

## ДОСВІД ЗАСТОСУВАННЯ ПРОЦЕДУРИ ЛЮСТРАЦІЇ В КРАЇНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ЄВРОПИ

### EXPERIENCE OF APPLICATION OF THE LUSTRATION PROCEDURE IN THE COUNTRIES OF CENTRAL EUROPE

Фоміна С.В., к.ю.н.,

доцент кафедри державного будівництва

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Зі знищенням тоталітарного режиму та побудовою демократичного устрою держави виникла необхідність захисту основоположних засад демократії. Саме це і породило принцип "демократії, що себе захищає".

Стаття присвячена одному з аспектів захисту демократії – процедурі люстрації. На прикладі таких пострадянських країн як Польща та Чехія розглянуто дві різні моделі побудови люстраційного законодавства та процедури, проте однаково ефективних.

Для України достатньо важливим є досвід саме цих країн, оскільки вони мають спільне радянське минуле і змогли дійти до завершальної стадії люстраційної процедури, повністю знищивши тоталітаризм в державному управлінні замінивши їх дієвими демократичними механізмами, що і сприяло їх відносно швидкому набуттю статусу держави-члена Європейського союзу.

Саме це і є одним із ключових напрямків нашої держави у післявоєнний період. В наведеній статті розглянуті не лише законодавчі акти цих країн, а й висновки органів конституційної юрисдикції в аспекті конституційного контролю та окремих висновків Венеційської комісії люстраційного законодавства Республіки Польща.

В аспекті Чехії, то автором використано ретроспективний метод дослідження та розкрито основні положення та недоліки люстраційного законодавства Чехословаччини, причини його скасування та утворення нового люстраційного законодавства Чехії.

Проаналізовано також доктринальну думку саме чеської вченої, яка достатньо критично оцінює таке законодавство. Зроблено висновок про необхідність діючого люстраційного законодавства в країні за умови його превентивної, а не індивідуально каральної дії.

Позитивними рисами польської люстраційної моделі стало застосування її на принципі верховенства права, та презумпції невинуватості, у випадку ж Чехії цікавим і дієвим стало використання люстраційного законодавства без обмеження його в часі – до сьогоднішнього дня, що відповідає принципу захисту демократії.

**Ключові слова:** демократія, люстрація, тоталітаризм, демократія, що здатна себе захистити, очищення влади, верховенство права.

With the destruction of the totalitarian regime and the construction of a democratic state system, there was a need to protect the fundamental principles of democracy. This is what gave rise to the principle of "democracy that defends itself". The article is devoted to one of the aspects of the protection of democracy – the lustration procedure.

For Ukraine, the experience of these countries is quite important, since they have a common Soviet past and were able to reach the final stage of the lustration procedure, completely destroying totalitarianism in state administration and replacing them with effective democratic mechanisms, which contributed to their relatively quick acquisition of the status of a member state of the European Union.

This article examines not only the legislative acts of these countries, but also the conclusions of constitutional jurisdiction bodies in the aspect of constitutional control and a separate conclusion of the Venice Commission on lustration legislation of the Republic of Poland.

In terms of the Czech Republic, the author used a retrospective research method and revealed the main provisions and shortcomings of the lustration legislation of Czechoslovakia, the reasons for its cancellation and the formation of the new lustration legislation of the Czech Republic.

A conclusion was made about the necessity of the existing lustration legislation in the country, provided that it has a preventive, and not an individually punitive effect. The positive features of the Polish lustration model were its application based on the principle of the rule of law and the presumption of innocence, while in the case of the Czech Republic, the use of lustration legislation without a time limit.

**Key words:** democracy, lustration, totalitarianism, democracy capable of defending itself, cleansing of power, rule of law.

**Постановка проблеми.** В демократичних країнах процедура люстрації виступає однією із принципів поняття «демократії, що здатна себе захистити» або «війовничої демократії». Люстрація означає очищення влади і притаманна державам не лише на перехідному періоді, а й впродовж всієї діяльності. Закон України «Про очищення влади» став першим актом регулюючим процедуру люстрації за часи незалежності України.

На відміну від інших європейських країн, цей закон з'явився достатньо пізно. Люстраційні процеси відбуваються і досі, і, як видається, після закінчення війни наберуть нових обертів та інших сенсів. Саме тому, досвід країн ЄС, які мають спільну з Україною історію є цінним та важливим для вивчення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В аспекті аналізу українського люстраційного законодавства ґрунтовними є дослідження К.В. Хлобистової, В.В. Ковалик, М.І. Пивовар, дослідження застосування процедури люстрації в Польщі здійснив В.В. Копча, в Чехії – Білкова В.

**Метою статті** є аналіз практичного досвіду законодавчого врегулювання процедури люстрації, її ефективність, особливості практичного застосування, та відповідність конституційним принципам. Виявлення ефективних моделей люстраційної політики та основних їх недоліків.

**Виклад основного матеріалу.** В одному з висновків Венеційської комісії щодо Закону України «Про очищення влади» продемонстровано співвідношення понять «люстрація» та «верховенство права».

Саме одним із положень цього висновку є те, що наявність процедури люстрації притаманне лише демократичним державам і не може бути застосоване в умовах тоталітаризму. Люстрація виступає утримувачем балансу між захистом демократичного суспільства та захистом прав індивіда. Оскільки процедура люстрації застосовується лише на підставі верховенства права вона сприяє формуванню демократичного суспільства.

Джерелами люстрації в Європейському союзі є Європейська конвенція з основоположних прав та свобод людини, прецедентна практика Європейського суду з прав людини, судові прецеденти національних судів держав-членів Європейського союзу та резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи.

За висновками Комісії люстрація має відповідати чотирьом основним критеріям: перш за все це індивідуалізована доведеність, дотримання презумпції невинуватості та права судового оскарження, основною метою процедури люстрації має бути захист демократії, люстрація повинна мати обмежені часові рамки.

Процедура люстрації була протягом історії формування державності була застосована майже в усіх країнах

Центральної Європи. У розрізі євроінтеграційних процесів та стрімких кадрових змін в державі найактуальнішим буде досвід застосування процедури люстрації саме в країнах Центральної Європи, до яких і входить Україна.

Саме започаткування процесу декомунізації і зумовив суттєві зміни в Польському законодавстві. Це стало передумовою впровадження принципу справедливості – кожен, хто отримував вигоду від підтримки колишньої влади повинен бути позбавлений вигоди зараз. Принцип знайшов свою реалізацію через звільнення посадовців та заборону займати політичні посади в майбутньому.

Однак законодавче закріплення вищезазначених ідей відбулось лише 1992 року. Під час роботи другого складу парламенту було ухвалено постанову, відповідно до якої на міністра внутрішніх справ було покладено обов'язок оприлюднити прізвища членів Сейму, сенаторів, міністрів, воєвод (губернаторів провінцій), суддів та прокурорів, які були таємними співробітниками таємної поліції в період між 1945 та 1990 роками.

Фактично, постанова була ухвалена без належного обговорення, а тому отримала багато критики на рахунок відсутності самої процедури люстрації та гарантування права на захист. З огляду на це, рішенням Конституційного Трибуналу Польщі ця постанова була визнана неконституційною, оскільки перш за все вона порушує принцип верховенства права [1].

Парламент Польщі повернувся до вирішення питання щодо законодавчого закріплення люстрації лише в 2006 році. Ним було внесено зміни до Закону «Про Інститут національної пам'яті – Комісію з переслідування за злочини проти польського народу» [2], а саме було засноване Люстраційне бюро – контролюючий орган, який готує люстраційні процедури, веде звітність та розглядає відповідні запити і звернення.

Проте, базовим і унікальним законом став Закон «Про розкриття інформації про документи органів державної безпеки в 1944-1990 роках і зміст цих документів» [3].

Унікальність цього акту полягає в його преамбулі: «робота або служба в органах безпеки комуністичної держави, або допомога владі з боку інформатора, що становить боротьбу проти демократичної опозиції, профспілки, асоціацій, церкви і релігійних об'єднань», є несумісною з потребами забезпечення органів публічної влади «особами, які вимагають суспільної довіри», а громадянам забезпечується право на інформацію про осіб, які забезпечують такі функції.

Проте, Конституційний Трибунал Республіки Польща ухвалив рішення про неконституційність деяких положень вищезазначеного закону, а саме закон порушує право на свободу слова і преси, право на інформацію, право на інформаційну автономію, право на недоторканість приватного життя [4].

Цікавою є теза в мотивувальній частині рішення щодо того, що при усуненні комуністичної і тоталітарної спадщини нова демократична країна не повинна керуватися старими принципами.

Перш за все, необхідно керуватись принципом верховенства права і досягати балансу інтересів суспільства і дотримання прав державних службовців для дотримання справедливості, а не з метою помсти. В результаті Трибунал приходить до рішення, що люстрація як процес очищення влади повинна бути законодавчо передбаченою, проте не в колективному, а лише в індивідуальному порядку.

Метою люстрації відповідно до викладеного рішення є захист новоствореної демократії. Люстрація повинна ставити в пріоритет захист інтересів, а не покарання.

Пунктом 1.7. мотивувальної частини рішення Трибунал зазначив, що люстрація повинна відповідати базовим умовам: по-перше, люстрація повинна бути направлена на унеможливлення зловживання посадовими особами своїм становищем та порушення ними прав людини або

блокуванням демократичних процесів; по-друге, люстрація не є покаранням, особу може бути покарано лише за вчиненні протиправні діяння або бездіяльність, проте не за факт зайняття певної посади; по-третє, люстрація як процес очищення влади несумісний з посадою в приватній або частково приватній організації; четвертою умовою люстрації є обмежений термін заборони займати певні посади для звільненої особи; останнім критерієм – є гарантування державою захисту особи під час процедури люстрації та можливість судового оскарження після.

З огляду на вищезазначене, можна зробити висновок, що процедура люстрації в Польщі побудована на принципах верховенства права і презумпції невинуватості: головним критерієм є подання кандидатом на зайняття посади державної служби правдивих відомостей про себе, а причиною відмови на підставі процедури люстрації може стати лише доведення в судовому порядку неправдивості інформаційної декларації, в аспекті наявності зв'язку з тоталітарними структурами.

Цікавим є також досвід Чеської Республіки, оскільки Чехія, як незалежна держава постала на світовій політичній арені пізніше ніж Україна, в 1993 році. Саме Чеська Республіка продемонструвала ефективні законодавчі зміни в боротьбі з тоталітарним режимом та вже в 2004 році стала країною-членом ЄС.

Чехія є однією з небагатьох країн, в якій процедура люстрації, направлена на унеможливлення повернення до тоталітарного режиму, та викорінення його прояву, досягла завершального етапу [5, с. 226].

Першими рішеннями в запровадженні процедури люстрації стали відкликання депутатів зі складу федерального парламенту та їх заміщення на опозиціонерів одразу після «оксамитової революції».

Ця процедура отримала назву «оптація» і запроваджувалась шляхом прийняття конституційних законів. Єдиним і головним аргументом таких змін було те, що орган, обраний у комуністичні часи не здатний побудувати демократичну систему управління.

З початком реформ ще в Чехословаччині одразу було ліквідовано правозахисний орган попереднього режиму – Державну службу безпеки і проведено перші парламентські вибори. Процес ліквідації Служби вимагав законодавчого закріплення, і саме тому в 1991 році було прийнято закон «Про встановлення деяких передумов для заміщення окремих посад в державних органах і організаціях Чеської і Словацької Федеративної Республіки (далі – ЧСФР), Чеської Республіки і Словацької Республіки» [6]. В правовій та історичній доктрині цей документ називають «люстраційний закон».

Відповідно до цього акту, кандидат на зайняття посад державної служби в Чехословаччині міг їх зайняти лише за наступних умов: особа не була співробітником Державної служби безпеки, її агентом, ідейним співробітником, а також кандидат не повинен був займати посади в комуністичній партії.

Процедурою застосування цього Закону передбачалось подання кандидатом на займану посаду довідки щодо неналежності до жодної з вищезазначених категорій осіб. Цікаво відмітити, що як і в Польщі діяв принцип верховенства права та презумпції невинуватості, тобто презюмується правдивість подання інформації кандидатом.

Для контролю за процедурою люстрації було створено відповідний орган – комісію з питань люстрації. Орган подібно до інших контролюючих обирався одразу декількома гілками влади: Голова комісії, його заступник і один член комісії призначається президенту Федеральних зборів, двох членів призначає міністр внутрішніх справ Чехословаччини, президент Чеської і Словацької національних рад признають по три члени Комісії, міністри внутрішніх справ Чехії і Словаччини признають по одному члену. Також по одному члену признають міністр оборони та Директор Федеральної інформаційної служби безпеки.

Впровадження процесу люстрації призвело до двох «побічних ефектів». По-перше, це латентність дії такого законодавства – особи, які підпадали під дію люстраційного законодавства просто уникали посад в державних органах, а тому закон мав більше превентивну дію.

По-друге, завдяки цим законам було реформовано організаційну політику. Так, з 1991 року по 2001 рік МВС Чеської Республіки видало 366 980 довідок щодо відповідності особи люстраційному законодавству. Цікавим є те, що лише 3,45% містили негативні висновки щодо кандидатури [7].

Звісно, Закон «Про люстрацію» розглядався і органом конституційної юрисдикції з питань конституційного контролю. Так, Конституційний суд Чеської Республіки в 2001 році розглядав справу «Про конституційність люстраційних законів в Чеській Республіці».

Аргументація заявників в цій справі зводилась до двох основних тез: оскільки люстраційний закон був скасований Конституційним судом Чехословацької Республіки, то він втрачає свою чинність після набуття Чехією незалежності, оскільки вона є правонаступником ЧСФР.

Другим аргументом стало те, що після падіння тоталітарного режиму пройшов значний проміжок часу (12 років), а тому необхідності у прийнятті такого законодавства немає.

Не зважаючи на вищенаведену аргументацію, Суд визнав закон конституційним з наступних підстав: по-перше, демократична держава має не тільки гарантувати законні права та інтереси громадян, а й передбачати механізми їх охорони та захисту, однією з яких виступає процедура люстрації; по-друге, законодавство про люстрацію не діє індивідуально, а лише є одним із критеріїв (вимог) до кандидатів на зайняття посад в органах державної влади.

Ще одним аргументом на користь конституційності люстраційного законодавства стало широке застосування процедури люстрації в Європейських країнах,

навіть у тих, в яким не було запроваджено тоталітарного режиму.

Судом було встановлено, що подібні закони були прийняті і чинні в Німеччині, Болгарії, Угорщині, Польщі, Албанії, Румунії. На підставі вищевикладеного люстраційний закон було визнано конституційним [8].

Слушною є думка, В. Білкової – чеської вченої, щодо цього закону. Вона вважає, що чеська люстраційна політика є однією з найсуворіших та достатньо радикальною. Також, вона зазначає, що дія законів у часі є найбільшою серед європейських країн – закон «Про люстрацію» дійсний і сьогодні, хоча середній строк дії такого закону в інших європейських країнах – 5 років.

Поряд з цим науковець засуджує нерівність в питанні судового оскарження – оскарження рішення процедури люстрації може лише особа, яка вже займає певну посаду, а не є кандидатом на неї. Хоча люстраційні довідки оскаржувати не заборонено [9].

Таким чином, хоча в усіх європейських державах постало питання знищення тоталітарного режиму та створення власної люстраційної політики лише в Польщі та Чехії такі законодавчі зміни досягли завершального етапу.

Сама ідея люстраційної політики полягає не лише у викоріненні тоталітарного режиму, а в праві держави встановлювати відповідні вимоги до відповідності конституційним принципам кожного кандидата на посаду в органі державної влади, не обмежуючи себе часовими рамками.

Процедура люстрації не має на меті покарання осіб, які так чи інакше були причетні до тоталітарного та комуністичного режиму, а лише захист прав та інтересів громадянина та засад демократичної держави.

Процедура люстрації Польщі та Чехії побудовані на принципах верховенства права і хоча мають суттєві відмінності в реалізації – однозначно довели свою практичну необхідність.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Venice Commission :: Council of Europe. *Venice Commission :: Council of Europe*. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)029-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)029-e) (дата звернення: 14.09.2022).
2. Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. *Internetowy System Aktów Prawnych*. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19981551016> (дата звернення: 14.09.2022).
3. Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów. *Internetowy System Aktów Prawnych*. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20062181592> (дата звернення: 14.09.2022).
4. K 2/07 Szczegóły orzeczenia – System Analizy Orzeczeń Sądowych – SAOS. Saos. URL: <https://www.saos.org.pl/judgments/108512> (дата звернення: 14.09.2022).
5. Міненкова Н. Специфіка процесу люстрації в посткомуністичній Чехії. Історичні і політологічні дослідження. 2004. № 1-2. С. 222–229.
6. 451/1991 Sb. Zákon, kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích. *Zákony pro lidi*. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1991-451> (дата звернення: 14.09.2022).
7. 35/2002 Sb. Nálež ÚS ČR o zrušení některých ust. č. 279/1992 Sb., o předpokladech pro výkon funkcí příslušníků Policie ČR, a zamítnutí návrhu na zrušení č. 451/1991 Sb., 422/2000 Sb. a č. 424/2000 Sb. *Zákony pro lidi*. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-35> (дата звернення: 14.09.2022).
8. Копча В. В. Правозахисна функція держав центральної Європи: теоретичні та порівняльно-правові аспекти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2021. 479 с.
9. CDL-PI(2015)028-e Conference on "Past and present-day lustration: similarities, differences, applicable standards" (Prague, 7 September 2015): Report on "Lustration: the experience of Czechoslovakia/the Czech Republic". Venice Commission :: Council of Europe. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)028-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)028-e) (дата звернення: 14.09.2022).