

ЛЮСТРАЦІЯ ЯК СПОСІБ ОНОВЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

LUSTRATION AS A WAY UPDATING OF STATE POWER

Задорожний Ю.А.,

*кандидат юридичних наук, доцент,**декан юридичного факультету**Київської державної академії водного транспорту**імені гетьмана Петра Конашевича-Сагайдачного*

Статтю присвячено аналізу поняття «люстрація» і практиці застосування люстрації в Україні. Автор робить висновки про «неспрацювання» інституту люстрації у національній правовій системі. Це зумовлено, на думку автора, як об'єктивними чинниками, зокрема такими, як колізійність норм люстраційного законодавства і норм Конституції України, низький рівень законодавчої техніки люстраційного законодавства, так і суб'єктивними – затягування люстраційного процесу, фактична відсутність політичної волі в державі щодо проведення люстрації, корупція, корпоративна єдність статусних представників державної влади (суддів, прокурорів та інших посадових осіб).

Ключові слова: люстрація, оновлення державної влади, політична воля, колізія законодавства.

Статья посвящена анализу понятия «люстрация» и практике применения люстрации в Украине. Автор делает выводы о том, что институт люстрации в национальной правовой системе не «работает». Это предопределено, по мнению автора, как объективными факторами, в частности такими, как коллизийность норм люстрационного законодательства и норм Конституции Украины, низкий уровень законодательной техники люстрационного законодательства, так и субъективными – затягивание люстрационного процесса, фактическое отсутствие политической воли в государстве относительно проведения люстрации, коррупция, корпоративное единство статусных представителей государственной власти (судей, прокуроров и других должностных лиц).

Ключевые слова: люстрация, обновление государственной власти, политическая воля, коллизия законодательства.

The article analyzes the concept of “lustration” and the practice of lustration in Ukraine. The author concludes that the lustration Institute in the national legal system does not “work”. It is destined, in the opinion of the author, as objective factors – collision rules of the lustration law and the provisions of the Constitution of Ukraine, low level of legislative technique lustration legislation, as well as subjective factors – the prolongation of the lustration process, the actual lack of political volition in the state regarding the holding of lustration, corruption, the corporate unity of the status of representatives of public authorities (judges, prosecutors and other officials persons).

Key words: lustration, updating of state power, political volition, collision of legislation.

Постановка проблеми. Українська держава має здійснити процедуру очищення державної влади від політиків, чиновників, силовиків, суддів та інших посадових осіб, які скомпрометували себе під час здійснення своїх професійних обов'язків, вчинили діяння на шкоду суверенітету, територіальній цілісності та недоторканості, обороноздатності, державній, економічній чи інформаційній безпеці України; підтримали ворога в період або під час збройного конфлікту, вчинили шпигунство, сприяли чи надавали іноземній державі, іноземній організації або їхнім представникам допомогу у проведенні підривної та іншої діяльності проти України, виявилися недобросовісними управлінцями. Таке очищення державної влади є невід'ємним і надважливим чинником демократизації національного політикуму, утвердження і розвитку демократичних засад побудови України як європейської держави.

Незважаючи на те, що люстраційне законодавство в Україні прийнято і схвалено Венеційською комісією, а суспільство активно підтримує інститут очищення державної влади від корумпованих і непрофесійних чиновників, глава держави та уряд також позиціонують себе прихильниками люстраційних процесів у національній державно-правовій системі, «люстраційний віз і нині там». Постають логічні питання:

чому люстраційний процес в Україні затягується, у державі панує тотальна безкарність вищих посадових осіб, а положення люстраційного законодавства виявилися безсилими в боротьбі за очищення державної влади. Наведені та й інші змістовно близькі питання зумовлюють не тільки актуальність, а й нагальність (в умовах триваючого воєнного конфлікту в Україні, економічної стагнації, масового соціального зубожіння українців) вивчення обраної теми цієї публікації.

Стан опрацювання. Окремі теоретико-правові, конституційні та інші аспекти (політологічні) інституту люстрації досліджували такі вчені: М. Антонович, І. Безклубий, І. Кочкодан, Ю. Нісевич, П. Рожіч, О. Сахань, С. Шевчук та ін. Дослідження згаданих та й інших учених заслуговують на увагу, оскільки предмет їх наукової розвідки окреслений як загальнотеоретичними напрацюваннями інституту люстрації, так і поглибленим аналізом окремих аспектів його законодавчого врегулювання, практичного застосування тощо. Проте сподівання суспільства, країни загалом на дієвість інституту люстрації в Україні, незважаючи на множинну кількість різноаспектних публікацій з окресленої теми та наявність відповідних законів, не виправдались. У зв'язку з цим постає потреба в предметному аналізі причин неефективності люстраційних процесів в Україні.

Мета статті полягає у здійсненні системного аналізу правовідносин, пов'язаних з інститутом люстрації в Україні, в аспекті виявлення та семантизації причин (об'єктивних і суб'єктивних) фактичного «неспрацювання» люстрації у національній державно-правовій практиці.

Виклад основного матеріалу. Інститут люстрації є новим у національній системі права, незважаючи на те, що він був відомий ще в античні часи (лат. *lustratio* – очищення). Семантичне значення слова «люстрація» розкривається у поєднаному розумінні певних складників, а саме: а) звільнення від чого-небудь зайвого, непотрібного, стороннього; б) очищення моральне, релігійне, духовне; в) позбавлення присутності чого-небудь або кого-небудь небажаного, скомпрометованого; г) оновлення, поліпшення, набуття певної якості тощо.

Люстрація у політико-правовому сенсі означає повну чи часткову заміну, що здійснюється у законодавчо визначений спосіб, представників державної влади поваленого, як правило, антидемократичного режиму. Люстрація є дієвим політико-правовим інструментом, завдяки якому не тільки усуваються «старі» представники державної влади, а й забезпечується вакантність політичних, чиновницьких, суддівських, силових та інших посад у державі. Таким чином, люстрація забезпечує зміну управлінського корпусу держави.

У 2014 році вперше в історії України на законодавчому рівні було врегульовано відносини, що пов'язані з питаннями люстрації. Національна правова система була доповнена двома Законами України «Про очищення влади» № 1682-VII від 16 вересня 2014 р. [1] і «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» № 1188-VII від 8 квітня 2014 р. [2]. Враховуючи майже трирічний строк дії цих законодавчих актів, сьогодні ми мали б підсумувати, тобто узагальнювати зроблене, робити певні висновки за результатами практичного втілення приписів цих документів. Проте результати трирічної «люстрації» виявилися майже непомітними для суспільства.

Таку низьку «результативність» дії наведених вище Законів апріорі можна пояснювати по-різному: а) потенційні об'єкти люстрації виявилися сумнівними і добросовісними громадянами України, тому з гідністю витримали тест на добросовісність і залишилися на займаних посадах; б) значна частина суддів, чиновників, політиків добровільно звільнилася зі своїх посад, натомість корупційні схеми мали роль незначущих пігулок у люстраційному процесі для решти їхніх колег; в) недосконалість законодавчого регулювання люстрації зумовила формальність цієї процедури на практиці тощо. Наведений перелік таких «пояснень» можна було б продовжити, проте це питання вимагає значно глибшого і предметно-законодавчого обґрунтування.

Фактичне «неспрацювання» люстрації у національній правовій практиці зумовлено, на нашу думку, низкою об'єктивних і суб'єктивних чинників. Об'єктивні чинники є такими.

1. *Низький рівень законодавчої техніки люстраційного законодавства.* Особливо це стосується Закону України «Про очищення влади» від 16 вересня 2014 р. Закон виписаний не системно, він переобтяжений перехресними нормами-уточненнями, винятками щодо застосування його положень щодо певних посадових осіб та ін. Крім того, закон – це не правозастосовний акт, а нормативно-правовий акт загальної дії, тому текстуально він не може здійснювати посилання на прізвища конкретних осіб, навіть якщо це прізвище экс-Президента України тощо.

2. *Колізійність норм люстраційного законодавства і норм Конституції України.* Наприклад, Конституція України (ч. 6 ст. 126) визначила шість підстав для звільнення суддів із посад, якими є: 1) неспроможність виконувати повноваження за станом здоров'я; 2) порушення суддею вимог щодо несумісності; 3) вчинення істотного дисциплінарного проступку, грубе чи систематичне нехтування обов'язками, що є несумісним зі статусом судді або виявило його невідповідність займаній посаді; 4) подання заяви про відставку або про звільнення з посади за власним бажанням; 5) незгода на переведення до іншого суду у разі ліквідації чи реорганізації суду, в якому суддя обіймає посаду; 6) порушення обов'язку підтвердити законність джерела походження майна. Наведений перелік конституційних підстав звільнення суддів є вичерпним і не може бути розширений.

Проте Закон України «Про очищення влади» від 16 вересня 2014 р. (п. 13 ч. 2 ст. 3) встановив додаткові підстави для звільнення судді, якими є: а) обіймання посади судді у період з 21 листопада 2013 р. по 22 лютого 2014 р. та незвільнення її у цей період за власним бажанням; б) постановлення суддею ухвали про дозвіл на затримання особи з метою застосування до неї запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, ухвалення рішення про притягнення до адміністративної або кримінальної відповідальності особи відповідно до Законів України «Про усунення негативних наслідків та недопущення переслідування та покарання осіб з приводу подій, які мали місце під час проведення мирних зібрань» від 29 січня 2014 р. та «Про недопущення переслідування та покарання осіб з приводу подій, які мали місце під час проведення мирних зібрань, та визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України» від 21 лютого 2014 р.

Також спостерігається колізія норм Конституції України, Закону України «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 р., з одного боку, і люстраційного законодавства, з іншого, в аспекті визначення підстав для звільнення із посад членів Вищої ради правосуддя. Це ж стосується підстав звільнення із посад членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Центральної виборчої комісії, Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення тощо.

Цікаво, яка ж практика застосування наведених вище положень Закону України «Про очищення влади» від 16 вересня 2014 р. стосовно, наприклад,

суддів. Відповідь: передбачувана. Дисциплінарні справи проти суддів закриваються у зв'язку із закінченням строків. Так, Третя дисциплінарна палата Вищої ради правосуддя 5 квітня 2017 р. прийняла рішення про закриття трьох дисциплінарних справ щодо суддів, які приймали рішення про арешт або про позбавлення водійських прав учасників масових акцій протесту у 2013–2014 рр. Таке рішення було прийнято Палатою у зв'язку із закінченням трирічного терміну притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності. При цьому у всіх трьох випадках Палата виявила порушення у діях і рішеннях цих суддів [3].

Таким чином, Закон України «Про очищення влади» від 16 вересня 2014 р. містить низку положень, які, на нашу думку, суперечать нормам Конституції України. Тому Конституційний Суд України обгрунтовано 16 квітня 2015 р. відкрив конституційне провадження у справі за конституційним поданням Верховного Суду України та 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про очищення влади» № 1682-VII від 16 вересня 2014 р.

Щоправда, не виправдано тривалим є розгляд цієї справи органом конституційної юрисдикції. Строк провадження у справах за конституційними поданнями відповідно до вимог ст. 57 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 р. не повинен перевищувати трьох місяців. Строки конституційного провадження обчислюються з дня прийняття процесуальної ухвали про відкриття конституційного провадження у справі. Отже, Конституційний Суд України мав би розглянути цю справу і прийняти рішення ще в 2015 році.

Таким чином, ми підійшли до аналізу суб'єктивних чинників фактичного блокування дії люстраційного законодавства в Україні.

Суб'єктивні чинники «неспрацювання» люстраційних законів є такими.

1. *Затягування люстраційного процесу.* За своєю правовою природою люстраційне законодавство подібне до перехідних положень, скажімо, Конституції, оскільки його практична реалізація має здійснюватись у розумні строки і без зайвих зволікань. Сила цього закону – в оперативності його застосування. Очевидним є те, що актуальність та ефективність люстраційного законодавства пропорційно зменшується із віддаленням дати набрання ним чинності, оскільки «ложка є цінною під час обіду». Доцільність люстрації вбачається у радикальному оновленні апарату держави шляхом мобільного і легітимного усунення від влади тих посадових осіб, які скомпрометували себе, працюючи в сув'язі зі злочинним, корумпованим чи антинародним режимом. Отже, затягування люстраційного процесу можна кваліфікувати щонайменше як зловживання правом із боку уповноважених осіб.

2. *Немає політичної волі в державі щодо проведення люстрації.* Жоден національний законодавчий акт не містить визначення «політична воля», його

складників та форм реалізації. Проте кожен розуміє, що політична воля реалізується у рамках політичної влади.

Політична влада становить собою сукупність механізмів і засобів визначального впливу політичних суб'єктів, зокрема держави, на поведінку соціальних спільнот, організацій із метою управління, координації, узгодження, підпорядкування інтересів членів суспільства (чи їх більшості) єдиній політичній волі шляхом переконання та примусу [4, с. 629–630]. Щоправда, не будь-яка політична влада є державною (наприклад, політичні партії, які на виборах не подолали виборчий бар'єр, проте займають активну політичну позицію у житті суспільства).

Важливим аспектом політичної волі є її легітимність, яка, на нашу думку, об'єктивується шляхом законодавчого унормування мети, змісту і завдань політичної волі, механізмів і гарантій їх практичної реалізації, здійснюється за обов'язкової підтримки громадянського суспільства, ставить під неспростовний сумнів будь-які її політико-законодавчі ініціативи та плани, оскільки державна влада є похідною від народної, а не навпаки.

Отже, політична воля – це цілеспрямована діяльність уповноважених державно-правових суб'єктів, що спрямована на досягнення юридично значущого результату у сфері державно-політичної влади і здійснюється за обов'язкової підтримки громадянського суспільства.

Повертаючись до інституту люстрації у рамках його сприйняття соціальними інститутами, варто зауважити, що громадянське суспільство підтримує люстрацію, а представники державної влади – ні.

Політична воля – це той елемент, як стверджує М. Оганесян, якого нашим політикам та урядовцям майже завжди не вистачає [5, с. 303]. Справді, небажаність держави в особі представників політичних посад, чиновників і суддів проводити люстрацію є очевидною. Чим викликаний такий спротив люстраційним процесам? Відповідь лежить на поверхні: під дію люстраційних норм окреслені особи фактично підпадають самі або ж їхні діти чи найближчі родичі.

3. *Корупція* фактично стала непереборною перепорою люстрації в Україні. За останні два роки вона тільки посилюється, на що вказують останні міжнародні індекси.

4. *Корпоративна єдність* суддів, прокурорів та інших статусних представників державної влади становить ще одну фактично непереборну в національній системі державного управління перепору, яка стає на заваді демократичним процесам у державі.

Висновки. Узагальнюючи вищенаведене, можемо зробити такі висновки.

1. Люстрація – це повна чи часткова заміна, що здійснюється у законодавчо визначений спосіб, представників державної влади поваленого антидемократичного режиму. Люстрація є дієвим політико-правовим інструментом, завдяки якому усуваються «старі» представники державної влади, внаслідок чого забезпечується вакантність політичних, чиновницьких, судівських, силових та інших посад у державі.

2. Фактичне «неспрацювання» люстрації у національній правовій практиці зумовлено низкою об'єктивних і суб'єктивних чинників:

а) об'єктивними чинниками є: колізійність норм люстраційного законодавства і норм Конституції України, низький рівень законодавчої техніки люстраційного законодавства;

б) суб'єктивними чинниками є: затягування люстраційного процесу, фактична відсутність політичної волі в державі щодо проведення люстрації,

корупція, корпоративна єдність статусних представників державної влади (суддів, прокурорів та інших посадових осіб).

3. Ефективність дії люстраційного законодавства нині фактично втрачена, тому для забезпечення демократичного розвитку суспільства і держави має повноцінно функціонувати інститут юридичної відповідальності на умовах дотримання конституційного принципу рівності всіх громадян перед законом.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про очищення влади : Закон України № 1682-VII від 16.09.2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 44. – Ст. 2041.

2. Про відновлення довіри до судової влади в Україні : Закон України № 1188-VII від 08.04.2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 23. – Ст. 870.

3. Хрипун В. Дисциплінарная палата Высшего совета правосудия закрыла дела «судей Майдана» / В. Хрипун // Судебно-юридическая газета. – 2017. – 6 квітня. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sud.ua/news/2017/04/06/102498-distsiplinarnaya-palata-visshego-soveta-pravosydiya-zakrila-dela-sydej-majdana>.

4. Кресіна І.О. Політична влада / І.О. Кресіна // Юридична енциклопедія : в 6 т. Т. 4: Н – П. / [редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 2002. – 720 с.

5. Оганесян М.С. Політична воля та етична інфраструктура державного управління / М.С. Оганесян // Сучасна регіональна політика: формування, реалізація та розвиток публічної служби : матер. наук.-практ. конфер. (м. Одеса, 23 верес. 2010 р.). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2010. – С. 303.