

ПРОБЛЕМАТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЛЮСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ

Мартюк Є.С.,

2 курс , Академія адвокатури України

Поняття люстрації, яке щодня стає більш актуальним для держави Україна, передбачає процес очищення державного апарату. Не можна латати дах державної будівлі, в той час коли її слід ретельно прибрати. Якщо ж, наприклад, змінити тільки членів уряду, голів облдержадміністрацій, очільників центральних відомств та установ будь-якого режиму країни, то це ще не люстрація, а те саме латання!. Проте такі дії - недостатня умова для досягнення позитивного результату та реалізації проекту «Люстрація». Держава Україна потребує винятково нових принципів формування органів влади та місцевого самоврядування.

Так, що ж таке *Люстрація*? Люстрація - політична практика, яка полягає у законодавчому обмеженні прав деяких категорій осіб, що виділяються за професійними, партійним, релігійними або іншими ознаками.[1.1]

Люстрації (лат. *lustratio* - очищення за допомогою жертвопринесень) - очищення, звільнення державних служб від людей з небажаними для держави політичними поглядами.[2.]

Люстрація- визначений Законом порядок очищення органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій від ідеологів та реалізаторів московської колонізаційної політики шляхом тимчасової заборони (на п'ять років) обіймати посади в зазначених інституціях для громадян України, які працювали на керівних посадах в Комуністичній партії Радянського Союзу, КДБ СРСР, або свідомо (в т. ч. таємно) співпрацювали з органами державної безпеки СРСР, або брали участь у переслідуваннях громадян СРСР.[3.ст.1]

Головна мета люстрації: повне і невідновне руйнування правлячої номенклатури, як консолідованого шару, що монополізував політичну, державну, економічну владу та засоби масової інформації.[4]

За останні двадцять років успішний досвід проведення люстрації спостерігаємо в Польщі, Чехії, Угорщині, Словаччині, Болгарії, Латвії, Литві та Естонії. Це країни, які пройшли через очищення та впевнено розвиваються сильними, національно-демократичними державами.[4]

- **Польща**

Основна ідея люстрації в цій державі спочатку полягала у відстороненні від можливості займати посади в держапараті особам, які були причетні до утисків прав і свобод громадян на території усієї комуністичної Польщі. Йшлося про відновлення справедливості: колишні представники комуністичної влади мали понести відповідальність за вчинені злочини.[5]

Інший важливий момент – національна безпека. Колишні агенти спецслужб, які обіймали високі посади навіть у «новоствореній» владі, могли стати об'єктом шантажу з боку розвідок інших країн. Отож, йшлося не просто про зміну/заміну тих людей, хто працював на спецслужби. А про те, щоб в рамках люстраційного процесу в «новій» Польщі відбулася зміна політичних поколінь, яка забезпечить неповернення старих кадрів.[6] Ідея проведення люстрації матеріалізувалася у перших парламентських законопроектах поданих у грудні 1991 року. Проте тоді вони не пройшли навіть першого слухання. Наступна спроба проголосувати подібні законопроекти у Сеймі була реалізована наприкінці травня 1992 року. Саме тоді відбувся перший великий скандал навколо процесу Люстрації. За декілька тижнів Конституційний трибунал оголосив висновок, що

люстраційна постанова суперечить Конституції держави. Таким чином, через поспіх і амбіції політичних конкурентів, закінчилася (фактично не почавшись) перша спроба люстрації на державному рівні у посткомуністичній Польщі.[7]

Перший закон, що зробив Люстрацію можливою, був прийнятий через 5 років після «Ночі папок». Польське люстраційне законодавство сформувалося остаточно тільки у 2006-2007 роках.

- **Угорщина**

В Угорщині історія люстрації почалася в 1992 році, разом з ухваленням закону Зетені-Такача. Цей закон встановив притягнення до кримінальної відповідальності без терміну давності осіб, які в період з грудня 1944 до травня 1990 “зрадили Батьківщину”. Передбачено суворі покарання, включно із довічним ув’язненням. Проблема полягала в тому, що під формулювання “зрада Батьківщини”, за умови особливого бажання, підпадав будь-який учасник радянсько-угорської співпраці тих років.[8]

- **Чехія і Словаччина**

“Охота на відьом” або “Новий Нюрнберг” - так називали громадські діячі в Чехословаччині (теперішній Чехії і Словаччині) заходи, вжиті після ухвалення Закону 1991 року (про декомунізацію), згідно з яким представник колишньої комуністичної номенклатура, співробітники державної безпеки і колабораціоністи звільнялися чи призначалися на інші посади.[9][10] Список осіб (нараховував 140 тисяч імен), які співпрацювали з комуністичним режимом в 1948-1989 роках, належало піддати перевірці протягом 5-ти років. Особам, що брали участь в придушенні прав і свобод громадян, на 5 років заборонялося займати відповідальні пости в держорганах. Це стосувалося кадрових співробітників, агентів спецслужб, функціонерів компартії, тощо.[11]

Протилежна ситуація склалася в державі Словаччина. Процедура люстрації виявилася тут абсолютно недієвою, оскільки комуністи користувалися популярністю серед населення. Багато суддів із сумнівним «послужним списком» обіймають свої посади і за нинішнього уряду.

- **Болгарія**

Основна боротьба в державі Болгарія розвернулася навколо закону про декомунізацію науки і освіти прийнятого в грудні 1992 року. Він забороняв колишнім активістам Компартії та викладачам комуністичної ідеології займати керівні посади в наукових установах і вузах. Проте після ухвалення парламентом закону, який заборонив розголошувати зміст досє таємної поліції, швидкість руху в бік декомунізації стала до 0.[4]

- **Естонія, Латвія і Литва**

Особливістю люстраційного процесу в цих державах став його етнічний підтекст, звісно, знайти наочне підтвердження цьому в текстах законів не вдасться. Почалося все, як і в багатьох інших країнах колишнього «соцтабору»: заклики до визнання дій репресивних органів *злочинами проти людства*, а держоргани, що діяли в Балтійських країнах після 1940 року, - *злочинними організаціями*. Відповідний закон був прийнятий в 1993 році Верховною радою Латвії.[4]

Примітно, що в Балтійських державах, на відміну від інших (майже всіх) східноєвропейських, практично не відбулося дискусії в суспільстві. Більшість корінного населення вітала такі кроки своїх урядів.

У більшості зі згаданих країн, які проводили Люстрацію, ставилися такі питання:

- про відсторонення від влади осіб, які співпрацювали із спецслужбами
- про відсторонення правлячих партій
- про викорінення нацистської і комуністичної символіки та пропаганди.

Питання, яке гостро стоїть в Україні - це недовіра до влади з боку суспільства. Саме зараз Україна потребує прийняти закон про люстрацію, в той час, коли довіра громадян до влади спустилася так низько.

Проби Люстрації в державі Україна вже були у період з 1990 по 2005 рр. Основна ідея люстрації спочатку полягала в усуненні від можливості займати посади в держуправлінні та місцевому самоврядуванні осіб, які були причетні до утисків прав і свобод громадян в комуністичною владою.

В Україні процес люстрації чомусь не залагодився із самого його початку. Усі учасники не поспішали якнайшвидше прочитати усі архіви КДБ УРСР, щоб дізнатися хто, що та коли писав «органам». Натомість виникла бурхлива дискусія, «результатом» якої мав би бути люстраційний орган, який міг запропонувати суспільству певний позитивний план Люстрації. Але, на жаль, в порушених в рамках дискусії питань та виведених категорій не вистачило, щоб створити вдалу модель системи, на кшталт «Ради старійшин».

Найбільшу, але не закріплену на законодавчому рівні, люстрацію провів президент Ющенко в 2005 році, коли з органів влади було звільнено від 18 до 25 тис. осіб. Основну причину можна сформулювати так: вони не належали до команди Ющенка і мали інші ідеологічні переконання.[16] Варто зазначити, що в цей період в рамках законодавчої ініціативи було зареєстровано два законопроекти:

«Про люстрацію» Тягнибока і «Про люстрацію» Зайцева, Джоджика, Давиденка .[3][12]

До речі, у 2008 році група українських юристів створила громадську організацію «Люстрація». Метою організації є справедлива оцінка і засудження злочинів проти українського народу та причетних до них осіб. "На жаль, впродовж 20 років української незалежності у боротьбі з економічними труднощами Держава не приділяла жодної уваги виробленню національної ідеї. Сьогодні державний службовець не знає такого поняття як національний інтерес, – повідомляється на сайті організації. – Як наслідок, довіра до державної влади впала до критичного рівня, коли влада вже не є легітимною в очах громадян. В Україні спостерігаємо «дефіцит патріотизму», коли між громадянами та органами державної влади існує прірва, тобто вироблення державної політики йде без врахування національних інтересів".[13] Фактично, організація проводила громадську люстрацію щодо певного кола осіб. Та, на жаль (виходячи з низької відвідуваності сайту організації), "Люстрація" у свій час не набула широкої громадської підтримки.

Ще раз питання про люстрацію піднімалося у далекому 2010-му тодішнім заступником голови Адміністрації президента з гуманітарних питань (Ганною Герман). Проте це була особиста ініціатива, яка не отримала жодного законодавчого підґрунтя, оскільки відповідного законодавства в Україні на той момент не було. [14]

Окремо відмічу, що з точки зору українського права люстраційні закони являють собою складний юридичний казус. Ці закони мають зворотну силу, тобто визнають можливість засудження за злочини вчинені до прийняття цих законів. Також люстрація має схожість з методами, що практикуються тоталітарними режимами по відношенню до своїх політичних супротивників.

Проте, заклики до «очищення» політикуму в українському суспільстві не є безпідставними, оскільки пострадянські, бюрократичні принципи управління є застарілими та, зрештою, приведуть країну до політичної та економічної катастрофи лише через свою неактуальність. Цілком очевидно, що для перебудови і реформування державної системи України необхідно виробити винятково нові критерії для люстрації. У новому законі має бути сформовано та затверджено кілька важливих принципів:

- причетність до корупційних схем кожного з суб'єктів процесу та членів їх сімей (за це відповідати згідно ККУ);
- заборона участі в подальших органах влади (законодавчої, судової, виконавчої гілок влади) осіб, які працювали там до лютого 2014, включно;
- публічність і об'єктивність підходу до роботи люстраційного органу;

Алгоритм повинен бути максимально простим і доступним для кожного громадянина нашої країни, для доктора права і для простого робітника:

- брав участь в органах влади на будь-якій керуючій посаді певного рівня - автоматична пауза 10 років;
- підозрювався у корупції чи економічних злочинах - не маєш права обіймати будь-які посади у органах влади та державного самоврядування довічно;

Люстрація повина розглядатися та використовувється як:

- спосіб ротації еліти легітимації влади;
- інструмент консолідації суспільства на основі нових цінностей (в Польщі це були, насамперед, національні цінності, а вже потім – демократичні);
- інтеграція з не комуністичною, не корупційною Європою.

Існують різні приклади проведення процесу люстрації, з метою усунення загроз порушення основних прав людини і демократичного процесу в посттоталітарних країнах, які дають підстави для наступних висновків. В такому процесі важливо:

- створити міцну законодавчу базу для проведення люстрації або атестації;
- розмежувати поняття “люстрації”, яка є політичним і адміністративним процесом, і “переслідування” як кримінального процесу, за протиправову поведінку осіб, які обіймали державні посади у певний строк;
- створити представницький орган, уповноважений проводити люстрацію. Цей орган повинні представляти громадяни, які користуються повагою і список яких затверджується парламентом або президентом ;
- чітко визначити мету люстрації - «підвищення довіри до влади» і / або «відсторонення від посад осіб за умисне порушення прав людини та принципу верховенства права у своїй діяльності»;
- скласти вичерпний перелік посад і осіб, які підлягають люстрації;
- визначити чіткі критерії та процедури проведення люстрації, включно з гарантіями належної\відповідної правової процедури, такі як право на «захисника» і право на оскарження люстраційних рішень у суді;
- визначити наслідки для об'єкту люстрації у формі звільнення та заборони займати певні посади на певний період часу. Рада Європи рекомендує застосовувати таку заборону (дискваліфікацію) строком не більше п'яти років, за винятком випадків, коли “особа наказувала, здійснювала або суттєво сприяла вчиненню серйозних порушень прав людини” ;

- запобігти зловживанням владою та законами, беручи до уваги партійні/політичні цілі: люстрація суддів не повинна використовуватися для підриву їх авторитету і незалежності судової влади;
- залучати громадянське суспільство, інформувати належним чином і консультувати усю(максимальний відсоток) громадськість. Прозорість процесу та проведення регулярних консультацій, щодо його цілей, допоможуть зміцнити впевненість у суспільстві щодо справедливості в рамках процесу. Громадська обізнаність допоможе запобігти подальшим спробам посіяти сумніви у правомірності процесу;
- встановити фіксований період часу, для проведення люстрації, і ресурсу, для розробки та впровадження такої роботи. [15]

Позитивним фактором люстрації є умовна «революція» (або радикальне демократичне реформування) здатна вибити владу у старого істеблшменту(осередку). Але тільки люстрація здатна ініціювати зрощення різнорідного суспільства в нове єдине ціле. Крім того - і це величезна перевага\гідність люстрації - вона вивільняє чесних і порядних професіоналів з полону корумповано-репресивної системи.Негативним фактором люстрації стануть неочікувані\очікувані реакції з боку людей, які назавжди втратять можливість потрапити у владу, але захочуть допомогти своїм досвідом і силами в становленні нової країни, завжди можуть передати свій досвід новому поколінню політиків, суддів, правоохоронців.

Нова концепція має передбачати обмеження в політичних правах тих, хто протягом останніх десяти років обіймав керівні пости і приймав доленосні рішення, а саме: депутати Верховної Ради України, члени уряду, керівники державних комітетів та відомств, генеральної прокуратури, судових органів. Обмеження у політичних правах передбачає заборону на участь у виборчих органах усіх рівнів та отримання керівних посад протягом наступних 5-10 років, залежно від посади. П'ятирічний або десятирічний термін обмеження продиктований об'єктивними соціальними і політичними процесами: саме такий часовий розрив дозволяє з одного боку забезпечити якісне оновлення управлінських кадрів, а з іншого боку не втратити «наступність» і циклічність конституційно-правового циклу, покликаною запобігти законотворчій вакханалії в умовах перехідного періоду.

Вважаю,що Стратегія «чистих рук» має стати основою державності як ефективного механізму обслуговування всіх громадян. Вважаю, що люстрація в Україні вже неминуча. Але будь-які законодавчі реформи повинні проводитися лише за підтримки громадськості та в умовах суворої відповідності вимогам закону. На підставі принципів раціональності, об'єктивності, справедливості та

персональної відповідальності всіх осіб, в чию компетенцію входить здійснення процедури люстрації, учасники процесу понесуть юридичну відповідальність за порушення законності проведення процедури.

Виходячи з основних принципів Люстрації, слід говорити, що при проведенні цього процесу треба опиратися на внутрішні вимоги суспільства. Це допоможе виробити певні критерії, згідно з якими відбудеться якісне відсіювання претендентів на пости в різних сферах. Такий принцип дозволить скоротити терміни перебудови політичної складової країни, прискорити реформування, призведе до підвищення показників економічних та рівня демократії в державі України.

Література:

1. Ерік Брам, "Люстрація", За Intractability.org, червень 2004 р., 8 вересня 2009
2. Великий тлумачний словник російської мови.СПБ.: Норинт, 1998
3. Проект закону України "Про люстрацію" Олег Тягнибок ,2005
4. «Люстрация в Центральной и Восточной Европе»Бойцова В., Бойцова Л. /журнал «Правозащитник» №3 1999 г
5. Закон «про беззаконня комуністичного режиму і опір йому»1993
6. «Закон о свободе прошлого». 14 мая 2007 Владимир Водо, Варшава;
7. Осятинський В. Декомунізація і рекомунізація в Польщі. - Конституційне право: східноєвропейське огляд. 1994. № № 3 (8), 4 (9).
8. Закон Зетені–Такача від 1992 р
9. «Збірник законів чеської республіки» 1993
10. Сіклова І. Люстрація або чеська спосіб перевірки благонадійності. - Конституційне право: східноєвропейське огляд. 1996. № 2 (15).
11. Лашкевич Н. Литовський варіант «полювання на відьом». - Вісті, 1992. 20 квітня.
12. Законопроект «Про люстрацію» Зайцева І.О. ,ДжоджикаЯ.І, Давиденка А.А.,2005р.
13. ГО"Всеукраїнська Люстрація" » www.lustration.org.ua
14. «Герман пропонує провести Люстрацію»«Інтерфакс» 19.09.2010 р.
15. З урахуванням матеріалів публікацій про досвід проведення люстрації в країнах Східної, Центральної Європи і за результатами публічних експертних обговорень в рамках діяльності проекту USAID «Справедлива, підзвітна, незалежна і відповідальна судова влада України», березень 2014 року.

16. «Хроніка справжнього-ПОМАРАНЧЕВА ДЕЗІНФЕКЦІЯ», запорізький тижневик, газета Істеблїшмент, запорізька газета, 2005р.

Науковий керівник: кандидат юридичних наук, доцент Костенко Олександр Борисович.