

УДК 342.22

ПРОВЕДЕННЯ ЛЮСТРАЦІЇ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ: ПРАКТИКА ТА ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Мяловицька Н.А., д. ю. н.,
професор кафедри конституційного права
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Ревко І.М., студент II курсу
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Статтю присвячено аналізу проблематики проведення люстрації в іноземних державах. Досліджено правові основи запровадження люстраційних перевірок, розглянуто проблеми, які виникали у процесі їх втілення, досягнення та результати люстрації в окремих державах. Авторами також сформульовано рекомендації щодо врахування зарубіжного досвіду в Україні.

Ключові слова: люстрація, зарубіжний досвід, люстраційні процедури, люстраційні заходи, люстраційні органи, люстраційні перевірки, проблеми люстрації.

Статья посвящена анализу проблематики проведения люстрации в иностранных государствах. Исследованы правовые основы введения люстрационных проверок, рассмотрены проблемы, возникающие при их воплощении, достижения и результаты люстрации в отдельных государствах. Авторами также сформулированы рекомендации по учету зарубежного опыта в Украине.

Ключевые слова: люстрация, зарубежный опыт, люстрационные процедуры, люстрационные меры, люстрационные органы, люстрационные проверки, проблемы люстрации.

Myalovytska N.A., Revko I.M. REALIZATION OF LUSTRATION IN FOREIGN COUNTRIES: PRACTICE AND EXPERIENCE FOR UKRAINE

This article analyzes the problems of lustration in foreign countries. The authors research the legal basis of introducing of lustrative inspections, the problems that arose during their implementation, achievements and results of lustration in some countries. The authors also formulated recommendations for the consideration of international experience in Ukraine.

Key words: lustration, international experience, lustrative procedures, lustrative measures, lustrative authorities, lustrative inspections, problems of lustration.

Постановка проблеми. Після падіння комуністичних режимів у державах Центрально-Східної Європи суспільство гостро поставило питання проведення люстрації осіб, які займали високі посади за попередньої влади чи були іншим чином тісно пов'язані з колишніми недемократичними режимами та порушенням прав людини. Такі процедури стали об'єктом досить активних обговорень і суперечок у наукових колах, оскаржень у судовому порядку на предмет відповідності чинному законодавству. Проте їх проведення у державах Центрально-Східної Європи було завершено і дало масу інформації для роздумів. Наша держава у 2014 р. прийняттям окремого закону ввела заходи з очищення влади, тому необхідно зважено та відповідально підходити до ефективного здійснення новаторських кроків. Реалізуючи такі ідеї, слід обов'язково враховувати як позитивний, так і негативний досвід іноземних держав, у яких подібні заходи вже проводилися. Таким чином, дослідження указаної проблематики є актуальним для науки конституційного права, має важливе значення як для подальшого вдосконалення положень законодавства у зазначеній сфері, так і для практики його застосування.

Ступінь розробленості проблеми. Аналіз доктринальних та практичних проблем втілення люстрації в зарубіжних державах зустрічається у наукових доробках іноземних авторів, серед яких П. Блажек, Л.А. Бурако-

ва, К. Вілке, П. Гжеляк, Р. Девід, К. Імгольц, С. Карштедт, Н. Леткі, Ю.А. Нісневич, Я. Олещік, П. Осік, К. Оффе, М. Петшак, А. Резановіч, Ж. Прібан, П. Рожич, А. Чарнота та ін. Також чимала увага була прикута до перспектив введення та реалізації люстраційних процедур в Україні. Указана тематика цікавила за період незалежності багатьох українських науковців-юристів. Так, окремих аспектів заходів з очищення влади торкалися праці М.М. Антонович, І.А. Безклубого, З.С. Карпенко, Л.Г. Лук'яненка, Н.Є. Міненкової, О.В. Радченка, Н.В. Хазратової, С.В. Шевчука та ін.

Виклад основного матеріалу. Одним із паростків застосування люстраційних процедур як комплексних заходів, що призводять до очищення органів публічної влади від корумпованих управлінців попередніх тоталітарних та авторитарних режимів, можна вважати процеси денацифікації Німеччини після закінчення Другої світової війни за рішенням Потсдамської конференції 1945 р. [1, с. 30].

У 1991 р. у Чехословацькій федеративній республіці (далі – ЧСФР) було прийнято Закон про люстрацію, який заборонив членам сил національної безпеки, резидентам, агентам, співробітникам державної безпеки, лідерам компартії (ст. 2 Закону) виконувати функції (займати посади) в державній адміністрації, у чехословацькій армії та інші функції, зазначені в ст. 1 цього Закону протягом п'яти років аж до 30 січня 1996 р. Пізніше Парламент ЧСФР продовжив цей термін до



2000 р., подолавши вето Президента В. Гавела. Цей Закон міг торкнутися 300 тис. людей, однак у відповідь на скаргу Асоціації профспілок Богемії, Моравії і Словаччини, а також Чехословацької конфедерації профспілок Міжнародна організація праці (далі – МОП) запросила Уряд ЧСФР звернутися до Конституційного Суду ЧСФР щодо відповідності Закону про люстрацію положенням Конвенції МОП № 111 про захист від дискримінації на основі політичних переконань. Конституційний Суд визнав положення декількох статей Закону про люстрацію такими, що не відповідають Біллю про основні права і свободи. Зокрема, Конституційний Суд проголосив незаконним те, що Закон торкався також потенційних кандидатів на співробітництво [2, с. 139].

Слід зауважити, що українська модель люстрації в окремих випадках також передбачає санкції тривалістю більше 5 років, що не відповідає положенням сьомого принципу Резолюції 1096 Парламентської асамблеї Ради Європи (далі – ПАРЄ), відповідно до якого обмеження права на зайняття певної посади внаслідок люстрації не повинно перевищувати п'яти років, оскільки не слід недооцінювати можливість позитивних змін у ставленні та звичках особи [3, с. 68]. Тому, спираючись на досвід Чехословаччини, у Законі України «Про очищення влади» [4] доцільно скасувати положення щодо десятирічної заборони займати певні посади та закріпити єдине обмеження строком на п'ять років, що буде виглядати об'єктивно зумовленим та відповідним європейській практиці.

Основні питання, пов'язані із проведенням люстрації в Польщі, були врегульовані спершу Законом від 11 квітня 1997 р. «Про виявлення роботи чи служби в органах державної безпеки або співпраці з ними в 1944–1990 рр. осіб, що займали посади в органах державної влади та управління». 15 березня 2007 р. він був замінений Законом від 18 жовтня 2006 р. «Про розголошення інформації про документи державних органів безпеки за період з 1944 до 1990 р. і зміст цих документів». Прийнята система люстрації охоплює обов'язок подання кандидатами, що бажають виконувати публічні функції, люстраційних декларацій та верифікації їх істинності Люстраційним бюро Інституту національної пам'яті та люстраційними судами. Окрім цього, введені у 2006 р. інструменти стосуються також відкритого доступу до документів державних органів безпеки. У цій сфері існують дві можливості доступу: ознайомлення з копіями документів у відділеннях Інституту національної пам'яті або отримання інтернет-бюлетеня публічної інформації Інституту національної пам'яті [5, с. 37–38].

Прийняття цього Закону у 2006 р. викликало чималий резонанс у польському суспільстві та численні суперечки у владних колах. Тому доволі швидко було порушено питання щодо перевірки указанного Закону на відповідність Конституції. У своєму рішенні від 11 травня 2007 р. Конституційний Трибунал визнав ряд положень люстраційного закону такими, що не відповідають Конституції та Конвенції про захист прав людини та ос-

новних свобод. Зокрема, було вказано на неконституційність положень щодо:

1) обмеження доступу до документів Інституту національної пам'яті для журналістів та науковців;

2) публікації в Бюлетені публічної інформації так званого каталогу таємних працівників;

3) обов'язку проходити люстраційні процедури особами, які безпосередньо не виконували функції, що були пов'язані з публічною адміністрацією, наприклад, працівниками наукової та освітньої сфери, журналістами, податковими радниками;

4) надзвичайно широкого та неточного визначення понять «органи безпеки» та «співпраця»;

5) жорсткої санкції у вигляді 10 років заборони на здійснення функцій в органах державної влади у разі подання неправдивої люстраційної декларації;

6) протиріч та неточностей у зразках люстраційних декларацій, передбачених законом [6, с. 43].

У польській моделі люстрації доволі вдало було вирішено проблеми колективної вини та зворотної дії люстраційного законодавства у часі, які виникають і в Україні. Зокрема, відповідалність у вигляді обмежень настає не за вчинення певних діянь у минулому, а за так звану люстраційну брехню – подання неправдивої інформації в люстраційній анкеті. Для осіб, які зізнаються у співпраці, настають негативні наслідки морального та політичного характеру. Проте для ефективного функціонування такої моделі необхідна достатня дієвість механізмів морально-політичної відповідальності.

У Литві в 1999 р. набрав чинності Закон «Про оцінку діяльності Комітету Державної Безпеки СРСП (НКВС, НКДБ, КДБ) та сучасної діяльності колишніх співробітників цієї організації», з реалізацією якого також виникли окремі проблеми. Так, у справі «Райніс та Гаспаравіюс проти Литви» 2005 р. у ЄСПЛ оскаржувалися наслідки застосування люстраційних заходів до осіб, які вже здійснювали діяльність у приватному секторі, яких внаслідок застосування люстраційного закону було звільнено з посад, які вони обіймали, або яким було заборонено подальше здійснення певної діяльності. Суд наголошував, що встановлені державою обмеження не можуть бути виправдані з погляду Конвенції таким самим способом, як і обмеження на доступ до їх працевлаштування на державну службу. Окрім того, досить пізно прийняття люстраційного закону в 1999 р., тобто майже через десять років після здобуття Литвою незалежності та припинення функціонування КДБ, становить суттєвий аргумент на користь того, що застосування такого закону щодо заявників є дискримінаційним заходом [3, с. 73].

У цьому контексті слід звернути увагу на підхід, відображений у практиці Європейського суду із прав людини. Так, у рішенні у справі «Мосціцький проти Польщі» зазначається, що «<...> люстрація не повинна переслідувати мету відплати або помсти» [7, с. 11]. Для сучасної України такого роду зауваження також

є доволі слушним, оскільки ряд люстраційних заборон торкаються діянь осіб, які працювали у спецслужбах СРСР ще за 23 і більше років до прийняття самого закону. Тому українському законодавцю слід переглянути таке положення на предмет унеможливлення масового судового оскарження та знизити потенційні ризики порушення основних прав людини.

Досить ефективно люстраційні заходи були втілені в Естонії. Після виходу у 1991 р. зі складу СРСР у цій країні фактично почалась «національно-державна» люстрація шляхом законодавчого регулювання питання громадянства. Такі кроки, спрямовані на витіснення неестонського населення, вступають у протиріччя з нормами міжнародного права, за що Естонія піддається критиці зі сторони міжнародних організацій, зокрема ЄС, членом якої вона стала у 2004 р. Протягом 1992–1995 рр. владою було прийнято ряд законодавчих актів, серед яких Закон про громадянство, Закон про іноземців, а також Закон про мови, які були спрямовані на забезпечення привілейованого становища естонської етнічно-мовної групи. Ряд заходів торкнувся діяльності правоохоронних органів. Зокрема, у 90-і рр. XX ст. кількість естонської поліції була скорочена вдвоє, а найнижча зарплата поліцейського була підвищена приблизно до середньої зарплати по країні [8, с. 123].

Таким чином, шляхом проведення «національно-державної» люстрації була втілена державна та деноменклатуризація публічної влади Естонії, що стало відправною точкою для подальшого формування державних органів нового гатунку. Проте такого роду заходи в Україні коректно було би впроваджувати відразу після проголошення незалежності, а не через 23 роки після розпаду СРСР.

Слід зауважити, що у проаналізованих державах Центрально-Східної Європи проведення люстраційних перевірок було покладено на органи на кшталт незалежного люстраційного бюро [9, с. 109], які демонстрували ефективно виконання своїх функцій та приносили очікувані результати. Натомість система органів, які будуть здійснювати люстраційні процедури в Україні, зазнала значного шквалу критики з боку експертів. Відповідно до Закону України «Про очищення влади» такими органами є Міністерство юстиції України та дорадчий громадський орган із питань люстрації при Міністерстві юстиції України, до складу якого повинні входити представники засобів масової інформації та представники громадськості, а також суди [4].

На нашу думку, такий підхід законодавця до визначення органів, що проводитимуть люстрацію, є неефективним та може суттєво ускладнювати процес проведення перевірок і гальмувати прийняття заборон, передбачених Законом. Насамперед згідно з першим принципом Резолюції 1096 ПАРЄ адміністрування люстраційного процесу повинно здійснюватися спеціально утвореною комісією у складі шанованих суспільством осіб, які пропонуються главою держави і затверджуються парламентом. Органом, уповноваженим на забезпечення проведення люстраційних пе-

ревірок у нашій державі, є Міністерство юстиції України, а безпосередньо проведення перевірок покладається на керівників відповідних органів. Таке регламентування повноважень з очищення влади, на наш погляд, не принесе очікуваного результату з перезавантаження органів державної влади та органів місцевого самоврядування, оскільки особи, що проходять перевірку, будуть просто залежати від своїх керівників, які її будуть проводити. Окреслена ситуація штовхатиме керівників на вчинення службових злочинів та сприятиме поширенню корупційних правопорушень серед посадовців, що загалом поставить під сумнів прозорість та об'єктивність проходження таких перевірок.

Функціонування наведеної системи органів, що здійснюватимуть люстраційні перевірки, з подібним розподілом повноважень взагалі позбавляє сенсу втілення заходів з очищення влади. У цьому контексті слід звернути увагу на те, як вирішується таке питання в інших законопроектах, які стосувалися проведення люстрації в Україні. Зокрема, у проекті закону України «Про люстрацію в Україні» від 3 квітня 2014 р., що був розроблений Харківською правозахисною групою [7, с. 15], пропонувалося створити Люстраційний комітет – незалежний позавідомчий державний орган у складі одинадцяти осіб, що формується Президентом та Верховною Радою. При цьому встановлені конкретні вимоги до членів комітету, зокрема досягнення тридцяти п'яти років, високі моральні якості, авторитет у суспільстві. Також шестеро з них повинні мати вищу юридичну освіту та досвід роботи у галузі права не менше п'яти років.

Проект закону України № 7028-2 «Про люстрацію» від 2 березня 2005 р. [10] передбачав створення Державної люстраційної комісії та 27 регіональних люстраційних комісій, що утворюються та є підзвітними Верховній Раді. Відповідно до законопроекту членом органу люстрації може бути громадянин України, який на день призначення досяг двадцяти одного року та проживає в Україні не менше п'яти останніх років. Строк повноважень органів люстрації – 5 років. Така розгалужена система люстраційних органів зумовлена надто широким переліком осіб, які повинні бути перевірені відповідно до цього законопроекту. Проте, на нашу думку, це створить лише ускладнення бюрократичного апарату та значне підвищення бюджетних видатків на функціонування цих органів.

Як бачимо, на дорадчий громадський орган із питань люстрації при Міністерстві юстиції України покладена по суті лише функція громадського контролю за проведенням заходів з очищення влади, проте участь у здійсненні перевірок представники громадськості та журналісти взяти не зможуть. На наш погляд, функціонування цього органу буде неефективним та не виправдає покладених на нього надій. Тому положення Закону України «Про очищення влади» варто змінити у частині реформування люстраційних органів та запозичити відповідні положення проекту закону України «Про люстрацію в Україні» від 3 квітня 2014 р. за авторством Харківської пра-



возахисної групи. На нашу думку, такі зміни є виправданими та зумовляють налагодження об'єктивного, прозорого та належного проходження люстраційних перевірок.

Висновки. Отже, люстраційні процедури мають значний досвід впровадження у державах Центрально-Східної Європи. Вони реалізовувались у Польщі, Чехії, Словаччині, Угорщині, Литві, Естонії протягом 1990-х – 2000-х рр., наштовхуючись, зокрема, на окремі проблеми практичного характеру. Практика проведення люстраційних заходів у зарубіжних країнах дозволяє стверджувати, що вони позитивно впливають на зменшення хабарництва в органах державної влади та на викорінення корупційних факторів із площини суспільно-владних взаємовідносин взагалі. Багато науковців схиляються до думки, що існує пряма залежність зниження рівня корупції серед посадових осіб від попереднього проведення люстраційних процедур у тій чи іншій державі.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бланкенбург Э. Люстрация и «отлучение от профессии» после падения восточногерманского тоталитарного режима / Э. Бланкенбург // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 1999. – № 4. – С. 29–36.
2. Антонович М.М. Люстрація як один зі шляхів боротьби з корупцією / М.М. Антонович // Агора. – 2005. – Вип. 2. – С. 138–141.
3. Шевчук С.В. Люстрація та ретроактивна справедливість: європейські стандарти захисту прав людини при переході до демократичного правління / С.В. Шевчук // Юридичний журнал. – 2006. – № 2. – С. 65–81.
4. Про очищення влади : Закон України від 16 вересня 2014 р. (станом на 5 січня 2017 р.) № 1682-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 44. – Ст. 2041.
5. Grzelak P. Wojna o lustrację / P. Grzelak. – Warszawa, 2005. – 251 p.
6. Олещик Я. Люстрация / Я. Олещик, П. Осик, М. Петшак // Сравнительное конституционное обозрение. – 2009. – № 2 (69). – С. 39–47.
7. Свобода висловлювань і приватність // Харківська правозахисна група. Додаток до інформаційно-аналітичного бюлетеня «Права людини». – X., 2014. – № 1 : Люстрація. – 2014. – 37 с.
8. Нисневич Ю.А. Люстрация как инструмент противодействия коррупции / Ю.А. Нисневич, П. Рожич // Политические исследования. ПОЛИС: научный и культурно-просветительский журнал. – 2014. – № 1 (139). – С. 109–130.
9. Карпенко З.С. Люстрація: рефлексивний механізм громадянського суспільства / З.С. Карпенко // Проблеми політичної психології та її роль у становленні громадянина Української держави : збірник наукових праць. – Вип. 4. – К., 2005. – С. 106–111.
10. Про люстрацію : Проект Закону України від 2 березня 2005 р. № 7028-2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=23762.