

УДК 342.34(437.3)

Лемак В. В. – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, суддя Конституційного Суду України, м. Київ;

Колча В. В. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри теорії та історії держави і права Ужгородського національного університету, м. Ужгород

Захист демократії в Чеській Республіці: аргументи конституційної юриспруденції

*Досліджено механізм проведення люстрації в Чеській Республіці. Із цією метою проаналізовано відповідне законодавство, яким було встановлено обмеження в доступі до посад для деяких категорій осіб у зв'язку із їхньою поведінкою під час тоталітарного режиму. Увагу акцентовано на аналізі рішення Конституційного суду Чеської Республіки, яким було вирішено питання про конституційність законів про люстрацію. Констатовано, що Конституційний суд визнає сутність люстрації як позбавлення громадян можливості доступу до посад в органах державної влади, яке здійснюють безпосередньо на підставі формальних, категоріальних ознак, а не шляхом індивідуального засудження осіб, за критеріями, встановленими законом, з огляду на обов'язок поважати демократичні принципи. Кожна держава вправі визначати умови доступу до участі в управлінні; однією з таких умов є лояльність до демократії. Водночас жодна особа не обмежується в доступі до політичної функції (депутати, сенатори). У люстраційних законах не йдеться про встановлення вини та покарання. Натомість здійснення люстраційних процедур підлягає судовому контролю. **Висновки.** Застосування люстраційного законодавства в Чеській Республіці безпосередньо вплинуло на напрями, послідовність і темпи системних реформ. Крім того, за допомогою люстраційного законодавства було розв'язано ще одну проблему – захисту прав осіб, яких воно стосується. Ці особи були захищені від протиправного використання архівних матеріалів щодо них.*

Ключові слова: люстрація; Чеська Республіка; демократія; права людини; конституційний суд.

Постановка проблеми. Захист конституційної демократії є однією з ключових проблем розвитку держави, що ґрунтується на верховенстві права. Чеська Республіка, яка постала як незалежна держава 1993 року, продемонструвала зразки державної політики у сфері подолання спадщини комуністичного тоталітарного режиму. Для України, яка розпочала таку практику 2014 року, цей досвід є вкрай актуальним.

Правова та політична наука останніми роками акцентує увагу на різних аспектах люстрації як феномену. Так, Р. В. Костишин вивчав питання конституційних аспектів люстрації [1], О. М. Овчаренко – люстрацію в органах кримінальної юрисдикції [2], О. Г. Степаненко – теоретичний

аспект політичної люстрації [3], Н. Міненкова – механізми люстрації в Польщі та Чехії [4].

Надзвичайно ґрунтовним є дослідження, здійснене Науково-аналітичним відділом Управління правової експертизи Секретаріату Конституційного Суду України 2015 року [5; 6].

З огляду на викладене вище основною **метою** цієї статті є аналіз законодавчого регулювання люстрації та окреслення шляхів розв'язання відповідних проблем конституційності в Чеській Республіці.

Слушною є думка, що люстраційна практика в Чеській Республіці була спрямована на захист, передусім, нової держави від зловживань авторитарного минулого (перспективний тип). Чехія – одна з небагатьох країн посткомунізму, де ця практика мала завершений характер у правовому аспекті. Революційні зміни сприяли досить швидкому прийняттю законів про люстрацію: під тиском суспільства нові еліти вимушені були піти на непопулярні зміни, усупереч домовленостям й особистим упередженням [7, с. 226].

Виклад основного матеріалу. Механізми «очищення» публічної влади в Чехословаччині було застосовано ще в перші місяці після «оксамитової революції», коли на основі конституційних законів було проведено оптацію (включення без обрання) членів опозиційних партій («Громадянський форум» і «Громадськість проти насилля») до федерального парламенту та законодавчих органів республік. Таких заходів було вжито ще до проведення перших вільних виборів улітку 1990 року.

Після початку реформ у Чехословаччині, з огляду на роль і місце силових структур у колишньому тоталітарному режимі, уже в лютому 1990 року було ліквідовано Державну службу безпеки – таємну поліцію попереднього режиму. Ініціатори реформ, а також уперше обраний вільно парламент відштовхувалися від ідеї захисту молодої демократії від впливу колишньої таємної поліції (ДСБ) та активних носіїв тоталітарного режиму, до яких належали апаратні працівники Комуністичної партії Чехословаччини (КПЧ).

Агентурну мережу ДСБ розглядали як загрозу для молодої демократії з двох аспектів. По-перше, кількість офіційних і неофіційних співробітників ДСБ була значною (за деякими даними – понад 100 тис. співробітників й агентів різних категорій). Їхній вплив на різні сегменти демократичної політичної системи міг зберігатися, нав'язуючи їй стиль і зразки поведінки, не сумісні з демократією та верховенством права. По-друге, органи державної безпеки комуністичної

Чехословаччини не були самостійною спецслужбою, зазнаючи істотного впливу КДБ СРСР. Організаційний вплив КДБ на ДСБ мав різні вияви, крім того, за деякими даними, близько 35 тис. громадян було поміщено до реєстрів КДБ [8, с. 115–116]. Таку саму загрозу для незалежної демократичної держави становили кадри колишнього міністерства внутрішніх справ Чехословаччини.

«Очищення» публічної влади й різних сфер суспільного життя від впливу носіїв комуністичного режиму відбувалося засобами громадського тиску. Від перших вільних виборів 1990 року ввійшло в практику те, що політичні партії намагалися самостійно позбутися будь-якого персонального зв'язку з колишніми органами державної безпеки. Однак цей процес потребував законодавчого врегулювання, і тому 4 жовтня 1991 року було ухвалено федеральний закон «Про встановлення деяких передумов для заміщення окремих посад у державних органах і організаціях Чеської і Словацької Федеративної Республіки (ЧСФР), Чеської Республіки і Словацької Республіки» (так званий люстраційний закон) [9]. Цей законодавчий акт справедливо вважають «класичним» для правового регулювання очищення публічної влади в постсоціалістичному світі.

Механізми та значення люстрації під час реформ у Чехословаччині, у Чеській Республіці уже досліджено у фаховій літературі [10]. Законодавчий акт у ч. 1 § 1 визначає категорії посад, до яких його застосовують у разі їх заміщення шляхом обрання, призначення або затвердження, встановлюючи такі органи державної влади: 1) органи державного управління ЧСФР, Чеської Республіки і Словацької Республіки; 2) чехословацька армія (посади, які відповідають званням полковника і генерала, посади військових аташе); 3) Федеральна інформаційна служба безпеки, Федеральний поліцейський корпус, Корпус поліції Граду; 4) канцелярія президента ЧСФР, канцелярія Федеральних зборів, канцелярія Чеської Республіки, канцелярія Словацької Республіки, президія уряду ЧСФР, президія уряду Чеської Республіки, президія уряду Словацької Республіки, канцелярія Конституційного суду ЧСФР, канцелярія Конституційного суду Чеської Республіки, канцелярія Конституційного суду Словацької Республіки, канцелярія Верховного суду ЧСФР, канцелярія Верховного суду Чеської Республіки, канцелярія Верховного суду Словацької Республіки, президія Чехословацької академії наук і президія Словацької академії наук; 5) чехословацьке радіо, чеське радіо, словацьке радіо; чехословацьке телебачення, чеське телебачення,

словацьке телебачення; чехословацьке телеграфне агентство, чехословацьке телеграфне агентство Чеської Республіки, чехословацьке телеграфне агентство Словацької Республіки; б) державні підприємства й організації, акціонерні товариства, у яких більша частина акцій належить державі, на підприємствах зовнішньої торгівлі, у державних організаціях чехословацьких державних шляхів, державних фондах, державних фінансових інститутах, чехословацькому державному банку. «Люстрації», згідно із цим пунктом, підлягають посади лише керівників зазначених організацій і керівних працівників, які перебувають у їх безпосередньому підпорядкуванні, а у вишах – також посади виборних академічних функціонерів і посади, які схвалює академічний сенат вишу та факультету; 7) уряди місцевих самоврядних одиниць. Згідно з ч. 4 § 1 цього закону, встановлено умови для зайняття посад суддів, засідателів, прокурорів, слідчих прокуратури, державних нотаріусів, державних арбітрів та осіб, що виконують обов'язки «резервних» працівників органів юстиції, прокуратури, нотаріальних контор та арбітражів.

Посади в цих органах державної влади громадянин, відповідно до § 2 Закону, міг зайняти лише за умови, якщо від 25 лютого 1948 року до 17 листопада 1989 року не був: а) співробітником Корпусу національної безпеки в органах державної безпеки; б) не знаходився на обліку в матеріалах державної безпеки як резидент, агент, утримувач конспіративної квартири, наймач квартири, інформатор або добровільний співробітник держбезпеки; в) ідейним співробітником держбезпеки; г) секретарем органу Комуністичної партії Чехословаччини або Комуністичної партії Словаччини від районного та рівного йому рівня і вище, членом президії цих органів, членом Центрального комітету Комуністичної партії Чехословаччини або членом Центрального комітету Комуністичної партії Словаччини; членом Бюро з керівництва партійною роботою в чеських областях або членом Комітету з керівництва партійною роботою в чеських областях, за винятком тих, хто займав ці посади в період з 1 січня 1968 року до 1 травня 1969 року; д) співробітником апарату цих партійних органів на ділянці політичного керівництва Корпусом національної безпеки; е) членом Народної міліції; ж) членом комітету дій Національного фронту після 25 лютого 1948 року; членом перевірочних комісій після 25 лютого 1948 року або членом перевірочних комісій у період «нормалізації» після 21 серпня 1968 року; и) слухачем Вищої школи

ім. Ф. Е. Дзержинського КДБ при Раді Міністрів СРСР для співробітників держбезпеки; Вищої школи МВС СРСР для співробітників Громадської безпеки; Вищої політичної школи МВС СРСР або аспірантом чи слухачем курсів цих закладів освіти зі строком навчання понад три місяці.

Додаткові обмеження накладали на осіб, які мали намір обіймати посади в системі міністерства внутрішніх справ та органах державної безпеки. Зокрема, обіймати посади у федеральному міністерстві внутрішніх справ, Федеральній інформаційній службі безпеки, Федеральному поліцейському корпусі та Корпусі поліції Граду громадянин міг за умови, якщо протягом періоду з 25 лютого 1948 року до 17 листопада 1989 року він також не був: а) співробітником Корпусу національної безпеки, що служив у підрозділі державної безпеки на ділянці контррозвідувального напрямку; б) призначений на посаду начальника відділу й вище в органах національної безпеки; в) у Корпусі національної безпеки на посаді секретаря партійного комітету Комуністичної партії Чехословаччини або партійного комітету Комуністичної партії Словаччини, членом таких партійних комітетів управління або співробітником Корпусу національної безпеки, який служив в Управлінні політичного виховання, освіти, культури і пропаганди федерального міністерства внутрішніх справ (§ 3 Закону).

Положення § 15, 16 Закону визначають, що для прокурорів, слідчих прокуратури, суддів і засідателів невиконання ними люстраційних умов є підставою для припинення їхніх повноважень (для суддів – подання компетентного органу про звільнення).

Процедура застосування люстраційного закону (§ 5) передбачала, що громадянин, який повинен приступити до виконання повноважень в органах або організаціях, на які поширюються обмеження, подає довідку, особисту офіційну заяву або висновок керівнику цього органу чи організації про те, що за попереднього режиму не належав до однієї з категорій осіб, передбачених § 2 цього Закону. Про видачу довідки громадянин робить запит до федерального міністерства внутрішніх справ. Якщо громадянин уже працює на одній із посад, передбачених § 1 Закону № 451, такий запит за нього робить керівник органу чи організації, що вправі призначати (затверджувати) на цю посаду, причому такий запит мав бути зроблений не пізніше ніж 30 днів після набуття законом чинності (§ 6).

З метою перевірки фактів, пов'язаних із проведенням «люстрації», при федеральному міністерстві внутрішніх справ

створено комісію. Голову, заступника голови й одного члена комісії призначала президія Федеральних зборів ЧСФР із числа громадян, які мали бездоганну репутацію та не були депутатами Федеральних зборів. Двох членів комісії призначав міністр внутрішніх справ ЧСФР, по три члени – президія Чеської національної ради та президія Словацької національної ради, по одному члену – директор Федеральної інформаційної служби безпеки, міністр оборони ЧСФР, міністр внутрішніх справ Чеської Республіки, міністр внутрішніх справ Словацької Республіки. Закон вимагав, щоб члени комісії, яких призначають міністри і директор Федеральної інформаційної служби безпеки, мали закінчену юридичну освіту, і причому зауважено, що такою не є освіта, отримана у Вищій школі Корпусу національної безпеки. Засідання комісії проводять у закритому режимі. Громадянину, якого стосується справа, перед початком засідання надають можливість ознайомитися з усіма матеріалами й фактами, серед яких письмові матеріали про нього. Під час засідання комісії йому також надано можливість висловитися з усіх фактів. Особи, яких запрошують, зобов'язані прибути в комісію, говорити правду та нічого не приховувати.

Згідно з §14 Закону, якщо громадянин не відповідає люстраційним вимогам для зайняття посади, трудову угоду припиняють з ним не пізніше ніж за 15 днів з дня, коли про це стало відомо організації. Незаконність припинення трудових або службових відносин громадянином може бути оскаржено в суді не пізніше ніж через два місяці з дня, коли мають бути припинені з ним такі відносини. Скаргу громадянина розглядає крайовий суд у першій інстанції за місцем його постійного проживання (§ 18).

У Чеській Республіці для обмеження доступу зазначених категорій осіб до служби в міністерстві внутрішніх справ, органах поліції та виправної служби цього суб'єкта федерації 28 квітня 1992 року було схвалено окремих закон «Про додаткові умови для роботи на деяких посадах, на які приймають або призначають співробітників поліції Чеської Республіки та співробітників виправної служби Чеської Республіки» («малий люстраційний закон» № 279/1992) [11]. Відповідно до його положень, особи, що підпадали під передбачені федеральним законом люстраційні умови, могли займати нижчі посади слідчих і поліцейських, які жодною мірою не були пов'язані з управлінськими функціями.

Дію Закону 1991 року про люстрацію було подовжено 1996 року ще на п'ять років, а з 2000 року його дія стала безстроковою.

Щодо обсягу застосування люстраційних законів у перше десятиліття необхідно зауважити, що МВС Чеської Республіки видало з 1991 року до 5 листопада 2001 року 366 980 «люстраційних довідок», з них «позитивних» (тобто з підтвердженням відповідності громадян люстраційним підставам) – 3,45 %. Отримавши «позитивні» довідки, 692 громадянина не погодилися з ними й подали скарги, причому в 117 випадках їх було переглянуто [12].

Вплив цього законодавчого акта на реформи в Чеській Республіці помітний також з огляду на істотну відмінність між їх ефективністю та наслідками в цій державі, порівняно зі Словацькою Республікою, у якій люстрацію фактично не було здійснено.

Справа про конституційність люстраційних законів Чеської Республіки 2001 року. Конституційний суд Чеської Республіки за результатами розгляду питання про конституційність «великого люстраційного закону» і «малого люстраційного закону» 5 грудня 2001 року схвалив відповідне рішення, на підставі якого можуть бути сформульовані аргументи «за» і «проти» визнання їх конституційними [12].

Аргументи «проти» у справі про конституційність люстраційних законів було викладено 2 березня 2001 року, коли до Конституційного суду звернулися з відповідним поданням, яке містило пропозицію скасувати люстраційні закони та зміни до них, 44 депутати, представником яких був відомий учений-конституціоналіст Зденек Їчинський (Z. Jičínský).

Зміст їх аргументації зводився до такого.

1. Люстраційні закони не є чинними в незалежній Чеській Республіці (з 1 січня 1993 року), оскільки суперечать нормами ст. 1 Конституції Чеської Республіки, ст. 1, 4 (п. 2 і 4) та ст. 21 (п. 4) Хартії основних прав і свобод, ст. 4 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права та Конвенції Міжнародної організації праці про заборону дискримінації в галузі праці та професії 1958 року. За місяць до припинення федерації, 26 листопада 1992 року, Конституційний суд ЧСФР вже розглянув питання конституційності «великого люстраційного закону», визнавши його неконституційним. З огляду на повноваження федерального конституційного суду, він зупинив дію «великого люстраційного закону» строком на шість місяців і зобов'язав Федеральні збори внести до нього

відповідні зміни. Конституційний суд ЧСФР схвалив таке рішення, з огляду на ситуацію на час ухвалення оспорюваного Закону (4 жовтня 1991 року) та розуміння того, що цей закон був спрямований передусім на те, щоб на посади в органах державної влади та державних установах, на посади, пов'язані з безпекою держави, не потрапили особи, які у зв'язку зі здійсненням керівних функцій за минулого режиму не могли бути лояльними до демократичних принципів, на яких заснована держава. У такий спосіб закон перешкоджав рецидивам тоталітаризму. Ця позиція суду була підтверджена також обмеженим часом дії люстраційного закону (до 31 грудня 1996 року) – на «перехідний період».

2. У січні 1999 року палата депутатів розглядала й відхилила законопроект, який пропонував скасувати «великий люстраційний закон». У пояснювальній записці до цього законопроекту містилося посилання на позицію адміністративної ради Міжнародного бюро праці, яка закликала уряд ужити необхідних заходів для скасування або зміни «великого люстраційного закону» й надання компенсації всім особам, які несправедливо постраждали від цього. У ній також зазначено, що закон про люстрацію постійно зазнає критики в Раді Європи, Європейському парламенті, європейських і світових неурядових організаціях.

3. Автори подання зазначили про необхідність визнання люстраційних законів неконституційними, з огляду на часовий чинник соціальної динаміки в період з листопада 1989-го до 2000 року в умовах демократичних виборів (парламенту і крайових представництв) та інших змін, які відбулися за цей час. На думку заявників, законодавча, виконавча та судова влада мають демократичні засади; визначальні позиції в уряді й інших державних органах не зайняті особами, пов'язаними з колишнім політичним режимом. Тому причини для люстраційних законів, які впливали з необхідності реструктуризації групи осіб, що займають такі посади, втрачено з плином часу. Керівні посади здебільшого обіймають за конкурсом, тому є змога враховувати лояльність кандидатів до Чеської Республіки як демократичної правової держави, свідченням чого є їхня реальна поведінка в період після 1989 року; причому питання державної служби, збройних сил та органів безпеки вирішують у порядку адміністративного судочинства. Секретну інформацію на всіх рівнях класифікації можуть також отримати лише особи, яким надано відповідний сертифікат. Особу, яка здійснювала діяльність, спрямовану на придушення прав і свобод людини, або для

підтримання такої діяльності, звільняють з відповідних посад на підставі закону про захист секретної інформації (№ 148/1998 Зб).

4. Заявники, крім того, зауважили, що станом на 2001 рік у Чеській Республіці ризик повернення до тоталітаризму внаслідок перебування окремих осіб на посадах значно знизився, порівняно з 1992 року, коли вперше Конституційний суд розглядав справу про конституційність «великого люстраційного закону». Інформацію про будь-які наміри та дії, спрямовані проти демократичних засад Чеської Республіки, зобов'язані відстежувати розвідувальні служби за змістом Закону № 153/1994 про розвідувальні служби Чеської Республіки.

5. Позбавленими сенсу є обмеження, пов'язані з участю в структурах Комуністичної партії Чехословаччини за часів комуністичного режиму. Заявники зазначили, що Комуністична партія Чехії та Моравії в Чехії працює легально як політична партія та має підтримку виборців на парламентських і муніципальних виборах, чим не можна нехтувати. Закони визначають, що в судовому порядку може бути заборонена діяльність політичних партій, діяльність яких спрямована проти демократичних засад держави або на захоплення й утримання влади шляхом перешкоджання іншим партіям і рухам боротися за владу конституційним шляхом. На їхню думку, Чеська Республіка є державою, у якій «демократичний процес завершено», вона протидіє серйозним ризикам цілком іншого типу, зокрема, економічній та організованій злочинності, корупції, расовій ненависті.

Заявники в цьому контексті також стверджували, що 1992 року, після падіння режиму та відновлення демократії, Конституційний суд ЧСФР визнав пріоритет інтересу суспільства й держави (суспільного блага), що можна забезпечити шляхом обмежень у доступі на деякі важливі посади для визначених категорій осіб з метою запобігання ризику підривної роботи, щодо права громадян на доступ на рівних умовах до виборних та інших посад в органах державної влади (п. 4 ст. 21 Хартії основних прав і свобод), а також щодо права на роботу та професію без дискримінації згідно з Конвенцією № 111. Якщо в період з 1992 року суспільне благо було стверджене, то станом на 2001 рік втрачається підстава для обмеження прав, гарантованих Конституцією та міжнародними договорами.

Тому, на думку заявників, подовження дії обох «люстраційних» законів на невизначений термін (законами 422/2000 Зб і

424/2000 Зб) суперечить ст. 1 Конституції, яка визначає Чеську Республіку як демократичну правову державу.

Якщо резюмувати аргументацію заявників, то вона зводиться до двох тез: 1) Конституційний суд ЧСФР ще 1992 року в умовах федеративної держави скасував «великий люстраційний закон» (строком на 6 місяців – згідно з тогочасною юрисдикцією), і в незалежній Чеській Республіці (правонаступник ЧСФР) він не діє; 2) через 12 років після падіння комуністичного режиму втратила значення та суспільна цінність, яка є підставою для обмеження конституційних прав громадян, – захист засад демократичної держави.

Під час розгляду справи Конституційний суд Чеської Республіки ретельно з'ясував обставини справи, висновки фахівців і позицію вищих органів державної влади, у чому виявляється система аргументів на підтвердження конституційності люстраційних законів. Аргументи мають різнопорядковий рівень та різний понятійний обсяг.

1. Держава має право схвалювати в межах свого конституційного порядку та міжнародних зобов'язань такі закони, які охороняють і забезпечують принципи, на яких вона ґрунтується. Демократична держава не може здійснювати владні повноваження за межами права, а тому критерії обмежень у цій сфері мають бути визначені чітко й завчасно, не перешкоджаючи забезпеченню права громадянина на звернення до суду з приводу перевірки обставин, з яких випливають обмеження (наприклад, щодо участі в співпраці з комуністичним режимом) (позиція палати депутатів парламенту).

2. Позбавлення громадян можливості доступу до посад в органах державної влади здійснюють безпосередньо на підставі формальних, категоріальних ознак, а не шляхом індивідуального засудження осіб, за критеріями, встановленими законом, з огляду на обов'язок поважати демократичні принципи. Кожна держава вправі визначати умови доступу до участі в управлінні; однією з таких умов є лояльність до демократії. Демократичний спосіб гарантує особі, що її функціонери будуть з усіх питань дбати про демократичні права громадян. Однією з таких гарантій є «люстрація». Той, хто навмисно брав участь у порушенні прав громадян, є потенційно небезпечним для демократичного суспільства і не відповідає вимогам зайняття посад у державному управлінні. Люстраційні закони не обмежують жодну особу в доступі до політичної функції (депутати, сенатори).

У люстраційних законах не йдеться про встановлення вини й покарання. У випадках, коли встановлено шляхом «люстрації», що особа значиться в реєстрах співробітників державної безпеки, вона вправі звернутися до суду з питання підтвердження реєстраційного запису. Захищатися – право й обов'язок демократії. Критерієм тривалості такого захисту є здійснення того, що суспільство мало б здійснювати самостійно. Допоки цього немає, необхідні примусові правила із цього питання.

Ґрунтуючись на екскурсі до судової практики Європейського суду з прав людини, Конституційний суд дійшов такого висновку: демократична держава (і не лише в перехідний період після падіння тоталітаризму) вправі пов'язувати вступ індивіда до державного управління та державної служби й перебування в них з певними умовами, передусім щодо здійснення вимоги (політичної) лояльності. Такий підхід притаманний і іншим демократичним державам (наприклад, рішення Верховного суду США у справі *Adler v. Board of Education*). Конституційний суд керується тим, що поняття лояльності слід тлумачити як ключове поняття – двома взаємодоповнюваними способами. Це поняття охоплює рівень лояльності кожної окремої дії на державній службі та рівень лояльності державної служби загалом. Отже, йдеться не тільки про те, чи були державні службовці насправді лояльними, а й про те, як їхня лояльність виявляється на публіці. Це необхідно для уникнення будь-яких сумнівів щодо їхньої лояльності. Такі сумніви можуть підірвати суспільну довіру до державної служби, а отже, до демократичної держави, яка втілює державну службу. Ненадійність державних службовців і державного управління своїми наслідками загрожує демократії, тому демократична держава має право захищати себе від цієї загрози шляхом усунення причини для таких сумнівів.

5. Окремим аргументом правомірності законів про люстрацію є широкий досвід застосування законодавчих механізмів люстрації в інших державах Європи. Спільною ознакою цих законів є регламентування посад (індивідуальної поведінки) особи в умовах тоталітарного режиму та зв'язок негативних наслідків цього з її участю в суспільному житті сучасної демократичної держави.

Такі закони було прийнято у Федеративній Республіці Німеччині (Закон про документи Штазі від 20 грудня 1991 року), Болгарії (Закон про додаткові умови, пов'язані з науковими установами і Вищою комісією перевірки, від 9 грудня 1992 року), Угорщині (Закон про перевірку умов зайняття певних ключових

посад від 9 березня 1994 року), Польщі (Закон про визнання трудових або службових відносин осіб, які займали публічні посади в органах безпеки держави чи співпраці з ними в період 1944–1990 років, від 11 квітня 1997 року), Албанії (два закони від 22 вересня 1995 року та 30 листопада 1995 року), Румунії (Закон про доступ громадян до власних справ у «Секурітате» та виявлення характеру організації політичної корупції від 20 жовтня 1999 року), обмежено – в інших державах Європи. Конституційний суд Чеської Республіки констатував, що майже всі ці закони стосуються приналежності осіб до таємної поліції тоталітарної держави чи співпраці з нею, деякі з них – зайняття посад у партійному та державному апаратах.

Парламентська асамблея Ради Європи у п. 11 Резолюції № 1096 (1996) на засадничому рівні припустила сумісність люстраційних законів з атрибутами демократичної держави за умови, що їх метою є не покарання визначених осіб, а захист демократії, що народжувалася.

6. Далі Конституційний суд з'ясував питання, чи є певна поведінка або посада особи в колишній тоталітарній державі, з огляду на інтереси демократичної держави, ризиком «надчасовим» чи тимчасовим. Суд керувався тим, що ставлення особи до демократичного ладу визначається передусім її реальною поведінкою. З плином часу роль поведінки та посади в тоталітарній державі для становища особи в демократичній державі не нівелюється, однак обмежується. На думку Суду, із цього питання в Європі досягають консенсусу. Чинність у часі люстраційних законів зазвичай обмежена або терміном (в Албанії – до кінця 2002 року), або встановленням періоду, протягом якого люстрацію може бути проведено. Конституційний суд Чеської Республіки констатував, що станом на 2000 рік у переважній більшості європейських держав закони залишаються чинними. Саме тому великий і малий люстраційні закони досі захищають наявний суспільний інтерес, тобто зберігається легітимна мета, що полягає в активному захисті демократичної держави від небезпек, пов'язаних із викликаних недостатньо полярними й ненадійними державними службовцями.

7. Конституційний суд у своїй оцінці конституційності люстраційних законів визначає, що встановлені ними вимоги належать до обмеженої групи принципово важливих посад і, навпаки, не обмежують доступ фізичних осіб до більшості посад у державній адміністрації. Згідно з довідкою МВС Чеської Республіки, витребуваної Судом, за вісім місяців 2001 року було

надано 5800 виписок з реєстрів, із яких близько 2 % були позитивними. Ішлося про 120 осіб, яким у січні–серпні 2001 року на практиці було обмежено право на доступ до державної служби.

На підставі цього Конституційний суд Чеської Республіки визнав люстраційні закони такими, що відповідають Конституції Чеської Республіки.

Аналіз проблеми механізму люстрації в Чеській Республіці надає можливість сформулювати низку **висновків**. По-перше, застосування люстраційного законодавства в Чеській Республіці безпосередньо вплинуло на напрями, послідовність і темпи системних реформ. За декілька років було сформовано нову управлінську еліту, не пов'язану з минулим і, головне, між собою неофіційними відносинами. Нове покоління політиків і державних службовців (порівняно молодих за віком) не мало досвіду роботи в попередній системі, керувалося іншими цінностями, що не могло не вплинути на інтенсивність реформи. Політична еліта сконсолідувалася навколо пріоритетів державної політики, що ґрунтувалася на європейських цінностях. Крім того, за допомогою люстраційного законодавства було розв'язано ще одну проблему – захисту прав осіб, яких воно стосується. Ці особи були захищені від протиправного використання архівних матеріалів щодо них, можливого використання компрометаційної інформації та внаслідок цього – маніпулювання ними [13, с. 131–132]. Отже, мета люстраційного законодавства в цій державі відображала суспільний інтерес. По-друге, досвід Чеської Республіки засвідчив відмінність люстрації як феномену від механізмів юридичної відповідальності. Практика люстрації є сумісною із цінностями держави, заснованої на верховенстві права, якщо обрані законодавцем засоби в її втіленні є пропорційними до окресленої мети.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Костишин Р. В. Конституційно-правові засади люстрації: зарубіжний досвід [Електронний ресурс] / Р. В. Костишин // *Держава і право.* – 2014. – Вип. 65. – С. 80–85. – (Серія «Юридичні і політичні науки»). – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dip_2014_65_14. – Назва з екрана.

2. Овчаренко О. М. Люстрація в органах кримінальної юстиції: міжнародні стандарти та вітчизняний досвід [Електронний ресурс] / О. М. Овчаренко // *Питання боротьби зі злочинністю.* – 2014. – Вип. 28. – С. 145–158. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pbzz_2014_28_16. – Назва з екрана.

3. Степаненко О. Г. Політична люстрація: теоретичні засади поняття [Електронний ресурс] / О. Г. Степаненко // *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія».* – 2014. – Вип. 224. – Т. 236. – С. 17–20. – (Серія «Політологія»). –

Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdupol_2014_236_224_5. – Назва з екрана.

4. Міненкова Н. Люстрація в Польщі та Чехії: розбіжність типів, чинників та наслідків [Електронний ресурс] / Н. Міненкова // *Studia politologica Ucraino-Polona*. – 2014. – Вип. 4. – № 2. – С. 153–157. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Spru_2014_4_20. – Назва з екрана.

5. Практика органів конституційної юрисдикції та Європейського суду з прав людини з питань люстрації [Електронний ресурс] // *Вісник Конституційного Суду України*. – 2015. – № 2. – С. 73–82. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vksu_2015_2_15. – Назва з екрана.

6. Практика органів конституційної юрисдикції та Європейського суду з прав людини з питань люстрації (продовження) [Електронний ресурс] // *Вісник Конституційного Суду України*. – 2015. – № 3. – С. 120–130. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vksu_2015_3_24. – Назва з екрана.

7. Міненкова Н. Є. Специфіка процесу люстрації в посткомуністичній Чехії [Електронний ресурс] / Н. Є. Міненкова // *Історичні і політологічні дослідження*. – 2014. – № 1–2. – С. 222–229. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/lipd_2014_1-2_28. – Назва з екрана.

8. Perknnerova K. *Komu slouži vnitro?* – Praha : Grafit, 1992. – 83 s.

9. Zákon ze dne 4. října 1991, kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky // *Sb. zákonů č. 451/1991*. – S. 2106–2110.

10. Лемак В. «Люстрація» державного апарату в Чехії і Словаччині // *Державне управління та місцеве самоврядування в Україні: шляхи реформування* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Ужгород, 17–20 верес. 2000 р.). – Ужгород, 2000. – С. 76–86.

11. Zákon České národní rady ze dne 28. dubna 1992 o některých dalších předpoklady pro výkon některých funkcí obsazovaných ustanovením nebo jmenováním příslušníků Policie České republiky a příslušníků Vězeňské služby České republiky // *Sb. zákonů č. 279/1992*. – S. 1546–1549.

12. Nalez Ústavního soudu České republiky ze dne 5. prosince 2001 o návrhu skupiny 44 poslanců na zrušení zákona č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky, ve znění pozdějších předpisů... // *Sb. zákonů č. 35/2001*. – S. 616–636.

13. Лемак В. Законодавство і практика люстрації: досвід Чеської Республіки / В. В. Лемак // *Право України*. – 2014. – № 4. – С. 126–133.

REFERENCES

1. Kostyshyn, R.V. (2014). *Konstytsiino-pravovi zasady liustratsii: zarubizhnyi dosvid* [Constitutional and legal principles of lustration: foreign experience]. *Derzhava i pravo, State and Law*, 65, 80-85. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/dip_2014_65_14 [in Ukrainian].

2. Ovcharenko, O.M. (2014). *Liustratsiia v orhanakh kryminalnoi yustytсии: mizhnarodni standarty ta vitchyzniani dosvid* [Lustration in criminal justice bodies: international standards and domestic experience]. *Pytannia borotby zi zlochynnistiu, The issue of fighting crime*, 28, 145-158. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pbzz_2014_28_16 [in Ukrainian].

3. Stepanenko, O.H. (2014). *Politychna liustratsiia: teoretychni zasady poniattia* [Political lustration: the theoretical foundations of the concept]. *Naukovi pratsi*

Chornomorskoho derzhavnoho universytetu imeni Petra Mohyly kompleksu "Kyievo-Mohylianska akademiia", Scientific works of Petro Mohyla Black Sea State University of Kyiv-Mohyla Academy Complex, 224, 17-20. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdupol_2014_236_224_5 [in Ukrainian].

4. Minienkova, N. (2014). Liustratsiia v Polishchi ta Chekhii: rozbizhnist typiv, chynnykiv ta naslidkiv [Lustration in Poland and the Czech Republic: divergence of types, factors and consequences]. *Studia politologica Ucraino-Polona, 4, 153-157. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Spup_2014_4_20 [in Ukrainian].*

5. Praktyka orhaniv konstytutsiinoi yurysdyksii ta Yevropeiskoho sudu z prav liudyny z pytan liustratsii [Practice of bodies of constitutional jurisdiction and the European Court of Human Rights on lustration issues]. (2015). *Visnyk Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy, Bulletin of the Constitutional Court of Ukraine, 2, 73-82. Retrieved from: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vksu_2015_2_15 [in Ukrainian].*

6. Praktyka orhaniv konstytutsiinoi yurysdyksii ta Yevropeiskoho sudu z prav liudyny z pytan liustratsii (Prodovzhennia) [Practice of bodies of constitutional jurisdiction and the European Court of Human Rights on lustration issues (Continuation)]. (2015). *Visnyk Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy, Bulletin of the Constitutional Court of Ukraine, 3, 120-130. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vksu_2015_3_24 [in Ukrainian].*

7. Minienkova, N.Ye. (2014). Spetsyfika protsesu liustratsii v postkomunistychni Chekhii [Specificity of the Lustration Process in the Post-Communist Czech Republic]. *Istorychni i politolohichni doslidzhennia, Historical and Political Studies, 1-2, 222-229. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/lipd_2014_1-2_28 [in Ukrainian].*

8. Perknerova, K. (1992). *Komu slouži vnitro?* Praha: Grafit.

9. Zákon ze dne 4. října 1991, kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky. *Sb. zákonů č. 451/1991.*

10. Lemak, V. (2000). "Liustratsiia" derzhavnoho aparatu v Chekhii i Slovachyni ["Lustration" of the state apparatus in the Czech Republic and Slovakia]. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia v Ukraini: shliakhy reformuvannia, State administration and local self-government in Ukraine: ways of reforming: Proceedings of the International Scientific and Practical Conference. (pp. 76-86). Uzhhorod [in Ukrainian].*

11. Zákon České národní rady ze dne 28. dubna 1992 o některých dalších předpoklady pro výkon některých funkcí obsazovaných ustanovením nebo jmenováním příslušníků Policie České republiky a příslušníků Vězeňské služby České republiky. *Sb. zákonů č. 279/1992.*

12. Nalez Ústavního soudu České republiky ze dne 5. prosince 2001 o návrhu skupiny 44 poslanců na zrušení zákona č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky, ve znění pozdějších předpisů... *Sb. zákonů č. 35/2001.*

13. Lemak, V. (2014). Zakonodavstvo i praktyka liustratsii: dosvid Cheskoj Respubliki [Legislation and practice of lustration: experience of the Czech Republic]. *Pravo Ukrainy, Law of Ukraine, 4, 126-133 [in Ukrainian].*

Стаття надійшла до редколегії 13.09.2018

Lemak V. – Doctor of Law, Professor, Corresponding Member of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine, Judge of the Constitutional Court of Ukraine, Kyiv, Ukraine;

Kopcha V. – Ph.D in Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Theory and History of State and Law of the Uzhgorod National University, Uzhhorod, Ukraine

The Defense of Democracy in the Czech Republic: the Arguments of Constitutional Jurisprudence

The article is devoted to the study of the mechanism of lustration in the Czech Republic. To this end, the relevant legislation was analyzed, which established restrictions on access to posts for certain categories of persons in connection with their behavior during the totalitarian regime. Particular attention was paid to the analysis of the decision of the Constitutional Court of the Czech Republic, which resolved the question of the constitutionality of laws on lustration. It was emphasized that the Constitutional Court recognized the nature of lustration as the removal of citizens from the possibility of access to positions in state authorities, which is carried out directly on the basis of formal, categorical features, rather than by individual conviction of persons, according to the criteria established by law, based on the duty to respect democratic the principles. Each state has the right to determine the conditions for access to participation in governance and one of these conditions is loyalty to democracy. At the same time, no person is limited to access to the political function (deputies, senators). In lustration laws, there is no question of guilt and punishment. Instead, the implementation of lustration procedures will be subject to judicial review. It is concluded that the application of lustration law in the Czech Republic has had an undeniable effect on the directions, sequence and pace of systemic reforms. In addition, lustration law has solved one more problem – the protection of the rights of persons it concerns. These individuals were protected against the unlawful use of archival materials relating to them.

Keywords: lustration; Czech Republic; democracy; human rights; constitutional court.