

DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2023.52.291719>

УДК 342.1

А. В. Левенець, канд. юрид. наук, доцент
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова
Кафедра конституційного права та правосуддя
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна
e-mail: angel1lev@onu.edu.ua
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1941-513X>

Д. А. Постна, здобувач першого (бакалаврського) рівня вищої освіти
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова
Економіко-правовий факультет
Кафедра конституційного права та правосуддя
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна
e-mail: dariia.postna@onu.edu.ua

ПОНЯТТЯ ЛЮСТРАЦІЇ ТА ОСОБЛИВОСТІ ЇЇ ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті досліджено сутність люстрації як політико-правового механізму захисту демократії. Виявлено, що дане явище відомо світовій історії зі стародавніх часів, проте сучасного змісту воно отримало після Другої світової війни, коли низка європейських країн знаходилась у стані подолання наслідків антидемократичних фашистських та нацистських режимів. Виявлено складний політико-правовий характер поняття «люстрації», який проявляється у необхідності пошуку балансу між захистом принципів молодій демократії та захистом прав людини. Проаналізовано світовий досвід проведення люстрації та найбільш часті помилки, яких припускались держави у цьому аспекті. Істотну роль у механізмі визначення критеріїв та принципів люстрації відіграють міжнародні органи та організації, наприклад такі, як Європейська комісія за демократію через право (Венеційська комісія) та Європейський суд з прав людини. Саме напрацьована практика цих інституцій дозволяє дійти висновку, що люстрація сама по собі не є порушенням прав людини, а виступає дієвим механізмом очищення влади від представників минулих антидемократичних режимів. Історичний досвід свідчить, що лише ті держави, які пройшли через механізми люстрації та декомунізації, отримали шанс на побудову дійсно демократичних правових режимів. Україна ж навпаки, є яскравим прикладом держави, яка не провела відповідні процедури одразу після повалення комуністичного ладу, тому через майже кілька десятків років стикнулася з цими ж проблемами в істотно більшому обсязі. Також вітчизняний досвід проведення люстрації засвідчив, наскільки безрезультативними можуть виявитись відповідні механізми, коли законодавець не враховує міжнародні стандарти у цій галузі та прийняте нашівидкуруч законодавство містить низку недоліків, до яких належать: відсутність індивідуалізованого підходу до відповідальності, занадто широкий перелік осіб, на яких розповсюджувався Закон України «Про очищення влади», відсутність дієвих механізмів захисту і т. д. У підсумку такі недоліки законодавства призвели до визнання неправомірним втручання держави у права осіб, щодо яких було застосовано люстрацію та зведенням нанівець відповідних зусиль.

Ключові слова: люстрація, очищення влади, права людини, доброчесність, демократія, Європейський суд з прав людини, верховенство права.

Постановка проблеми. Будь-яке глобальне перетворення вимагає зміни не лише зовнішньої оболонки явища, а й його внутрішніх складових. Саме тому кардинальні перетворення у державі, покликані змінити антидемократичний режим, не можуть відбутися без внутрішнього очищення самої влади, адже діяльність та зміни у державі, в першу чергу, відбуваються через діяльність владних інституцій. Для подібних змін у міжнародному праві існує механізм люстрації – процес «очищення» публічної влади від корумпованих, непрофесійних та тоталітарно-ідеологізованих діячів.

В Україні питання люстрації актуалізувалося як і розпадом СРСР 1991 року, що залишив після себе при владі велику кількість лояльних до комунізму та імперських ідей політиків, так і періодом президенства Януковича, після втечі якого владні позиції у державі продовжували займати пособники невдалої спроби узурпації влади та зміни європейського курсу розвитку України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Поняття люстрації, її складної політико-правової природи, критерії та умови здійснення постали предметом наукових пошуків в один момент у значній кількості дослідників. До відповідного кола належать Р. Балабан, В. Ковальчук, Н. Мінєнкова, М. Пивовар, О. Степаненко, К. Хлабистова та ін. Проте значний перелік наукових досліджень у відповідному напрямку здійснювався з позиції політологічної та історичної науки. Саме правовий аналіз механізму люстрації, принципів її проведення досі залишається малодослідженим. В основному наявні публікації з цих питань замикаються на констатації недоліків вітчизняного Закону України «Про очищення влади». Вважаємо за необхідне проаналізувати відповідний інститут в аспекті визначення пропозицій та подальших перспектив його застосування в Україні.

Мета статті полягає в тому, щоб проаналізувати вітчизняний досвід застосування люстрації як елементу захисту демократії.

Виклад основного матеріалу. Саме по собі явище люстрації виникло ще за давніх часів. Термін «люстрація» виник у греко-римській міфології, і позначав очищення від моральної скверни шляхом жертвоприношення [1, с. 551]. Такий обряд був впроваджений Сервієм Туллієм та проводився раз на 5 років спочатку царем або консулом, а пізніше – обраним за жеребом цензором. Ритуал мав декілька видів залежно від суб'єкту очищення – народу, флоту або сухопутного війська. Базова люстрація полягала у принесенні в жертву свині, барана або бика [2, с. 137].

Перший механізм, схожий на люстрацію, мав назву «остракізм» та був запроваджений у Давній Греції. Це явище виникло у 508 р. до н.е. та передбачало вигнання за рішенням народних зборів осіб, з подальшим занесенням їхніх імен на «остроки» – глиняні черепи [3, с. 18]. Це був позасудовий профілактичний захід, що застосовувався до найбільш впливових жителів міста, мав фіксований строк (наприклад, в Афінах – 10 років), та не передбачав позбавлення особи цивільних прав, які у подальшому могли бути повністю відновлені. Така процедура містила досить багато заходів превенції її перетворення на засіб

політичної боротьби з опонентами, наприклад, мінімальну кількість голосів для схвалення рішення, безпосередній характер голосування тощо, втім, з часом перетворилася на політичну зброю, завдяки якій через пропаганду, підкупи та маніпулювання, політики позбавлялися конкурентів [2, с. 319].

Аналогічними, за змістом та наслідками, процедурами були проскрипції та децимації у Стародавньому Римі. Проскрипція передбачала створення списків осіб, що були оголошені поза законом, з призначенням винагороди за їхнє вбивство. Децимація ж – це «вид дисциплінарного покарання у Римській армії, що полягав у страті кожного десятого солдата, визначеного шляхом жеребкування, за вчинення тяжких військових злочинів: втеча з поля бою, бунт, дезертирство і т.д. [2, с. 322]. Проте вважаємо порівняння згаданих засобів з люстрацією недоречними, адже вони є більше засобом політичних репресій у першому випадку, та дисциплінарних санкцій у другому, та не мають на меті очищення влади від посібників попереднього режиму.

Вже у I ст. до н.е. у Древньому Римі під люстрацією розуміли переслідування однією державною елітою попередньої еліти із заборобою останній займати посади, через те, що вона брала участь у діяльності злочинного режиму [3, с. 17]. При цьому під люстрацію у цьому випадку підпадали не лише політичні діячі, а й військові.

З XIV ст. люстрація набуває значення періодичного опису державного майна. Зокрема, такі заходи використовувалися у Російській імперії. «Саме слово «люстрація» у цей час означає докладно «оглядати» або «вивчати». У законодавстві Великого Князівства Литовського термін «люстрація» вперше було вжито 1545 р. в значенні оцінки стану військової справи. Пізніше в сенсі урядового опису державних маєтностей, цей термін вперше було вжито в конституції Пйотрковського сейму 1562-1563 років. Головне завдання акції під назвою «люстрація» було обчислити прибутковість державних маєтностей (королівщин), їхнє оподаткування» [3, с. 18].

У сучасному значенні як правова категорія термін «люстрація» був використаний у процесі денацифікації Німеччини після Другої світової війни, що відбувся за рішенням Потсдамської конференції. Незважаючи на дещо різні підходи щодо люстраційних заходів у різних частинах поділеної Німеччини, у результаті колишні члени нацистської партії були позбавлені можливості займати керівні посади, що призвело до поступової зміни ідеологічного курсу держави [4, с. 20-25].

Сьогодні люстрація означає «інститут перехідної справедливості, спрямованої на подолання негативних наслідків тоталітарних (авторитарних) режимів» [1, с. 551]. Здебільшого цей термін використовується для опису процесів, що відбувалися у державах Східної Європи після розпаду СРСР. Цей процес, застосований у низці держав колишнього Союзу, дозволив легітимним шляхом частково або повністю усунути від влади представників комуністичної еліти та радянських спецслужб, що могли завадити побудові демократичної сучасної держави, бажаючи зберегти старі устої.

Варто погодитися з Н. Міненковою, яка виділяє дві домінантні концепції розуміння люстрації у сучасній науці: традиційна концепція інтерпретує люстрацію як каральний юридичний захід усунення від влади посадових осіб

за дії, які мали місце під час існування колишнього політичного режиму, акцентуючи увагу саме на санкційній природі цього процесу; альтернативна (ретроактивна), за якою люстрація розглядається як засіб відновлення порушеної справедливості шляхом публічного розкриття злочинності діянь осіб, причетних до дій попереднього режиму, прямим наслідком чого є громадський осуд, а покарання лише доповнює його [5, с. 154].

Варіативність підходів до поняття та концепцій люстрації дозволяє виділити кілька її функцій: «каральну – очищення через притягнення до колективної відповідальності за гріхи репресивного режиму з наступним колективним покаранням; превентивну – недопущення до управління і прийняття політичних рішень осіб, які зганьбили себе співпрацею з таким режимом» [6, с. 22]; «регулятивну – фактичне дотримання вимог щодо заборони суміщення державних (виборних) посад з іншою роботою; захисну – захист національної економіки від протизаконного впливу на неї величезного тіньового капіталу (отриманого незаконним, а то і злочинним шляхом)» [7, с. 201].

Вказані функції в повній мірі відображають завдання, що покладені в основу механізму люстрації, та спрямовані на досягнення її головної мети – таке якісне перетворення державного режиму, за якого є недопустимою зневага до людських прав і свобод, використання державної влади у власних егоїстичних цілях та ігнорування потреб суспільства, яке розглядається виключно як людський ресурс для задоволення інтересів владної верхівки.

Важливим аспектом легітимності проведення люстрації є її законодавче оформлення у відповідних законах про люстрацію. Законами про люстрацію є специфічні перехідні закони, що є результатом повалення минулого режиму, викритого як злочинного, що регламентують умови прийняття на державні посади службовців та призводять до зміни особового складу державних органів.

Конкретні заходи люстрації досить сильно різняться в залежності від держави. Зокрема, практичного застосування набувають згадані концепції сприйняття люстрації. Так, у державах, що дотримувалися традиційного підходу, люстрація призводить до безальтернативного звільнення та переслідування осіб, причетних до колишнього режиму. Прикладом такої держави є, зокрема, Чеська Республіка. Країни ж, що обрали альтернативний підхід, вимагають від послідовників злочинної влади лише публічного визнання своїх дій та розкаяння, і майже не обмежують їх у майбутній професійній діяльності. Наприклад, досить м'якою може вважатися люстрація у Польщі [8].

Проте крім варіативності заходів люстрації, різняться також і сприйняття люстрації як такої. Як доречно зазначають експерти, значну підтримку люстрація отримала серед країн, що впродовж тривалих років потерпали від комунізму, адже вони безпосередньо відчули на собі наслідки тоталітарного злочинного режиму і прагнуть його позбутися. Натомість серед демократичної спільноти паралельно також існує негативне ставлення до люстрації. Таку позицію обґрунтовують порушенням цим позасудовим методом покарання принципу персональної відповідальності та презумпції невинуватості [8].

Втім, незважаючи на дискусії щодо сприйняття люстрації, для її регламентування на міжнародному рівні все ж був прийнятий ряд актів, а саме Європейська конвенція про права людини, Резолюція 1096 «Про заходи

щодо ліквідації спадщини колишніх комуністичних тоталітарних режимів», та утворення наднаціональної системи судового захисту – Європейського суду з прав людини. Останній, зокрема, при розгляді справ про люстрацію керується принципом «wehr hafte demokratie» - «демократія, що може себе захистити самостійно» [9, с. 7-8]. Вперше цей термін був введений Карлом Льовенштайном, який у своїй статті 1937 року розкривав необхідність жорсткішої боротьби демократії з фашистським режимом. Він зазначав, що «якщо демократія вірить у перевагу своїх абсолютних цінностей... вона має докласти усіх зусиль, аби їх врятувати, навіть за наявності ризику або ціною порушення фундаментальних принципів» [9, с. 8]. Крім цього, ЄСПЛ також виходить з принципів пропорційності та адекватності при розгляді справ про люстрацію, через які певні обмеження прав окремих людей відбуваються лише для забезпечення суспільного блага та захисту інтересів суспільства в цілому, та лише у тій мірі, в якій ці обмеження є необхідними і достатніми.

Вже згадана Резолюція 1096 ПАРЄ закріпила офіційну мету заходів люстрації, а саме: «створення плюралістичної демократії, заснованої на верховенстві права й дотриманні прав людини та розмаїття» [10]. Крім цього, вона визначила також запобіжники для недопущення перетворення механізму люстрації на репресивно-каральну машину, спрямовану проти політичних конкурентів та встановлення нової авторитарної влади. Таким запобіжником стало, в першу чергу, зобов'язання держав діяти виключно в межах принципу верховенства права, не позбавляючи осіб, що підпадають під люстрацію, права на судовий розгляд та на свободу висловлення своїх думок. Крім цього, Резолюція поширює на процедуру люстрації і принципи кримінального права, за винятком строків давності, зокрема, забороняє зворотню силу закону крім випадків, коли особа порушує загальні правові принципи [10].

Таким чином, можна виділити 4 основні критерії, яким має відповідати люстрація в аспекті її законності:

1. Дотримання пропорційності мети здійснення очищення влади та кримінального права.
2. Встановлення конкретних часових меж проведення люстрації.
3. Індивідуалізована відповідальність особи, тобто наявність покарання виключно за наявності реальної вини конкретної особи.
4. Гарантоване право на захист своїх інтересів осіб, що підпадають під люстрацію.

Отже, міжнародні акти та діяльність ЄСПЛ стали певним компромісом між консервативною та ретроактивною концепціями, окресливши загальні принципи здійснення процедури люстрації.

Обрані заходи здійснення люстрації зумовлені конкретним історичним досвідом відповідної держави, що спричинив необхідність проведення такої процедури, і можуть поєднувати у собі як власне обмежувальні, так і профілактичні аспекти. Зокрема, типовими люстраційними заходами можна назвати заборону зайняття певних посад та здійснення певної діяльності особам, відкриття кримінальних проваджень, зняття недоторканості, позбавлення привілеїв тощо [10].

Особливу історію розвитку люстрація має в Україні. Після розпаду СРСР Україна, на відміну від більшості інших держав колишнього Союзу, одразу не спромоглася на проведення люстрації. Основною причиною цього став плавний перехід комуністичної еліти у еліту вже незалежної України та загальне досить нейтральне ставлення населення до соціалізму як такого. Яскравим прикладом цього є Леонід Кравчук, який, будучи членом Політбюро ЦК КПУ, спромігся не лише вперше очолити Верховну Раду вже незалежної України, а й стати її першим Президентом [8, с. 235].

Помаранчева революція стала новим поштовхом для ідеї проведення люстрації. Зокрема, до Верховної Ради України IV скликання було подано 3 законопроекти, присвячені цьому питанню: «Про люстрацію» № 7028, «Щодо певних обмежень при обійманні посад в державних органах влади України» № 7028-1 та «Про люстрацію» № 7028-2 [11, с. 71]. Втім, усі законопроекти суперечили європейським стандартам, а тому не отримали реального втілення, а кроки до проведення люстраційних заходів знову зупинилися на декілька років.

Революція Гідності стала переломним моментом для суспільства щодо ідеї проведення люстрації. Намагання экс-президента Януковича повернути Україну в лоно російського політичного режиму, запровадження т.зв. «драконівських законів», насильницькі і недемократичні способи придушення громадянського протесту довели необхідність проведення повноцінного очищення влади задля відвернення загрози побудови авторитарного режиму та встановлення неправового законодавства.

Як результат, події 2013-2014 рр. призвели до прийняття низки законів, спрямованих на якісне оновлення влади в державі, а саме: Закон України «Про очищення влади», Закон України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» та Закон України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки».

Тут варто відмітити певну спільність процесів проведення люстрації у країнах, що виокремилися у незалежні державі після розпаду СРСР, а саме: заборона комуністичних партій; відкриття раніше засекречених архівів та, як наслідок, публікація списків колишніх працівників спецслужб радянського періоду; заборона зайняття посад колишнім представникам комуністичної партії та працівникам вищезгаданих спецслужб на певний строк [6, с. 22]. Також багато країн впровадили перевірку усіх дійсних посадових осіб для виявлення їхньої причетності до згаданих категорій населення, та зобов'язання усіх службовців надати інформацію про свою співпрацю зі злочинним режимом, якщо така була наявна.

Проте запізніла українська люстрація значною мірою відрізнялася від люстраційних заходів інших держав. В першу чергу, це зумовлено її затримкою на більш ніж 20 років: адже люстрація покликана слугувати такою собі роздільною лінією між старим політичним режимом та новим. Можна сказати, що люстрація в Україні стала очищенням влади від пособників злочинного режиму В. Януковича, проте варто погодитися з Р. Балабаном [12, с. 121], який вказує, що посадові особи, задіяні у реалізації злочинних посягань цього досить короткотривалого періоду були швидше закономірним наслідком вже

існуючого з моменту проголошення незалежності політичного режиму. Тож фактично люстрація була спрямована на загальне, глобальне очищення влади, започаткованої вихідцями комуністичних часів у 90-х рр. минулого сторіччя, та продовженої їхніми моральними наступниками, свавілля яких досягло апогею у вже згаданий період президентства В. Януковича.

За ч. 1 ст. 5 Закон України «Про очищення влади», забезпечення і контроль над проведенням люстрації покладался на Міністерство юстиції, в межах якого був утворений спеціальний Відділ з питань люстрації. Крім цього, громадський контроль за проведенням люстраційних заходів мала здійснювати Громадська рада з питань люстрації, що складалася з 6 осіб, які обиралися на конкурсних засадах.

Для розуміння механізму, за яким повинна була відбуватися люстрація в Україні, розглянемо положення Закону України «Про очищення влади» (далі – ЗУ). Ч. 2 ст. 1 проголошує мету, і, водночас визначає підстави проведення люстрації. Передумовами прийняття відповідного закону та необхідність проведення такого очищення спричинила узурпація влади колишнім президентом В. Януковичем. Ціллю ж люстрації стало прагнення «недопущення до участі в управлінні державними справами осіб, які своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю здійснювали заходи (та/або сприяли їх здійсненню), спрямовані на узурпацію влади Президентом України Віктором Януковичем, підбив основ національної безпеки і оборони України або протиправне порушення прав і свобод людини» [13, ст. 1]. Крім цього, ця ж стаття містить принципи, на яких повинна ґрунтуватися люстрація, а саме: «верховенства права та законності; відкритості, прозорості та публічності; презумпції невинуватості; індивідуальної відповідальності; гарантування права на захист» [13, ст. 1]. Також встановлений строк, який особа, що підпала під очищення влади, не може займати посади: залежно від її посади 5 або 10 років.

Опираючись на ст. 2 вищезгаданого закону, можна виділити коло суб'єктів, які підпали під люстрацію за їх приналежністю до відповідної сфери у системі реалізації публічної влади: посадові особи виконавчих органів, зокрема, пов'язаних з фінансовими послугами, ринком цінних паперів, державною податковою, митною, антикорупційною та антимонопольною політикою, інформацією, цивільним захистом, посадові особи прокуратури, органів внутрішніх справ та органів правосуддя, військові посадові особи, вищі посадові особи Адміністрації Президента та Секретаріату КМУ, члени Центральної Виборчої Комісії, керівники державних підприємств оборонно-промислового комплексу та адміністративних послуг, та інші посадові особи органів державного і місцевого самоврядування, крім виборних посад. Фактично, можемо зробити висновок, що люстрацією охоплювалися усі сфери держави, які найбільше постраждали від намагань узурпації влади: адміністративні, силові та фінансові структури.

Наступною статтею визначаються критерії люстрації, а саме перебування на визначених посадах не менше 1 року в період з 25 лютого 2010 року по 22 лютого 2014 року. Втім, ч. 7 ст. 1 ЗУ було передбачено виняток з загального правила, встановивши, що особи, визнані учасниками бойових дій (антитерористичної операції) проти РФ, не підпадають під люстрацію.

Крім цього, у 2015 році ст. 1 було доповнено ч. 8, якою розширено перелік підстав для уникнення люстрації: заборона зайняття посад не стосується осіб, перебування на посаді яких є необхідним для забезпечення обороноздатності України за умови подання відповідного клопотання, а також особи, щодо яких Міністр оборони або керівник військового формування подав вмотивоване клопотання і Президент його задовольнив.

Стаття 4 регламентує порядок подання заяв особами, перелік яких передбачено у ст. 2 ЗУ, щодо застосування до них люстрації, або ж заяв про незастосування таких заходів з одночасною згодою на проведення щодо них перевірки та оприлюднення відповідної інформації. Неподання такої заяви є підставою для звільнення особи та застосування до неї заборони зайняття посад впродовж відповідного терміну.

Регламентация органів, що уповноважені здійснювати люстрацію та порядок проведення перевірки осіб передбачена статтею 5 ЗУ. Стаття 6 вказує на особливості подання заяв на зайняття посади осіб, що підпали під люстрацію.

Відповідно до статті 7 ЗУ, в Україні діє Єдиний державний реєстр осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади». Відомості до цього реєстру вносяться Міністерством юстиції України, яке і визначається відповідальним органом за проведення перевірок щодо осіб, які підпадають під люстрацію. Заключна ст. 8 ЗУ містить положення щодо здійснення контролю ВРУ за дотримання закону.

Варто розглянути детальніше проблеми, якими супроводжувалося проведення люстрації в Україні. Необхідно вказати на порушення даною люстрацією частини європейських стандартів щодо проведення очищення влади. Про це, зокрема, наголошували Венеціанська комісія та ЄСПЛ у своєму рішенні «Полях та інші проти України». Так, у Проміжному висновку Венеціанської комісії щодо ЗУ «Про очищення влади» вказується: «Ст. 1.2 Закону «Про люстрацію» перераховує загальні принципи, що регулюють процес люстрації: а. верховенство права і законність; б. відкритість, прозорість і громадська доступність; в. презумпція невинуватості, г. індивідуальна відповідальність, д. гарантія права на захист. Цей список принципів, як видається, повністю відповідає європейським рекомендаціям. Проте докладний аналіз закону показує, що закон не відповідає цим керівним принципам» [14, п. 23].

Особливою проблемою українського варіанту люстрації стала відсутність індивідуальної відповідальності зазначених осіб. Зокрема, для притягнення особи для відповідальності в першу чергу має бути врахована її особиста роль та діяльність в межах колишнього антидемократичного режиму, а також її діяльність після його розпаду. «Неіндивідуалізована відповідальність могла б бути застосована лише до певного кола високопосадовців. Участь таких чиновників у антидемократичних діях або інформація про їх участь у корупційних злочинах була презюмована в самому законі, а процедура їх люстрації не потребувала особливих доказів» [15]. Особливої уваги потребував сам факт люстрації осіб, причетних до діяльності колишньої КППС та КДБ, враховуючи період часу, який пройшов з моменту розпаду РСФС та широкий перелік таких осіб.

На колективну відповідальність яскраво вказують прикінцеві і перехідні положення ЗУ «Про очищення влади», за якими усі особи, до яких може бути

застосована заборона щодо зайняття посад, передбачені у ч. 3 ст. 1 ЗУ, мають бути звільнені з посад впродовж 10 днів з дня набрання чинності Закону. Подібне автоматичне покарання є жорстким порушенням базових принципів проведення люстрації.

Крім цього, ЗУ «Про очищення влади» передбачає публікацію інформації про осіб, до яких застосовується люстрація, та надання публічного доступу до цієї інформації. Причому така публікація є автоматичною щодо всіх осіб, які підлягали люстрації, що порушує ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [15].

Подібні недоліки вітчизняного законодавства про люстрацію очікувано призвели до постановленого рішення ЄСПЛ у справі «Полях та інші проти України» від 17 жовтня 2019 року, яке завдяки своєму прецедентному характеру дозволило багатьом особам, які були піддані люстрації (і значна частина з них дійсно заслуговувала на неї) скористатись механізмом перегляду судового рішення та скасування відповідних заборон.

Венеціанська комісія також вказує на необхідності розмежування заходів боротьби з корупцією та люстрацію. На нашу думку, таке зауваження є цілком доречним, адже витікає з самої природи люстрації як очищення влади від осіб, що забезпечували функціонування антидемократичного режиму. І хоча корупція, безумовно, може бути частиною такого режиму, вона є кримінальним правопорушенням і тягне за собою настання кримінальної відповідальності, а, отже, питання корупції мають розглядатися у порядку кримінального провадження. Поєднання елементів люстрації та покарання за корупцію також властиве українському ЗУ «Про очищення влади».

Окремої уваги потребує питання щодо люстрації суддів, яка фактично продовжується й досі (вже майже 10 років). Як вірно зазначає Венеційська Комісія у своєму проміжному висновку, «існує паралелізм між Законом «Про люстрацію» і Законом «Про відновлення довіри до судової системи» стосовно подій на Майдані. Українська влада пояснила, що включення суддів в новому законі було виправдано з двох причин: по-перше, попередній закон виявився неефективним (число заявок, оброблених спеціальною комісією є незначним); по-друге, попередній закон не дозволяє заборонити зайняття державної посади люстрованим суддею. Венеціанська комісія вважає, що якщо попередній закон вважається неефективним, його мають скасувати і замінити новими, більш ефективними положеннями, які, однак, належним чином будуть поважати конституційні норми про незалежність суддів» [14, п. 76]. Абсолютно погоджуємось з подальшими твердженнями Венеційської Комісії що, подібне «перекривання створює проблеми правової визначеності та ставить питання про координацію: якщо суддя вже був предметом процедури відповідно до Закону «Про відновлення довіри до судової системи», він чи вона повинні бути захищені від застосування Закону «Про люстрацію» у відповідності з принципом «ne bis in idem» (не двічі за одне й те ж саме). Якщо жодна процедура ще не була проведена, поки неясно, яка процедура переважає. Люстрація суддів повинна бути врегульована лише одним законом» [14, п. 76]. У 2016 році частково зазначена правова невизначеність була вирішена прийняттям нового Закону України «Про судоустрій та статус суддів», який передбачив нові процедури

кваліфікаційного оцінювання суддів та кандидатів на посаду судді, істотною частиною якого стала перевірка на доброчесність, проте враховуючи прогалини та незавершеність загального процесу люстрації, маємо істотні проблеми у забезпеченні доброчесного суддівського корпусу зараз.

Висновки і пропозиції. Проаналізовані історичні аспекти становлення, світовий та вітчизняний досвід функціонування люстрації дає змогу дійти висновків, що хоча вона в Україні і досягла певних результатів, а нормативна база, на якій ґрунтувались люстраційні процедури, містила окремі правильні зачинання, вона фактично не змогла реалізувати свою основну мету – очищення влади від тих, хто довгий період часу знаходився при владі, керуючись антидемократичними та антиправовими принципами. Однозначно можна стверджувати про чіткий запит суспільства на оновлення політичних еліт та позбавлення від тоталітарного минулого радянського періоду, продемонстрованого українським народом двічі за 10 років: під час Помаранчевої Революції, а потім Революції Гідності. Інститут люстрації визнаний у сучасному світі дієвим засобом захисту демократії, проте український досвід її застосування вкотре засвідчив, що для демократичної держави першочергове значення має не сам результат, а процедурні аспекти, пов'язані із забезпеченням верховенства права та захисту прав людини. Окремі зміни, які були внесені до ЗУ «Про очищення влади», не вирішили всіх означених недоліків, а тому перспективами його подальшого вдосконалення, на наш погляд, мають бути наступні:

- визначення індивідуалізованого підходу до застосування люстрації із забезпеченням презумпції невинуватості та права на захист;
- встановлення обов'язкового судового порядку накладення відповідних заборон і лише після набрання юридичної сили рішенням суду – включення особи до Реєстру осіб щодо яких застосовано люстрацію;
- чітка правова регламентація щодо люстрації суддів у напрямку виключення цієї категорії осіб з переліку, передбаченого ЗУ «Про очищення влади» та розповсюдженням на них положень ЗУ «Про судоустрій та статус суддів», яким передбачено низку самостійних перевірок та процедур, направлених на встановлення відповідності судді/кандидата на посаду судді критеріям компетентності та доброчесності.

Список використаної літератури

1. Ковальчук В., Пивовар М. Люстрація як механізм захисту основ демократії та прав людини в Україні. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Сер. : Юридичні науки : зб. наук. праць. Львів : Вид-во Львівської політехніки, 2017. № 865. С. 550-556. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2018/jun/13474/85.pdf>
2. Хлабистова К. В. Еволюція поняття люстрації з часів античності до XX ст. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2016. № 2 (99). С. 316-327. URL: [Scientific Journal of the National Academy of Internal Affairs Vol. 21, No. 2_ -316-327.pdf](https://www.nai.gov.ua/ua/Scientific%20Journal%20of%20the%20National%20Academy%20of%20Internal%20Affairs%20Vol.%2021,%20No.%202_316-327.pdf)
3. Степаненко О. Г. Політична люстрація: теоретичні засади поняття. Наукові праці. Політологія. 2014. Випуск 224. Том 236. С. 17-20. URL: [27721-Текст статті-49999-2-10-20141007.pdf](https://www.researcher.life/document/stepanenko-olga-g-politichna-lyustratsiya-teoretichni-zasady-ponyattya/27721)
4. Санья Ромайке. Спеціальна доповідь No.2 Правосуддя перехідного періоду в Німеччині після 1945 та 1990 років. Міжнародна академія нюрнберзьких принципів, 2016. URL: [TJ_in_Germany-UKR-FINAL.pdf](https://www.nurembergacademy.org/) (nurembergacademy.org)

5. Мінєнкова Н. Люстрація в Польщі та Чехії: розбіжність типів, чинників та наслідків. *Studia Politologica Ucraino-Polona*. 2014. Т. 4. С. 153-157. URL: 167568-Текст статті-368916-1-10-20190518.pdf
6. Шишкіна Е. В. Люстрація і права людини. Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки. 2017. Том 200. С. 21-27. URL: content (ukma.edu.ua)
7. Степаненко О. Г. Люстрація в політичному просторі України. Актуальні проблеми політики. 2017. Вип. 59. С. 198-205. URL: Степаненко О. Г. Люстрація в політичному просторі України.pdf (onua.edu.ua)
8. Shliakhtun P., Malkina G. The politics of lustration in Ukraine and Poland (comparative study). *Scientific journal of polonia university*. 2020. № 40 (3). С. 231-240. URL: 2c201216a501d8291fafdd643536e0bc3e2e.pdf (semantic scholar.org)
9. Давід Р. Люстрація в Україні та європейські стандарти: формування демократії, спроможної себе захистити. 24 лютого 2015 р. URL: FAIR_Report_Roman_David_Lust_and_Demos_2015_UKR.pdf (newjustice.org.ua)
10. Про заходи щодо ліквідації спадщини колишніх комуністичних тоталітарних систем: Резолюція Парламентської асамблеї РЄ № 1096 від 27 червня 1996 року. URL: Резолюція ПАРЄ 1096 (1996).doc (live.com)
11. Амністія та люстрація: механізми перехідного правосуддя для майбутнього України. Огляд міжнародної практики та національного законодавства: наук.-практ. вид. / Маргиненко О. А., Семьоркіна О. М. Київ, 2020. 84 с. URL: amnesty2020.pdf
12. Балабан Р. Люстрація по-українськи. Політологічний аспект: виклики і перспективи. Наукові записки. 2018. 2 (82). С. 117-138. URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/balaban_liustratsiia.pdf
13. Про очищення влади: Закон України від 16 вересня 2014 року. URL: Про очищення влади | від 16.09.2014 № 1682-VII (rada.gov.ua) (дата звернення: 10.11.2023).
14. Проміжний висновок щодо Закону «Про очищення влади» (Закон «Про люстрацію») в Україні: Схвалений Венеціанською Комісією на її 101-й Пленарній сесії (Венеція, 12-13 грудня 2014 року). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)044-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)044-ukr)
15. Ковальський В. Люстрація і політичне переслідування – суть різні речі. Юридичний вісник України: Щотижнева загальнонаціональна правова газета. ON-LINE ВЕРСІЯ (дата звернення: 12.11.2023). URL: <https://lexinform.com.ua/v-ukraini/lyustratsiya-i-politychne-peresliduvannya-sut-rizni-rechi/>

References

1. Koval'chuk V., Pivovar M. (2017). Lustration as a mechanism for protecting the foundations of democracy and human rights in Ukraine. *Visnik Nacional'nogo universitetu «L'viv's'ka politekhnika»*. Ser.: *Yuridichni nauki* : zb. nauk. prac'. L'viv: Vid-vo L'viv's'koi politekhniki, 865, P. 550-556. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2018/jun/13474/85.pdf> [in Ukrainian].
2. Hlabistova K. V. (2016). The evolution of the concept of lustration from antiquity to the 20th century. *Naukovij visnik Nacional'noi akademii vnutrishnih sprav*, 2 (99), P. 316-327. URL: Scientific Journal of the National Academy of Internal Affairs Vol. 21, No. 2_-316-327.pdf [in Ukrainian].
3. Stepanenko O. G. (2014). Political lustration: theoretical foundations of the concept. *Naukovi praci. Politologiy*, 236, Vol. 224, P. 17-20. URL: 27721-Текст статті-49999-2-10-20141007.pdf [in Ukrainian].
4. Sanya Romaike (2016). Special Report No. 2 Transitional Justice in Germany after 1945 and 1990. Internationale Akademie Nürnberg Prinzpien. URL: TJ_in_Germany-UKR-FINAL.pdf (nurembergacademy.org) [in Ukrainian].
5. Minenkova N. (2014). Lustration in Poland and the Czech Republic: differences in types, factors and consequences. *Studia Politologica Ucraino-Polona*, Vol. 4, P. 153-157. URL: 167568-Текст статті-368916-1-10-20190518.pdf [in Ukrainian].
6. Shishkina E. V. (2017). Lustration and human rights. *Naukovi zapiski NaUKMA. Yuridichni nauki*, 200, P. 21-27. URL: content (ukma.edu.ua) [in Ukrainian].
7. Stepanenko O. G. (2017). Lustration in the political space of Ukraine. *Aktual'ni problemi politiki*, Vol 59, P. 198-205. URL: Stepanenko O. G. Lustration in the political space of

- Ukraine.pdf (onua.edu.ua) [in Ukrainian].
8. Shliakhtun P., Malkina G. (2020). The politics of lustration in Ukraine and Poland (comparative study). *Scientific journal of polonia university*, 40 (3). P. 231-240. URL: [2c201216a501d8291fafdd643536e0bc3e2e.pdf](https://doi.org/10.2478/2c201216a501d8291fafdd643536e0bc3e2e) (semantic scholar.org)
 9. David R. (2015). Lustration in Ukraine and European standards: the formation of a democracy capable of defending itself. URL: [FAIR_Report_Roman_David_Lust_and_Democr_2015_UKR.pdf](https://www.newjustice.org.uk/FAIR_Report_Roman_David_Lust_and_Democr_2015_UKR.pdf) (newjustice.org.ua) [in Ukrainian].
 10. Resolution of the Parliamentary Assembly of the Republic of Europe No. 1096, 1996, June 27 «On measures to eliminate the legacy of the former communist totalitarian systems». URL: [Resolution PARE 1096 \(1996\).doc](https://www.assembly.europa.eu/en/press-attachments/1096) (live.com)
 11. Martinenko O. A., Sem'orkina O. M. (Eds.). (2020). Amnesty and lustration: mechanisms of transitional justice for the future of Ukraine. Review of international practice and national legislation: science and practice. kind. URL: [amnesty2020.pdf](https://www.amnesty2020.org/ukraine) [in Ukrainian].
 12. Balaban R. (2018). Lustration in Ukrainian. Political science aspect: challenges and prospects. *Naukovi zapiski*, 2 (82), 117-138. URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/balaban_liustratsiia.pdf [in Ukrainian].
 13. Law of Ukraine on Purification of Power (2014 September 16). URL: [On Purification of Power | 16.09.2014 № 1682-VII](https://www.rada.gov.ua) (rada.gov.ua) (access date: 10.11.2023) [in Ukrainian].
 14. Interim opinion on the law on government cleansing (lustration law) of Ukraine adopted by the Venice Commission at its 101st Plenary Session (Venice, 2014 December 12-13). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)044-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)044-e)
 15. Koval's'kij V. Lustration and political persecution are two different things. *Yuridichnij visnik Ukraynu*: Shchotizhneva zagal'nonacional'na pravova gazeta. ON-LINE (access date: 12.11.2023). URL: <https://lexinform.com.ua/v-ukraini/lyustratsiya-i-politychne-peresliduvannya-sut-rizni-rechi/> [in Ukrainian].

Стаття надійшла 12.11.2023 р.

A. V. Levenets, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor
 Odesa I. I. Mechnikov National University
 the Department of Constitutional Law and Justice
 Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odesa, 65058, Ukraine
 e-mail: angel1lev@onu.edu.ua
 ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1941-513X>

D. A. Postna, Student
 Odesa I. I. Mechnikov National University
 Economics and Law Faculty
 the Department of Constitutional Law and Justice
 Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odesa, 65058, Ukraine
 e-mail: dariia.postna@onu.edu.ua

THE CONCEPT OF LUSTRAATION AND THE PECULIARITIES OF ITS APPLICATION IN UKRAINE

Summary

The article examines the essence of lustration as a political and legal mechanism for the protection of democracy. It was revealed that this phenomenon has been known to world history since ancient times, but it received a modern meaning after the Second World War, when a number of European countries were in a state of overcoming the consequences of anti-democratic fascist and Nazi regimes. The complex political and legal nature of the concept of «lustration» is revealed, which is manifested in the need to find a balance between the protec-

tion of the principles of young democracy and the protection of human rights. The world experience of conducting lustration and the most frequent mistakes made by states in this aspect are analyzed. International bodies and organizations, such as the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) and the European Court of Human Rights, play an important role in the mechanism of determining the criteria and principles of lustration. It is the established practice of these institutions that allows us to conclude that lustration in itself is not a violation of human rights, but acts as an effective mechanism for cleansing power from representatives of past anti-democratic regimes.

Historical experience shows that only those states that passed through lustration and decommunization mechanisms got a chance to build truly democratic right-wing regimes. Ukraine, on the contrary, is a vivid example of a state that did not carry out appropriate procedures immediately after the overthrow of the communist regime, therefore, after almost several dozen years, it faced the same problems in a significantly larger volume. Also, the domestic experience of conducting lustration proved how ineffective the relevant mechanisms can be when the legislator does not take into account international standards in this field and the hastily adopted legislation contains a number of shortcomings, which include: lack of an individualized approach to responsibility, too wide a list of persons to whom it was distributed Law of Ukraine «On Purification of Power», lack of effective protection mechanisms, etc. As a result, such deficiencies in the legislation led to the recognition of unlawful state interference in the rights of persons to whom lustration was applied and the nullification of relevant efforts.

Keywords: lustration, purification of power, human rights, integrity, democracy, European Court of Human Rights, rule of law.