

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЛЮСТРАЦІЇ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Розкрито питання поняття та необхідності проведення люстрації – очищення найважливіших громадських інститутів від людей, причетних до порушень прав людини. Про користь для держави процесів очищення суспільства за допомогою люстрації свідчить зарубіжний досвід країн Європи.

Ключові слова: люстрація, корупція, необхідність проведення люстрації, зарубіжний досвід.

Костишин Р.В. Конституционно-правовые основы люстрации: зарубежный опыт

Раскрыты вопросы определения и необходимости проведения люстрации – очищения наиболее важных гражданских институтов от людей, причастных к нарушению прав человека. О пользе для государства процессов очищения общества с помощью люстрации свидетельствует зарубежный опыт Европы.

Ключевые слова: люстрация, коррупция, необходимость проведения люстрации, зарубежный опыт.

Kostyshyn Ryslan. Constitutionally legal basis of the lustration: foreign experience

In the article are researched the questions of determination and necessity of realization of lustration – clearing of the most essential civil institutes from people who participated in violation of human rights. Benefits for the state of processes of clearing of society with the help of lustration is proved by foreign experience of Europe.

Key words: lustration, corruption, necessity of realization of lustration, foreign experience.

За останні роки Україна стала одним з лідерів у Європейському суді з прав людини за кількістю програних справ проти України, незважаючи на те що в Україні було проведено судову реформу.

Як висловився народний депутат, представник фракції Комуністичної партії України С. Кілінкаров, сьогодні кожний другий суддя в Україні має непрямі зв'язки з представниками влади. Близько 40–50 % судового корпусу України – це родичі 15 кращих друзів тих людей, які сьогодні перебувають у владі.

Політик також зауважує, що такий рівень корупції став можливим, виключно виходячи з того чинника, що сьогодні місцеві еліти впливають насправді на призначення тих, хто працюватиме суддями у них там в регіоні.

Питання необхідності проведення люстрації суддів в Україні сьогодні набуло неабиякої актуальності. Про користь для держави процесів очищення суспільства за допомогою люстрації свідчить зарубіжний досвід країн Європи.

Люстрація досить часто є процедурою, необхідною для досягнення певним політичним режимом суспільного визнання, а в подальшому обґрунтування прийняття ним (режимом) відповідних політичних рішень, проведення кадрових змін у структурах влади. Варто зазначити, що такого «очищення» потребують вітчизняні політичні та інші суспільні інституції (правоохоронні органи, управлінські структури, судові інституції).

Люстрація характеризується тим, що більшість її процедур часто виходять за рамки юридичних норм, котрі є загальноприйнятими в межах того правового поля, яке сформувалося в тій чи іншій країні.

Усі наявні поняття люстрації відображають процес виявлення фактів скоєння правопорушень посадовцями з метою подальшого недопущення їх перебування на державних посадах.

Люстрація (від лат. *lustratio* – «очищення за допомогою жертвопринесень») – очищення уряду, поліції, судів і інших найважливіших громадських інститутів від людей, причетних до порушень прав людини.

Люстрація – заборона діячам високого рангу, які скомпрометували себе, упродовж певного часу, або довічно, обіймати посади в державному апараті, балотуватися в представницькі органи, бути суддями тощо.

Люстраційна перевірка (польс. *Lustracja* – перевірка від лат. *lustrum* – податковий або фіскальний період) – періодичні описи державного майна з метою визначення їх доходності.

Хто першим у суспільно-політичний лексикон сучасної України ввів поняття «люстрація», напевно, зараз не пригадає ніхто. Увійшло воно до широкого вжитку одразу після того, як наша держава здобула незалежність. Тоді, поряд з відомостями про політиків-дисидентів та політичних в'язнів колишнього СРСР В'ячеслава Чорновола та Левка Лук'яненка, українське суспільство дізналося про «люстрацію».

Саме з часів перших націонал-демократів та до сьогоднішнього дня більшість українців вважають, що люстрація – це очищення органів влади та правоохоронної системи від осіб, пов'язаних з тоталітарним комуністичним минулим, колишніх співробітників спецслужб та іноземних агентів. Зважаючи на те, що ця ідея мала багато противників, довгий час Україна так і не наважувалась здійснити такого роду люстрацію.

Відсутність «жертвопринесень» у перші роки незалежності у вигляді масових звільнень і притягнення до відповідальності представників старого тоталітарного режиму – не єдина причина того, що за більш як 20 років наша держава не спромоглася реалізувати свій соціально-економічний, науково-технічний та природно-ресурсний потенціал. Більш відчутного удару по молодій українській державі із кволим як у всякого новонародженого імунітетом (у вигляді створених на папері, проте без досвіду самостійної роботи державних та правоохоронних інституцій), було завдано українськими високопосадовцями та наближеними до них представниками бізнес структур, у дев'яності роки ХХ століття. Ось який період дослідити б та розібратися, що тоді відбувалося. Гадаю, що там і тільки там

беруть свій початок велика кількість ганебних процесів (корупційних зв'язків, зрощування влади та криміналу, тінювих схем як в Україні, так і за кордоном, і т.п.), які не дають нормально розвиватися нашій державі й досі.

В цьому сенсі цікаво, що слово люстрація має й інше значення – не тільки «полювання на відьом», але й інвентаризація – опис державних маєтків, метою якої є встановлення складу податного населення, його грошових і натуральних повинностей, доходів.

А ще – заборона функціонерам високого рангу, які скомпрометували себе, протягом певного часу займати посади в державному апараті, балотуватись в представницькі органи, бути суддями тощо.

Виходячи з досвіду реформування судових систем в європейських країнах, на думку професора Виргилиус Валанциус, який є членом Консультативної Ради Європейських Суддів (КРЕС, організації в рамках Ради Європи), інших міжнародних та європейських організацій, був задіяний у розробці європейських стандартів, їх запровадженні в різних країнах, а також у подібних європейських проектах (зокрема, у проекті Східного партнерства за участю Азербайджану, Вірменії, Грузії, Молдови та України) та долучався до судових реформ у балканських та інших країнах, ідеальної судової системи в світі не існує. Є, однак, європейські та міжнародні стандарти, яких демократичні держави намагаються дотримуватися.

Досвід інших країн показує, що найбільш ефективним інструментом у боротьбі з корупцією є прозорість. Ніхто не винайшов кращої «зброї» для цього поширеного явища. ЗМІ як сторожовий пес повинні стежити за тим, що відбувається навколо. Деякі НУО відіграють значну роль. Звичайно, також необхідно створити адекватну законодавчу базу. З іншого боку, можна прийняти досконалі закони, але якщо вони не працюватимуть у реальному житті, прогресу не буде. Антикорупційні заходи мають охоплювати весь сектор державного управління. Політики не повинні залишатися за межами цього процесу. Навпаки, вони як демократично обрані представники народу зобов'язані продемонструвати широкому загалу своїми діями (а не тільки декларувати) нульову терпимість до корупції на політичному та виконавчому рівнях. Без керівництва політичної еліти досягнути відчутних результатів буде набагато важче².

Як зазначає професор Валанциус, в Україні дуже унікальна ситуація. Її не слід порівнювати з досвідом інших європейських країн, які пройшли через процес перевірки. Люстрація суддів, співробітників правоохоронних органів, державних службовців та ін., як правило, пов'язана із загальною зміною політичного режиму (наприклад, від соціалістичної до ринкової економіки тощо). Тому я був би дуже обережний із терміном «люстрація» тут, в Україні. Коректніше було б назвати це оцінюванням та перевіркою певних категорій осіб.

Що стосується суддів, відверто кажучи, не зрозуміло, чому перевірка (або як часто кажуть, люстрація) спрямована тільки на них. Цей процес не

повинен виглядати так, ніби перевірка використовується тільки як інструмент для помсти. На мій погляд, це питання набагато складніше. У разі якщо перевірка співробітників правоохоронних органів, прокурорів, суддів і взагалі, підкреслюю, державних службовців таки відбудеться, необхідно взяти до уваги деякі основні питання.

Не можна покращити минуле. Слід зосередитися на майбутньому. З таким підходом є значно більше шансів для досягнення позитивних результатів. Я хотів би звернути Вашу увагу на просту істину, закріплену в прислів'ї: сім раз відміряй, один раз відріж. Мета перевірки повинна бути чіткою і зрозумілою для всіх. По-друге, необхідно застосовувати об'єктивні критерії перевірки. Склад органу, який займатиметься перевіркою, не має викликати сумнівів. Процедури атестації повинні бути об'єктивними і прозорими. Мають бути створені процесуальні гарантії. Особа, яка бере участь, повинна мати право оскаржити рішення тощо.

Урядовий проект закону про люстрацію суддів не відповідає міжнародним стандартам справедливості, і не відновить, а, навпаки, може підірвати довіру до судової влади. Таку позицію висловили експерти Ради Європи³. Аналіз був підготовлений президентом асоціації суддів Австрії Герхардом Рейснер, професором права Мадридського Університету, доктором Лорен Бахмайер Вінтер (Іспанія) і професором публічного права Університету Глазго Джимом Мердоком (Шотландія) на прохання української влади.

Як зазначено в документі, проект «містить багато ризиків і небезпек, пов'язаних з такими «законами про люстрацію». Водночас експерти зазначили, що правова система України не була тоталітарною, що могло б вимагати застосування таких заходів. Тому, на їх думку, є «ризик того, що елементи політичного характеру закону, як це можливо на сьогодні, превалюють над юридичними елементами, і цим не можна зневажити».

Зокрема, зазначається в документі, через поспішність із проведенням люстрації процес може бути дискредитованим. Замість зміцнення законності й сприяння мирному переходу до демократії, можна спровокувати реакцію, що підірве принцип незалежності судової влади. Тому експерти радять відкласти упровадження закону в дію принаймні на період виборчої кампанії.

Будуючи нову, демократичну державу, законодавець керувався у створенні Конституції України принципом демократизму, пріоритету особи, людини у відношенні до держави. Тому в Конституції України з'явилися нові правові норми, які більш повно відповідають міжнародним документам і перш за все Загальній декларації з прав людини, Міжнародному пакту про громадянські і політичні права, Європейській конвенції про захист прав і основних свобод людини. У відповідності зі світовою конституційною традицією в Конституції України значно розширено коло прав і свобод людини.

У ст. 21 Конституції України закріплено, що всі люди є вільні й рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними.

Стаття 24 Конституції України проголошує, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Права людини в теорії, та і в державно-правовій практиці прийнято розглядати як основу конституціоналізму. Головний зміст прийняття конституції завжди вбачався у забезпеченні свободи і безпеки людини, передусім від свавілля державної влади.

Відаючи пріоритет захисту прав активістів перед іншими громадянами України, права яких також були порушені, є небезпека виникнення в останніх відчуття несправедливості й нерівності.

Таким чином, по-перше, надання переваг активістам перед іншими громадянами, які іноді роками чекають на ухвалення справедливих судових рішень стосовно них, буде порушенням положень Конституції України, а саме – надання привілеїв за політичною ознакою.

По-друге, враховуючи революційні події, які відбулися за участі мешканців різних регіонів України, які асоціюють дії учасників саме з певними регіонами, зокрема, прикладом чому є Автономна Республіка Крим, публічне притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів, які причетні до рішень стосовно активістів Майдану, може знов породити гнів, протести громадян, впритул до виникнення нових заворушень.

Це вже – порушення Конституції за етнічним походженням та місцем проживання.

По-третє, з вищевказаних причин, такий аспект люстрації, як надання привілеїв одним громадянам перед іншими, може бути сприйнято деякими з них як помста політичних сил.

Громадянське суспільство формується в процесі перетворення підданих на громадян, тобто на таких членів спільноти мешканців даної держави, які відчули почуття власної гідності та спромоглися робити політичний вибір, спираючись на чітке розуміння того, з чого складаються їхні природні права.

Соціальна природа суспільства, його економічні, політичні та ідеологічні засади реально визначають можливості забезпечення і проголошених прав, свобод і обов'язків, і визначають правовий статус особи⁴.

Основний зміст правового статусу людини і громадянина визначає система прав і свобод, встановлена конституцією.

Презумпція невинуватості визнається однією з основоположних засад кримінального судочинства в правовій державі. Водночас вона є важливим елементом права на справедливий суд, гарантованого статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яка є частиною національного законодавства в силу статті 9 Конституції України – як міжнародний договір, згоду на обов'язковість якого надано Верховною Радою України.

Однак, незважаючи на її фіксацію у найважливіших міжнародно-правових актах, які закріпили універсальні стандарти основних прав людини⁵, та нормативне закріплення в Конституції України (стаття 62), на практиці презумпція невинуватості часто порушувалася, свідченням чого є, зокрема, низка рішень Європейського суду з прав людини щодо України⁶.

Таким чином, при проведенні люстрації особливо важливим є дотримання принципу невинуватості, керуватися не власною точкою зору або особистим влюблюванням, а притягувати до відповідальності тільки на підставі доказів та фактів.

1. Для чесної людини люстрація не страшна [Електронний ресурс]. – Режим доступу : visnik.org.ua/vladagomada/362-dlya-chesnoyi-lyudini-lyustratsiya-ne-strashna.html
2. Там само.
3. Експерти Ради Європи: поспішна люстрація суддів може підірвати довіру до судової влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : / ukranews.com/uk/news/ukraine/2014/03/27/118693
4. Балакірева Р.С. Конституційне право України : навч. посіб. / Балакірева Р.С. – К. : Центр навчальної літератури, 2003. – С. 68.
5. Бунтовська О.А. Правова регламентація презумпції невинуватості: національний та світовий досвід / О.А. Бунтовська // Митна справа. – 2011. – № 5. – Ч. 2. – С. 131–135.
6. Рішення у справі «Грабчук проти України» (Grabchuk v. Ukraine) від 21 вересня 2006 року, заява № 8599/02; Рішення у справі «пантелеєнко проти України» (Panteleyenko v. Ukraine) від 29 червня 2006 року, заява 11901/02; Рішення у справі «шагін проти України» (Shagin v. Ukraine) від 10 грудня 2009 року, заява № 20437/05; Рішення у справі «довженко проти України» (Dovzhenko v. Ukraine) від 12 січня 2012 року, заява № 36650/03.

УДК 342.5

Л. В. ВОЛКОТРУБ

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ УКРАЇНСЬКИХ ЗБРОЙНИХ СИЛ У БОРОТЬБІ ЗА НЕЗАЛЕЖНІСТЬ

Досліджуються основні етапи формування і розвитку у конституційному процесі українського війська та військового будівництва у боротьбі за незалежність і державність від України-Руси до поч. ХХ ст.

Ключові слова: державний суверенітет, незалежність, соборність, військо (армія), військове будівництво, захист державності, територіальна цілісність.

Волкотруб О. В. Конституционно-правовые аспекты становления украинских вооруженных сил в борьбе за независимость

Исследуются основные этапы становления и развития в конституционном процессе украинского войска и военного строительства в борьбе за независимость и государственность Украины-Руси до нач.ХХ ст.

Ключевые слова: государственный суверенитет, независимость, соборность, войско (армия), военное строительство, защита государства, территориальная целостность.

© **ВОЛКОТРУБ Леонід Васильович** – здобувач Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України