інші проти України» (*Bogutskyu and Others v. Ukraine*) (заява № 22699/16 та 4 інші), які також стосувалися процесу люстрації в Україні. Про ці заяви було повідомлено 14 березня 2018 року. Юрист, який представляє другого – п'ятого заявників у цій справі, також представляв більшість заявників у згаданій групі справ.

- (а) Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 22 червня 2017 року у справі № 826/1003/17 щодо звільнення посадової особи відповідно до положення Закону «Про очищення влади» про колишніх посадових осіб Комуністичної партії та працівників КДБ (частина четверта статті 3 Закону «Про очищення влади», див. підпункт (iii) пункту 75)

94. Суд скасував ухвалу Окружного адміністративного суду міста Києва від 17 червня 2017 року про зупинення провадження у справі до ухвалення рішення Конституційним Судом України щодо конституційності Закону «Про очищення влади» та направив справу на розгляд по суті. Апеляційний суд підкреслив, що Закон «Про очищення влади» був застосовним до справи та залишався чинним на час подій. Конституція України передбачала, що закони, визнані неконституційними, втрачають чинність з дати ухвалення Рішення Конституційного Суду України. Апеляційний суд дійшов висновку, що жодне Рішення Конституційного Суду України у справі щодо конституційності Закону «Про очищення влади» не вплине на справу позивача.

- (б) Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 20 січня 2017 року у справі № 826/3328/16 щодо звільнення заступника районного прокурора відповідно до положення Закону «Про очищення влади», застосовного до посадових осіб, які обіймали відповідні посади у період «Євромайдану» (див. пункт 74)

95. Адміністративний суд задовольнив позов позивача та скасував рішення прокуратури про застосування до нього положень Закону «Про очищення влади». Він встановив, що на момент ухвалення оскаржуваного рішення позивач був мобілізований до Збройних Сил України та брав участь у бойових діях у Донецькій та Луганській областях, а тому був захищений положенням Кодексу законів про працю України, яким заборонялося звільнення осіб, як проходили військову службу. Крім того, суд встановив, що оскаржуване рішення було прийнято з порушенням ухвали місцевого суду Донецької області про тимчасову заборону звільнення позивача під час проходження ним служби у Збройних Силах України.

18 квітня 2017 року Київський адміністративний апеляційний суд залишив постанову Окружного адміністративного суду без змін.

- (с) **Постанови Львівського окружного адміністративного суду від 21 лютого 2017 року та 26 квітня 2017 року у справі № 813/1030/15 щодо звільнення працівників поліції.**

96. Позивача, працівника Державної автомобільної інспекції України, було звільнено відповідно до Закону «Про очищення влади» нібито за те, що він нібито склав протокол про адміністративне правопорушення щодо учасника подій «Євромайдану» (див. підпункт (і) пункту 75).

10 серпня 2015 року провадження у справі було зупинено до ухвалення Рішення Конституційним Судом України щодо конституційності Закону «Про очищення влади». Проте 30 грудня 2016 року позивач звернувся з клопотанням про поновлення провадження, стверджуючи, що затримка у розгляді справи порушувала право на розгляд справи упродовж розумного строку.

21 лютого 2017 року суд вирішив поновити розгляд справи та 26 квітня 2017 року ухвалив рішення по суті. Він визнав звільнення незаконним, оскільки передбачена Законом «Про очищення влади» перевірка проведена не була та не було доказів, що особа, стосовно якої позивач склав протокол про адміністративний арешт, була протестувальником «Євромайдану».

- (d) **Постанова Верховного Суду України від 18 жовтня 2016 року у справі № П/800/63/16 щодо судді Вищого господарського суду України**

97. Суддя оскаржив рішення Вищої ради юстиції, яким до ВРУ було внесено подання про його звільнення відповідно до Закону «Про очищення влади», оскільки він обіймав посаду у Вищій раді юстиції або Вищій кваліфікаційній комісії суддів України протягом однорічного періоду. Верховний Суд України скасував ухвалу Вищого адміністративного суду України про зупинення провадження до ухвалення рішення Конституційним Судом України. Верховний Суд України обґрунтував це тим, що суддя, головним чином, стверджував, що положення Закону «Про очищення влади» за своїм визначенням не застосовувалися до нього, а тому підстави для його позову мали індивідуальний характер, і його справа могла розглядатися незалежно від провадження у Конституційному Суді України.

- (е) **Ухвала Вищого адміністративного суду України (далі – ВАСУ) від 12 квітня 2016 року у справі № 826/24337/15 щодо позову колишнього керівника митної служби про поновлення на посаді**

98. Окружний адміністративний суд міста Києва своєю ухвалою, яку 18 лютого 2016 року⁵ залишено без змін Київським апеляційним

⁵ Виправлено 12 листопада 2019 року; текст був: «18 лютого 2015 року».

адміністративним судом, зупинив провадження до закінчення провадження у Конституційному Суді України. ВАСУ задовольнив касаційну скаргу позивача та скасував ці ухвали. Суд зазначив, що позивача було звільнено із загальним посиланням на Закон «Про очищення влади», тоді як Конституційний Суд України розглядав питання конституційності лише окремих положень Закону «Про очищення влади». Отже, висновок судів нижчих інстанцій про неможливість продовження розгляду справи був передчасним.

(f) Ухвала Одеського окружного адміністративного суду від 20 лютого 2017 року у справі № 815/1745/15 щодо звільнення працівника податкової служби

99. Цією ухвалою суд поновив за клопотанням позивача провадження у справі, яке було зупинено 29 квітня 2015 року. Суд зазначив, що тримісячний строк для розгляду справи Конституційним Судом України було перевищено. Це призвело до порушення права позивача на розгляд його справи адміністративними судами, гарантованого пунктом 1 статті 6 Конвенції.

Суд зазначив, що відповідно до Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України мав повноваження визнавати закони неконституційними лише *ex nunc*. До того Закон «Про очищення влади» залишався чинним, а справи мали вирішуватися на підставі чинного законодавства. Водночас, якщо Конституційний Суд України зрештою визнає би Закон неконституційним, сторони мали б право подати клопотання про поновлення провадження за нововиявленими обставинами.

(g) Рішення Черкаського окружного адміністративного суду від 06 липня 2016 року у справі № 823/739/16

100. Справа стосувалася поновлення на посаді колишньої посадової особи Департаменту агропромислового розвитку обласної державної адміністрації. Суд залишив без задоволення клопотання позивача про зупинення провадження до вирішення Конституційним Судом України питання щодо конституційності Закону «Про очищення влади». Суд зазначив, що хоча позивача було звільнено відповідно до Закону «Про очищення влади», не було зазначено, яке положення було до нього застосоване. Оскільки сторони мали право подавати клопотання про поновлення провадження у випадку ухвалення Конституційним Судом України Рішення щодо неконституційності відповідних положень Закону «Про очищення влади», таке рішення не було необхідним для вирішення справи в адміністративних судах.

(h) Постанова Одеського адміністративного апеляційного суду від 18 квітня 2018 року у справі № 815/2163/15

101. Позивач обіймав посаду заступника прокурора Печерського району міста Києва з травня 2012 року до липня 2014 року та згодом з листопада 2013 року до 22 лютого 2014 року. У березні 2015 року його було звільнено з посади прокурора Приморського району міста Одеси на підставі правила періоду «Євромайдану» Закону «Про очищення влади». 14 грудня 2015 року Одеський окружний адміністративний суд залишив його позов про поновлення на посаді без задоволення.

Апеляційний суд скасував цю постанову, визнав звільнення заявника протиправним і поновив його на посаді, оскільки його звільнення лише через те, що він обіймав певну посаду, порушило конституційний принцип презумпції невинуватості та пункт 2 статті 6 Конвенції, оскільки позивача *de facto* було визнано винним у вчиненні кримінального правопорушення за відсутності рішення суду, яким би було встановлено його вину. Закон «Про очищення влади» ретроспективно запровадив нові підстави для притягнення до дисциплінарної відповідальності та звільнення з посад державної служби, які суперечили конституційним принципам незворотності дії законів і забороні звуження обсягу прав. Жодних доказів будь-яких дій позивача, які б доводили, що він сприяв протиправній діяльності, визначеній у частині другій статті 1 Закону «Про очищення влади», не було. Суд також дійшов висновку, що його звільнення було непропорційним і порушило конституційний принцип рівного доступу до державної служби, який у національному законодавстві відповідав праву на повагу до приватного життя відповідно до статті 8 Конвенції.

(i) Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 31 травня 2018 року у справі № 826/6555/15

102. Справа стосувалася звільнення колишньої заступниці начальника Миколаївської митниці. Суд визнав незаконним її звільнення відповідно до Закону «Про очищення влади» та поновив її на посаді. З лютого 2011 року до липня 2014 року вона обіймала посаду заступника начальника Кримської митниці. Суд встановив, що ці посади не підпадали під дію правила однорічного періоду Закону «Про очищення влади».

3. Практика, наведена заявниками

103. Перший заявник надав такі приклади національної практики щодо посадових осіб, звільнених відповідно до Закону «Про очищення влади». Зокрема, він посилався на такі рішення:

(i) ухвали Волинського та Кіровоградського окружних адміністративних судів (від 23 червня 2017 року у справі № 803/173/16

та від 27 квітня 2017 року у справі № П/811/1275/15 відповідно) та ухвалу Одеського адміністративного апеляційного суду (від 26 вересня 2017 року у справі № 815/2163/15), якими суди відмовили у поновленні проваджень після зупинення;

(ii) ухвали ВАСУ від 26 травня 2016 року у справах № К/800/39325/15 та № К/800/1649/16. Ці справи стосувалися позовів двох звільнених посадових осіб проти Державної фіскальної служби України та прокуратури відповідно. ВАСУ зупинив касаційні провадження щодо перегляду рішень судів нижчих інстанцій до розгляду Конституційним Судом України питання конституційності Закону «Про очищення влади»;

(iii) ухвали ВАСУ від 12 липня 2017 року у справі № К/800/5726/16 та від 12 вересня 2017 року у справі № К/800/2125/17, якими ВАСУ за аналогічних обставин зупинив провадження.

III. ВІДПОВІДНІ МІЖНАРОДНІ МАТЕРІАЛИ

А. Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про заходи, спрямовані на ліквідацію спадщини колишніх комуністичних тоталітарних режимів»

104. 27 червня 1996 року Парламентська Асамблея Ради Європи ухвалила Резолюцію № 1096 (1996) «Про заходи, спрямовані на ліквідацію спадщини колишніх комуністичних тоталітарних режимів» (далі – Резолюція ПАРЕ). Відповідна частина цієї резолюції передбачає:

«1. Зі спадщиною колишніх комуністичних тоталітарних систем упоратися нелегко. На інституційному рівні ця спадщина містить у собі (надмірну) централізацію, мілітаризацію інститутів громадянського суспільства, бюрократизацію, монополізацію та надмірне регулювання; на рівні суспільства вона сягає від колективізму та конформізму до сліпої покори та інших тоталітарних моделей мислення. За таких умов важко відновити цивілізовану, ліберальну державу, засновану на принципі верховенства права, у зв'язку з цим необхідно ліквідувати і подолати старі структури та моделі мислення ...

4. Так, під час ліквідації спадщини колишніх комуністичних тоталітарних систем демократична держава, заснована на принципі верховенства права, має застосовувати процесуальні засоби, притаманні такій державі. Вона не може застосовувати будь-які інші засоби, оскільки тоді вона буде не краща за тоталітарний режим, який має бути ліквідований. Демократична держава, заснована на принципі верховенства права, має у своєму розпорядженні достатньо засобів для забезпечення правосуддя та покарання винних, проте вона не може та не повинна піддаватися прагненню помститися замість того, щоб домогтися правосуддя. Натомість держава повинна поважати права людини і основоположні свободи, такі як право на справедливий суд і право бути почутим, і ці права повинні поширюватися навіть на тих людей, які, коли вони були при владі, самі їх не дотримувалися. Держава, заснована на принципі верховенства права, також може захистити себе від відродження комуністичної

тоталітарної загрози, оскільки має у своєму розпорядженні достатню кількість засобів, які не суперечать правам людини і принципу верховенства права та ґрунтуються на застосуванні як кримінальних, так і адміністративних норм ...

7. Асамблея також рекомендує, щоб злочинні діяння, вчинені окремими особами під час комуністичного тоталітарного режиму, переслідувалися й каралися згідно з нормами кримінального законодавства. Якщо кримінальне законодавство передбачає строки давності притягнення до кримінальної відповідальності за деякі злочини, цей строк може бути продовжений, оскільки це є лише процесуальним, а не матеріальним питанням. Проте прийняття та застосування кримінального законодавства, що має зворотню дію в часі, є неприпустимим. З іншого боку, дозволяється судовий розгляд та покарання будь-якої особи за будь-яку дію або бездіяльність, яка на час її вчинення не становила кримінальне правопорушення згідно з національним законом, але вважалася кримінальним правопорушенням відповідно до загальних принципів права, визнаних цивілізованими націями...

...

11. Стосовно поводження з особами, які не вчинили жодних злочинів, за які вони могли б бути притягнуті до відповідальності відповідно до пункту 7, але які, тим не менш, обіймали високі посади під час колишніх тоталітарних комуністичних режимів і підтримували їх, Асамблея зазначає, що деякі держави визнали за необхідне вжити адміністративних заходів, таких як закони про люстрацію або декомунізацію. Метою цих заходів є відсторонення таких осіб від здійснення державної влади, якщо їм не можна їй довірити відповідно до демократичних принципів, оскільки вони не продемонстрували свою прихильність до них у минулому, і не мають бажання й мотивів дотримуватися їх сьогодні.

12. Асамблея підкреслює, що, загалом, ці заходи можуть будуть сумісні з принципами демократичної держави, заснованої на принципі верховенства права, за умови дотримання певних критеріїв. По-перше, провина, яка є індивідуальною, а не колективною, має бути доведена у кожному окремому випадку; що підкреслює необхідність в індивідуальному, а не колективному застосуванні законів про люстрацію. По-друге, повинні гарантуватися право на захист, презумпція невинуватості, доки не буде встановлено вину, і право на судовий перегляд ухваленого рішення. Метою таких заходів у жодному разі не може бути помста, а також не допускається політичне або соціальне зловживання результатами люстраційного процесу. Мета люстрації полягає не в покаранні тих осіб, які вважаються винними, – що є завданням прокурорів, які використовують кримінальне законодавство, – а в захисті новоствореної демократії.

13. Так, Асамблея вважає за необхідне забезпечити, щоб закони про люстрацію й подібні адміністративні заходи відповідали вимогам держави, заснованої на принципі верховенства права, та зосередили увагу на боротьбі із загрозами основоположним правам людини та процесу демократизації. Будь ласка, ознайомтеся з «Керівними принципами для забезпечення відповідності законів про люстрацію та аналогічних адміністративних норм вимогам держави, заснованої на принципі верховенства права.»

В. Керівні принципи для забезпечення відповідності законів про люстрацію та аналогічних адміністративних заходів вимогам держави, заснованої на принципі верховенства права (далі – Керівні принципи ПАРЄ)

105. У Керівних принципах ПАРЄ, підтверджених у наведеній в попередньому пункті Резолюції, зазначається:

«Щоб відповідати вимогам держави, заснованої на принципі верховенства права, закони про люстрацію повинні відповідати певним вимогам. Насамперед, люстрація повинна бути спрямована на загрози основоположним правам людини і процесу демократизації; помста ніколи не може бути метою таких законів, також не допускається політичне або соціальне зловживання результатами люстраційного процесу. Мета люстрації полягає не в покаранні тих осіб, які вважаються винними, – що є завданням прокурорів, які використовують кримінальне законодавство, – а в захисті новоствореної демократії.

а. Люстрація має здійснюватися спеціально створеною незалежною комісією шанованих суспільством громадян, запропонованих главою держави та затверджених парламентом;

б. Люстрація може бути застосована тільки для усунення або суттєвого зменшення загрози, яку становить суб'єкт люстрації, створенню вільної демократії, зокрема шляхом використання конкретної посади, яку обіймає цей суб'єкт, для порушення прав людини або блокування демократичних процесів;

с. Люстрація не може бути використана для покарання, відплати або помсти; покарання може накладатися тільки за минулу злочинну діяльність на підставі чинного Кримінального кодексу України та відповідно до усіх процедур і гарантій кримінального переслідування;

д. Люстрація повинна обмежуватися посадами, щодо яких є всі підстави вважати, що суб'єкти, які їх обіймають, становитимуть значну небезпеку для прав людини і демократії, тобто посади державної служби, які передбачають значну відповідальність за визначення або виконання державної політики та заходів, що стосуються внутрішньої безпеки або щодо посад державної служби, які передбачають надання наказу та/або вчинення порушення прав людини, таких як правоохоронні органи, служба безпеки і розвідки, судові органи та прокуратура;

...

г. Позбавлення посади на підставі люстрації не може тривати довше п'яти років, оскільки не має недооцінюватися здатність людини до позитивних змін в її ставленні та звичках; рекомендується, щоб люстраційні заходи закінчилися не пізніше 31 грудня 1999 року, оскільки до того часу нова демократична система має зміцнитися в усіх колишніх комуністичних тоталітарних країнах;

г. Особам, які віддавали накази, вчиняли або значною мірою сприяли вчиненню серйозних порушень прав людини, може бути заборонено обіймати посади; якщо органом було вчинено серйозні порушення прав людини, то вважається, що його член, працівник або уповноважений був учасником цих порушень, якщо він обіймав високу посаду в цьому органі, доки він не зможе довести, що не брав участі в плануванні, керівництві чи здійсненні таких політики, практик або дій;

і. Ніхто не повинен піддаватись люстрації виключно через членство або діяльність на користь будь-якої організації, які були законними на момент такого членства або діяльності (крім випадків, зазначених у підпункті «h»), або через особисті погляди чи переконання;

...

к. Люстрація «свідомих співробітників» допустима лише щодо осіб, які разом з органами державної влади (такими як спецслужби) дійсно брали участь у серйозних порушеннях прав людини, які фактично заподіяли шкоду іншим особам, та які знали або повинні були знати, що їхня поведінка заподіє шкоду;

...

м. У жодному разі особа не може бути люстрована без забезпечення повного належного процесуального захисту, у тому числі, але не обмежуючись, права на захисника (призначається, якщо суб'єкт не може оплатити), на ознайомлення та оскарження зібраних проти неї доказів, на доступ до всіх доказів, що підтверджують або спростовують її провину, на надання власних доказів, на проведення за її вимогою відкритого засідання, та право на оскарження до незалежного суду.»

С. Венеціанська комісія

1. Висновок щодо конституційних змін в Україні в 2010 році

106. На своїй 85-тій Пленарній сесії (17–18 грудня 2010 року) Венеціанська комісія схвалила висновок «Про конституційну ситуацію в Україні». У відповідних частинах зазначено:

«9. Конституція 1996 року встановила президентсько-парламентську форму правління ...

12. Однак, на практиці, Конституція України 1996 року призвела до концентрації влади в руках Президента і до постійної конфронтації між законодавчою та виконавчою гілками влади ...

15. Конституція України 1996 року була змінена в грудні 2004 року Законом України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222. Конституційні зміни надали потужний імпульс для трансформації української політичної системи з президентсько-парламентської системи до більш парламентської.

...

22. У лютому 2010 року пан Янукович переміг на президентських виборах у країні. Проте під час формування нового Уряду виникли деякі труднощі, оскільки чисельний склад коаліції (у складі «Партії регіонів» Президента Януковича, однойменного блоку В. Литвина та Комуністичної партії) був на сім голосів меншим необхідної більшості з 226 членів. На початку березня Верховна Рада України внесла зміни до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» в частині формування правлячої коаліції. Нові положення передбачали, що парламентська більшість створюється окремими депутатами, які підтримують таку коаліцію. Ці зміни Регламенту дозволили сформувати нову правлячу коаліцію.

...

25. Згодом, у липні 2010 року, 252 народних депутати України звернулися до Конституційного Суду України з поданням про визнання такими, що не відповідають Конституції України [змін до Конституції України 2004 року].

26. 30 вересня 2010 року КСУ ухвалив Рішення про визнання Закону № 2222 неконституційним (далі – Рішення від 30 вересня) «через порушення встановленої Конституцією України процедури його розгляду та прийняття». Головний аргумент полягав у перевищенні Верховною Радою України своїх повноважень, закріплених у статті 159 Конституції України, оскільки вона не може змінити Конституцію України без висновку Конституційного Суду України.

27. Рішення від 30 вересня Конституційного Суду України ґрунтується виключно на [тому, що зміни 2004 року не було перевірено Конституційним Судом України]. Суд не розглянув, чи могли ці зміни бути визнані [неконституційними по суті, оскільки на той момент вони мали бути перевірені судом].

28. З огляду на обґрунтування Конституційного Суду України в Рішенні від 30 вересня вбачається, що з 01 жовтня 2010 року в Україні діяла Конституція 1996 року.

...

34. Комісія також із деяким подивом зазначила, що Рішення від 30 вересня не містить посилань на рішення від лютого 2008 року, [яким Конституційний Суд України вже відмовив у розгляді питання конституційності зазначених змін до Конституції України].

35. Вона також вважає вельми незвичайним, що такі далекосяжні конституційні зміни, які, зокрема, передбачають зміну політичної системи країни – від парламентської системи до парламентсько-президентської – були визнані неконституційними рішенням Конституційного Суду України через 6 років. Втім Комісія зазначає, що ні Конституція України, ні Закон України «Про Конституційний Суд України» не передбачають граничного строку для оскарження конституційності закону до КСУ.

36. Оскільки конституційні суди зобов'язані діяти в рамках Конституції та не можуть мати переважаючий вплив у порівнянні з нею, такі рішення порушують важливі питання щодо демократичної законності та верховенства права.

37. Очевидно, що зміна політичної системи країни, яка ґрунтується на рішенні конституційного суду, не має такої законності, якої можна досягнути тільки в результаті звичайної конституційної процедури внесення змін до конституції та попереднього відкритого й всебічного громадського обговорення...».

2. Проміжний висновок щодо Закону «Про очищення влади»

107. На своїй 101-й Пленарній сесії (12–13 грудня 2014 року) Венеціанська комісія схвалила проміжний висновок щодо Закону «Про очищення влади»:

«32. Партійна приналежність, політичні та ідеологічні причини не повинні використовуватися як підстави для застосування люстраційних заходів, оскільки стигматизація та дискримінація політичних опонентів не є прийнятними засобами політичної боротьби в державі, заснованій на принципі верховенства права.

...

63. Насамкінець, як зазначено у статті 1.2 Закону України «Про очищення влади», «люстрація має бути заснована на принципі індивідуальної (не колективної) відповідальності».

64. Закон України «Про очищення влади» не відповідає цим вимогам. За винятком осіб, зазначених у частинах п'ятій, шостій і сьомій статті 3, встановлення індивідуальної вини незалежним органом не вимагається. Заборона доступу до державних функцій, що застосовуються до цих осіб, заснована на простому факті обіймання певної посади з подальшою презумпцією винуватості. Тоді як цей підхід може бути прийнятним щодо осіб, які обіймали високі посади в комуністичний період і у деяких найважливіших державних установах під час правління пана Януковича (вищі посади), у всіх інших випадках вина має бути доведена на підставі оцінки індивідуальних вчинків. Якщо сам факт належності до партії, організації або адміністративного органу старого режиму є підставою для заборони обіймати посади державної служби, то така заборона зводиться до форми колективного та дискримінаційного покарання, несумісного з нормами у сфері прав людини. Тому люстрація ризикує стати політичним інструментом для придушення опонентів.

...

76. Існує дублювання між Законом України «Про очищення влади» і Законом України «Про відновлення довіри до судової влади України» щодо подій на Майдані. Українська влада пояснила, що включення суддів до нового закону було виправдано з двох причин: по-перше, попередній закон виявився неефективним (число заяв, оброблених спеціальною комісією є незначним); по-друге, попередній закон не дозволяє заборонити зайняття люстрованим суддею посади державної служби. Венеціанська комісія вважає, що якщо попередній закон вважається неефективним, його мають скасувати та замінити новими, більш ефективними нормами, які, однак, будуть належним чином поважати конституційні норми про незалежність суддів. Таке дублювання створює проблеми правової визначеності та ставить питання щодо координації: якщо суддя вже був предметом процедури відповідно до Закону «Про відновлення довіри до судової системи» він чи вона повинні бути захищені від застосування Закону України «Про очищення влади» за принципом *«ne bis in idem»*. Якщо жодна процедура ще не була проведена, незрозуміло, яка процедура переважає. Люстрація суддів повинна бути врегульована лише одним законом.

...

98. Відповідно до статті 7 Закону України «Про очищення влади» відомості про осіб, які підлягають люстрації, вносяться до Єдиного державного реєстру осіб, щодо яких застосовано положення цього Закону. Цей реєстр формується та ведеться Міністерством юстиції України. Крім того, ця інформація щодо заборон відповідно до частини четвертої статті 1 також публікується на веб-сайті Міністерства юстиції України, який надає вільний доступ до відомостей про персональні дані осіб і результати перевірки.

99. Це положення є проблематичним. Венеціанська комісія вже зазначала, що «оприлюднення відомостей до ухвалення рішення суду є проблематичним у розумінні статті 8 ЄКПЛ. Негативний вплив такого оприлюднення відомостей на репутацію особи навряд чи може бути усунений пізніше вилученням відомостей з реєстру, а потерпілий не має засобів для свого захисту від такого

негативного впливу. Останнє може бути пропорційним заходом, необхідним у демократичному суспільстві, коли співпраця встановлюється остаточно, але не раніше. Тому оприлюднення має відбуватися тільки після ухвалення рішення суду».

100. Закон України «Про очищення влади» не гарантує, що оприлюднення дозволяється тільки після остаточного рішення суду; як таке, призводить до очевидних проблем сумісності зі статтею 8 ЄКПЛ. У зв'язку з цим до відповідних положень повинні бути внесені зміни.

...

104. Комісія дійшла таких основних висновків:

а) Застосування люстраційних заходів до періоду правління радянської комуністичної влади через стільки років після закінчення цього режиму та набрання чинності демократичної конституції в Україні потребують переконливих причин для виправдання наявності конкретної загрози, яку колишні комуністи наразі становлять для демократії; Комісія вважає, що важко виправдати таку пізню люстрацію.

б) Застосування люстраційних заходів щодо недавнього періоду, упродовж якого пан Янукович був Президентом України, зрештою поставить під сумнів реальне функціонування положень Конституції та законодавства України, як демократичної держави, заснованої на принципі верховенства права.

с) Закон України «Про очищення влади» містить кілька серйозних недоліків і потребує перегляду принаймні таких положень:

– Люстрація повинна стосуватися тільки посад, які дійсно можуть становити значну загрозу для прав людини та демократії; перелік посад, які підлягають люстрації, має бути переглянутий.

– Вина має бути доведена у кожному конкретному випадку та не може припускатися на підставі лише приналежності до категорії органів державної влади; критерії для люстрації мають бути переглянуті;

– Відповідальність за проведення процесу люстрації повинна бути знята з Міністерства юстиції України та покладена на спеціально створену незалежну комісію за активної участі громадянського суспільства.

– Процедура люстрації повинна поважати гарантії справедливого судового розгляду (право на захисника, рівність сторін, право бути вислуханим особисто); судові провадження має призупиняти адміністративне рішення щодо люстрації до ухвалення остаточного рішення; Закон України «Про очищення влади» має прямо передбачати ці гарантії.

– Люстрація суддів повинна регулюватися лише одним законом, а не законами, які дублюються, та здійснюватися лише з повним урахуванням конституційних положень, що гарантують їхню незалежність, і тільки Вища рада юстиції має нести відповідальність за будь-яке звільнення судді.

– Відомості про осіб, що підлягають люстраційним заходам, мають оприлюднюватися тільки після ухвалення остаточного рішення суду.

105. Українська влада погодилася, що Закон України «Про очищення влади» потребує вдосконалення для відповідності міжнародним стандартам, і звернулася за допомогою до Венеціанської комісії. Комісія схвалює прагнення

української влади та готова надати свою підтримку у внесенні змін до Закону України «Про очищення влади.»

3. Остаточний висновок щодо Закону «Про очищення влади»

108. На своїй 103-ій Пленарній сесії (19–20 червня 2015 року) Венеціанська комісія схвалила свій остаточний висновок щодо Закону «Про очищення влади». У його відповідних частинах зазначено:

«6. У квітні 2015 року Венеціанська комісія отримала від української влади низку проєктів змін до Закону України «Про очищення влади», поданого до Верховної Ради України... Ці зміни розглядаються та ще не були офіційно прийняті. Однак, у цьому Остаточному висновку вони враховуються під час оцінки Закону...

...

А. Цілі Закону України «Про очищення влади»

23. Закон України «Про очищення влади» відрізняється від люстраційних законів, прийнятих в інших країнах Центральної та Східної Європи, ширшою сферою застосування. Він спрямований на досягнення *двох різних цілей*. Перша – захист суспільства від осіб, які через свою поведінку в минулому можуть заподіяти шкоду новоствореному демократичному режиму. Друга – очищення органів державної влади від осіб, які були причетні до широкомасштабної корупції. Термін «люстрація» в його традиційному розумінні охоплює тільки перший процес.

24. Венеціанська комісія визнає, що дві цілі, які переслідує Закон України «Про очищення влади», є правомірними.

25. Нова демократична держава повинна мати вагомі підстави для тимчасового відсторонення від державної служби осіб, які обіймали посади високого рівня за попереднього недемократичного режиму чи які були причетні до вчинення тяжких порушень прав людини. Такі дії зменшують ризик, що новий режим буде повалено або із самого початку запламовано недемократичними практиками. Це зміцнює довіру громадськості до нової влади та дозволяє суспільству отримати новий, свіжий старт. Водночас важливо пам'ятати, що люстрація не є та не має бути різновидом кримінального переслідування. Її не потрібно використовувати як заміну кримінальному покаранню, коли таке покарання є обґрунтованим, або як засіб помсти чи відплати.

26. Антикорупційні заходи також відіграють важливу роль у будівництві демократичного суспільства. До того ж, окрім руйнування національної економіки, корупція може становити загрозу безпеці. Вона також негативно впливає на довіру до органів державної влади та на соціальну згуртованість у суспільстві. Упродовж деякого часу корупція в Україні була надзвичайно поширеною проблемою з тенденцією до зростання. За індексом сприйняття корупції організації «Transparency International» у 2014 році Україна посіла 142 місце зі 175 країн.

Боротьба з корупцією – довготривалий процес. Корупцію важко подолати одноразовим заходом, якщо вона вкоренилася в житті суспільства.

27. Закон України «Про очищення влади» розглядає два виклики, з якими зіткнулася молода українська демократія: недемократичні еліти, лояльні до

Президента Януковича, та корумповані посадові особи – в той же час. Водночас він виходить за рамки традиційного визначення процесу люстрації. Під час зустрічей з представниками української влади делегація Венеціанської комісії неодноразово висловлювала думку, що спроба вирішити два завдання в одному законодавчому акті шляхом використання ідентичних засобів не є оптимальним рішенням. Хоча люстрація, з одного боку, та антикорупційні заходи, з іншого, є правомірними, проте не є ідентичними за природою. Вони також не є суб'єктами однакових міжнародних юридичних стандартів і потребують різних заходів для боротьби з ними.

28. Венеційська комісія розуміє, що у специфічному українському контексті інституціалізована корупція була тісно пов'язана та являлася частиною недемократичних практик, що застосовувалися режимом Президента Януковича. Цей режим не був служінням будь-якій конкретній ідеології, а був створений для того, щоб правлячі еліти примножили особисті статки. Широко розповсюджена корупція разом із систематичним зловживанням влади була серед засобів досягнення цієї мети.

...

30. Закон України «Про очищення влади» забороняє певним категоріям осіб обіймати певні посади державної служби. Венеціанська комісія наголошує, що відповідно до концепції «демократії, здатної захистити себе», держава має право відстороняти від доступу до зайняття посад державної служби осіб, які можуть становити загрозу демократичній системі та/або виявилися негідними служити суспільству. Водночас, як зазначив Європейський суд з прав людини у справі «Жданок проти Латвії» (*Ždanoka v. Latvia*), «щоразу, коли держава має намір поклатися на принцип «демократії, здатної захистити себе» для виправдання втручання в особисті права, вона має ретельно оцінити масштаби та наслідки цього заходу, щоб переконатися, що /.../ баланс досягнуто» [посилання на рішення у справі «Жданок проти Латвії» [ВП] (*Ždanoka v. Latvia*) [GC], заява № 58278/00, пункт 100, ЄСПЛ 2006-IV]. Так, правове регулювання введення обмежень на доступ до посад державної служби має бути чітким та несправданим за характером і має відповідати принципу пропорційності.

В. Особи, до яких застосовується Закон

1. Посади, які підпадають під очищення

31. Посади, які підлягають очищенню, перелічені у статті 2 Закону. Ці посади не можуть обіймати особи, що підпадають під статтю 3 Закону. Особи, які наразі обіймають ці посади, вже були перевірені чи будуть перевірені найближчим часом відповідно до графіку, затвердженого Кабінетом Міністрів України. Якщо вони визнають, або буде виявлено, що вони належать до однієї з визначених статтею 3 категорій, вони мають бути негайно звільнені з посад. Кандидати на ці посади будуть перевірені, та, якщо вони підпадатимуть під одну з категорій, зазначених у статті 3, їм буде відмовлено у призначенні.

32. *Керівні принципи* щодо люстрації 1996 року передбачають, що:

- люстрація повинна обмежуватися посадами, щодо яких існують вагомі підстави вважати, що суб'єкт, який їх обіймає, становитиме серйозну небезпеку для прав людини та демократії;
- люстрація не застосовується до виборних посад; та
- люстрація не застосовується до посад у приватних або напівприватних організаціях.

33. Перелік, наведений у статті 2 Закону, охоплює досить широке коло посад у всіх сферах державного управління (уряд, прокуратура, суди, збройні сили, правоохоронні органи тощо). За оцінкою Прем'єр-міністра України Арсенія Яценюка загалом Закон має бути застосований до приблизно одного мільйона осіб. Однак, щоб довести, що вплив люстраційних заходів (у першому значенні цього терміну) на державну службу не буде таким значним, як здається, українська влада надала Венеціанській комісії статистичну оцінку відсотка державних службовців, які ймовірно будуть люстровані на тій підставі, що вони обіймали конкретні посади в Генеральній прокуратурі України (337 – 1348 із 20 367 загального числа посад), Міністерстві внутрішніх справ України (372 – 1488 із 210 000 загального числа посад) і Державній фіскальній службі України (335 – 1340 із 58 826 загального числа посад). Як було зазначено у Проміжному висновку Венеціанська комісія застерігає, що застосування Закону до широкого кола осіб спричинить багато проблем. Це призведе не лише до ризику порушення основоположних прав людини, але і вплине на функціонування всього сектору української державної служби та соціальну стабільність, що може спричинити серйозне неприйняття і спровокувати злість у тих, хто працював за часів колишнього режиму та був відсторонений від виконання обов'язків державного службовця у непропорційний спосіб. Широкомасштабний люстраційний процес може призвести до величезного бюрократичного перенавантаження та створити атмосферу загального страху й недовіри.

...

50. *Частинами першою та другою статті 3* передбачено застосування заборони до певних осіб на тій підставі, що вони обіймали посади під час президентства Віктора Януковича у 2010 – 2014 роках (1) або під час подій на Майдані на межі 2013 – 2014 років (2). Заборона, застосування якої ґрунтується виключно на посаді, яку обіймала особа, *a priori* не суперечить міжнародним стандартам, за умови, якщо вона стосується посад в установах, відповідальних за серйозні порушення прав людини та винних у серйозному зловживанні службовим становищем. Венеціанська комісія недостатньо переконана, що всі посади, зазначені в частинах першій та другій статті 3, відповідають цій вимозі. Однак, вона зазначає, що українська влада краще може оцінити, які органи державної влади відіграли значну роль у недемократичних процесах упродовж двох зазначених періодів.

51. Встановлені частиною першою статті 3 часові рамки – обіймання посади *«сукупно не менше одного року з 25 лютого 2010 року до 22 лютого 2014 року»* – вимагають певного обґрунтування. Ураховуючи, що частина перша статті 3 застосовується, головним чином, до посад вищого корпусу у державному апараті, незрозуміло, для чого потрібен такий мінімальний період обіймання цих посад і чому таким мінімальним періодом було встановлено один рік.

...

68. Як Венеціанська комісія зазначила у своєму Проміжному висновку Закон України «Про очищення влади» *«має на меті врегулювати два різні періоди недемократичної влади в країні: Радянський комуністичний режим і «узурпацію влади Президентом Януковичем»* (пункт 25).

69. Щодо *першого періоду* Венеціанська комісія наголосила, що *«мають бути наведені переконливі підстави для виправдання люстрації осіб, які мали відношення до комуністичного режиму»* (пункт 37). Навіть після ґрунтовного

обміну думками з представниками української влади сумніви щодо існування таких *переконливих підстав* все ще залишаються.

70. Венеціанська комісія знову нагадує, що *«люстраційні заходи за своєю природою є тимчасовими, а об'єктивна необхідність в обмеженні індивідуальних прав внаслідок застосування цієї процедури, послаблюється з плином часу»* [«Адамсон проти Латвії» (*Adamsons v. Latvia*), заява № 3669/03, пункт 116, від 24 червня 2008 року]. Тоді як тоталітарний недемократичний характер режиму, який існував у Радянському Союзі до 1991 року, не викликає сумніву, необхідність застосування люстраційних заходів щодо представників цього режиму майже через 25 років після його падіння вбачається спірною. Ймовірно, що деякі представники комуністичного режиму досі становлять загрозу для демократичного режиму України. Проте таке припущення не повинно ґрунтуватися лише на посадах, які вони обіймали до 1991 року. Слід також урахувувати їхню поведінку та діяльність після закінчення зазначеного періоду.

71. Щодо *другого періоду*, а саме *«узурпації влади Президентом України Віктором Януковичем»* (частина друга статті 1 Закону), Венеціанська комісія повторює, що *«застосування люстраційних заходів у зв'язку з діями, вчиненими після закінчення тоталітарного режиму, може бути виправдано лише з огляду на виняткові історичні та політичні обставини»* [посилання на висновок CDL-AD(2012)028, *op. cit.*, пункт 77]. Передусім українська влада має оцінити, чи існували в країні такі виняткові обставини під час і після падіння режиму Януковича. Проте така оцінка та заходи, вжиті Україною, мають поважати права людини та європейські стандарти верховенства права і демократії; та, зрештою, будуть контролюватися європейськими інституціями.

...

IV. Висновки

107. Закон України «Про очищення влади» відрізняється від люстраційних законів, прийнятих в інших країнах Центральної та Східної Європи у тому, що він має ширшу сферу застосування. Він спрямований на досягнення двох різних цілей. Перша – захист суспільства від осіб, які через свою поведінку в минулому можуть становити загрозу новоствореному демократичному режиму. Друга – очищення органів державної влади від осіб, причетних до широкомасштабної корупції. Термін «люстрація» у своєму традиційному розумінні охоплює тільки перший процес.

108. У своєму Проміжному висновку, схваленому в грудні 2014 року, Венеціанська комісія наголосила, що з метою дотримання прав людини, верховенства права та демократії люстрація повинна встановити справедливий баланс між захистом демократичного суспільства, з одного боку, і захистом особистих прав – з іншого. Комісія також звернула увагу на деякі недоліки Закону України «Про очищення влади» 2014 року щодо кола осіб, до яких застосовується Закон (необхідність обмежити люстрацію найважливішими посадами у державі тощо), часової складової (два періоди заборони тощо), управління процесом люстрації (децентралізована процедура, відсутність незалежного органу тощо) і процесуальних гарантій (персональна відповідальність, захист персональних даних осіб, які підлягають люстрації, можливість оскарження у судовому порядку тощо).

109. Українські органи влади погодилися, що Закон потребує доопрацювання, щоб відповідати міжнародним стандартам, і звернулися до Венеціанської комісії

за допомогою. У лютому – травні 2015 року відбувся ґрунтовний обмін думками між представниками української влади та Венеціанської комісії. Діалог був конструктивним і допоміг прояснити деякі спірні моменти.

110. У квітні 2015 року Венеціанська комісія отримала від української влади низку проєктів змін до Закону України «Про очищення влади» та інших, пов'язаних з ними законів, зокрема щодо виборчого законодавства, які наразі знаходяться на розгляді у Верховній Раді України. Венеціанська комісія схвалює деякі запропоновані законопроектом поліпшення, такі як створення центрального органу виконавчої влади з питань люстрації або внесення змін до Єдиного реєстру. Проте навіть зі змінами Закон усе ще містить певні недоліки.

111. Венеціанська комісія хотіла би особливо звернути увагу на такі основні моменти:

...

d) Саме українські органи влади мають визначати, чи всі посади, зазначені [як такі, що підпадають під дію правила однорічного періоду та правила періоду «Свромайдану»] в частинах першій і другій статті 3, відіграли значну роль у зловживанні владою за режиму В. Януковича у 2010 – 2014 роках або під час подій Майдану на межі 2013 – 2014 років. Водночас вони повинні враховувати конкретну ситуацію в Україні, одночасно зважаючи, що *«якщо органом було вчинено серйозні порушення прав людини, то вважається, що його член, працівник або уповноважений був учасником цих порушень, якщо він обіймав високу посаду в цьому органі»* (пункт «h» Керівних принципів).

...

f) Люстрацією слід керувати централізовано. Якщо підтримується децентралізована процедура, компетенція органу виконавчої влади повинна бути посилена (або чітко визначена). Найголовніше, що орган виконавчої влади повинен виконувати функції як органу адміністративного нагляду, відкритого для скарг осіб, які підлягають люстрації. Адміністративний нагляд не повинен замінювати судовий розгляд, який має здійснюватися якомога оперативніше.

112. Люстрація не має замінити собою структурні реформи, спрямовані на посилення верховенства права та боротьбу з корупцією, але може доповнити їх як винятковий захід самозахисту демократії тією мірою, якою він дотримується європейських стандартів у сфері прав людини та верховенства права.»

109. Законопроект про внесення змін до Закону «Про очищення влади», на який посилалася Венеціанська комісія (пункти 6 і 110, у пункті 108), прийнято не було.

D. Звіти ОБСЄ щодо виборів 2010 та 2012 років

110. Бюро демократичних інституцій та прав людини ОБСЄ (далі – БДПІЛ) спостерігало за президентськими виборами в Україні, проведеними 17 січня та 07 лютого 2010 року. У відповідних висновках, наведених у короткому змісті Остаточного звіту ОБСЄ/БДПІЛ зі спостереження за виборами, зазначено:

«Проведення виборів Президента України відповідало більшості зобов'язань перед ОБСЄ та іншим міжнародним стандартам проведення демократичних

виборів та закріпило успіхи, що були досягнуті, починаючи з 2004 року. Процес був прозорий, а виборці мали справжній вибір, обираючи кандидатів, які представляли різні політичні погляди. Втім, необґрунтовані заяви про масові фальсифікації мали негативний вплив на загальну атмосферу виборів та довіру виборців до процесу.»

111. У заяві щодо попередніх результатів та висновків, оприлюдненій ОБСЄ/БДПЛ, Парламентськими асамблеями ОБСЄ, Ради Європи і НАТО та Європейським парламентом 29 жовтня 2012 року зазначалося, що хоча виборці могли обирати різні політичні партії, а день голосування пройшов загалом спокійно та мирно, деякі аспекти передвиборчого періоду стали кроком назад у порівнянні з попередніми національними виборами. Зокрема, ці вибори характеризувалися відсутністю рівних правил гри переважно внаслідок зловживання адміністративними ресурсами, відсутності прозорості передвиборчої агітації та фінансування партій, а також браку збалансованого висвітлення у ЗМІ. Незважаючи на те, що процеси голосування та підрахунку голосів у день виборів загалом отримали позитивну оцінку, обробка підсумків голосування була оцінена негативно майже у половині виборчих округів, де здійснювалося спостереження. У день після голосування достовірність результатів у деяких округах була поставлена під сумнів з урахуванням випадків маніпулювання результатами та інших невідповідностей, що не були виправлені Центральною виборчою комісією або судами.

Е. Європейський парламент

112. 13 грудня 2012 року Європейський парламент ухвалив резолюцію щодо ситуації в Україні, у відповідних частинах якої зазначено:

«Європейський парламент,

1. Висловлює жаль з того факту, що відповідно до тверджень спостерігачів ОБСЄ, ПАРЕ, Парламентської асамблеї НАТО та Європейського парламенту виборча кампанія, виборчий процес і післявиборчий процес не відповідали основним міжнародним стандартам і є кроком назад у порівнянні з загальнонаціональними виборами 2010 року;

2. Зазначає, зокрема, що певні аспекти передвиборчого періоду (затримання опозиційних політичних лідерів, відсутність рівних умов, спричинена, насамперед, зловживанням адміністративними ресурсами, випадками утисків і залякування кандидатів і працівників виборчих комісій, відсутність прозорості у фінансуванні виборчих кампаній і партій, а також відсутність збалансованого висвітлення у ЗМІ) та порушення й затримки у процесі підрахунку голосів і складанні підсумкових протоколів були кроком назад у порівнянні з останніми загальнонаціональними виборами;

3. Наголошує, що тримання під вартою двох лідерів опозиції, Юлії Тимошенко та Юрія Луценка, а також інших осіб упродовж виборів негативно вплинуло на виборчий процес;

...

5. Занепокоєний зловживанням адміністративними ресурсами та системою фінансування виборчих кампаній, що не відповідало міжнародним стандартам, встановленим Групою держав Ради Європи по боротьбі з корупцією (GRECO); закликає новий Уряд продовжувати посилювати положення закону щодо фінансування партій з метою забезпечення більшої прозорості фінансування та витрат партій, повного звітування про джерела фінансування та обсяги витрат на виборчі кампанії та, зокрема, покарань за порушення положень щодо фінансування виборчих кампаній.»

Г. Доповіді Державного департаменту США про ситуацію з правами людини у країнах світу

113. У доповідях Державного департаменту США про ситуацію з правами людини у країнах світу за 2011 – 2013 роки щодо України зазначено:

2011

«Найбільш серйозною подією у сфері прав людини протягом року були політично вмотивоване затримання, судовий розгляд та засудження колишнього прем'єр-міністра України Юлії Тимошенко, а також вибіркове переслідування інших високопоставлених членів її уряду. Другою найбільш важливою проблемою у сфері прав людини були заходи уряду, спрямовані на обмеження свободи мирних зібрань. Через політичний тиск суди відмовлялися надавати дозволу на проведення більшості акцій протесту, які критикували уряд. Під час акцій протесту, на проведення яких було надано дозвіл, присутність великої кількості працівників міліції знеохочувала брати у них участь; дії протестувальників були обмежені та відстежувалися органами державної влади. Третя основна проблема полягала у посиленому тиску уряду на незалежні засоби масової інформації, що призвело до конфліктів між власниками ЗМІ та журналістами, а також до самоцензури.»

2012

«Найбільш серйозною проблемою у сфері прав людини протягом року залишалося політично вмотивоване позбавлення волі колишніх прем'єр-міністра Юлії Тимошенко та міністра внутрішніх справ Юрія Луценка. Друга основна проблема полягала в тому, що парламентські вибори 28 жовтня не відповідали міжнародним стандартам справедливості та прозорості. Третя основна проблема у сфері прав людини полягала у посиленому втручанні уряду та тиску на ЗМІ, у тому числі терпимості уряду до посиленого рівня насильства щодо журналістів.»

2013

«Найбільш серйозною проблемою у сфері прав людини протягом року стало посилене втручання уряду і тиск на засоби масової інформації, у тому числі терпимість уряду до збільшення рівня насильства щодо журналістів. Друга основна проблема у сфері прав людини полягала у збільшеному тиску на громадянське суспільство, неурядові організації (НУО) та громадських активістів. Третьою основною проблемою була практика політично

мотивованих переслідувань і затримань, у тому числі тривале тримання під вартою колишнього прем'єр-міністра Юлії Тимошенко.»

Г. Управління Верховного комісара ООН з прав людини

114. У своїй публікації *«Інструменти забезпечення верховенства права у постконфліктних державах. Перевірка: основи проведення»* (HR/PUB/06/5, 2006) Управління Верховного комісара ООН з прав людини виклало основи проведення перевірок та інституційних реформ, які мали використовувати працівники Організації Об'єднаних Націй під час консультацій щодо підходів до вирішення проблем інституційних та кадрових реформ у постконфліктних державах, шляхом створення процесу перевірки, який би виключав з органів державної влади недобросовісних осіб. У відповідних частинах публікації зазначено (на сторінках 4 та 5):

«Перевірка є важливим аспектом кадрової реформи у країнах перехідного періоду. Перевірка може характеризуватися як оцінка доброчесності для визначення відповідності роботі на державній службі. Доброчесність стосується дотримання працівником міжнародних стандартів у сфері прав людини та професійної поведінки, у тому числі правомірності фінансової діяльності. Державні службовці, які відповідно до міжнародного права несуть персональну відповідальність за грубі порушення прав людини або тяжкі злочини, продемонстрували цілковиту відсутність у них доброчесності та підірвали довіру громадян, яким вони мають служити. Громадяни, зокрема жертви зловживань, навряд чи довіряться їм і покладатимуться на державну установу, яка залишає на посадах або наймає недобросовісних осіб, що кардинально погіршить спроможність установи виконувати свої службові обов'язки. Процеси перевірки спрямовані на усунення з державної служби недобросовісних осіб з метою (відновлення) встановлення довіри громадськості та (повторного) надання законності державним установам.

Доброчесність визначається поведінкою особи. Тому процедури перевірки мають ґрунтуватися на оцінці індивідуальної поведінки. Очищення та інші масштабні звільнення виключно на основі групової чи партійної приналежності, застосовуються, як правило, дуже широко і призводять до звільнення добросовісних державних службовців, які не несуть персональної відповідальності за попередні зловживання. Водночас групові звільнення можуть також застосовуватися до вузького кола осіб і не охоплювати тих, хто вчинив зловживання, але не був членом цієї групи. Таке широке застосування колективних процесів порушує основоположні стандарти належної процедури, та навряд чи призведе до досягнення переслідуваних реформою цілей, оскільки може призвести до звільнення працівників, чий досвід є необхідним у постконфліктний чи поставторитарний період, а також призвести до утворення групи незадоволених працівників, здатної підірвати такий перехідний процес.»

ПРАВО

I. ОБ'ЄДНАННЯ ЗАЯВ

115. Беручи до уваги схожість предмету решти заяв, Суд вважає за доцільне розглянути їх спільно в одному рішенні.

II. ЗАПЕРЕЧЕННЯ ЩОДО ПРИЙНЯТНОСТІ ПЕРШИХ ТРЬОХ ЗАЯВ У ЦІЛОМУ

A. Доводи сторін

1. Уряд

116. Уряд надав загальні заперечення щодо прийнятності перших трьох заяв у цілому, не проводячи відмінностей між різними скаргами. В якості альтернативи, він стверджував, що заявники не вичерпали доступні національні засоби юридичного захисту або, якщо Суд дійде висновку про відсутність ефективних національних засобів юридичного захисту, що заявники подали їхні заяви поза межами шестимісячного строку.

(a) Невичерпання національних засобів юридичного захисту

(i) Адміністративні суди

117. Уряд стверджував, що оскарження в адміністративних судах було ефективним засобом юридичного захисту для цілей скарг заявників. Провадження у Конституційному Суді України не перешкоджало розгляду адміністративними судами справ заявників і вирішенню їх по суті. У зв'язку з цим Уряд посилався на низку рішень, в яких національні суди постановили, що провадження у справах щодо застосування Закону «Про очищення влади» (див. пункти 94 – 100) мали здійснюватися незалежно від провадження у Конституційному Суді України.

118. До того ж заявники своїми діями або бездіяльністю самі створили таку ситуацію у своїх справах:

(i) жоден із заявників не оскаржував ухвали про зупинення провадження;

(ii) другий і третій заявники самі клопотали про зупинення провадження в їхніх справах (див. пункти 42 і 44);

(iii) заявники не клопотали про поновлення проваджень.

119. Отже, ситуація, в якій опинилися заявники, була наслідком їхнього власного вибору, а не недоліків у системі національних засобів юридичного захисту. Держава не може нести відповідальність за такий стан справ. Уряд наголосив, що наявність самих лише сумнівів щодо

перспектив досягнення успіху у результаті застосування конкретного засобу юридичного захисту, який не є очевидно марним, не є вагомою причиною для його невичерпання.

(ii) Конституційний Суд України

120. Навіть якщо звернення зі скаргами до судів загальної юрисдикції могло виявитися неефективним засобом юридичного захисту у справах заявників, то за конкретних обставин справи провадження у Конституційному Суді України становило такий засіб юридичного захисту. Навіть засоби юридичного захисту, які зазвичай вважалися «винятковими» або «виключними», у деяких випадках могли бути прирівняні до звичайного апеляційного провадження (посилання на рішення у справі «Бочан проти України (№ 2)» [ВП] (*Bochan v. Ukraine*) (no. 2) [GC], заява № 22251/08, пункти 47 – 49, ЄСПЛ 2015). Заявники сформулювали свої позови до адміністративних судів як оскарження конституційності положень Закону «Про очищення влади». Аналогічні аргументи щодо стверджуваної неконституційності цього Закону висувались різними особами у Конституційному Суді України.

121. Тривалість провадження у Конституційному Суді України не зробила цей засіб юридичного захисту неефективним, оскільки таке провадження мало особливі риси та не могло розглядатися так само, як у суді загальної юрисдикції. Посилаючись на рішення у справі «Зюссман проти Німеччини» (*Süssmann v. Germany*), заява № 20024/92, від 16 вересня 1996 року) Уряд наголосив, що «його роль, як охоронця Конституції, робить особливо необхідним, щоб Конституційний Суд України, інколи враховував інші міркування, ніж тільки хронологічний порядок, в якому справи вносяться до реєстру, зокрема характер справи та її важливість у політичному і соціальному розумінні.»

(iii) Міністерство юстиції України

122. Уряд також стверджував, що звернення зі скаргою до Міністерства юстиції України, наділеного повноваженнями керувати процесом очищення влади, надало б заявникам ще одну можливість для виправлення ситуації.

(b) Дотримання правила шестимісячного строку

123. В якості альтернативи, Уряд також стверджував, що якщо Суд визнає зазначені засоби юридичного захисту неефективними, то дати звільнення заявників з їхніх посад, мають розглядатися як дати, з яких мав обчислюватися шестимісячний строк. Отже, їхні скарги щодо звільнення було подано поза межами встановленого строку.

2. Заявники

(а) Перший заявник

124. Заявник стверджував, що не оскаржував ухвалу про зупинення провадження в його справі, оскільки вважав, що провадження буде зупинено на передбачений статтею 57 Закону України «Про Конституцій Суд України» 1996 року (див. пункт 80) строк, а саме три місяці. Коли виявилось, що Конституційний Суд України не дотримався цього строку, було занадто пізно оскаржувати ухвалу про зупинення провадження, оскільки строк для оскарження становив п'ять днів (див. пункт 91) і до того моменту він давно закінчився.

125. Частина п'ята статті 156 Кодексу адміністративного судочинства України дозволяла поновлення провадження, лише якщо відпадуть обставини, які стали підставою для його зупинення (див. пункт 89), оскільки справа все ще розглядалась Конституційним Судом України, підстав для поновлення провадження не було.

126. Він посилався на ухвали, якими різні суди відхиляли клопотання про поновлення провадження в аналогічних справах. До того ж ВАСУ і надалі зупиняв провадження до розгляду справи Конституційним Судом України (див. пункт 103).

127. Згідно з твердженнями заявника Уряд вибірково навів національну практику щодо зупинення проваджень, використавши нещодавні приклади, а не ті, що стосувалися періоду, коли було зупинено провадження у справі заявника.

128. У будь-якому випадку заявник вважав, що стверджуване порушення виникло внаслідок тривалої ситуації, і тому його скарга не може бути відхилена як подана поза межами шестимісячного строку.

129. Всупереч доводам Уряду заявник наголосив, що він скаржився до Міністерства юстиції України, проте безрезультатно (див. пункт 39).

(б) Другий і третій заявники

130. Звертаючись до Конституційного Суду України (див. пункт 63), Верховний Суд України, вочевидь, вважав, що вирішення цього питання Конституційним Судом України було необхідним для розгляду цієї справи, та прямо посилався на численні рішення судів нижчих інстанції щодо зупинення провадження у справах про застосування положень Закону «Про очищення влади». Саме це, а не вибірково наведені Урядом приклади, відображало реальну практику національних судів.

131. Відповідно до національного законодавства (частина п'ята статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України в редакції 2005 року, див. пункт 87) суди мали зупинити розгляд справ, якщо

вважали, що застосовне законодавство не відповідало Конституції України.

132. Щоб засіб юридичного захисту був ефективним для цілей Конвенції, органи влади держави-відповідача не повинні своїми діями або бездіяльністю не виправдано перешкоджати його використанню (посилання на рішення у справі «Вінтман проти України» (*Vintman v. Ukraine*), заява № 28403/05, пункт 110, від 23 жовтня 2014 року).

133. Оскільки закон передбачав тримісячний строк розгляду справ щодо відповідності Конституції України, заявники могли обґрунтовано сподіватися, що розгляд їхніх справ національними судами та питання конституційності положень Закону «Про очищення влади» Конституційним Судом України у цих рамках, були б ефективними засобами юридичного захисту в їхній ситуації. Вони не могли очікувати, що Конституційний Суд України настільки затягне розгляд їхніх справ, і цей засіб юридичного захисту виявиться неефективним на практиці. Таким чином, дата звільнення заявників не могла вважатися початковою датою для обчислення шестимісячного строку, як стверджував Уряд.

134. Насамкінець, другий і третій заявники доводили, що звернення зі скаргою до Міністерства юстиції України не могло вважатися ефективним засобом юридичного захисту, оскільки відповідно до законодавства Міністерство не було уповноваженим скасовувати накази про звільнення.

В. Оцінка Суду

135. Перш за все, Суд зазначає, що звернення зі скаргою до Міністерства юстиції України, яке внесло відомості про заявників до Єдиного державного реєстру осіб, щодо яких застосовано положення Закону «Про очищення влади» (див. пункт 78), само собою не може вважатися ефективним національним засобом юридичного захисту, який необхідно вичерпати, хоча б на підставі того, що Міністерство не відповідає необхідним стандартам незалежності (див. рішення у справі «Де Суза Рібєро проти Франції» [ВП] (*De Souza Ribero v. France*) [GC], заява № 22689/07, пункт 79, ЄСПЛ 2012 з подальшими посиланнями).

136. Решту зауважень Уряду щодо невичерпання можна узагальнити так:

(і) по-перше, як оскарження в адміністративних судах, так і оскарження в адміністративних судах у поєднанні з провадженням у Конституційному Суді України дійсно було ефективним засобом юридичного захисту у зв'язку зі скаргами заявників щодо їхнього звільнення з посад державної служби відповідно до Закону «Про очищення влади»; та

(ii) по-друге, заявники самі були відповідальними за ті засоби юридичного захисту, що не діяли упродовж розумного строку, оскільки вони своїми власними діями або бездіяльністю призвели до того, що їхні справи було зупинено або залишались зупиненими на національному рівні (див. пункт 118).

137. Суд вважає, що аргумент Уряду, зокрема його другий аспект, тісно пов'язаний із суттю скарги заявників за пунктом 1 статті 6 Конвенції щодо тривалості проваджень. Оскільки Уряд висунув заперечення щодо невичерпання засобів юридичного захисту щодо цих скарг у цілому, а не щодо якої-небудь конкретної скарги, Суд вважає за належне розглянути цю скаргу та тісно пов'язане з нею заперечення щодо недотримання шестимісячного строку на стадії прийнятності.

138. Суд уже зазначав, що на момент подання цих заяв в українському законодавстві не передбачалося права фізичної особи на індивідуальне звернення до Конституційного Суду України, і тому саме національні суди мали досліджувати питання відповідності законодавчих актів Конституції України та, у випадку виникнення сумніву, звертатися з поданням про відкриття конституційного провадження (див. рішення у справі «Проніна проти України» (*Pronina v. Ukraine*), заява № 63566/00, пункт 24, від 18 липня 2006 року). У цьому контексті Суд повторює, що якщо один засіб юридичного захисту не може сам собою цілком задовольнити вимоги «ефективного засобу юридичного захисту» відповідно до Конвенції, то їх може задовольнити сукупність засобів юридичного захисту, передбачених національним законодавством (див. згадане рішення у справі «Де Суза Ріберо проти Франції» (*De Souza Ribero v. France*), пункт 79).

139. Дійсно, Суд встановив, що можливість звернення зі скаргою до Уповноваженого з прав людини, який, у свою чергу, може оскаржити закон у Конституційному Суді, не була ефективним засобом юридичного захисту, який необхідно було вичерпати, оскільки він не був безпосередньо доступним заявнику, який мав покладатися на здійснення Уповноваженим своїх дискреційних повноважень (див. рішення у справі «Тенасе проти Молдови» [ВП] (*Tănase v. Moldova*) [GC], заява № 7/08, пункт 122, ЄСПЛ 2010). Втім, залежно від обставин справи, коли заявник користується такими засобами юридичного захисту, а органи державної влади здійснюють свої дискреційні повноваження, щоб ініціювати провадження щодо порушеного заявником питання, можна вважати, що заявник дотримався правила вичерпання засобів юридичного захисту (див. рішення у справі «Егмез проти Кіпру» (*Egmez v. Cyprus*), заява № 30873/96, пункти 66 – 73, ЄСПЛ 2000-XII).

140. У цій справі заявники звернулися з позовами до адміністративних судів. Сторонами не оскаржується, що цей засіб юридичного захисту, у принципі, був ефективним щодо скарг

заявників стосовно їхнього звільнення з посад державної служби відповідно до положень Закону «Про очищення влади». У рамках цих проваджень суди загальної юрисдикції мали право передати питання щодо конституційності положень Конституційному Суду України, що вони і зробили. Така процедура передання була використана судами в рамках звичайних проваджень в адміністративних судах. Немає сумніву, що останнє провадження, в принципі, є ефективним засобом юридичного захисту у зв'язку зі скаргами заявників стосовно їхнього звільнення.

141. Отже, Суд погоджується з аргументом Уряду, що за обставин цієї справи подання позовів до адміністративних судів у поєднанні з провадженням у Конституційному Суді України, ініційованим за поданням цих судів, у принципі, було ефективним засобом юридичного захисту у зв'язку зі скаргами заявників стосовно їхнього звільнення з посад державної служби відповідно до положень Закону «Про очищення влади».

142. Це дійсно так, навіть якщо засіб юридичного захисту не мав зупиняючої дії (див., *mutatis mutandis*, згадане рішення у справі «Де Суза Рібєро проти Франції» (*De Souza Ribero v. France*) та ухвалу щодо прийнятності у справі «Анчев проти Болгарії» (*Anchev v. Bulgaria*), заяви № 38334/08 і № 68242/16, пункт 111, від 05 грудня 2017 року та, в якості протилежного прикладу, рішення у справі «Сольська та Рибічка проти Польщі» (*Solska and Rybicka v. Poland*), заяви № 30491/17 і № 31083/17, пункти 67 – 69, від 20 вересня 2018 року).

143. Заявники дійсно звернулися до адміністративних судів, проте остаточного рішення у цьому провадженні ухвалено не було. Перебіг шестимісячного строку починається з дати винесення остаточного рішення у процесі вичерпання національних засобів юридичного захисту (див. ухвалу щодо прийнятності у справі «Едвардс проти Сполученого Королівства» (*Edwards v. the United Kingdom*), заява № 46477/99, від 07 червня 2001 року). Тому заяви не можуть бути визнані неприйнятними у зв'язку з неподанням їх протягом шести місяців після звільнення заявників, як Уряд просив Суд зробити. Отже, заперечення Уряду щодо цього має бути відхилено.

144. Водночас, якщо Суд вважатиме оскарження в адміністративних судах ефективним засобом юридичного захисту на практиці, то відсутність остаточних рішень національних судів у цих провадженнях може означати, що скарги заявників щодо їхнього звільнення з посад державної служби були передчасними (див., наприклад, ухвалу щодо прийнятності у справі «Ахмет Тунч та інші проти Туреччини» (*Ahmet Tunç and Others v. Turkey*), заяви № 4133/16 і № 31542/16, пункт 109, від 29 січня 2019 року). Проте заявники доводили, що у зв'язку з необґрунтованими

затримками цей засіб юридичного захисту на практиці виявився неефективним.

145. Суд встановив, що ефективний засіб юридичного захисту має функціонувати без надмірних затримок (див., наприклад рішення у справах «МакФарлейн проти Ірландії» [ВП] (*McFarlane v. Ireland*) [GC], заява № 31333/06, пункт 108, від 10 вересня 2010 року і «Сторі та інші проти Мальти» (*Story and Others v. Malta*), заява № 56854/13 та 2 інші, пункт 80, від 29 жовтня 2015 року), та що у випадку, коли заявник використовує існуючий засіб юридичного захисту і лише згодом дізнається про обставини, які зумовлюють його неефективність, для цілей пункту 1 статті 35 Конвенції доцільним має бути відлік шестимісячного строку з дати, коли заявник уперше дізнався або мав дізнатися про такі обставини (див. рішення у справі «Мокану та інші проти Румунії» [ВП] (*Mocanu and Others v. Romania*) [GC], заява № 10865/09 та 2 інших заяви, пункт 260, ЄСПЛ 2014 (витяги)).

146. Отже, питання, на яке необхідно відповісти, полягає у тому, чи були провадження у справах перших трьох заявників необґрунтовано затягнуті, та, якщо так, чи заявники через свої дії та/або бездіяльність, чи держава були відповідальними за такий стан справ. Проте, як Суд зазначив раніше, ці питання тісно пов'язані із суттю скарги заявників за пунктом 1 статті 6 Конвенції щодо доступу до суду та тривалості провадження, у зв'язку з чим долучає їх до розгляду по суті. Пов'язане з цим питання, яке Суд розгляне у пунктах 215 і 216, полягає у тому, чи знали заявники або повинні були знати у будь-який момент у ході провадження, що відповідний засіб юридичного захисту виявився неефективним на практиці через затримку, що призвело б до початку перебігу шестимісячного строку.

III. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 6 КОНВЕНЦІЇ ЩОДО ПЕРШИХ ТРЬОХ ЗАЯВНИКІВ

147. Перші три заявники скаржилися, що тривала неспроможність розглянути їхні позови на національному рівні порушила їхні права за статтею 6 Конвенції, яка передбачає:

«1. Кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення. Судове рішення проголошується публічно, але преса і публіка можуть бути не допущені в зал засідань протягом усього судового розгляду або його частини в інтересах моралі, громадського порядку чи національної безпеки в демократичному суспільстві, якщо того вимагають інтереси неповнолітніх або захист приватного життя сторін, або – тією мірою, що визнана судом суворо необхідною, – коли за особливих обставин публічність розгляду може зашкодити інтересам правосуддя.

2. Кожен, кого обвинувачено у вчиненні кримінального правопорушення, вважається невинуватим доти, доки його вину не буде доведено в законному порядку.

3. Кожний обвинувачений у вчиненні кримінального правопорушення має щонайменше такі права:

(а) бути негайно і детально поінформованим зрозумілою для нього мовою про характер і причини обвинувачення, висунутого проти нього;

(b) мати час і можливості, необхідні для підготовки свого захисту;

(c) захищати себе особисто чи використовувати юридичну допомогу захисника, вибраного на власний розсуд, або - за браком достатніх коштів для оплати юридичної допомоги захисника - одержувати таку допомогу безоплатно, коли цього вимагають інтереси правосуддя;

(d) допитувати свідків обвинувачення або вимагати, щоб їх допитали, а також вимагати виклику й допиту свідків захисту на тих самих умовах, що й свідків обвинувачення;

(e) якщо він не розуміє мови, яка використовується в суді, або не розмовляє нею, – одержувати безоплатну допомогу перекладача.»

А. Прийнятність

1. Доводи сторін

(а) Уряд

148. Уряд стверджував, що стаття 6 Конвенції була застосовною лише в її цивільній частині. Порівнюючи заходи, застосовані до заявників, з рішенням у справі «Олександр Волков проти України» (*Oleksandr Volkov v. Ukraine*), заява № 21722/11, ЄСПЛ 2013) Уряд вважав, що кримінальна частина статті 6 Конвенції не була застосовною.

(b) Перший заявник

149. Перший заявник вважав, що стаття 6 Конвенції була застосовна в її цивільній частині.

(c) Другий і третій заявники

150. Другий і третій заявники вважали, що стаття 6 Конвенції була застосовною в її кримінальній частині. У зв'язку з цим вони посилалися на ухвалу щодо прийнятності у справі «Матієк проти Польщі» (*Matyjek v. Poland*), заява № 38184/03, ЄСПЛ 2006-VII) та інші справи щодо люстрації у Польщі. Вони провели відмінність між згаданою Урядом справою «Олександр Волков проти України» (*Oleksandr Volkov v. Ukraine*) і цими справами, оскільки у цій справі на заявника було накладено «класичне дисциплінарне стягнення», тоді як до них застосовано конкретну санкцію на підставі положень Закону

України «Про очищення влади». Заявники наголосили на схожості у застосованому до них відповідно до Закону заході, а саме заборонаю обіймати посади державної служби на строк десять років, і кримінальним покаранням у виді «позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю», яке відповідно до статті 55 Кримінального кодексу України могло застосовуватися на строк до п'яти років після засудження за певні злочини.

2. Оцінка Суду

151. Уряд не заперечував, що застосованою була «цивільна» частина статті 6 Конвенції. Дійсно, національне законодавство не виключає можливості оскаржити звільнення з посад, які обіймали заявники. Цього достатньо для висновку, що застосованою є цивільна частина статті 6 Конвенції (див. рішення у справі «Івановський проти Колишньої Югославської Республіки Македонії» (*Ivanovski v. the former Yugoslav Republic of Macedonia*), заява № 29908/11, пункт 120, від 21 січня 2016 року, та для відповідних принципів рішення у справах «Вільхо Ескелінен та інші проти Фінляндії» [ВП] (*Vilho Eskelinen and Others v. Finland*) [GC], заява № 63235/00, пункт 62, ЄСПЛ 2007-II та «Бака проти Угорщини» [ВП] (*Baka v. Hungary*) [GC], заява № 20261/12, пункти 116 – 118, ЄСПЛ 2016).

152. Наразі Суд має визначити, чи є також застосованою «кримінальна» частина статті 6 Конвенції, як стверджували другий і третій заявники.

153. У більшості справ щодо люстрації Суд встановив, що застосованою була лише цивільна частина статті 6 Конвенції (див. ухвалу щодо прийнятності у справі «Райніс та Гаспаравічус проти Литви» (*Rainys and Gasparavičius v. Lithuania*), заяви № 70665/01 і № 74345/01, ЄСПЛ 2004; і згадані рішення у справах «Івановський проти Колишньої Югославської Республіки Македонії» (*Ivanovski v. the former Yugoslav Republic of Macedonia*), пункти 120 і 121 та «Анчев проти Болгарії» (*Anchev v. Bulgaria*), пункти 129 і 130). Проте у згаданому рішенні у справі «Матієк проти Польщі» (*Matyjek v. Poland*) Суд встановив, що до люстраційних проваджень відповідно до польського законодавства застосовувалася кримінальна частина статті 6 Конвенції.

154. Суд повторює, що для визначення того, чи може провадження вважатися «кримінальним», він враховує три критерії: правову кваліфікацію відповідного злочину у національному законодавстві, саму природу злочину, а також характер і ступінь суворості покарання (див. рішення у справі «Енгель та інші проти Нідерландів» (*Engel and Others v. the Netherlands*), від 08 червня 1976 року, пункт 82, Серія А № 22). Другий і третій критерії є альтернативними та не обов'язково кумулятивними. Достатньо, щоб відповідний злочин за

своїм характером вважався кримінальним або щоб за його вчинення передбачалося застосування до особи покарання, яке за своїм характером і ступенем тяжкості належало б до загальної кримінальної сфери. Відносно несуворе покарання не може позбавити злочин притаманного йому кримінального характеру. Це не виключає застосування кумулятивного підходу, якщо окремих аналіз кожного критерію не дозволяє дійти чіткого висновку щодо наявності кримінального обвинувачення (див. рішення у справі «Джуссіла проти Фінляндії» [ВП] (*Jussila v. Finland*) [GC], заява № 73053/01, пункт 31, ЄСПЛ 2006-XIV, нещодавно повторено в рішенні у справі «Блохін проти Росії» [ВП] (*Blokhin v. Russia*) [GC], заява № 47152/06, пункт 179, ЄСПЛ 2016).

155. У згаданому рішенні у справі «Матієк проти Польщі» (*Matyjek v. Poland*) (пункти 49 – 58), доходячи висновку, що польське люстраційне провадження могло вважатися «кримінальним», Суд враховував те, що воно здійснювалося відповідно до Кримінально-процесуального кодексу Польщі, що характер дій, за які заявника було піддано люстрації, а саме подання неправдивої заяви, був аналогічним такому злочину, як надання неправдивих показань, і що застосоване до нього покарання, неможливість обіймати широке коло посад державної служби протягом десяти років, було суворим.

156. У цій справі поведінка заявників, за яку до них були застосовані заходи, передбачені Законом «Про очищення влади», не кваліфікувалася як «кримінальна» відповідно до національного законодавства (див., зокрема, рішення Верховного Суду у пункті 92) та не була аналогічна будь-якій формі кримінальної поведінки: вона полягала у тому, що вони обіймали свої посади, коли при владі був Президент Янукович.

157. Щодо третього фактора, характеру і суворості покарання, Суд зазначає, що в ухвалі щодо прийнятності у справі «Сідабрас та Дзяутас проти Литви» (*Sidabras and Džiautas v. Lithuania*), заяви № 55480/00 та № 59330/00, від 01 липня 2003 року) заявники так само були звільнені з посад державної служби та обмеженні у зайнятті таких посад, а також обійманні певних посад у приватному секторі на строк десять років після прийняття відповідного литовського закону. Застосоване до заявників у вказаній справі покарання було, мабуть, суворішим, аніж покарання, застосоване до заявників у цій справі, щодо яких були встановлені обмеження лише стосовно зайняття посад у державному секторі. Проте навіть у справі «Сідабрас та Дзяутас проти Литви» (*Sidabras and Džiautas v. Lithuania*) лише серйозність покарання не була достатньою для того, щоб провадження розглядалося відповідно до «кримінального» законодавства.

158. Суд вказує на оцінку Верховного Суду, що мета люстраційних заходів полягала не у покаранні зазначених посадових осіб, а у

відновленні довіри до державних установ (див. пункт 92). Заявники порушили питання, чи існувало достатнє обґрунтування для застосування до них таких серйозних заходів. Проте Суд вважає, що цього не достатньо для того, щоб питання розглядалося за «кримінальною частиною» статті 6 Конвенції. Це питання, що має бути розглянуте у контексті скарг заявників за статтею 8 Конвенції (див. пункти 270 – 324).

159. Коротко кажучи, Суд вважає, що характер і суворість передбачених Законом «Про очищення влади» заходів не були такими, щоб вважатися «кримінальними» для цілей Конвенції. Отже, кримінальний аспект статті 6 Конвенції є незастосовним.

160. Проте, як Суд встановив у пункті 151, застосовним є цивільний аспект пункту 1 статті 6 Конвенції. Отже, Суд зазначає, що ця частина перших трьох заяв не є явно необґрунтованою у розумінні підпункту «а» пункту 3 статті 35 Конвенції. Суд також зазначає, що вона не є неприйнятною з будь-яких інших підстав. Тому вона має бути визнана прийнятною.

В. Суть

1. Доводи сторін

(а) Перший заявник

161. Причиною порушення прав заявника на доступ до суду та розгляд його справи упродовж розумного строку була затримка у розгляді Конституційним Судом України питання конституційності положень Закону «Про очищення влади». Він відклав розгляд справи на значно довший, ніж тримісячний строк, передбачений Законом України «Про Конституційний Суд України» 1996 року.

162. До того ж протягом цього періоду проводилася широка реорганізація різних державних установ, що ускладнило б поновлення люстрованих осіб на їхніх попередніх посадах, навіть якби суди ухвалили рішення на їхню користь. Таким чином, затримка могла зробити будь-яке можливе рішення суду на користь заявника ілюзорним.

163. Заявник стверджував, що судді, які розглядали люстраційні справи, піддавалися залякуванню прибічниками Закону «Про очищення влади» серед народних депутатів і представників органів виконавчої влади. У зв'язку з цим заявник послався на лист суддів Харківського адміністративного апеляційного суду Генеральному прокурору України від 22 січня 2015 року, в якому описувалися випадки залякування народним депутатом, паном Я.С. Згідно з твердженнями суддів 19 грудня 2014 року під час телевізійної передачі на телеканалі «Перший національний» народний депутат зробив певні

образливі та загрозливі твердження щодо судді Харківського окружного адміністративного суду пана С., який розглядав справу люстрованого прокурора.

164. Згідно з твердженнями заявника розгляд справи Конституційним Судом України був необґрунтовано тривалий і не вмотивований складністю справи, як стверджував Уряд. Натомість, на думку заявника, затримку можна було пояснити тиском на суд. Він стверджував, що Генеральний прокурор України заявив, що «скасування люстрації стане початком кінця цього складу суддів». Судді Конституційного Суду України публічно заявили, що піддавалися тиску у зв'язку з цією справою.

165. Заявник зазначив, що, всупереч доводам Уряду, звертався до Міністерства юстиції України, проте безрезультатно.

(b) Другий і третій заявники

166. Заявники наголосили, що відповідно до національного законодавства адміністративні суди були зобов'язані передати питання щодо перевірки конституційності Закону «Про очищення влади» до Конституційного Суду України через Верховний Суд. Конституційний Суд України мав розглянути це питання упродовж строку, встановленого статтею 56 Закону України «Про Конституційний Суд України» 1996 року (див. пункт 80), проте не зробив цього. У результаті справи заявників розглянуті не були. Це порушило їхні права на доступ до суду та розгляд їхніх справ упродовж розумного строку.

(c) Уряд

167. Уряд доводив, що заявники самі створили ситуацію, в якій опинилися, оскільки вони або самі клопотали про зупинення проваджень або погодилися з таким рішенням, і не вжили жодних заходів для відновлення провадження. У будь-якому випадку провадження у їхніх справах було б поновлено, якби Конституційний Суд України визнав положення Закону «Про очищення влади» неконституційними.

168. Крім того, Уряд посилався на ухвали Суду щодо прийнятності у справах «Сен проти України» (*Sen v. Ukraine*), заява № 31740/08, від 05 жовтня 2010 року) та «Франсов С.А.С. проти України» (*Fransov S.A.S. v. Ukraine*), заява № 36453/02, від 15 жовтня 2013 року), в яких Суд не вважав періоди зупинення провадження до розгляду пов'язаної з ним справи в окремому провадженні необґрунтованими затримками, відповідальність за які мала нести держава.

169. Отже, Уряд стверджував про необґрунтованість скарг заявників щодо доступу до суду та розгляду справ упродовж розумного строку.

2. Оцінка Суду

170. Суд зазначає, що заявники сформулювали свої скарги, посилаючись як на своє право на доступ до суду, так і на право на справедливий судовий розгляд упродовж розумного строку (див. пункти 161 і 166). Однак при цьому вони посилалися на ті самі факти, а головна суть їхніх скарг була пов'язана з необґрунтованою затримкою в їхніх справах. Суд вважає, що ця ситуація має розглядатися з точки зору дотримання вимоги «розумного строку».

171. Суд повторює, що саме Договірні держави мають організовувати свої судові системи так, щоб їхні суди могли гарантувати кожному право на отримання остаточного рішення у справах щодо прав та обов'язків цивільного характеру упродовж розумного строку (див. рішення у справі «Прихід греко-католицької церкви в м. Лупені та інші проти Румунії» [ВП] (*Lupeni Greek Catholic Parish and Others v. Romania*) [GC], заява № 76943/11, пункт 142, від 29 листопада 2016 року). Розумність тривалості провадження повинна оцінюватися у світлі обставин справи та з урахуванням критеріїв, встановлених у практиці Суду, зокрема складності справи, поведінки заявника та відповідних органів влади, а також важливості предмету спору для заявника (там само, пункт 143).

172. Суд розгляне питання тривалості провадження у справах перших трьох заявників, яке є ключовим питанням їхньої скарги, у світлі цих критеріїв.

(а) Тривалість проваджень на цей момент

173. На цей момент провадження тривають понад чотири з половиною роки (див. пункти 36, 41 і 43) в одній інстанції, враховуючи також провадження у Конституційному Суді України.

174. Їхня тривалість не є короткою в абсолютному вимірі та може порушити питання дотримання пункту 1 статті 6 Конвенції (див. для порівняння рішення у справах «Гінчо проти Португалії» (*Guincho v. Portugal*), від 10 липня 1984 року, пункти 29 – 41, Серія А № 81; «Требовч проти Словенії» (*Trebovc v. Slovenia*), заява № 42863/02, пункти 15 – 17, від 01 червня 2006 року; «Світлана Орлова проти Росії» (*Svetlana Orlova v. Russia*), заява № 4487/04, пункти 41, 50 – 52, від 30 липня 2009 року та «Мошат проти Словаччини» (*Mošat' v. Slovakia*), заява № 27452/05, пункти 24 і 25, від 21 вересня 2010 року).

(b) Складність справи

175. Суд вважає, що правові питання, пов'язані з вирішенням справ заявників, були складними і порушували нові та складні питання за Конституцією України і Конвенцією. Тому зрозуміло, чому Конституційний Суд України повинен був вирішити ці питання, перш ніж суди загальної юрисдикції змогли б продовжити розгляд справ.

(c) Поведінка заявників

176. Уряд зазначив, що (див. пункти 118 і 146):

(i) другий і третій заявники самі клопотали про зупинення проваджень в їхніх справах;

(ii) жоден із заявників не оскаржив ухвал про зупинення проваджень в їхніх справах; та

(iii) перший і другий заявники не клопотали про поновлення проваджень.

177. Суд зазначає, що позови заявників, подані до національних судів ґрунтувалися здебільшого на аргументах, пов'язаних з питанням конституційності Закону «Про очищення влади» (див. пункти 36 і 43). Відповідно до національного законодавства у редакції, чинній на момент подій, за таких обставин заявники могли (див. пункти 83 – 87):

(i) або звернутися до національних адміністративних судів із проханням надати тлумачення положень Закону «Про очищення влади», яке б відповідало розумінню заявниками Конституції України та/або визнавало незастосовними положення, які вони вважали неконституційними; або

(ii) попросити суди звернутися до Верховного Суду України, а через нього до Конституційного Суду України для оцінки конституційності Закону «Про очищення влади».

178. Проте національні суди вважали, що вирішення справ заявників залежало від рішення Конституційного Суду України. Пленум Верховного Суду України підтримав цю позицію, постановивши, що вирішення справ, в яких порушувалося питання конституційності Закону «Про очищення влади» потребувало ухвалення рішення Конституційним Судом України (див. пункт 63). Так, національні суди, у тому числі Верховний Суд України, надали перевагу другому підходу, а не першому.

179. За наявності такої чітко визначеної позиції Верховного Суду України було би нерозумно очікувати, що заявники не погодяться та закликатимуть суди загальної юрисдикції у будь-якому випадку продовжити розгляд їхніх справ, очікуючи, що вони займуть позицію щодо конституційності Закону «Про очищення влади», незважаючи на провадження, ініційоване Верховним Судом України у Конституційному Суді України саме з цього питання.

180. З огляду на таку позицію Верховного Суду України Суд вважає, що будь-яке оскарження ухвал про зупинення проваджень не мало вважатись таким, що мало шанси на успіх. До того ж ухвали про зупинення провадження до ухвалення рішення Конституційним Судом України підтверджували аргумент заявників про неконституційність Закону «Про очищення влади».

181. Крім того, вимоги розгляду їхніх справ за відсутності рішення Конституційного Суду України могли зашкодити власній позиції заявників: тоді б заявники зіштовхнулися із загрозою, що національні суди вирішать їхні справи, припускаючи, що Закон «Про очищення влади» був застосовним, оскільки його не було визнано неконституційним. На підтримку своєї позиції, Уряд сам послався на рішення національних судів, які саме так і зробили (див., наприклад, пункт 94).

182. До того ж розгляд справ Конституційним Судом України підпадав під доволі суворо обмежені строки (див. пункт 80). Не можна було очікувати, що заявники знатимуть, що ці строки буде перевищено, особливо з огляду на те, що Верховний Суд України просив Конституційний Суд України розглянути це питання невідкладно. Крім того, коли після закінчення цього строку третій заявник подав клопотання про поновлення провадження, його клопотання було залишено без задоволення (див. пункти 47 і 48). Наведена першим заявником практика також свідчить, що багато інших судів відмовляли у задоволенні клопотань про поновлення проваджень у зв'язку із затримками (див. пункт 103).

183. Більшість судових рішень, наведених Урядом на підтримку своїх аргументів, було ухвалено за унікальних обставин, які цілком відрізнялися від справ заявників, головним чином тому, що ключовий аргумент позивачів полягав у тому, що Закон «Про очищення влади» не був застосовним до них за своїм визначенням (наприклад, у зв'язку з проходженням позивачами військової служби або фактологічні помилки у застосуванні до них Закону «Про очищення влади», див. пункти 95, 96 і 97).

184. Лише одне рішення, наведене Урядом, стосувалося ситуації, схожої на ситуацію заявників: провадження було зупинено до розгляду справи Конституційним Судом України, проте згодом поновлено, оскільки конституційне провадження було затягнуто (див. пункт 99). Проте це було поодиноким рішенням адміністративного суду першої інстанції, який відрізнявся від судів, що розглядали справи заявників. Нічого не свідчить про те, що вищестоящі суди підтримали такий підхід. Як було зазначено, це також суперечить позиції національного суду у справі третього заявника.

185. За таких обставин заявникам не можна дорікнути за те, що вони не оскаржили рішення про передання питання щодо

конституційності до Верховного Суду України (для подальшого передання до Конституційного Суду України), а першому і другому заявникам не можна дорікнути за неподання клопотань про поновлення проваджень.

(d) Поведінка органів державної влади

186. Суд зазначає, що коли провадження у Конституційному Суді України становить частину звичайного провадження, наприклад, коли національні суди передають питання щодо конституційності відповідного положення, провадження у ньому більшою чи меншою мірою може мати значення для оцінки відповідності зазначеного провадження статті 6 Конвенції (див. ухвалу щодо прийнятності у справі «Рошка проти Росії» (*Roshka v. Russia*), заява № 63343/00, від 06 листопада 2003 року з подальшими посиланнями).

187. Аналогічно і в цій справі для оцінки розумності тривалості має враховуватися провадження у Конституційному Суді України, що склало основну частину тривалості проваджень у справах заявників.

188. Суд встановив, що тривалість провадження у Конституційному Суді України повинна оцінюватися з урахуванням його конкретної ролі. Його роль, як охоронця Конституції України, робить особливо необхідним, щоб Конституційний Суд України, інколи враховував інші міркування, ніж тільки хронологічний порядок, в якому справи вносяться до реєстру, зокрема характер справи та її важливість у політичному і соціальному розумінні (див. наприклад, згадане рішення у справі «Зюссман проти Німеччини» (*Süssmann v. Germany*), пункт 56). Ця особливість також має враховуватися під час оцінки ефективності звернення до Конституційного Суду України, як засобу юридичного захисту, та тривалості провадження у ньому. Наприклад, Суд встановив, що провадження тривалістю понад три роки не призвело до неефективності конституційного подання (див. ухвалу щодо прийнятності у справі «Ельчі проти Туреччини» (*Elçi v. Turkey*), заява № 63129/15, пункт 55, від 29 січня 2019 року).

189. Проте Суд вважає, що у цій справі особливості ролі та статусу Конституційного Суду України недостатньо, щоб пояснити затримку у розгляді ним справи.

190. По-перше, Верховний Суд України просив Конституційний Суд України розглянути справу у терміновому порядку (див. пункт 62). Уряд не стверджував, що Конституційний Суд України мав ухвалити рішення у більш невідкладних важливих справах (див. для порівняння згадане рішення у справі «Зюссман проти Німеччини» (*Süssmann v. Germany*), пункт 60) або що, розглядаючи цю справу він зіткнувся з будь-якими серйозними проблемами (див., *mutatis mutandis*, рішення у справі «Мехмет Хасан Алтан проти Туреччини» (*Mehmet Hasan Altan v. Turkey*), заява № 13237/17, пункт 156,

від 20 березня 2018 року, у контексті вимоги пункту 4 статті 5 Конвенції щодо «відсутності зволікання»).

191. Суд також не було поінформовано про будь-який розвиток у розгляді справи Конституційним Судом України після 06 липня 2017 року, окрім того, що суд проводив обговорення. Немає жодних ознак, що навіть до цієї дати у справі були вжиті будь-які процесуальні кроки з 22 березня 2016 року, коли суд провів засідання у справі та перейшов до обговорення (див. пункти 68 і 69 та для порівняння згадане рішення у справі «Ахмет Тунч та інші проти Туреччини» (*Ahmet Tunç and Others v. Turkey*), пункт 123).

192. Також варто зазначити, хоча само собою це не є вирішальним, що встановлені національним законодавством строки розгляду справ Конституційним Судом України було значно перевищено (див. пункти 80 і 81) за відсутності переконливого пояснення.

(е) У чому полягала важливість предмету спору для заявників

193. Суд встановив, що трудові спори за своїм характером вимагають швидкого вирішення з огляду на важливість предмету спору для зацікавленої особи, яка через звільнення втрачає засоби до існування (див. рішення у справі «Фрідлендер проти Франції» [ВП] (*Frydlender v. France*) [GC], заява № 30979/96, пункт 45, ЄСПЛ 2000-VII). Суд не вбачає підстав для іншого висновку у цій справі.

(f) Загальна оцінка та висновок

194. Суд доходить висновку, що з огляду на конкретні обставини цієї справи тривалість проваджень у справах заявників не може вважатися «розумною».

195. Тому Суд відхиляє заперечення Уряду щодо вичерпання національних засобів юридичного захисту.

196. Отже, було порушено пункт 1 статті 6 Конвенції щодо перших трьох заявників.

IV. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 8 КОНВЕНЦІЇ

197. Заявники скаржилися на порушення їхнього права на повагу до їхнього приватного життя. Вони посилалися на статтю 8 Конвенції, яка передбачає:

«1. Кожен має право на повагу до свого приватного і сімейного життя, до свого житла і кореспонденції.

2. Органи державної влади не можуть втручатись у здійснення цього права, за винятком випадків, коли втручання здійснюється згідно із законом і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання

заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб.»

А. Прийнятність

1. Доводи сторін

(а) Уряд

198. Уряд не оскаржував, що застосовані до заявників заходи становили втручання в їхні права, гарантовані статтею 8 Конвенції.

199. Щодо четвертого і п'ятого заявників Уряд стверджував, так само як і щодо перших трьох заяв у цілому (див. пункт 123), що позови заявників до адміністративних судів були сформульовані, як оскарження конституційності Закону «Про очищення влади». Те, що ці суди, які не мали конституційної юрисдикції, не могли вважатися ефективною установою для подання таких скарг, з самого початку мало бути очевидним для заявників. На той момент вони не мали прямого доступу до Конституційного Суду України. За відсутності ефективного національного засобу юридичного захисту вони мали звернутися до Суду упродовж шести місяців після їхнього звільнення.

(b) Перший заявник

200. Заявник вважав, що було втручання у його права за статтею 8 Конвенції; його було звільнено з його посади, заборонено обіймати посади державної служби протягом десяти років, а відомості про його особу було оприлюднено лише на тій підставі, що він обіймав свою посаду у період, визначений у Законі «Про очищення влади». Крім того, хоча у теорії він мав право на оскарження у судах, фактично це право стало ілюзорним, оскільки основне юридичне питання у його справі було заблоковано на рівні Конституційного Суду України. У зв'язку з цим він знаходився у стані невизначеності щодо його приватного та професійного життя. Поява відомостей про його особу в Єдиному державному реєстрі осіб, щодо яких застосовано положення Закону «Про очищення влади», завдало шкоди його репутації, а можливості видалити з нього відомості про його особу в нього не було, поки суди не розглянуть його справу.

(c) Другий – п'ятий заявники

201. Другий – п'ятий заявники стверджували, що їхнє звільнення вплинуло на широке коло їхніх стосунків, у тому числі професійного характеру. Втрата ними роботи також мала серйозні наслідки для їхнього матеріального благополуччя та благополуччя членів їхніх родин. Підстави для їхнього звільнення, а саме те, що вони сприяли «узурпації влади» Президентом Віктором Януковичем і підірвали

основи національної безпеки, оборони та прав людини, вплинули на їхню професійну репутацію.

(d) Четвертий і п'ятий заявники

202. У відповідь на заперечення Уряду щодо стверджуваного недотримання ними шестимісячного строку (див. пункт 199) четвертий і п'ятий заявники також стверджували, що шестимісячний строк мав обчислюватися з дати ухвалення остаточного рішення національного суду в їхніх справах.

2. Оцінка Суду

(a) Застосовність статті 8 Конвенції

203. Перш за все, Суд зазначає, що сторонами не оскаржується, що було втручання у права заявників за статтею 8 Конвенції у зв'язку із застосуванням до них заходів відповідно до Закону «Про очищення влади».

204. У низці справ Суд встановив, що люстраційні заходи зачіпали права заявників на повагу до їхнього приватного життя, оскільки вони впливали на їхню репутацію та/або професійні перспективи (див. рішення у справах «Турек проти Словачії» (*Turek v. Slovakia*), заява № 57986/00, пункт 110, ЄСПЛ 2006-II (витяги); «Соро проти Естонії» (*Sõro v. Estonia*), заява № 22588/08, пункт 56, від 03 вересня 2015 року, «Караджанов проти Колишньої Югославської Республіки Македонії» (*Karajanov v. the former Yugoslav Republic of Macedonia*), заява № 2229/15, пункти 70 і 71, від 06 квітня 2017 року, згадані рішення у справах «Івановський проти Колишньої Югославської Республіки Македонії» (*Ivanovski v. the former Yugoslav Republic of Macedonia*), пункти 176 і 177 та «Анчев проти Болгарії» (*Anchev v. Bulgaria*), пункт 92; а також див. у контексті статті 14 у поєднанні зі статтею 8 Конвенції згадане рішення у справі «Сідабрас та Дзяутас проти Литви» (*Sidabras and Džiautas v. Lithuania*), пункти 49 і 50 та рішення у справі «Найдін проти Румунії» (*Naidin v. Romania*), заява № 38162/07, пункти 29 – 36, від 21 жовтня 2014 року).

205. Суд встановив, що існують певні типові аспекти приватного життя, на які можуть вплинути звільнення, пониження в посаді, відмова у доступі до професії або інші подібні несприятливі заходи. До цих аспектів входить (i) «внутрішнє коло» заявника, (ii) можливість заявника встановлювати та розвивати відносини з іншими людьми та (iii) соціальна і професійна репутація заявника. У таких спорах існують два напрямки за якими, як правило, виникають питання, пов'язані з приватним життям: або через підстави вжиття оскаржуваного заходу (у такому випадку Суд застосовує підхід, заснований на підставах), або, у деяких справах, через наслідки для приватного життя (у такому

випадку Суд застосовує підхід, заснований на наслідках) (див. рішення у справі «Денісов проти України» [ВП] (*Denisov v. Ukraine*) [GC], заява № 76639/11, пункт 115, від 25 вересня 2018 року).

206. Під час застосування підходу, заснованого на наслідках, вирішального значення набуває рівень суворості з огляду на всі наведені аспекти. Саме заявник має переконливо продемонструвати, що цей рівень був досягнутий у його справі. Заявник має надати докази, які підтверджуватимуть наслідки оскаржуваного заходу. Суд визнає, що стаття 8 Конвенції є застосовною лише за умови, якщо ці наслідки є дуже серйозними та значною мірою впливають на його приватне життя (див. там само, пункт 116).

207. Оцінюючи застосовність статті 8 Конвенції у цій справі, Суд зазначає, що це положення не може бути застосовним за підходом, що ґрунтується на підставах: Закон «Про очищення влади» був застосований до заявників у зв'язку з тим, що вони обіймали посади державної служби, коли при владі був пан Янукович або, у випадку п'ятого заявника, посаду у Комуністичній партії Української РСР, і не стосувалося їхнього приватного життя.

208. Щодо підходу, заснованого на наслідках, Суд зазначає, що Закон «Про очищення влади» вплинув на заявників у трьох аспектах:

- (i) їх звільнили з державної служби;
- (ii) до них було застосовано заборону обіймати посади державної служби на строк десять років, та
- (iii) відомості про осіб заявників було внесено до загальнодоступного в мережі Інтернет Єдиного державного реєстру осіб, щодо яких застосовано положення Закону «Про очищення влади».

209. Суд вважає, що поєднання цих заходів мало дуже серйозні наслідки для здатності заявників встановлювати і розвивати відносини з іншими та їхньої соціальної і професійної репутації, а також значною мірою вплинуло на них. Вони не були просто відсторонені, понижені або переведені на менш відповідальну посаду, а звільнені із заборотою обіймати посади державної служби, одразу втративши всі свої винагороди (див. в якості протилежного прикладу стосовно останнього ухвалу щодо прийнятності у справі «Дж.Б. та інші проти Угорщини» (*J.B. and Others v. Hungary*), заява № 45434/12 та 2 інші, пункти 132 і 133, від 27 листопада 2018 року). Їм було заборонено обіймати будь-які посади державної служби, у сфері, в якій вони багато років працювали як державні службовці.

210. Відомості про застосування до заявників заходів, передбачених Законом «Про очищення влади», було одразу оприлюднено, ще до того, як було розглянуто їхні позови (див. пункти 98 – 100 проміжного висновку Венеціанської комісії щодо цього у пункті 107). Закон «Про очищення влади» не вимагав будь-якого доведення індивідуальної

вини, а його оголошена мета полягала в «очищенні» державної служби від осіб, які асоціювалися із «узурпацією влади», підривом основ національної безпеки та оборони і порушеннями прав людини (див. пункт 72). За таких обставин застосування заходів, передбачених Законом «Про очищення влади», ймовірно було тісно пов'язано із соціальною та професійною стигматизацією, як стверджували заявники (див. пункт 200). Не стверджувалося, що на практиці Закон не мав такого ефекту (див. для порівняння згадане рішення у справі «Анчев проти Болгарії» (*Anchev v. Bulgaria*), пункт 106).

211. Суд дійшов висновку, що стаття 8 Конвенції є застосовною.

(б) Перші три заявники: вичерпання національних засобів юридичного захисту та дотримання шестимісячного строку

212. Тепер Суд має розглянути заперечення Уряду щодо вичерпання національних засобів юридичного захисту у справах перших трьох заявників (див. пункти 117 – 121).

213. Суд зауважує про свій висновок стосовно того, що звернення до адміністративних судів у поєднанні з ініційованим цими судами провадженням у Конституційному Суді України, у принципі, було ефективним національним засобом юридичного захисту у зв'язку зі скаргами заявників щодо їхнього звільнення з державної служби відповідно до Закону «Про очищення влади» (див. пункт 141). Проте, як Суд зазначив у пункті 145, ефективний засіб юридичного захисту має діяти без надмірної затримки.

214. Суд вважає, що у світлі його висновків за пунктом 1 статті 6 Конвенції (див. пункти 178 – 196) на практиці зазначене провадження не виявилось ефективним засобом юридичного захисту у зв'язку зі скаргами заявників за статтею 8 Конвенції.

215. Водночас упродовж відповідного періоду Конституційний Суд України продовжував займатися справою та не бездіяв, розглядаючи справу через регулярні проміжки часу (див. пункти 67 – 69), що змусило заявників і широку громадськість вважати, що рішення суду може бути ухвалено у будь-який момент. До того ж Суд у складі одного судді вже відхилив як передчасні низку заяв, в яких заявники скаржилися на їхнє звільнення відповідно до Закону «Про очищення влади», тоді як провадження у їхніх справах в адміністративних судах на національному рівні були зупинені на відносно короткі періоди часу в очікуванні рішення Конституційного Суду України щодо конституційності Закону «Про очищення влади».

216. Отже, з огляду на конкретні обставини цієї справи, не можна стверджувати, що заявники у будь-який момент до винесення цього рішення знали або мали знати, що відповідний засіб юридичного захисту був неефективним, що призвело б до початку перебігу

шестимісячного строку (див. згадане рішення у справі «Мокану та інші проти Румунії» (*Mocanu and Others v. Romania*), пункт 260).

(с) Четвертий і п'ятий заявники: дотримання шестимісячного строку

217. Суд зазначає, що скарги заявників дійсно більшою частиною ґрунтувалися на аргументах, пов'язаних з конституційністю Закону «Про очищення влади» (див. пункти 49 і 53). Проте всупереч твердженням Уряду (див. пункт 199) звернення до Конституційного Суду України не було єдиним засобом юридичного захисту.

218. Згідно з національним законодавством адміністративні суди могли тлумачити Закон «Про очищення влади» заявниками у спосіб, який би відповідав розумінню Конституції України. Прикладом такого підходу є рішення Верховного Суду у справі колишнього голови Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (див. пункт 92). До того ж на аналогічні аргументи, пов'язані з конституційністю положень Закону «Про очищення влади», можна було послатися, стверджуючи про їхню несумісність з положеннями Конвенції з точки зору тлумачення таких норм у світлі практики Суду (див. пункт 83).

219. Отже, як Суд уже встановив щодо перших трьох заявників (див. пункт 143), звернення з позовом до судів загальної юрисдикції, в принципі, дійсно було ефективним засобом юридичного захисту, який необхідно було вичерпати. Заявники подали свої заяви упродовж шести місяців після ухвалення остаточних рішень національних судів у цьому процесі (див. Додаток та пункти 52 і 57).

220. Таким чином, скарги четвертого та п'ятого заявників не можуть бути оголошені неприйнятними у зв'язку з недотриманням правила шестимісячного строку. Тому Суд відхиляє заперечення Уряду щодо цього.

(d) Інше щодо прийнятності

221. Суд зазначає, що ця частина заяв не є явно необґрунтованою у розумінні підпункту «а» пункту 3 статті 35 Конвенції. Він також зазначає, що вона не є непринятною з будь-яких інших підстав. Отже, вона має бути визнана прийнятною.

В. Суть

1. Доводи сторін

(а) Перший заявник

222. Перший заявник доводив, що втручання у його право за статтею 8 Конвенції ґрунтувалося на Законі «Про очищення влади». Проте воно не переслідувало законну мету та було непропорційним

будь-який переслідуваній законній меті, оскільки люстраційна процедура не була індивідуалізованою (див. пункт 200).

223. Перший заявник зазначив, що багато осіб, пов'язаних із процесом люстрації, обійняли високі посади або збагатилися у період правління корумпованих посткомуністичних еліт, які засуджувалися Урядом. У зв'язку з цим він назвав міністра юстиції та прем'єр-міністра, які були при владі на момент прийняття Закону «Про очищення влади». Він зазначив, що Президент України, який підписав Закон «Про очищення влади», сам був міністром у період з березня до грудня 2012 року, коли при владі був Президент Янукович.

224. Перший заявник наголосив, що його просування по службі у прокуратурі від посади слідчого до працівника Генеральної прокуратури України відбувалось на підставі його службових досягнень. Він не мав жодного стосунку до справ щодо пані Тимошенко та пана Луценка, на які посилався Уряд (див. пункт 235).

225. Він звернув увагу на критику Закону «Про очищення влади», висловлену у проміжному висновку Венеціанської комісії (див. пункт 107), зокрема щодо широкого кола осіб, до яких застосовується Закон, недоліків люстраційної процедури та відсутності достатніх процесуальних гарантій для цілей Закону, зокрема щодо недостатньо індивідуалізованої відповідальності, недостатнього захисту персональних даних і невизнання того, що судовий перегляд призупиняв рішення щодо люстрації.

226. Він також стверджував, що Закон «Про очищення влади» суперечив Резолюції ПАРЕ і Керівним принципам ПАРЕ, які вимагали, щоб люстраційні закони та аналогічні адміністративні заходи відповідали вимогам держави, заснованої на принципі верховенства права, зокрема у контексті того, що вина мала бути доведена у кожній індивідуальній справі, а люстраційні закони мали застосовуватись індивідуально, а не колективно. Усупереч цим документам Закон «Про очищення влади» передбачав вину певних категорій державних службовців і застосовував до них колективні санкції.

227. Заявник також стверджував, що Закон «Про очищення влади» було прийнято в атмосфері відвертого залякування його прихильниками. Зокрема, він стверджував, що у вересні та жовтні 2014 року вони здійснили кампанію нападів на різних державних службовців і політиків, намагаючись змусити їх відмовитись від посади.

(b) Другий – п'ятий заявники

228. Другий – п'ятий заявники наголосили, що не брали жодної участі в «узурпації влади» Президентом Віктором Януковичем (термінологія, використана в Законі «Про очищення влади») або в

придушенні інакомислення або інших зазначених Урядом подійх (див. пункти 231 – 237). Крім того, їм ніколи не висували обвинувачення в участі у подібному.

229. Заявники повторили свої доводи, зроблені у контексті їхніх тверджень про застосовність кримінального аспекту статті 6 Конвенції (див. пункт 150). Вони вказали, що у таких справах, як «Матієк проти Польщі» (*Matyjek v. Poland*), заява № 38184/03, від 24 квітня 2007 року), «Бобек проти Польщі» (*Bobek v. Poland*), заява № 68761/01, від 17 липня 2007 року) та «Лубоч проти Польщі» (*Luboch v. Poland*), заява № 37469/05, від 15 січня 2008 року), Суд розглянув люстраційні заходи в контексті кримінального покарання.

230. Проте, хоча їх не було визнано винними у вчиненні будь-якого злочину, їм було заборонено обіймати певні посади. Це суперечило конституційному принципу, який гарантує презумпцію невинуватості (див. пункт 71), і Керівним принципам ПАРЄ, в яких зазначено, що жодна особа не має «бути предметом люстрації виключно через членство або діяльність у будь-якій організації, яка була законною на момент такого членства або діяльності [за виключенням високопосадовців в органі, який вчинив серйозні порушення прав людини, доки вони не зможуть довести, що не брали участі в плануванні, керівництві чи здійсненні таких політики, практик або дій] ... або через особисті погляди чи переконання» (див. пункти «h» і «i» Керівних принципів ПАРЄ у пункті 105).

(с) Уряд

(i) Довідкова інформація щодо люстраційного законодавства

231. Уряд коротко виклав історію переходу України від тоталітарного режиму під час правління Комуністичної партії УРСР до незалежності та демократії. Він зазначив, що у 1990-х роках колишня комуністична еліта залишилася при владі, призвівши до концентрації економічних ресурсів у руках колишніх керівників державних підприємств і створення «олігархічної» економічної та політичної системи.

232. Спроба «правлячого класу ... нав'язати пана Януковича як Президента» призвела до Помаранчевої Революції 2004 – 2005 років. У результаті до влади прийшли прозахідні сили, проте їхня неспроможність здійснити необхідні реформи і «дистанціюватися від олігархів та апаратників минулого» призвела до обрання пана Януковича Президентом України у 2010 році шляхом проведення вільних виборів.

233. Прийшовши до влади, він розпочав консолідування влади. Зокрема, він призначив чотирьох нових суддів Конституційного Суду України і, таким чином, сформував прихильну до нього більшість.

Один із суддів був колишнім головою міського суду у рідному місті пана Януковича, який раніше не проявляв інтересу до конституційного права.

234. У результаті через п'ять місяців президентства пана Януковича Конституційний Суд України ухвалив рішення, яким було збільшено повноваження Президента України. Уряд розглядав це рішення як *de facto coup d'état*. Він вказав, що це рішення критикувалося Венеціанською комісією (див. пункти 8 і 106) та оглядачами, які на той момент зазначили, що це рішення призведе до політичної дестабілізації.

235. Роки президентства пана Януковича характеризувалися нехтуванням цінностями конституційної демократичної держави. Колишня комуністична еліта заповнила центральні органи державної влади та органи місцевого самоврядування лояльними і політично залежними посадовцями, які використовували свої посади для свого збагачення. «Режим Януковича» мав повний контроль над усіма гілками влади, у тому числі прокуратурою, як продемонстровано притягненням до кримінальної відповідальності колишнього Прем'єр-міністра України, пані Тимошенко, та Міністра внутрішніх справ України, пана Луценка. Міжнародна спільнота вважала ці справи політично вмотивованими. Суд встановив порушення статті 18 Конвенції в їхніх справах (див. рішення у справах «Луценко проти України» (*Lutsenko v. Ukraine*), заява № 6492/11, від 03 липня 2012 року та «Тимошенко проти України» (*Tymoshenko v. Ukraine*), заява № 49872/11, від 30 квітня 2013 року). У згаданій справі «Олександр Волков проти України» (*Oleksandr Volkov v. Ukraine*) Суд встановив, що над призначенням і звільненням суддів існував політичний контроль.

236. Оточення пана Януковича взяло під контроль великі підприємства. На засоби масової інформації чинився тиск. Податкова адміністрація була особливо корумпованою структурою, а багато з тих, хто був її керівниками на той час, у подальшому були притягнуті до відповідальності.

237. Президентство пана Януковича закінчилося у результаті протестів «Євромайдану», які він безуспішно намагався придушити, застосувавши силу, яку Уряд вважав надмірною.

238. У результаті дій пана Януковича та його втечі до Росії, російській владі вдалося анексувати Крим і спровокувати збройне заворушення у Донецькій та Луганській областях через так звані «Донецьку Народну Республіку» та «Луганську Народну Республіку».

239. Під час проведення демократичних президентських і парламентських виборів у 2014 році існувала значна суспільна вимога люстрації осіб, пов'язаних зі встановленням режиму пана Януковича

та поведженням із мирними протестувальниками, які брали участь у протестах «Євромайдану».

240. Закон «Про очищення влади» було прийнято з метою відновлення довіри до органів державної влади після цих подій.

241. Уряд узагальнив аргументи на користь прийняття Закону «Про очищення влади», які були наведені у пояснювальній записці до законопроекту, який зрештою було прийнято як Закон «Про очищення влади»:

«Суспільство під час переходу від авторитаризму до демократичного правління стикається із чималою кількістю проблем щодо забезпечення ефективної трансформації системи державного управління. Цілі такої трансформації полягають у розбудові плюралістичної демократії, [що ґрунтується на принципах верховенства права та поваги до прав людини].

Конституційна, демократична держава має право вимагати від державних службовців відданості таким фундаментальним цінностям, як повага до людської гідності, верховенства права, демократії, прав людини, суверенітету та територіальної цілісності, які є частиною конституційної традиції України та повинні бути захищені. Конституційна демократія можлива лише за умови ефективного захисту цих цінностей державними службовцями.

Діяльність органів влади останніх років призвела до зневіри громадян у владних органах. Останніми роками посадові особи органів державної влади керувались не законами, а незаконними вказівками вищого керівництва держави.

Влада як на центральному рівні, так і на місцевому, повністю зневільювала себе, оскільки нерозривно асоціювалася з порушенням прав громадян, корупцією, недотриманням положень Конституції України та законів.

Проведення в Україні процедури очищення влади дасть змогу відновити довіру громадян до влади, а також звести до мінімуму випадки корупції.»

(ii) Дотримання статті 8 Конвенції

(α) Щодо всіх заявників

242. Уряд доводив, що втручання у права заявників здійснювалося «згідно із законом», а саме із відповідними положеннями Закону «Про очищення влади».

243. Передбачені Законом «Про очищення влади» заходи були необхідні для «консолідації суспільства» та подолання негативних наслідків авторитарного режиму колишнього Президента Віктора Януковича та його уряду, а також для захисту молоді демократії. Як такі, вони переслідували законні цілі захисту здоров'я та моралі, прав і свобод інших жителів України, а також національної безпеки.

244. Держави мали широку свободу розсуду, вирішуючи, що їм робити зі спадщиною недемократичних режимів (посилання на згадане рішення у справі «Анчев проти Болгарії» (*Anchev v. Bulgaria*), пункт 102).

245. Те, що очищення такого типу, як було проведено відповідно до Закону «Про очищення влади», було «необхідним у демократичному суспільстві», як спосіб встановлення демократичних інституцій та збереження демократії і незалежності держави, було доведено практикою інших держав. Процедура відповідала вимозі громадянського суспільства щодо реформи державного управління.

246. Уряд наголосив, що демократична держава мала право вимагати від державних службовців дотримання конституційних принципів, на яких вона була заснована (посилання на рішення у справі «Вогт проти Німеччини» (*Vogt v. Germany*), від 26 вересня 1995 року, пункт 59, Серія А № 323), та регулювати умови працевлаштування її державних службовців. Уряд також наголосив, що Суд у своїй практиці визнав законність концепції «демократії, здатної себе захистити» (посилання у зв'язку з цим на згадані рішення у справах «Сідабрас та Дзяутас проти Литви» (*Sidabras and Džiautas v. Lithuania*), пункт 52, «Вогт проти Німеччини» (*Vogt v. Germany*), пункт 59 і «Найдін проти Румунії» (*Naidin v. Romania*), пункт 50).

247. Законність люстрації була підтверджена у справі «Жданока проти Латвії» [ВП] (*Ždanoka v. Latvia*) [GC], заява № 58278/00, пункт 118, ЄСПЛ 2006-IV), в якій Суд постановив, що розглянуті у зазначеній справі обмеження «переслідували цілі, які відповідали принципу верховенства права та загальним цілям Конвенції, а саме захисту незалежності держави, демократичного порядку та національної безпеки». Державні службовці, особливо ті, хто обіймав високі посади, володіли частиною суверенної влади держави. Тому держави мали законний інтерес вимагати у таких службовців особливого поєднання чесності та відданості (посилання на рішення у справі «Пелегрін проти Франції» [ВП] (*Pellegrin v. France*) [GC], заява № 28541/95, пункт 65, ЄСПЛ 1999-VIII).

248. Уряд також посилався на остаточний висновок Венеціанської комісії щодо Закону «Про очищення влади» (див. пункт 108). Комісія визнала, що Україна мала право забороняти доступ до посад державної служби особам, які могли загрожувати демократичній системі та/або виявилися негідними служити суспільству (див. пункт 30 висновку).

249. Венеціанська комісія також вважала, що заборона, яка ґрунтувалася виключно на посаді, яку обіймала особа, «*a priori* не суперечила міжнародним стандартам, за умови, якщо вона [стосувалася] посад в установах, відповідальних за серйозні порушення прав людини та винних у серйозному зловживанні службовим становищем» (див. пункт 50 висновку).

250. Мета Закону «Про очищення влади» полягала у захисті та підтвердженні демократичних цінностей, верховенства права та прав людини в Україні, відновленні довіри до органів державної влади та

створенні умов для формування нової системи державного управління відповідно до європейських стандартів.

251. Заходи, які застосовувалися до заявників, були достатньо індивідуалізованими та мали розглядатися як вжиті під час надзвичайної ситуації, спричиненої тривалою війною та іноземною агресією.

252. Люстрація була нагальною вимогою суспільства та необхідною умовою для переходу на якісно новий рівень державного управління. Вона торкнулася обмеженої кількості осіб, які були тісно пов'язані з попереднім антидемократичним режимом, з метою відновлення довіри до державних установ.

253. Право на доступ до державної служби не було абсолютним. Могли існувати неузгодженості, та українське законодавство протягом тривалого часу встановлювало певні вимоги до кандидатів на посади державної служби. Наприклад, Президент України не міг обіймати свою посаду більше двох строків підряд. Такі обмеження робили неможливою надмірну концентрацію влади. Закон «Про очищення влади» переслідував таку саму мету. Він передбачав заборону доступу до державної служби на десять років особам, які обіймали певні високі посади у державному апараті у 2010 – 2014 роках. Це був виключний, обмежений за дією у часі інструмент захисту демократії.

254. Беручи до уваги соціально-політичну ситуацію в Україні у 2014 році, люстраційний процес був необхідним та єдиним можливим заходом для відновлення довіри до органів державної влади, шляхом звільнення з посад осіб, чий дії могли відкласти або унеможливити встановлення в Україні демократичного режиму.

255. Уряд зазначив, що під час парламентського обговорення законопроекту до нього було внесено зміни: перелік осіб, які підпадали під люстрацію, був зменшений, а виборні посади були виключені зі сфери застосування закону.

(В) Щодо третього заявника

256. Уряд наголосив, що на третього заявника накладалися дисциплінарні стягнення, що доводило, що його доброчесність і професійна діяльність були «далеко не зразковими» (див. пункт 46).

(Х) Щодо четвертого та п'ятого заявників

257. Уряд порівняв процес люстрації в Україні із ситуацією у згаданій справі «Найдін проти Румунії» (*Naidin v. Romania*), в якій Суд не встановив порушення статті 8 Конвенції у поєднанні зі статтею 14 Конвенції у зв'язку із застосованими до заявників обмеженнями щодо обіймання посад державної служби, але не у приватному секторі. Оскільки державні службовці, особливо ті, які обіймають посади, що

передбачають високий рівень відповідальності як, наприклад, посада, на якій хотів поновитися заявник у зазначеній справі, володіли частиною суверенної влади держави, то застосована до заявника заборона не була непропорційна переслідуваній державою законній меті забезпечити відданість осіб, відповідальних за захист суспільних інтересів. Уряд порівняв зазначену ситуацію із ситуацією у цій справі, оскільки у ній так само не було обмежень щодо працевлаштування у приватному секторі.

258. Уряд також проводив відмінність зі справою «Адамсонс проти Латвії» (*Adamsons v. Latvia*), заява № 3669/03, від 24 червня 2008 року), в якій заявника позбавили права бути обраним у зв'язку з його попередньою службою у прикордонній службі УРСР, яка перебувала під керівництвом КДБ. У зазначеній справі Суд встановив, що критерії застосування обмежень були занадто широкими та поширювалися на нерозумний період часу.

259. Аналогічно Уряд проводив відмінність зі справою «Івановський проти колишньої Югославської Республіки Македонії» (*Ivanovski v. the former Yugoslav Republic of Macedonia*), яка стосувалася звільнення Голови Конституційного Суду, якому було заборонено обіймати будь-які посади державної служби та у наукових інституціях, та чий перспективи на працевлаштування у приватному секторі були обмежені, крім того, він стикнувся із навішуванням на нього ярлика колишнього інформатора.

260. Уряд зазначив, що на відміну від справи «Соро проти Естонії» (*Sõro v. Estonia*), у доводах заявників не було жодних доказів, що їхнє звільнення, як частина люстраційного процесу, вплинуло на їхню емоційну та фізичну недоторканість, репутацію або можливість розвивати відносини з іншими.

261. Четвертого заявника звільнили з його посади через неподання заяви про незастосування до нього Закону «Про очищення влади», хоча йому заздалегідь було відомо про цей обов'язок. До того ж під час перебування на державній службі йому оголошувалися догани (див. пункт 22), що доводить, що його доброчесність у виконанні професійних обов'язків була «далеко не зразковою».

2. Оцінка Суду

(а) Підхід Суду

262. Суд розглянув велику кількість справ щодо процесу люстрації після переходу від правління тоталітарного комунізму до демократії, який, залежно від країни, полягав у публічному викритті, частковому позбавленні прав та обмеженні права обіймати посади у державному секторі та деяких сферах, пов'язаних з державною таємницею, осіб, які мали зв'язок з попередніми тоталітарними режимами, зокрема таємно

співпрацювали з їхніми службами безпеки (див. наведену у пункті 204 практику).

263. Проте, як зазначила Венеціанська комісія (див. пункти 68 – 71 остаточного висновку у пункті 108), Закон «Про очищення влади» стосувався двох окремих періодів: періоду правління тоталітарного комунізму та періоду перебування при владі Президента Януковича. Справи перших чотирьох заявників стосуються останнього періоду.

264. Отже, хоча принципи, розроблені Судом у справах щодо проведення посткомуністичної люстрації, можуть бути застосовні у цій справі в частині щодо перших чотирьох заявників, має враховуватися особливість їхньої ситуації.

(b) Чи було втручання у право заявників на повагу до їхнього приватного життя

265. З огляду на зазначені міркування (див. пункти 208 – 211) щодо застосовності статті 8 Конвенції Суд вважає, що було втручання у права заявників на повагу до їхнього приватного життя.

266. Таке втручання відповідає статті 8 Конвенції лише, якщо воно здійснювалося «згідно із законом» і було «необхідним у демократичному суспільстві» для досягнення однієї або більше цілей, зазначених у другому пункті.

(c) Чи здійснювалося втручання «згідно із законом»?

267. Застосовані до заявників заходи ґрунтувалися на національному законодавстві, Законі «Про очищення влади». Закон був опублікований, тому немає підстав сумніватися в його доступності. Він також був достатньо передбачуваним для заявників. Закон «Про очищення влади» містив перелік посад, обіймання яких передбачало застосування до відповідних осіб обмежувальних заходів відповідно до Закону (див. пункти 73 – 75 та для порівняння згадане рішення у справі «Анчев проти Болгарії» (*Anchev v. Bulgaria*), пункт 96).

268. Нездатність заявників передбачити, що таке законодавство буде прийнято під час зайняття ними посад, які стали підставою для застосування до них обмежувальних заходів, не ставить під сумнів законність втручання у розумінні Конвенції. Незворотність дії в часі, як така, заборонена лише пунктом 1 статті 7 Конвенції щодо кримінальних правопорушень і покарань (там само, пункт 97), тоді як передбачені Законом «Про очищення влади» заходи такого характеру не мають (див. пункти 151 – 158).

269. Отже, той факт, що на момент подій поведінка заявників була законною, є аспектом, який також може враховуватися під час оцінки необхідності втручання.

(d) Чи переслідувало втручання законну мету?

270. У справах щодо посткомуністичної люстрації в інших державах Центральної та Східної Європи Суд встановив, що люстраційні заходи переслідували законні цілі захисту національної та громадської безпеки, запобігання заворушенням, а також захисту прав і свобод інших (див. згадані рішення у справах «Сідабрас та Дžiaутас проти Литви» (*Sidabras and Džiautas v. Lithuania*), пункт 55, «Найдін проти Румунії» (*Naidin v. Romania*), пункт 51 та «Анчев проти Болгарії» (*Anchev v. Bulgaria*), пункт 100).

271. Суд зазначає, що відповідно до оцінки Венеціанської комісії Закон «Про очищення влади» переслідував дві законні цілі: (i) захист суспільства від осіб, які з огляду на їхню поведінку в минулому могли становити загрозу новоствореному демократичному режиму та (ii) очищення державного управління від осіб, причетних до широкомасштабної корупції (див. пункти 23 і 24 остаточного висновку Комісії у пункті 108).

272. Суд не вбачає підстав ставити під сумнів те, що у відповідний період державна служба України дійсно стикнулася зі значними труднощами, які виправдовували необхідність застосування заходів з реформування для досягнення двох цілей, вказаних Венеціанською комісією (див. також пункти 285 і 286). У цьому контексті проголошені Законом «Про очищення влади» цілі можуть розглядатися як такі, що загалом відповідають цілям, визнаним Судом законними у його практиці щодо посткомуністичної люстрації у державах Центральної та Східної Європи (див. пункти 270).

273. Проте роль Суду відрізняється від ролі Венеціанської комісії (див., *mutatis mutandis*, рішення у справі «Муршич проти Хорватії» [ВП] (*Muršić v. Croatia*) [GC], заява № 7334/13, пункти 111 і 112, від 20 жовтня 2016 року щодо Європейського комітету з питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню) тим, що Суд має переконатися, чи переслідували законну мету застосовані до заявників заходи розглянуті не *in abstracto*, а з огляду на конкретні обставини їхніх справ, і чи були вони «необхідні у демократичному суспільстві» у розумінні пункту 2 статті 8 Конвенції.

274. На думку Суду, його попередні висновки у справах щодо посткомуністичної люстрації (див. пункт 270) лише частково стосуються цієї справи, зокрема щодо перших чотирьох заявників, оскільки передбачені Законом «Про очищення влади» заходи мають набагато ширшу сферу застосування та були застосовані до заявників за обставин, що відрізнялися від тих, які відбувалися у країнах Центральної та Східної Європи під час впровадження ними люстраційних програм.

275. Зокрема, у зазначених справах Суд розглядав ситуації колишніх (як стверджувалося) працівників спецслужб тоталітарного режиму. Проте у цій справі заявники обіймали посади у державних установах, які принаймні принципово, ґрунтувалися на демократичних конституційних засадах, хоча і працювали за часів уряду Президента Януковича, який широко критикували через авторитарні тенденції та вважали причетним до широкомасштабної системної корупції. Крім того, вбачається, що їхнє звільнення ґрунтувалося на колективній відповідальності осіб, які працювали у державних установах, коли при владі був Президент Янукович, незалежно від конкретних виконуваних ними функцій та їхнього зв'язку з антидемократичними тенденціями і подіями, які відбувались у той період. Отже, стверджувана загроза, яку широке коло осіб, до якого застосовувалися передбачені Законом «Про очищення влади» заходи, становило для діяльності демократичних установ, не може прирівнюватися до загрози, яка виникає у випадках співпраці із спецслужбами тоталітарних режимів.

276. Усталений принцип практики Суду (див. згадане рішення у справі «Адамсон проти Латвії» (*Adamsons v. Latvia*), пункт 116) та інших документів Ради Європи щодо люстрації (див., наприклад, пункти 4 і 12 Резолюції ПАРЕ та пункт «с» Керівних принципів ПАРЕ у пунктах 104 і 105) полягає у тому, що люстрація не може застосовуватись для покарання, відплати або помсти. Це також стосується оскаржуваних заходів, передбачених Законом «Про очищення влади» (див. також у зв'язку з цим пункт 25 остаточного висновку Комісії у пункті 108).

277. Згідно з твердженнями Верховного Суду та доводами Уряду мета Закону «Про очищення влади» полягала у відновленні довіри до державних установ і захисті демократичної форми правління (див. пункти 92, 245, 246 і 252). Проте цілком можливо, що зазначені цілі могли бути досягнуті шляхом застосування менш суворих заходів як, наприклад, якщо це можливо, відсторонення заявників від їхніх керівних посад після проведення індивідуальної оцінки та, якщо це можливо, переведення на менш відповідальні посади. Далекосяжний характер застосованих до заявників заходів (див. пункт 208) у поєднанні з доволі гострими формулюваннями, використаними у статті 1 Закону «Про очищення влади» щодо цілей Закону (див. пункт 72), порушують питання про те, що деякі із цих заходів принаймні частково були вмотивовані помстою тим, хто асоціювався з попередньою владою.

278. Якби це було так, тоді передбачені Законом «Про очищення влади» заходи могли вважатися не такими, що переслідували законну мету захисту демократичної форми правління, а такими, що підривали цю форму правління у зв'язку з політизацією державної служби,

проблемою, для боротьби з якою цей Закон був нібито розроблений (див. доводи Уряду у пункті 235).

279. Крім того, не слід забувати, що передбачені Законом «Про очищення влади» заходи були застосовані до заявників, а інформація про це була негайно опублікована. У згаданій справі «Караджанов проти Колишньої Югославської Республіки Македонії» (*Karajnov v. the former Yugoslav Republic of Macedonia*) (пункти 75 – 77) Суд постановив, що опублікування рішення Комісії з питань люстрації Північної Македонії, в якому було зазначено, що заявник співпрацював зі службами державної безпеки у 1960-х роках, не переслідувало жодної законної мети у розумінні пункту 2 статті 8 Конвенції, оскільки (i) на той момент заявник не обіймав посаду державної служби та не був кандидатом на посаду державної служби, а (ii) рішення було опубліковано до розгляду судами скарги заявника.

280. Останнє також мало місце у справах заявників, і Венеціанська комісія висловила серйозне занепокоєння щодо відповідності Конвенції цього аспекту люстраційної процедури, передбаченої Законом «Про очищення влади» (див. пункти 98 – 100 проміжного висновку Комісії у пункті 107).

281. Крім того, Венеціанська комісія також застерегла про наслідки застосування Закону «Про очищення влади» до широкого кола осіб для індивідуальних прав, наголосивши в цілому, що такий широкий підхід міг бути невиправданим з огляду на законну ціль, яку прагнули досягти люстраційні заходи, а саме захист демократичної форми правління, а не помсту (див. пункт 33 остаточного висновку Комісії, див. пункт 108).

282. З огляду на наведені міркування Суд має сумніви, чи переслідувало зазначене втручання законну мету. Однак, оскільки виникає більш важливе питання щодо пропорційності втручання (див., *mutatis mutandis*, рішення у справі «Чумак проти України» (*Chumak v. Ukraine*), заява № 44529/09, пункт 48, від 06 березня 2018 року), Суд продовжить розгляд питання «необхідності у демократичному суспільстві», презюмуючи, що застосовані до заявників заходи переслідували законні цілі, зазначені у пункті 270.

(е) Чи було втручання «необхідним у демократичному суспільстві»?

283. Суд повторює, що втручання вважатиметься «необхідним у демократичному суспільстві» для досягнення законної мети, якщо воно відповідає «нагальній суспільній необхідності», та, зокрема, якщо воно є пропорційним переслідуваній законній меті. Хоча саме національні органи влади здійснюють початкову оцінку необхідності втручання, остаточна оцінка щодо відповідності та достатності наведених підстав для втручання, залишається предметом вивчення Суду на відповідність вимогам Конвенції (див., наприклад, рішення у

справі «Чепмен проти Сполученого Королівства» [ВП] (*Chapman v. the United Kingdom*) [GC], заява № 27238/95, пункт 90, ЄСПЛ 2001-I).

(i) Перші три заявники

284. Передбачені Законом «Про очищення влади» заходи були застосовані до заявників через їхній ймовірний зв'язок з правлінням колишнього Президента Віктора Януковича.

285. Сторонами не оскаржується, що період правління пана Януковича в Україні характеризувався низкою негативних подій, які стосувалися поваги до демократії, верховенства права та прав людини, та що його уряд вважався недемократичним і причетним до широкомасштабної системної корупції (див., зокрема, пункти 233 – 237). Низка міжнародних спостерігачів також висловила коментарі, вказавши на такі проблеми (див. інформацію та документи, наведені у пунктах 8 – 13, 106 і 111 – 113). Цей період закінчився драматичними подіями «Євромайдану», які призвели до падіння уряду пана Януковича.

286. Отже, Суд вважає, що за таких обставин заходи із впровадження змін і реформування державної служби, у тому числі заходи щодо державних службовців, особисто пов'язаних із зазначеними негативними подіями, в принципі, були виправданими.

287. Залишається відповісти на питання, чи не вийшла держава-відповідач за межі своєї свободи розсуду, застосувавши до заявників обмежувальні заходи лише на підставі того, що вони обіймали певні відносно високі посади під час правління пана Януковича, не врахувавши конкретні виконувані ними функції.

288. У контексті посткомуністичної люстрації Суд встановив, що Договірні Сторони, які виникли після падіння антидемократичних режимів, мають широку свободу розсуду, вирішуючи, що їм робити зі спадщиною цих режимів (див. згадане рішення у справі «Анчев проти Болгарії» (*Anchev v. Bulgaria*), пункт 102 з подальшими посиланнями).

289. З огляду на викладені у пункті 285 обставини Суд вважає, що у цій справі органам державної влади має бути надана така сама свобода розсуду.

290. Проте Суд зазначає, що навіть у контексті справ, пов'язаних із переходом від тоталітаризму до демократії, а також пов'язаних зі (стверджуваними) співробітниками служб безпеки тоталітарних режимів, він ніколи не стикався з обмежувальними заходами такого широкого обсягу, застосованими до державних службовців лише на тій підставі, що вони залишались на своїх посадах під час діяльності уряду, який згодом був визнаний недемократичним.

291. Навіть у тих справах Суд встановлював порушення різних положень Конвенції, якщо люстраційні заходи були застосовані без достатньої індивідуалізації лише через опосередковану причетність до

таких урядів (див. згадані рішення у справах «Адамсонс проти Латвії» (*Ādamsons v. Latvia*), пункт 116 та «Соро проти Естонії» (*Sõro v. Estonia*), пункти 60 – 64).

292. Така індивідуалізація, хоча загалом вважається необхідною (з практики Суду, наприклад, див. рішення у справі «Зікус проти Литви» (*Zickus v. Lithuania*), заява № 26652/02, пункт 33, від 07 квітня 2009 року; та згадані рішення у справах «Адамсонс проти Латвії» (*Ādamsons v. Latvia*), пункт 125; «Соро проти Естонії» (*Sõro v. Estonia*), пункти 60 і 61; «Турек проти Словаччини» (*Turek v. Slovakia*), пункт 115, або, у більш широкому розумінні, див. пункт 12 Резолюції ПАРЄ, підпункт «с» пункту 104 Проміжного висновку Венеціанської комісії щодо Закону «Про очищення влади» та публікацію Управління Верховного комісара ООН з прав людини щодо основ проведення перевірки у постконфліктних державах у пунктах 104, 107 і 114, відповідно) не завжди є необхідною у справі щодо кожної конкретної особи та може бути здійснена на законодавчому рівні. Проте для вибору такого підходу мають бути наведені переконливі підстави (див. згадане рішення у справі «Анчев проти Болгарії» (*Anchev v. Bulgaria*), пункти 109 – 111). У зв'язку з цим особливо важливим фактором є якість парламентського і судового перегляду законодавчого механізму (див., *mutatis mutandis*, рішення у справі «Енімал Дефендерз Інтернешнл проти Сполученого Королівства» [ВП] (*Animal Defenders International v. the United Kingdom*) [GC], заява № 48876/08, пункти 113 – 116, ЄСПЛ 2013 (витяги).

293. Іншими аспектами, які мають враховуватись, під час оцінки відповідності законодавчого механізму, який передбачає застосування обмежувальних заходів за відсутності індивідуальної оцінки поведінки особи, є суворість застосованого заходу (див. рішення у справі «Анчев проти Болгарії» (*Anchev v. Bulgaria*), пункт 111), та чи розроблено законодавчий механізм достатньо чітко для вирішення нагальної суспільної потреби, яку він має задовольнити пропорційним чином (див., наприклад, у контексті статті 3 Першого протоколу до Конвенції рішення у справі «Жданока проти Латвії» [ВП] (*Ždanoka v. Latvia*) [GC], заява № 58278/00, пункти 22 – 28, 116 – 136, ЄСПЛ 2006-IV). Втім, щоб обмежувальний захід відповідав статті 3 Першого протоколу до Конвенції, достатнім може бути менший рівень індивідуалізації, ніж у випадках стверджуваного порушення статей 8 і 11 Конвенції (див. там само, пункт 115).

294. Повертаючись до обставин цієї справи, Суд зазначає, що застосування до заявників передбачених Законом «Про очищення влади» заходів не передбачало жодної індивідуальної оцінки їхньої поведінки. Насправді, ніколи не стверджувалося, що самі заявники вчинили які-небудь конкретні дії, що підривали демократичну форму правління, верховенство права, національну безпеку, оборону або

права людини. Вони були звільнені на підставі Закону лише тому, що обіймали певні відносно високі посади державної служби, коли пан Янукович був Президентом України. Подальші твердження про проступки третього заявника не змінюють цього факту (див. пункт 305).

295. Суду залишається визначити, чи відповідав застосований до заявників законодавчий механізм наведеним критеріям, розробленим практикою Суду.

296. Як зазначив Суд (див. пункти 208 – 211), застосовані до заявників заходи були дуже обмежувальними та широкими за обсягом. Тому необхідні були дуже переконливі підстави, щоб довести, що такі заходи могли бути застосовані за відсутності будь-якої індивідуальної оцінки поведінки особи лише на підставі висновку, що їхнє перебування на посаді у період, коли пан Янукович обіймав посаду Президента України, достатньою мірою доводило відсутність у них відданості демократичним принципам державної організації або їхню причетність до корупції.

297. Уряд не зазначив про будь-який розгляд таких підстав під час обговорення Верховною Радою України Закону «Про очищення влади». Навпаки, у статті 1 Закону серед принципів, які мають керувати процесом очищення, наведено «презумпцію невинуватості» та «індивідуальну відповідальність». На думку Суду, це свідчить про певну неузгодженість між проголошеними цілями Закону та фактично оприлюдненими ним правилами (див. пункт 72). Конституційний Суд України досі не завершив розгляд питання конституційності Закону «Про очищення влади», а тому Суд не може скористатися його думками з цього приводу (див. для порівняння, наприклад, згадані рішення у справах «Енімал Дефендерз Інтернешнл проти Сполученого Королівства» (*Animal Defenders International v. the United Kingdom*), пункти 13 – 33 і 113 – 116 та «Анчев проти Болгарії» (*Anchev v. Bulgaria*), пункт 110).

298. Крім того, Суд не переконаний, що законодавчий механізм був достатньо вузько розробленим для вирішення «нагальної суспільної потреби», яку мав би переслідувати Закон «Про очищення влади». У зв'язку з цим слід зазначити, що законодавчий механізм був набагато ширшим та універсальнішим, аніж розроблений, наприклад, Польщею (див. згадане рішення у справі «Матієк проти Польщі» (*Matyjek v. Poland*), пункти 27 – 29) або Латвією (див. згадане рішення у справі «Жданок проти Латвії» (*Ždanoka v. Latvia*), пункти 57 і 126), сфера застосування яких обмежувалася особами, які відіграли активну роль у діяльності колишньої влади, яка не була демократичною.

299. Наприклад, як вбачається зі справи другого та третього заявників, передбачені Законом «Про очищення влади» заходи могли бути застосовані навіть до державного службовця, призначеного на

його посаду задовго до того, як пан Янукович став Президентом України, лише на тій підставі, що він не пішов зі своєї посади протягом року після приходу до влади пана Януковича.

300. Іншими словами, причиною застосування обмежувальних заходів, передбачених Законом «Про очищення влади», є прихід до влади пана Януковича (див. пункт 7), а не будь-яка подія, що підірвала демократичний конституційний лад, яка могла статися під час його правління та до якої могла бути причетна відповідна посадова особа. Суд вважає, що обмежувальні заходи такої суворості не можуть застосовуватись до державних службовців лише через те, що вони залишились на своїх посадах державної служби після обрання нового глави держави.

301. Переконливого пояснення часових рамок, встановлених Законом «Про очищення влади» як головного критерію для застосування передбачених Законом обмежувальних заходів немає (див. у зв'язку з цим пункт 51 висновку Венеціанської комісії у пункті 108). Як вбачається, Уряд сам стверджував, що Закон «Про очищення влади» був відповіддю на негативні результати діяльності усіх посткомуністичних еліт (див. пункт 231). Проте період з 1991 до 2010 років виключений зі сфери застосування Закону.

302. Так само немає пояснення, чому однорічний період є ключовим критерієм для застосування Закону «Про очищення влади» (див. пункт 51 висновку Венеціанської комісії у пункті 108). Суд також відзначає аргумент першого заявника, що тодішній Президент України, який підписав Закон «Про очищення влади», сам протягом дев'яти місяців перебував на посаді міністра в уряді Президента Януковича (див. пункт 223). Уряд наголосив на необхідності відновлення громадської довіри до органів державної влади шляхом видимого оновлення їхнього штату, як на одній з ключових цілей Закону «Про очищення влади» (див. пункти 252 і 254). Важко зрозуміти, як за таких обставин ціль передбачуваного оновлення штату могла бути досягнута шляхом «очищення» менш важливих посадових осіб.

303. Уряд посилався на Рішення Конституційного Суду України 2010 року, яким було збільшено повноваження пана Януковича у порівнянні з тими, які він мав на час обрання, та яке критикувала Венеціанська комісія, як на ключовий доказ антидемократичного характеру правління пана Януковича (див. пункти 8, 106 і 234). Проте Закон «Про очищення влади» не надає жодної важливості цьому Рішенню або будь-якій іншій конкретній негативній події, у зв'язку з цим у період правління пана Януковича, встановлюючи натомість елементом, який призводить до застосування Закону, його прихід до влади. У будь-якому випадку, жодного зв'язку заявників із будь-якими такими конкретними негативними подіями доведено не було.

304. Так само Уряд стверджував, що під час президентства пана Януковича діяла система прийняття на державну службу корумпованих осіб виключно на підставі особистої відданості та всупереч демократичним процедурам і цінностям (див. пункт 235). Проте жодних порушень у призначенні заявників або перебуванні їх на посаді встановлено не було. Усе вказує на те, що до приходу до влади Президента Януковича та під час його президентства їхня кар'єра розвивалася звичайним чином. Ніщо не свідчить, що вони були «поміщені» на державну службу, а під час його президентства їхні кар'єри розвивалися якимось надзвичайно сприятливим чином.

305. Щодо посилення Урядом на нібито політично вмотивоване переслідування політичних опонентів пана Януковича або протестувальників «Євромайдану» (див. пункт 235), то не було доведено, що хтось із заявників був причетним до цих стверджуваних порушень. Вбачається, що такого висновку дійшли щодо третього заявника, проте він був зроблений за результатами службового розслідування без проведення будь-якої незалежної перевірки та був занадто нечітко сформульований з обмеженою кількістю деталей щодо особистої ролі заявника у цих подіях. У будь-якому випадку цей висновок був зроблений після звільнення третього заявника, а тому не був вирішальним для рішення про застосування до нього Закону «Про очищення влади» (див. пункт 46).

306. Суд також має розглянути аргумент Уряду, що передбачені Законом «Про очищення влади» заходи не могли бути більш індивідуалізованими з огляду на надзвичайний стан, спричинений бойовими діями у Донецькій та Луганській областях (див. пункт 251). Проте Суд зазначає, що у заяві України відповідно до статті 15 Конвенції, яку Україна надіслала Генеральному секретарю Ради Європи 05 червня 2015 року, Закон «Про очищення влади» як один із заходів, що охоплюється відступом від зобов'язань не вказується (див. рішення у справі «Хлебик проти України» (*Khlebiak v. Ukraine*), заява № 2945/16, пункт 22, від 25 липня 2017 року).

307. Суд усвідомлює контекст зазначених Урядом подій, про які зазначалося у заяві про відступ від зобов'язань, та готовий врахувати його (там само, пункт 71). Але передбачувано нагальний характер застосованих відповідно до Закону «Про очищення влади» заходів нівелюється тим, що вони були застосовані до заявників не умовно або тимчасово, а на десять років. Навіть припустивши, що певні кадрові зміни були невідкладним питанням, ніщо не свідчило, що ситуація залишалася б такою нестабільною упродовж відповідного періоду, що перешкождала би детальному аналізу особистої ролі кожної посадової особи та на підставі цього аналізу поетапній відмові від таких невідкладних заходів на пізніших етапах.

308. Зрештою заявників було звільнено з державної служби, а інформацію про це опубліковано до того, як вони могли домогтися перегляду таких заходів. Навіть доступний заявникам *ex post facto* засіб юридичного захисту діяв із надмірною затримкою та, як наслідок, до сих пір розгляд справ тривав майже половину загального десятирічного періоду застосування до них заборони обіймати посади державної служби та певні інші посади у державному секторі.

(ii) Четвертий заявник

309. Суд зазначає, як і щодо третього заявника, що незважаючи на посилення Уряду на винесені четвертому заявнику у 2006 – 2008 роках догани (див. пункти 22 і 261), жодного зв'язку між цими доганами та застосуванням до нього Закону «Про очищення влади» не було.

310. Четвертого заявника звільнили та застосували до нього обмежувальні заходи, передбачені Законом «Про очищення влади», через подання ним заяви про незастосування до нього Закону «Про очищення влади» із чотириденним запізненням (див. пункти 30 і 34).

311. Незрозуміло, чи були б до заявника у будь-якому випадку застосовані заходи Закону «Про очищення влади», якби він подав свою заяву упродовж встановленого строку. Здається, що так, оскільки він обіймав свою посаду у податковій службі у 2010 – 2014 роках (див. підпункт (і) пункту 73 і пункт 74). Зауваження Уряду, які стосувалися усіх заявників (див. пункти 243 – 254) свідчать, що він вважав четвертого заявника, як і перших трьох, посадовою особою, пов'язаною з урядом Президента Януковича, та що у зв'язку з цим Закон «Про очищення влади» був застосовним до нього. Іншими словами, навіть якби він подав заяву упродовж установленого строку, результат для нього, ймовірно, був би таким самим.

312. Отже, якщо звільнення заявника та застосування до нього інших заходів Закону «Про очищення влади» мали вважатися обґрунтованими його зв'язком з правлінням Президента Віктора Януковича, то наведені щодо перших трьох заявників міркування також стосуються і четвертого заявника.

313. Якщо передбачені Законом «Про очищення влади» заходи були застосовані до заявника лише через подання заяви з чотириденним запізненням, навіть якщо в іншому випадку ці заходи до нього не були би застосовні, Суд не може зрозуміти, як такі серйозні заходи могли вважатися пропорційними тривіальному характеру проступку заявника. Ні національні суди, ні Уряд жодним чином цього не пояснили. Особливість ситуації заявника полягала у тому, що на момент закінчення строку для подання заяви він хворів. Жодних аргументів, що затримка та подання ним заяви наступного дня після виписки з лікарні спричинили які-небудь проблеми у контексті загальної перевірки, наведено не було.

314. Суть відповідної заяви полягала у тому, що посадова особа повідомляла, застосовувалися до неї обмежувальні заходи, передбачені Законом «Про очищення влади», чи ні (див. пункт 77). Проте у цій справі ніколи не робилося припущення про існування невідомих фактів у кар'єрі четвертого заявника, які могли би бути виявлені в його заяві. Безперечно єдиною можливою підставою для застосування Закону «Про очищення влади» було те, що у 2010 – 2014 роках він працював у податковій службі, і про це було добре відомо його роботодавцю, якому була подана заява, самій податковій службі. У цьому розумінні у цій справі обов'язок подати заяву відрізнявся від ситуацій, коли такий обов'язок мав на меті викриття певних потенційно прихованих фактів, таких як таємна співпраця зі службами безпеки колишніх тоталітарних режимів (як було, наприклад, з польською люстраційною системою, дослідженою у багатьох рішеннях, у тому числі у згаданих рішеннях у справах «Матієк проти Польщі» (*Matyjek v. Poland*), «Бобек проти Польщі» (*Bobek v. Poland*) та «Лубоч проти Польщі» (*Luboch v. Poland*).

315. Тому Суд не може зрозуміти, як застосування такого серйозного обмежувального заходу через незначну затримку у поданні такої технічної заяви могло вважатися «необхідним у демократичному суспільстві».

(iii) П'ятий заявник

316. Суд давно встановив, що час прийняття та застосування посткомуністичних люстраційних заходів є основним аспектом під час оцінки їхньої пропорційності. Усі інституції Ради Європи, які висловлювали свою думку з цього питання, завжди дотримувалися такої позиції.

317. У згаданій справі «Адамсонс проти Латвії» (*Ādamsons v. Latvia*), пункти 116 і 129) Суд наголосив, що люстраційні заходи за своєю природою є тимчасовими, а об'єктивна необхідність в обмеженні індивідуальних прав внаслідок застосування цієї процедури, послаблюється з плином часу, як одному з ключових принципів його практики щодо люстрації. У зазначеній справі Суд встановив порушення статті 3 Першого протоколу до Конвенції у зв'язку із застосуванням до заявника люстраційного законодавства після десятирічної кар'єри в незалежній Латвії.

318. У згаданій справі «Івановський проти Колишньої Югославської Республіки Македонії» (*Ivanovski v. the former Yugoslav Republic of Macedonia*) Суд уже встановив, що той факт, що люстраційне законодавство було прийнято через шістнадцять років після переходу до демократії було важливим фактором під час встановлення того, що люстраційні заходи, застосовані до заявника як до особи, яка співпрацювала з колишньою секретною поліцією, були

непропорційними. Так само у згаданій справі «Сідабрас та Дžiaутас проти Литви» (*Sidabras and Džiautas v. Lithuania*), пункт 60) застосування люстраційних заходів через дев'ять і тринадцять років після звільнення заявників із КДБ було підставою для встановлення порушення статті 14 Конвенції у поєднанні зі статтею 8 Конвенції.

319. Навіть в ухваленому тринадцять років тому рішенні у справі «Жданока проти Латвії» (*Ždanoka v. Latvia*), в якому Суд не встановив порушення статті 3 Першого протоколу до Конвенції, він уже зазначив, що латвійській парламент повинен був постійно переглядати передбачені законодавством обмеження щодо колишніх членів Комуністичної партії «з метою припинення [їх] застосовування у найкоротші строки» (пункт 135).

320. У цій справі люстраційні заходи були прийняті та застосовані через більше ніж двадцять три роки після переходу України від тоталітарного комунізму до демократії. Крім того, вони були спрямовані не на стверджуваного працівника КДБ, а на колишню посадову особу Комуністичної партії Української РСР за відсутності будь-яких вказівок на те, що його діяльність у цій партії була пов'язана з якими-небудь порушеннями прав людини або конкретними антидемократичними діями. Отже, наведені міркування також *a fortiori* застосовуються у цій справі. Застосування таких серйозних обмежувальних заходів до осіб, які обіймали посади у Комуністичній партії колишньої СРСР та Української РСР за відсутності будь-яких вказівок на вчинення ними конкретних правопорушень через такий значний період часу потребує дуже серйозного обґрунтування.

321. Суд вважає, що українські органи влади не надали переконливих підстав для виправдання люстрації осіб, які просто обіймали певні посади Комуністичної партії до 1991 року (див. також у зв'язку з цим пункт 69 остаточного висновку Венеціанської комісії у пункті 108). У зауваженнях Уряду та рішеннях національних судів щодо цього практично нічого не зазначено.

322. Суд вважає, що непропорційний характер люстраційного заходу особливо помітний у справі п'ятого заявника. Не було наведено жодного серйозного аргументу, що заявник, посадова особа органу місцевого самоврядування, яка працювала у сфері сільського господарства, могла потенційно становити загрозу новоствореному демократичному режиму. Національні органи влади продемонстрували повне нехтування його правами.

(iv) Висновок

323. Коротко кажучи, не було доведено, що втручання щодо будь-кого із заявників було необхідним у демократичному суспільстві.

324. Отже, було порушено статтю 8 Конвенції щодо всіх заявників.

V. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 13 КОНВЕНЦІЇ ЩОДО ДРУГОГО ЗАЯВНИКА

325. Другий заявник скаржився на відсутність у своєму розпорядженні ефективного національного засобу юридичного захисту у зв'язку з його скаргами за статтями 6 і 8 Конвенції. Стаття 13 Конвенції передбачає:

«Кожен, чії права та свободи, визнані в [цій] Конвенції, було порушено, має право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження.»

326. Уряд заперечив проти цього аргументу.

327. Суд зазначає, що ця скарга тісно пов'язана зі скаргами, розглянутими за статтями 6 і 8 Конвенції, а тому так само має бути оголошена прийнятною.

328. Проте з огляду на підстави, на яких він встановив порушення статей 6 і 8 Конвенції, Суд вважає, що окремого питання за статтею 13 Конвенції не виникає. Отже, Суд не вважає за необхідне розглядати цю скаргу окремо.

VI. ЗАСТОСУВАННЯ СТАТТІ 41 КОНВЕНЦІЇ

329. Стаття 41 Конвенції передбачає:

«Якщо Суд визнає факт порушення Конвенції або протоколів до неї і якщо внутрішнє право відповідної Високої Договірної Сторони передбачає лише часткове відшкодування, Суд, у разі необхідності, надає потерпілій стороні справедливую сатисфакцію.»

1. Шкода

330. Перший заявник вимагав 7 000 євро, а інші заявники вимагали по 15 000 євро кожний в якості відшкодування моральної шкоди.

331. Другий і третій заявники також вимагали 16 835,43 євро і 43 362,24 євро в якості відшкодування матеріальної шкоди, що дорівнювало сумі втраченої заробітної плати.

332. Уряд заперечив проти цих вимог.

333. Суд зазначає, що позови другого і третього заявників щодо відшкодування втраченої заробітної плати розглядаються на національному рівні. Суд розуміє, що заявники мають законні сподівання отримати відшкодування втраченої заробітної плати та будь-яких інших пов'язаних з цим сум, передбачених національним законодавством. Немає жодних причин сумніватися, що після ухвалення рішення Суду національні суди зможуть поновити розгляд цих справ і присудити відповідне відшкодування втраченої заробітної

плати. З огляду на це Суд відхиляє вимоги заявників щодо відшкодування матеріальної шкоди.

334. Водночас Суд наголошує, що якщо обґрунтовані та розумні вимоги заявників щодо відшкодування втраченої заробітної плати будуть залишені без задоволення на національному рівні без належного обґрунтування або їх розгляд буде настільки затягнуто, що подальше провадження стане безрезультатним, заявники за необхідності зможуть подати нові заяви стосовно цього.

335. Ухвалюючи рішення на засадах справедливості, Суд присуджує кожному заявнику по 5 000 євро в якості відшкодування моральної шкоди.

2. Судові та інші витрати

336. Перший заявник також вимагав 1 500 євро, другий і третій заявники вимагали по 900 євро кожний, а четвертий і п'ятий заявники вимагали по 850 євро кожний в якості компенсації судових та інших витрат, понесених під час провадження у Суді.

337. Уряд заперечив проти цих вимог.

338. Відповідно до практики Суду заявник має право на компенсацію судових та інших витрат, лише якщо буде доведено, що такі витрати були фактичними і неминучими, а їхній розмір – обґрунтованим. У цій справі з огляду на наявні у нього документи та зазначені критерії Суд вважає за розумне присудити 1 500 євро першому заявнику та по 300 євро другому – п'ятому заявникам в якості компенсації витрат, понесених під час провадження у Суді.

3. Пеня

339. Суд вважає за належне призначити пеню на підставі граничної позичкової ставки Європейського центрального банку, до якої має бути додано три відсоткові пункти.

ЗА ЦИХ ПІДСТАВ СУД ОДНОГОЛОСНО

1. *Вирішує* об'єднати заяви;
2. *Долучає* до розгляду по суті заперечення Уряду щодо вичерпання національних засобів юридичного захисту першими трьома заявниками та відхиляє його;
3. *Оголошує* заяви прийнятними;
4. *Постановляє*, що було порушено пункт 1 статті 6 Конвенції щодо перших трьох заявників;

5. *Постановляє*, що було порушено статтю 8 Конвенції щодо всіх заявників;
6. *Постановляє*, що:
- (а) упродовж трьох місяців з дати, коли це рішення набуде статусу остаточного відповідно до пункту 2 статті 44 Конвенції держава-відповідач повинна сплатити заявникам такі суми, які мають бути конвертовані в національну валюту держави-відповідача за курсом на день здійснення платежу:
 - (i) 5 000 (п'ять тисяч) євро кожному заявнику та додатково суму будь-якого податку, що може нараховуватись, в якості відшкодування моральної шкоди;
 - (ii) 1 500 (одна тисяча п'ятсот) євро першому заявнику та по 300 (триста) євро другому – п'ятому заявникам та додатково суму будь-якого податку, що може нараховуватись заявникам, в якості компенсації судових та інших витрат;
 - (b) із закінченням зазначеного тримісячного строку до остаточного розрахунку на зазначені суми нараховуватиметься простий відсоток (*simple interest*) у розмірі граничної позичкової ставки Європейського центрального банку, яка діятиме в період несплати, до якої має бути додано три відсоткові пункти;
7. *Відхиляє* решту вимог заявників щодо справедливої сатисфакції.

Учинено англійською мовою та повідомлено письмово 17 жовтня 2019 року відповідно до пунктів 2 та 3 Правила 77 Регламенту Суду.

Клаудія Вестердік
(*Claudia Westerdiek*)
Секретар

Ангеліка Нуссбергер
(*Angelika Nußberger*)
Голова

ДОДАТОК

№.	№ заяви	Дата подання	П.І.Б. заявника, рік народження, місце проживання	П.І.Б. представника та місце проживання
1.	58812/15	21.11.2015	В'ячеслав Борисович ПОЛЯХ 1970 рік м. Київ	Денис В'ячеславович РАБОМІЗО м. Київ
2.	53217/16	25.08.2016	Дмитро Вікторович БАСАЛАЄВ 1976 рік м. Миколаїв	Геннадій Миколайович АВРАМЕНКО м. Чернігів
3.	59099/16	03.10.2016	Олександр Олексійович ЯС 1954 рік м. Чернігів	Той самий
4.	23231/18	11.05.2018	Роман Олексійович ЯКУБОВСЬКИЙ 1977 рік м. Яремче, Івано-Франківська область	Той самий
5.	47749/18	03.10.2018	Сергій Іванович БОНДАРЕНКО 1957 рік м. Олександрівка, Донецька область	Той самий