

ЛЮСТРАЦІЯ В УКРАЇНІ: ПОЛІТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Досліджено історичні витоки люстраційних процесів, сутність люстрації та основні її види (державна, економічна і політична). Люстрація аналізується з політико-правової точки зору, розглядаються вимоги до осіб, які підлягають перевірці. Виокремлюються проблемні моменти, які можуть бути використані для боротьби з політичними конкурентами. Акцентовується увага на необхідності прискорення реалізації люстрації на основі об'єктивних показників і проведення масштабного очищення влади. Запропоновано низку поправок до закону про люстрацію з метою збільшення його ефективності.

Ключові слова: люстрація, політична люстрація, економічна люстрація, державна люстрація, остракізм, політична еліта, демократія.

Денисюк С. Г.

ЛЮСТРАЦИЯ В УКРАИНЕ: ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Исследованы исторические истоки люстрационных процессов, сущность люстрации и основные ее виды (государственная, экономическая и политическая). Люстрация анализируется с политико-правовой точки зрения, рассматриваются требования к лицам, которые подлежат проверке. Выделяются проблемные моменты, которые могут быть использованы для борьбы с политическими конкурентами. Акцентируется внимание на необходимости ускорения реализации люстрации на основе объективных показателей и проведения масштабного очищения власти. Предложен ряд поправок к закону о люстрации с целью увеличения его эффективности.

Ключевые слова: люстрация, политическая люстрация, экономическая люстрация, государственная люстрация, остракизм, политическая элита, демократия.

Denysiuk S.

LUSTRATION IN UKRAINE: POLITICO- LEGISLATIVE ANALYSIS

The article concerns the historical origin of lustration processes, the nature of lustration and its basic types (public, economic and political). Lustration is analyzed from political and legal point of view, the requirements for persons considered to be checked are scrutinized. The author distinguishes problematic

points of lustration processes that can be used to deal with political rivals. Attention is focused on the need to accelerate the implementation of lustration based on objective indicators and making purge of government officials. The author suggests making a number of amendments to the law on lustration to increase its effectiveness.

Keywords: *lustration, political lustration, economic lustration, state lustration, ostracism, political elite, democracy.*

Громадянська непокора, акції протесту в Україні 2013-2014 рр. повинні були сприяти зміні політичної еліти держави, однак на практиці цього не відбулось. Однією з головних вимог Євромайдану стала люстрація, яка повинна практично втілюватись в життя і на неї покладають громадяни великі надії не тільки щодо оновлення влади, повернення до неї довіри, але й перебудови всієї політичної системи держави. Так, за досить короткий проміжок часу було скинуто діючу на той час владу, створено люстраційні комітет, комісії, Громадську раду з люстрації, Громадський люстраційний комітет та ін., ухвалено низку законопроектів щодо обмеження депутатських повноважень (8 квітня 2014 р. Верховна Рада України більшістю голосів прийняла Закон „Про відновлення довіри до судової системи України”, 16 січня 2015 р. ВР України розглядала законопроект про зняття депутатської і суддівської недоторканості та ін.).

16 вересня 2014 р. ВР України був прийнятий Закон № 1682-VII „Про очищення влади”, який не реалізується повною мірою та, крім того, ще потребує суттєвого доопрацювання. Українські громадяни сподівалися, що держава стане на шлях кардинальних змін, а політична еліта (як було обіцяно) реалізує люстраційні процеси.

Про необхідність застосування люстрації в українському політикумі зазначали як відомі політичні сили, лідери, так і активні громадяни, ЗМІ та ін. Зважаючи на вимоги суспільно-політичної практики, виникає необхідність і з точки зору політичної науки звернути більш прискіпливу увагу на це явище, яке, на погляд автора, є вельми актуальним і водночас не

до кінця висвітленим у вітчизняній науці. Питанням люстрації цікавилось чимало як вітчизняних, так і зарубіжних науковців, зокрема, таких як: Е. Бланкенбург, В. Дейниченко, І. Левенок, А. Присяжнюк, І. Рибачок, А. Руденко, О. Степаненко, О. Сахно, С. Шевчук та ін. Але комплексного дослідження феномена люстрації та практичних рекомендацій щодо застосування люстрації в українському політикумі поки що немає. Тому доцільним є висвітлення головних аспектів люстраційних процесів у політико-правовій площині в українському суспільстві. Важливо проаналізувати витoki люстраційних процесів, з'ясувати сутність поняття „люстрація” та виявити основні напрямки розвитку та можливі недоліки щодо люстраційних змін в українському політикумі.

Поняття „люстрація” має латинське походження і спочатку відображала процеси, що відбувалися в кризовій Римській республіці у I ст. до н. е. У цей період словом „*lustratio*” позначали процес заборони посадовим особам, що займали важливі пости в армії та сенаті при диктаторі Суллі (Марії, Помпеї, Цезарі та ін.) займати їх надалі. Іншими словами, це був різновид репресій наступною елітою попередньої, щоправда, виключаючи переслідування і вбивства. Взагалі люстрація передбачала відсторонення представників однієї політичної еліти від влади з заборonoю зайняття посад через те, що вони представляли політичний режим, викритий у злочинах проти людини [1].

Аналогічна процедура, яка передувала сучасній люстрації, існувала у давньогрецьких полісах. Певні особи, за рішенням народних зборів, піддавалися вигнанню, імена тих, хто мав покинути місто, писали на глиняних черепках – „остраках”, звідси й пішла назва вигнання – „остракізм”. Ця процедура була започаткована Клісфеном у 508 р. до н. е. після повалення тиранії синів Пісістрата Гіппія та Гіппарха [2].

Близького до сучасності значення це поняття почало набувати з XIV ст. Поняттям люстрація позначались періодичні описи державного майна для визначення його ціни. Проводились з 1562 р. і до кінця XVIII ст. у Польщі, а

в 1778-1876 рр. російськими державними службовцями у Литві, Білорусії й на Правобережній Україні. При цьому фіксувалась чисельність податного населення, його матеріальне становище, склад та цінність земельних угідь та ін. З 1867 р. у західних губерніях Російської імперії діяли люстраційні комісії, які перевіряли правильність інвентарю державних помість [3, с. 158].

Термін „люстрація” застосовувався в якості джерела вивчення історичної демографії Волині другої пол. XVI – першої пол. XVII ст. У той час на території Волині було три типи землеволодіння – приватне, державне й церковне. Саме внаслідок опису державних землеволодінь і утворився такий різновид описово-статистичної документації, як люстрації. За таких обставин люстрації набували значення загальнодержавних обстежень господарсько-фінансового стану королівщин (державних маєтностей) з метою отримання даних про стан та результати експлуатації державних володінь і прибутків, а також обчислення на підставі цього прибутків та витрат розміру державного податку з королівщин. Саме слово „люстрація” у цей час означає – „оглядати” або „вивчати”. У законодавстві Великого Князівства Литовського термін „люстрація” вперше було вжито 1545 р. у значенні оцінки стану військової справи. Пізніше в сенсі урядового опису державних маєтностей, цей термін вперше було вжито в конституції Пйотрковського сейму 1562-1563 рр. Отже, люстрація – це перевірка королівських маєтностей і староств, що здійснювалась присяглими особами, направленими для огляду й детального опису їхнього стану, доходів і повинностей підданих [4, с. 313].

Сучасне тлумачення цього поняття таке: люстрація (від лат. *lustratio* – очищення через жертвопринесення) – в політичному сенсі означає очищення влади від старих кадрів, заборона функціонерам попередньої влади займати посади в державному апараті, обиратися у представницькі органи, бути суддями, інколи навіть займатися викладацькою діяльністю тощо [5].

Крім того, люстрація виступає політичною формою легітимації нового державного режиму – демократичного/тоталітарного. Звичайно, вона може реалізовуватись **і** не в суворому правовому полі, оскільки її мета має переважно характер ідеологічного протистояння між новою і старою правлячими елітами [6].

З юридичної точки зору, люстрація – це напрям державної політики, яка повинна реалізовуватись на основі певних законів та за чітко визначеними правилами відповідними людьми. Якщо узагальнити досвід країн, які проводили люстрацію, то її мета полягає у захисті демократії та основ конституційного ладу.

Іншою метою є захист у вузькому сенсі: захист безпеки держави від підривної діяльності спеціальних розвідувальних служб інших держав. Проблема активності російської розвідки була й в інших державах, тому вони досить швидко й проводили люстраційні процеси.

Ще одна мета – очищення державного апарату, привнесення до нього нових методів роботи, зокрема, усвідомлення того, що чиновник служить людям. Крім того, державний апарат слід очистити від людей, які були причетні до порушення прав людей та розкрадання майна. І, насамкінець, остання мета – зміна політичної еліти.

У правовій площині люстрація є особливою процедурою перевірки осіб, які після зміни в державі тоталітарної влади на демократичну обіймають державні посади, що включені до спеціального переліку, а також кандидатів на ці посади на предмет їхнього співробітництва в минулому (до зміни в країні влади) з органами державної безпеки. З цього приводу, 1990-1993 рр. у постсоціалістичних країнах, зокрема в Естонії, Латвії, Румунії, Угорщині, Чехії, було прийнято закони „Про люстрацію”, що забороняють відповідним особам обіймати деякі державні посади, а також обиратися в органи представницької влади. Одержані під час люстраційної перевірки матеріали, що компрометують ту чи іншу особу, яка займає посаду, включена законом

до спеціального переліку, можуть бути публічно оголошені, якщо ця особа добровільно не погодилася залишити займану нею посаду [5].

Виходячи зі сфер застосування люстрація в її сучасному тлумаченні може бути різних видів. Так, люстрація державна – це форма захисту державних інституцій (реального народовладдя) від таємного (від суспільства) впливу на вищих державних посадовців з боку окремих осіб, спеціальних органів, секретних організацій та іноземного впливу. Цей вид люстрації стосується лише окремих державних чиновників усіх гілок влади до народних депутатів України та Президента України й осіб, які претендують на зайняття відповідних посад [7].

Під державною люстрацією фізичних осіб пропонується розуміти процес, спрямований на добровільне повідомлення громадянами (які претендують на зайняття відповідних посад): про їхні таємні стосунки з відповідними секретними службами; про причини перебування за кордоном України; про своє колишнє/дійсне членство в різних політичних та інших організаціях; про фактичне дотримання вимог щодо заборони суміщення державних (виборних) посад з іншою роботою; про перевірку посадовців (чиновників) усіх гілок державної влади (державних службовців, суддів, народних депутатів), які обіймають вже свої посади, а також претендентів на відповідні посади та претендентів на участь у виборчих процесах (як фізичних, так і юридичних осіб) на предмет їхнього співробітництва зі спеціальними службами [2].

Економічна люстрація, тобто процедура захисту народу, держави та національної економіки від протизаконного впливу на них величезного тіньового капіталу, під якою пропонується розуміти процес, спрямований на: наявне в них та пов'язаних з ними осіб, майна та відповідність його обсягів задекларованим доходам; фактичне дотримання вимог щодо заборони суміщення державних (виборних) посад з іншою роботою; перевірку посадовців (чиновників) усіх гілок державної влади, які обіймають посади, а

також претендентів на відповідні посади та претендентів на участь у виборчих процесах (як фізичних, так і юридичних осіб) на предмет наявності, законності у них та близьких їм осіб майна, грошових коштів, у т. ч. за кордоном, та відповідності їх рівню задекларованих доходів; використання автоматичних санкцій у вигляді конфіскації в доход держави всього майна люстрованих фізичних та юридичних осіб, яке не було задекларовано під час здійснення процедури люстрації та не було відображено в попередньо поданих податкових деклараціях тощо [2].

Як слушно зазначає экс-президент Грузії М. Саакашвілі, для України вельми важливим є закон про економічну люстрацію. Він означав би, що всі компанії, які оперують в Україні та зареєстровані в офшорі, на різних островах, були б зобов'язані опублікувати імена справжніх власників. Таким чином, було б легко виявити конфлікт інтересів посадових осіб й дієво перекрити корупцію в державних органах. Одночасно це б дозволило виявити і нейтралізувати економічні важелі ворожої іноземної держави, яка досі активно використовує їх для внутрішньої дестабілізації демократичної України [8].

Люстрація політична (державна система захисту народу, держави від узурпації державної влади незаконними діями політичних партій, захисту членів партії від порушень внутрішньопартійної демократії) є процесом, спрямованим на забезпечення публічного надання всіма зареєстрованими партіями, партійними фракціями, а також публічними політиками інформації про свою політичну та фінансову діяльність, про політичні (соціально-економічні, культурні) програми та про результати їх реалізації за відповідні періоди; публічного, системноупорядкованого та безоплатного для користувачів поширення такої інформації для громадян держави; офіційного щорічного проведення аудиторської перевірки такої інформації та фінансово-партійної діяльності самих люстрованих осіб відповідними державними органами за рахунок самих люстрованих осіб; дотримання партією,

організацією демократичних принципів формування керівних і виконавчих органів, належного контролю за їхньою роботою їх, належного звітування, процедур висування кандидатів у виборчі списки у випадках участі партії, організації у виборчому процесі; завідомо фіктивного створення партії, коли окремі особи купують/реєструють удавану партійну структуру для створення іміджу серйозного політика з метою підтримки бізнесу тощо [2].

Не дивлячись на розмаїття видів люстрації, можна стверджувати, що вони перетинаються і є взаємозалежними. Проте головним є те, що минуло досить багато часу після Євромайдану, але фактично люстрації поки що не відбулось. За приблизними підрахунками вона повинна зачепити приблизно 1 млн. держслужбовців України (міністрів, вищих чиновників, депутатів ВР, суддів, працівників прокуратури та ін.). Згідно з положеннями Закону про люстрацію, особи будуть вважатися такими, які не пройшли перевірку, якщо вони займали посади вищого керівництва з 25.02.2010 по 22.02.2014 р.; якщо займали посади керівників у період з 1.12.2013 по 22.02.2014 р. і не були в цей період звільнені за власним бажанням з органів державної влади; визнані винними у заподіянні шкоди життю, здоров'ю, майну громадян – учасників масових акцій протесту з 21.11.2013 по 22.02.2014 р.; брали участь у затриманні учасників акцій громадянського протесту з 25.02.2010 р. з 22.02.2014 р. включно; працівники правоохоронних органів, які складали або сприяли складанню рапортів, протоколів про адміністративне правопорушення, повідомлень про підозру у вчиненні кримінального злочину, обвинувальних актів тощо стосовно учасників акцій громадянського протесту; державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування, які намагалися перешкодити проводити мітинги в період з 21.11.2013 по 22.02.2014 включно, що встановлено в судовому порядку; особи, які закликали публічно до сепаратизму, порушення територіальної цілісності і суверенітету України, розпалювали міжнаціональну ворожнечу; не пройшли перевірку відомостей декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання

фінансового характеру за останні 3 роки та / або не змогли довести законність джерел походження отриманих доходів відповідно до цього Закону; здійснювали корупційні правопорушення, притягнуті до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень та ін.

Варто відзначити, що після набрання чинності згаданого закону Кабінет міністрів звільнив 21 високопоставленого чиновника. Стосовно звільнених військових фахівців, то, враховуючи події на сході України, потрібно надати можливість повертати на роботу людей, які за формальними ознаками є звільненими, але є цінними для обороноздатності України. За даними Міністерства юстиції, на цей час до реєстру люстрованих осіб вже внесено 374 особи, і ця цифра поступово зростає. Однак багато чиновників намагаються оскаржити свої звільнення. Наразі в судах перебуває близько 170 подібних справ. При цьому, більше половини оскаржень зробили працівники прокуратури, 10% оскаржень – від працівників податкової та фіскальної служби, близько 7 % – від працівників МВС. Решта – оскарження звільнень працівниками СБУ і представниками інших органів [9].

Проте, як зазначила директор Департаменту з питань люстрації Міністерства юстиції Т. Козаченко, судді та чиновники постійно вигадують нові способи уникнення люстрації. Ще один демарш проти очищення вчинили в Апеляційному суду міста Києва, де після наказу про проведення перевірки ця процедура була відстрочена на півроку [8]. На наш погляд, одним із дієвих механізмів реалізації люстрації є саме правовий, коли проводяться слідчі дії стосовно осіб, які підлягають перевірці, порушують кримінальне провадження і за результатами перевірок та вироку суду виявляється, що особа або зловживала владою, чи порушувала закони, або була гарним працівником.

Очевидним є те, що в Законі про очищення влади є норми, які суперечать трудовому законодавству, звільнення працівників будуть оскаржуватися в судовому порядку. До того ж можливе оспорювання закону

в конституційному порядку, якщо він суперечить Конституції. Варто акцентувати увагу на тому, що на сьогодні закон про люстрацію часто застосовується вибірково, враховуючи особисті інтереси еліти з метою знешкодження конкурентів, з метою демонстрації демократичних змін, але цей загалом процес проходить надто повільно і часто не об'єктивно. Та справедливості заради слід сказати, що навіть чинний Президент України, який працював міністром в уряді М. Азарова, фактично мав би проходити процедуру перевірки.

Досвід інших держав, які пройшли шлях люстрації, свідчить, що тільки процедура очищення української влади може гарантувати, що європейські субсидії підуть на реформи, а не на збагачення чиновників. Так, розв'язати проблему старих політичних еліт в Польщі в 1999 р. допомогла реформа місцевого самоврядування, яка фактично децентралізувала державне управління, що обірвало старі корупційні зв'язки маленьких міст із центром. Справжнє перетворення в Польщі почалося тільки в кінці 90-х рр., і найважливішою його рисою тоді була публічність. Польську люстрацію називають м'якою, адже основним інструментом впливу і покарання колишніх чиновників була правда. Можна стверджувати, що економічні перетворення Польщі тісно пов'язані з проведенням люстрації, яка відкрила можливості для прозорого впровадження реформ. Потреба у люстрації в Україні також пов'язана із забезпеченням національної безпеки держави, адже відомо, що й досі в багатьох держструктурах України діють агенти ФСБ, які докладають багато зусиль, щоб звести нанівець досягнення української зими 2013-2014 рр. [10].

Повертаючись до Закону про люстрацію, який ВР України ухвалила 16 вересня 2014 р., слід сказати, що він виявився набагато „м'якішим” порівняно з аналогічними законами у Польщі та Німеччині. За оцінками експертів, він призведе до дефіциту кадрів та є складним для виконання з політико-правової точки зору. Реалізація Закону України „Про очищення

влади” торкнеться надзвичайно великої кількості людей і тісно пов’язаний із Законом про запобігання корупції в Україні (від 14.10.2014 р.). Гострою проблемою постане відсутність кваліфікованого кадрового резерву. Однак, як видається, проведення люстрації повинно бути реалізоване якомога швидше, адже в супротивному випадку вона взагалі втратить сенс. Власне, деякі експерти взагалі вважають, що українське суспільство через повільність в реалізації цього процесу вже запізнилось, що позначається сьогодні на його розвитку.

Висновок. Люстраційні процеси в українському політикумі повинні бути швидкими, масштабними й виваженими. Важливим є створення механізму, який унеможливлуватиме узурпацію влади у вигляді таємного тиску на органи влади, державних службовців, суддів, маніпулювання ними; виключить можливість таємного співробітництва вищих посадовців держави, суддів (адвокатів) зі спецслужбами, таємними товариствами; сформує дієву систему виявлення фактів незаконного отримання майна та майнових прав державними службовцями, народними обранцями, політичними діячами, фактів приховування ними своїх доходів; недопущення негативного впливу олігархічних кіл та великого капіталу на посадовців вищого рівня; створить систему громадсько-політичного та державного контролю за функціонуванням політичних партій і громадських об’єднань як суб’єктів формування органів влади тощо.

Вважаємо за доцільне включити у Закон про люстрацію положення про оцінку попередньої влади; передбачити контроль доходів і видатків державних службовців; залучення ЗМІ до процедури люстраційного процесу з метою більш прозорого та повного інформування громадськості та апелювання до Національної спілки журналістів України щодо відповідальності журналістів за достовірність інформації; залучити у процес люстрації таких інституцій, як Державна архівна служба України,

Національна експертна комісія України з питань захисту суспільної моралі та ін.

Отже, люстрація є зміною, очищенням, знищенням тоталітарної системи влади, стосується різних сфер суспільного життя, але найважливішим сьогодні є її втілення в політичній сфері, тому що стосується кардинальної зміни існуючої політичної системи.

ЛІТЕРАТУРА

1. Костеж С. Люстрація: політичні чистки за ширмою реформ [Електронний ресурс] / С. Костеж. – Режим доступу: <http://ua.112.ua/analitika/lyustraciya-politichni-chistki-za-shirmoyu-reform-52168.html>

2. Дейниченко В. Концепція перманентної люстрації (очищення) влади в Україні [Електронний ресурс] / В. Дейниченко. – Режим доступу : <http://kds.org.ua/presentation/dejnichenko-vf-lyustratsiya-permanentnaya-kontsept-siya>.

3. Большая энциклопедия в 62 томах. Т. 27. – М. : ТЕРРА, 2006. – 592 с.

4. Рибачок І. О. Джерела вивчення історичної демографії Волині другої половини XVI – першої половини XVII / І. О. Рибачок // Наукові праці історичного факультету. – 2009. – Вип. XXVII. – С. 310-318.

5. Костюченко С. Люстрація – це не війна з минулим, це боротьба за майбутнє [Електронний ресурс] / С. Костючко. – Режим доступу : <http://www.tyahnubok.info/dopysy/dopysy/005425>.

6. Сахно О. Що таке люстрація? З досвіду країн соціального табору [Електронний ресурс] / О. Сахно. – Режим доступу : <http://www.lustration.org.ua>.

7. Степаненко О. Г. Політична люстрація: теоретичні засади поняття / О. Г. Степаненко // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]. Сер. : Політологія. – 2014. – Т. 236, Вип. 224. – С. 17-20.

8. Саакашвілі: Україні потрібна економічна люстрація [Електронний ресурс] // Уніан. – 20.08.2014. – Режим доступу : <http://www.unian.ua/politics/953194-saakashvili-ukrajini-potribna-ekonomichna-lyustratsiya.html>.

9. При Мін'юсті утворено робочу групу з удосконалення закону про очищення влади [Електронний ресурс] // Держінформ'юст. – 13.01.2015. – Режим доступу : <http://lustration.minjust.gov.ua/article/read/43>.

10. Как вылечилась Польша – рецепт для Украины [Електронний ресурс] // Європейський медіа-центр. – 19 июня 2014. – Режим доступу : <http://www.mediacentr.info/politics/kak-vylechilas-polsha>.