

Самойленко А. В.,  
Голова адвокатського об'єднання «Національна правова палата»

## ВІДПОВІДНІСТЬ ЛЮСТРАЦІЙНИХ ЗАХОДІВ КОНЦЕПТУАЛЬНИМ ПРИНЦИПАМ ДЕМОКРАТИЧНОЇ ДЕРЖАВИ

### THE COMPLIANCE OF ACTIONS ON LUSTRATION IN UKRAINE WITH GENERALLY ACCEPTED PRINCIPLES OF DEMOCRACY

Статтю присвячено дослідженню відповідності процесу очищення влади в Україні загальноприйнятим принципам демократичної держави. Автор аналізує положення Закону України «Про очищення влади», враховуючи досвід та рекомендації міжнародних інституцій.

**Ключові слова:** люстрація, демократична держава, верховенство права, права людини.

Статья посвящена исследованию соответствия процесса очищения власти в Украине общепринятым принципам демократического государства. Автор анализирует положения Закона Украины «Об очищении власти», учитывая опыт и рекомендации международных институций.

**Ключевые слова:** люстрация, демократическое государство, верховенство права, права человека.

The article studies the compliance process of Lustration in Ukraine with generally accepted principles of democracy. In this article author analyzes the provisions of the Law of Ukraine “On Lustration” taking into account experience and recommendations of international institutions.

**Key words:** lustration, democracy, rule of law, human rights.

Сьогодні в Україні є досить актуальним питання люстрації, оскільки велика багато посадових осіб були змушені пройти люстраційну перевірку після прийняття Верховною Радою України Закону «Про очищення влади», який набув чинності 16 жовтня 2014 р. Закон визначає юридичні та організаційні засади проведення очищення влади (люстрації) для захисту та утвердження демократичних цінностей, верховенства права та прав людини в Україні [1].

Проблема люстрації викликає інтерес багатьох учених, як закордонних, так і вітчизняних, таких як Р.В. Костишин, Я. Турчин, Л.М. Бостан, С. Шевчук, П. Блажек, П. Гжеляк та ін. Але комплексного дослідження крізь призму концептуальних принципів демократії, на жаль, не було.

Україна перебуває на шляху перебудови державно-правової системи, яка має на меті корінне реформування державного управлінського апарату з дотриманням загально визнаних принципів демократичної держави. Про користь для держави процесів очищення суспільства за допомогою люстрації свідчить закордонний досвід країн Європи. Задля проведення люстрації в рамках юридичних норм українським парламентом було прийнято Закон України «Про очищення влади» (надалі – Закон).

Зазначимо, що сьогодні Закон знаходиться на розгляді в Конституційному Суді України щодо неконституційності окремих положень. Справа в тому, що Закон, попри його безсумнівну важливість для суспільства і держави, має суттєві недоліки, на що неодноразово звертали увагу і політики, і юристи, і правозахисники, і експерти. Суб'єктами звернення до Конституційного Суду були депутати Верховної Ради України та Верхов-

ний Суд України. У своїх зверненнях вони визначили недоліки:

– встановлення для осіб заборони обіймати певні посади в органах державної влади пов'язується із самим лише фактом зайняття ними певних посад у певний проміжок часу, що порушує принцип індивідуального підходу та принцип презумпції невинуватості у притягненні особи до юридичної відповідальності;

– фактична криміналізація Законом діянь, які на момент їх вчинення були правомірними, свідчить про можливість зворотної дії Закону в часі;

– здійснення дискримінації громадян за політичною та професійною ознакою, а саме осіб, що мали стосунок до діяльності певної політичної партії (яка не була заборонена ні на час їхньої діяльності в такій партії, ні на час прийняття Закону).

І це тільки частина неконституційних положень, зазначена у конституційних поданнях.

Конституційний Суд України повинен проаналізувати зазначені положення та прийняти рішення, якого сьогодні очікує все українське суспільство – це і ті, хто схвалюють процес люстрації, і ті, що виступають проти.

Необхідно також зазначити, що прийняттю українським парламентом люстраційного закону передувало звернення до міжнародної організації з метою отримання об'єктивної оцінки його положень та приписів, враховуючи міжнародний досвід.

Так, Європейська комісія за демократію через право (далі – Венеціанська комісія) у своєму Остаточному висновку про Закон України «Про очищення влади» (Закон про люстрацію), прийнятий 19 червня 2015 р. під № 788/2014 у Страсбурзі, критично оцінила його окремі положення. Основними недо-

ліками було визнано те, що, по-перше, Закон, прийнятий українським законодавцем, спрямований на досягнення двох цілей. Перша – захист суспільства від осіб, які через їхню минулу поведінку можуть завдати шкоди новозаснованому демократичному режиму. Друга – очищення державних органів від осіб, які були задіяні у широкомасштабній корупції. З теоретичної позиції термін «люстрація» охоплює тільки перший процес [2].

Для правильного розуміння вважаємо за доцільне зупинитися на тлумаченні терміну «люстрація» та невеликому історичному аналізі такого явища.

Якщо розглядати термін «люстрація» з історичної позиції, то, як відомо, він бере свій початок ще з античних часів.

У греків і римлян він означав певну процедуру (ритуал) морального очищення. Люстрація у цих народів слугувала благородній меті відродити в людині людське, повернути її громаді очищеною від скверни. Антична люстрація – це досягнення внутрішньої чистоти людини, оскільки вважалося, що тільки чиста людина може вступити в спілкування з богами. Греки не скупилися на люстрацію. Прагнучи очистити своїх громадян не лише від внутрішньої нечистоти, а й від зовнішньої, вони застосовували цей ритуал як щодо окремих громадян, так і щодо цілих міст, народів, військ, флоту тощо.

У Стародавньому Римі в умовах кризи Римської Республіки було віднайдено свою форму «очищення влади» у процесі боротьби з політичними опонентами. Унаслідок першої громадянської війни між популярами та оптиматами після перемоги над останніми проконсул Корнелій Сула – виразник інтересів сенаторської аристократії, яка прагнула відновити свою владу в боротьбі з популярами, – спеціальним едиктом запровадив інститут проскрипцій – складання списків імен політичних супротивників, яких має бути покарано. У такий спосіб римську практику було збагачено дієвою зброєю політичної боротьби [3].

У своєму дослідженні Р.В. Костишин визначив, що люстрація – це процедура, необхідна для досягнення певним політичним режимом суспільного визнання, а в подальшому – обґрунтування прийняття ним (режимом) відповідних політичних рішень, проведення кадрових змін у структурах влади [4].

Законодавець у ч. 1 ст. 1 Закону дає нормативно-правове визначення люстрації: очищення влади (люстрація) – це встановлена цим Законом або рішенням суду заборона окремим фізичним особам обіймати певні посади (перебувати на службі) (далі – посади) (крім виборних посад) в органах державної влади та органах місцевого самоврядування [1].

Отже, з огляду на вищезазначене можна дійти висновку, що сфера застосування Закону є ширшою, ніж охоплює термін у його традиційному розумінні.

По-друге, для забезпечення прав людини, верховенства права та демократії люстрація пови-

нна встановити справедливий баланс між захистом демократичного суспільства, з одного боку, та захистом особистих прав – з іншого.

Венеціанська комісія звертає увагу на те, що необхідно звузити перелік посад, щодо яких проводиться люстрація, до найбільш важливих у межах країни, оскільки це підкреслює застосування колективної відповідальності за суто формальними ознаками без індивідуальної оцінки правомірності/неправомірності дій особи [2]. А це порушує ст. 62 Конституції України: «Особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду» [5] та ч. 1 ст. 11 Загальної декларації прав людини: «Кожна людина, обвинувачена у вчиненні злочину, має право вважатися невинною доти, поки її винність не буде встановлена в законному порядку шляхом прилюдного судового розгляду, при якому їй забезпечують усі можливості для захисту» [6].

Ліквідуючи спадщину колишнього режиму правління, українська влада повинна використовувати процесуальні засоби, які не будуть порушувати прав і свобод громадян. Люстрація повинна відбуватися в прозорих умовах та бути чіткою і зрозумілою для всіх. Мають бути створені процесуальні гарантії. Особа повинна мати право оскаржити рішення, прийняте щодо неї. Люстрація не повинна виходити за рамки юридичних норм, а відбуватися винятково у правовому полі.

Аналізуючи міжнародний досвід проведення люстрації, не можна залишити без уваги Резолюцію 1096 (1996) Парламентської асамблеї Ради Європи «Про заходи щодо ліквідації спадщини колишніх комуністичних тоталітарних систем», прийняту 27 червня 1996 р. на 23-му засіданні (далі – Резолюція ПАРЄ), де зазначено, що метою перехідного процесу є створення демократії, заснованої саме на верховенстві права і дотриманні прав людини та розмаїття. Інакше кажучи, права людини є непо-рушними.

Невдалий перехідний процес може призвести до численних небезпек. Як результат, замість демократії пануватиме олігархія, замість верховенства права – корупція, а замість прав людини – організована злочинність.

ПАРЄ у своїй Резолюції підкреслює, що закони про люстрацію і подібні адміністративні заходи повинні відповідати вимогам держави, заснованої на верховенстві права, і зосереджуватися на загрозах основоположним правам людини і процесу демократизації. Загалом ці заходи, як зазначає ПАРЄ, можуть бути сумісними з демократичною державою за умов дотримання таких критеріїв:

- провина, а саме особиста, а не колективна, повинна бути доведена в кожній окремій ситуації; це наголошує на потребі в індивідуальному, а не колективному, застосуванні законів про люстрацію;
- повинні гарантуватися право на захист, презумпція невинуватості до доведення провини і

право на судовий перегляд ухваленого рішення. Процес люстрації не повинен допускати політичне або соціальне зловживання результатами люстрації. Мета люстрації – захист молоді демократії і в жодному разі не покарання винних осіб, адже це питання повинно вирішуватись у розрізі положень кримінального законодавства уповноваженими на це правоохоронними органами [7].

Як бачимо, міжнародні інституції неоднократно підкреслюють обов'язок держави суворо дотримуватися прав людини та передбачати у своїх законах про люстрацію процедуру гарантування захисту прав люстрованих осіб. Вина повинна бути доведена в кожній окремій ситуації. Люстрація не повинна бути використана задля покарання, відплати або помсти. А процедури люстрації, не зважаючи на її політичний характер, повинні бути розроблені та проведені винятково юридичними засобами. І тоді це буде відповідати європейським стандартам та рекомендаціям.

У Висновку Венеціанської комісії зазначається, що перелік осіб, визначений у ст. 3 Закону, передбачає дискваліфікацію певних осіб на основі того, що вони займали посади під час президентства Віктора Януковича у 2010–2014 рр. або під час подій на Майдані у 2013–2014 рр. Така дискваліфікація винятково через посаду, яку займала особа, на думку Венеціанської комісії, апіорі не суперечить міжнародним стандартам, за умови, що мова йде про посади в установах, відповідальних за серйозні правопорушення прав людини і винних у безгосподарності. Однак Венеціанська комісія недостатньо переконана, що всі посади, які потребують дискваліфікації, відповідають зазначеній вимозі.

На нашу думку, відверто кажучи, встановлення переліку осіб, які повинні бути звільнені в обов'язковому порядку без проведення перевірки, суперечить не тільки принципам верховенства права, презумпції невинуватості та індивідуальної відповідальності, закріпленим у ч. 2 ст. 1 Закону, а й самій меті люстрації. Адже метою Закону є саме недопущення до влади зазначених осіб, які здійснювали заходи (та/або сприяли їх здійсненню), спрямовані на узурпацію влади Президентом України Віктором Януковичем, підриг основ національної безпеки й оборони України або протиправне порушення прав і свобод людини. Водночас для встановлення того, чи сприяла особа заходам, спрямованим на узурпацію влади В.Ф. Януковичем, необхідно провести відповідну перевірку, тобто довести причетність особи до зазначених процесів. При цьому вказаний Закон закріплює положення, згідно з якими зайняття в певний період окремих посад є достатньою підставою для визнання особи такою, що не пройшла перевірки і підлягає звільненню.

Таким чином, сам по собі факт зайняття певної посади розглядається як презумпція вчинення людиною протиправних діянь, що є абсолютно неправильним і грубим нехтуванням вимог щодо невинуватості особи та індивідуалізації її вини. У жодному разі особу не можна піддавати люстрації без надання всіх гарантій належної правової процедури.

Відповідно до ст. 7 Закону в Україні діє Єдиний державний реєстр осіб, щодо яких застосовані положення Закону (далі – Реєстр), який формується та ведеться Міністерством юстиції України [1].

Інформація про осіб, що підлягають забороні відповідно до ч. 4 ст. 1 Закону, повинна бути також опублікована на офіційному веб-сайті Міністерства юстиції. Це буде вказувати на те, що за винятком осіб, які підпадають під ч. 3 ст. 3 Закону, інформація лише про осіб, чия негідна поведінка була встановлена судом, буде публічно доступною, тоді як інформація про осіб, на яких накладено заборону без рішення суду (ч. 3 ст. 1), не буде публічно доступною [2].

Як зазначає Венеціанська комісія у своєму Висновку, така редакція не відповідає практиці. Відомості, які знаходяться на веб-сайті, в Реєстрі щодо люстрованих осіб, розміщені в повному обсязі незалежно від наявності рішення суду, яке набуло законної сили. Зауважимо, що у багатьох судових справах про визнання протиправним та скасування рішення про люстрацію судовий розгляд триває та рішення по справі не прийнято.

Відзначимо, що Венеціанська комісія у своєму експертному висновку щодо закону «Про визначення критерію для обмеження повноважень несення державної служби, доступу до документів та оприлюднення інформації про колабораціонізм із органами державної безпеки» (Закону «Про люстрацію») колишньої Югославської Республіки Македонії від 30 листопада 2012 р. № 694/2012 наголошує: «Публікація до винесення судового рішення є проблематичною з огляду на ст. 8 Європейської конвенції з прав людини. Неприятливі наслідки такої публікації на репутацію особи навряд чи можуть бути пізніше усунені спростуванням, і потерпілий не має засобів, щоб захистити себе від таких негативних наслідків. Це може виявитися адекватним заходом, необхідним у демократичному суспільстві лише коли співпраця остаточно перевірена, але ніяк не раніше. Тому публікація повинна відбуватися тільки після рішення суду» (п. 74) [8].

Отже, на нашу думку, публічне висвітлення інформації про люстрованих осіб є неправильним та таким, що потребує конфіденційності. Українська влада обов'язково повинна виконувати зазначене вище «правило», оскільки це дасть змогу мінімізувати негативні наслідки для осіб, до яких застосовувалися люстраційні заходи лише за ознакою приналежності до певної категорії посад та люстрація яких відбувалася лише за принципом колективної відповідальності.

Вищенаведене дає нам підставити дійти висновку, що Закон, прийнятий в Україні, – це великий крок на шляху перебудови державного апарату. Але Закон недопрацьований українським законодавцем та містить недоліки, що зачіпають права людини, тому потребує негайних змін. Закон у теперішньому вигляді суперечить Конституції України та Загальній декларації з прав людини, що негативно відображається на процесі очищення влади.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Закон України «Про очищення влади» від 16.09.2014 р. № 1682-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2014. – № 44. – с. 2041.
2. Остаточний висновок Венеціанської комісії щодо Закону України «Про очищення влади» (Закон «Про люстрацію») у зв'язку зі змінами, направленими до Верховної Ради України 21.04.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lku.org.ua/bills/21>.
3. Суриков И.Е. Архаическая и классическая Греция : проблемы истории и источниковедения: учебное пособие / И.Е. Суриков. – М. : КДУ, 2007. – 236 с
4. Костишин Р.В. Конституційно-правові засади люстрації: зарубіжний досвід. / Р. В. Костишин // Держава і право. Юридичні і політичні науки. – № 65. – 2014. – С. 80–85.
5. Конституція України, Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – ст. 141.
6. Загальна декларація прав людини рос/укр. Міжнародний документ від 10.12.1948 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015).
7. Резолюція Парламентської асамблеї ради Європи 1096 (1996). Про заходи щодо ліквідації спадщини колишніх комуністичних тоталітарних систем. [Електронний ресурс] – Режим доступу [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/9CCC052FF67F623FC2257D9E0041D022](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/9CCC052FF67F623FC2257D9E0041D022)
8. Проект консультативного висновку щодо Закону «Про визначення критерію для обмеження повноважень несення державної служби, доступу до документів та оприлюднення інформації про колабораціонізм із органами державної безпеки» (Закону «Про люстрацію») Колишньої Югославської Республіки Македонія». [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/229B826C8AC787DEC2257D87004987C3](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/229B826C8AC787DEC2257D87004987C3)