

DOI 10.31558/2519-2949.2018.2.2

УДК 321.7:342.5:343.35(477)

**Бондаренко С.В., Зайченко І.А., Нагорняк Т.Л., Пачос Ю.В., Польовий М.А.,
Донецький національний університет імені Василя Стуса**

ЛЮСТРАЦІЯ В УКРАЇНІ ЯК ЗАСІБ ЛЕГІТИМАЦІЇ НОВОГО ПОЛІТИЧНОГО РЕЖИМУ

Статтю присвячено аналізу процесу люстрації в Україні 2014-2018 рр. з точки зору вирішення цим процесом певних інструментальних завдань. Проаналізовано приклади успішних процесів люстрації в Польщі та Чехії. Визначено головні інтенції нових політичних сил, які прийшли до влади після Революції Гідності, у запровадженні та формуванні особливостей механізму люстрації через Закон України «Про очищення влади». Автори намагались показати, що люстраційні процеси в Україні за сучасних умов набувають рис виключно засобу легітимації «нового політичного режиму», що створює певну показовість та ілюзорність очищення влади. Визначено, що процес люстрації в Україні визначається наступними чинниками: – застосування заходів по очищенню влади здійснюється з позиції презумпції винуватості, причому винуватості за діяльність «злочинної влади В. Януковича»; – люстрація здійснюється не на основі принципу індивідуальної відповідальності; – в Україні відсутній єдиний незалежний люстраційний орган та чіткі часові обмеження щодо проведення люстрації; – громадяни України не цікавляться перебігом люстрації, не володіють інформацією про кількість люстрованих, не мають доступу до інформації про результати перевірок публічних осіб, і взагалі не усвідомлюють актуальність люстрації через більше ніж 20 років після проголошення незалежності. Зроблено припущення про те, що прийняття Закону України «Про очищення влади» в існуючому вигляді є своєрідним продовженням хибної традиції укладання неформальних угод елітами як засобу збереження монополії на публічну владу та відповідну ренту в зовні демократичних рамках. Авторами проаналізовано політико-правові колізії, які виникають за спроб застосування Закону України «Про очищення влади» до певних категорій чиновників, адже характер завдань, які виконують деякі політичні інститути чи органи влади, майже унеможлиблює застосування до їх співробітників або членів цього Закону. Автори спробували продемонструвати складність застосування Закону «Про очищення влади» на прикладі членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Ключові слова: люстрація, застосування Закону «Про очищення влади», легітимація режиму в Україні

Люстрація чиновників в Україні після 2014 р. стала невід'ємною частиною внутрішньополітичного дискурсу в країні, що зробило її проведення предметом політичних маніпуляцій і технологій на користь нового політичного режиму та/або прихованої політичної влади.

Дана наукова розвідка є спробою колективу авторів обґрунтувати припущення, що люстрація в Україні є засобом легітимації «нового політичного режиму», а чинне люстраційне законодавство має певні прогалини, які роблять практично неможливим застосування Закону України «Про очищення влади» до певних категорій посадовців, зокрема членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (далі – ВККСУ).

Україна – не перша країна Східної Європи, перед якою, після тривалого періоду перебування державних інститутів в межах тоталітарної системи, постала необхідність знищення радянсько-комуністичних рудиментів у процесі змістовних демократичних перетворень. Люстрація як інститут перехідної справедливості [13] була успішно здійснена в країнах постсоціалістичного табору, вважається, що найбільш успішно – в країнах Вишеградської групи. Та варто зауважити про існування двох концептуально протилежних підходів до визначення змісту люстрації. Перший, традиційний, трактує її як усунення від політичного життя певних індивідів або юридичне покарання за дії, вчинені цими індивідами під час попереднього режиму [14]. Зокрема, такої думки дотримуються як українські науковці (В. Андрієвський [5]), так і європейські (С. Корштед [8]). Прихильники другого підходу, наприклад, правознавець С. Шевчук, визначають люстрацію

як встановлення справедливості через інформаційну відкритість, оприлюднення відомостей про злочинні дії конкретної особи за попереднього режиму [14].

Проводячи паралелі, зауважимо, що у країнах постсоціалістичного табору люстрація була пов'язана із «комуністичним минулим», за якого всім особам, що працювали на режим та вчиняли злочинні, з точки зору нової влади, дії, заборонялось обіймати посади в органах державної влади, освітніх та наукових установах тощо:

– наприклад, у Польщі законодавство щодо проведення люстрації сформувалось лише у 2006 – 2007 рр. та має на меті перевірку всіх осіб, які вступають на державну службу, на предмет причетності їх до колишнього комуністичного режиму. Однак, концептуальне осмислення самого процесу очищення влади розпочалося ще в 1997 р., коли було створено спеціальну інституцію, відповідальну за процес люстрації. Процес люстрації у Польщі – це не суто люстрація, але й оприлюднення даних про минуле людей, які стають публічними [11].

– у Чехії люстраційний процес також пов'язаний із декомунізацією: під час проведення люстрації протягом 1991 – 2000 рр. був опублікований список 140 тисяч осіб, які впродовж 1948 – 1989 років співпрацювали з комуністичним режимом [9]. Для них на п'ять років встановлювались обмеження щодо перебування на посадах в органах державної влади. До речі, чеський досвід люстрації вважається найбільш успішним і завершеним.

На відміну від згаданих країн, які є успішними кейсами проведення люстрації, в Україні проблема очищення влади була актуалізована державною владою у відповідь на міцний суспільний запит в 2014 р. – після Революції Гідності, втечі президента В. Януковича (2010 – 2014 рр.) та приходу до влади нових політичних сил. Це тільки підтверджує нашу тезу про використання люстрації задля легітимації нового політичного режиму в Україні та покарання причетних до узурпації влади В. Януковичем.

З моменту набуття чинності Закону України «Про очищення влади» – 16 жовтня 2014 р. – і станом на 25 лютого 2018 р., відповідно відомостей у «Єдиному державному реєстрі осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади», люстрації піддано всього 922 особи [2]. Серед них – політичні фігури, щодо дій яких був широкий резонанс у ЗМІ, тому в очах суспільства не люструвати їх означало би повну бездіяльність нової влади в контексті власної легітимації.

Враховуючи загальну кількість державних службовців (без урахування прокурорів (15,5 тис. осіб), міліції (350 тис. осіб), співробітників СБУ (близько 25 тис. осіб) та військових (станом на 31 грудня 2013 р. – 433 тис. осіб) темпи люстрації мають досить демонстративний та декоративний характер. Адже за таких умов виходить, що люстровано лише кожного 800-го з тих чиновників, міліціонерів та співробітників СБУ, які обіймали ці посади у період з 25 лютого 2010 по 22 лютого 2014 рр. А це у свою чергу приводить до висновку, що, згідно з поточними результатами люстрації, понад 99% чиновників, що працювали за часів президентства В. Януковича, не сприяли узурпації влади та не співпрацювали в часи СРСР з КДБ. Отже, поки що учасниками узурпації влади за часів В. Януковича та інколи співробітниками КДБ в Україні вважається за законом лише 922 особи. У зв'язку з цим згадується крилатий вислів щодо того, що в перемоги багато батьків, а поразка (в даному випадку – режиму В. Януковича) завжди залишається сиротою...

На нашу думку, таким кількісно-якісним результатам майже чотирирічної люстрації в Україні сприяють декілька факторів:

- застосування заходів по очищенню влади здійснюється з позиції презумпції винуватості, причому винуватості за діяльність «злочинної влади В. Януковича»;
- люстрація здійснюється не на основі принципу індивідуальної відповідальності;
- в Україні відсутній єдиний незалежний люстраційний орган та чіткі часові обмеження щодо проведення люстрації;
- громадяни України не цікавляться перебігом люстрації, не володіють інформацією про кількість люстрованих, не мають доступу до інформації про результати перевірок публічних осіб, і взагалі не усвідомлюють актуальність люстрації через більше ніж 20 років після проголошення незалежності.

На користь нашого припущення, що в Україні за сучасних умов люстрація стала засобом легітимації «нового політичного режиму» в 2014 – 2016 рр., свідчать публічні заяви найвищого керівництва, зокрема Президента П. Порошенка та Генерального прокурора України Ю. Луценка.

Одразу після свого обрання Президентом П. Порошенко заявив про те, що саме вибори – найкращий спосіб люстрації, а очищення влади має початися з найвищого законодавчого органу

влади [4]. Саме склад тодішньої Верховної Ради приймав закони, що сприяли узурпації влади В. Януковичем (зокрема, так звані «диктаторські закони» від 16 січня 2014 р.). Люстрація через парламентські вибори та створення пропрезидентської коаліції у 2014 р. стала засобом легітимації влади П. Порошенка. Слід зазначити, що власне вибори або навіть позачергові вибори не є та, за звичайних умов, не можуть бути механізмом люстрації, тому маємо констатувати, що в даному випадку використання представниками влади люстраційної риторики відносно парламентських виборів 2014 р. було некоректним та таким, що псувало публічний дискурс щодо люстрації. Проходження до Верховної Ради багатьох осіб з числа тих, хто, щонайменше, голосував за «диктаторські закони» 16 січня 2014 року, дозволяє констатувати як очевидну імітативність та недієвість подібної «люстрації», так і певні іміджеві втрати нової влади в очах суспільства, оскільки вона не спромоглась завадити проходженню таких осіб до парламенту.

У 2016 р. Президент П. Порошенко та генеральний прокурор України Ю. Луценко синхронно заявляли про необхідність очищення суддівського та прокурорського корпусів. Зокрема, П. Порошенко говорив про те, що «... для того, щоб суди випалювали корупцію розпеченим залізом, вони самі мають очиститися від корупціонерів» [1], а Ю. Луценко переконував громадськість у тому, що закон про люстрацію «подобається він чи ні, але він один для всіх. Починати доведеться з прокурорів по цьому закону» [6].

Однак, чи відповідають заяви високопосадовців, які по суті є гарантами люстрації, дійсності, ще питання. Аналізуючи відкриті дані ресурсу dostup.pravda.com.ua, маємо можливість оцінити масштаби імітації діяльності по очищенню влади. Наприклад, згідно із відповіддю СБУ на запит вищезазначеного ресурсу, станом на 13 вересня 2016 р. СБУ отримала для перевірки запити на 157 тис. осіб, та надала 156,8 тис. відповідей (!) [12]. Ці запити стосувалися досить вузького питання: чи не були особи, які перевірялися, «штатними працівниками чи негласними агентами в КДБ СРСР, КДБ УРСР, КДБ інших союзних республік колишнього СРСР, Головному розвідувальному управлінні Міністерства оборони СРСР, закінчили вищі навчальні заклади КДБ СРСР (крім технічних спеціальностей)». Звернемо увагу: у запитах, на які відповідала СБУ, не йшлося ані про участь у діях з узурпації влади минулим режимом, ані про решту можливих засад для люстрації типу підризу національної безпеки держави – лише про зв'язок з КДБ часів СРСР. Принагідно зауважимо, що у сусідній Польщі з 2007 р. люстровано всього 30 тис. осіб, і Р. Лескевич, директор архіву Інституту національної пам'яті Польщі – установи, відповідальної за люстрацію у країні, – припустив, що такими темпами люстрація завершиться в Польщі тільки через 10 років (нагадаємо, перевірки тут підлягають 22 категорії осіб) [11].

Такі швидкі темпи перевірок та проведення люстрації в Україні можуть свідчити про поверхневність процесу та імітацію діяльності з очищення влади. Пік активності теми «люстрації» та «очищення влади» припадає саме на 2015 – 2016 рр. На нашу думку, ця активність обумовлена симуляцією задоволення попиту громадян України на системні зміни через люстрацію «замараних» чиновників, тиск західних партнерів та виконання передвиборчих обіцянок. Протягом 2017 – 2018 рр. акценти у публічних виступах та заявах Президента України зміщуються з теми люстрації взагалі до очищення саме суддівського корпусу та реформування судової влади [10].

На наш погляд, це може свідчити лише про те, що люстрацію навіть у її недосконалій формі, поступово намагаються звести нанівець. Що, власне, цілком підтверджує нашу гіпотезу про інструментальність люстрації як засобу легітимації нового режиму.

Однак тут постає питання, чи до всіх категорій чиновників та суддів є можливим застосування Закону України «Про очищення влади». До прикладу, члени Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (далі – ВККСУ) долучені до переліку посад, щодо яких «здійснюються заходи з очищення влади (ст. 2 Закону України «Про очищення влади»)» [3]. Однак характер завдань, які виконує ВККСУ, майже унеможливує застосування до її членів цього Закону.

Згідно діючого на 2013 – 2014 рр. Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (він визначав коло обов'язків ВККСУ), основними завданнями ВККСУ були (і, власне, є й досі за новим Законом): проведення конкурсів на заміщення посад суддів та, відповідно, проведення кваліфікаційних випробувань для кандидатів на посади суддів. Тобто ВККСУ виконує суто технічну роботу від моменту оголошення конкурсу до передачі відповідних списків відібраних кандидатів у судді до Вищої ради юстиції (тепер – правосуддя), аби та, в свою чергу, готувала подання Президентіві про призначення суддів. Відповідно, спроба звинувачення ВККСУ у забезпеченні або сприянні узурпації влади не має сенсу через наведену вище тезу про технічну складову її роботи.

Оскільки проведення конкурсів на посаду суддів – досить тривала та формалізована процедура, то складно змодельовати ситуацію, коли члени ВККСУ під час виконання цієї процедури «своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю здійснювали заходи (та/або сприяли їх здійсненню), спрямовані на узурпацію влади Президентом України Віктором Януковичем, підлив основ національної безпеки і оборони України або протиправне порушення прав і свобод людини» (ст. 2 Закону «Про очищення влади») [3].

Подібну ситуацію можна було б припустити, якщо, приміром, викрити змову членів ВККСУ щодо фальсифікації результатів кваліфікаційних випробувань з метою проведення на посаду судді особи, яка потім на цій посаді буде здійснювати дії задля узурпації влади Президентом В. Януковичем. Проте проблема полягає не лише у складності такого викриття. Додається також аспект багатоступеневої перевірки, яку здійснювали щодо кандидата у судді інші уповноважені органи. Відповідно, треба доводити також змову чи злагожені дії ВККСУ із цими органами (нагляд за процедурою здійснювала саме Вища рада юстиції (ст.66. п.14)). Насамкінець, чи не головною проблемою проведення люстрації багатьох посадових осіб є необхідність доведення у суді того, що їх дії сприяли узурпації влади В. Януковичем, і в цьому випадку можна говорити про «корпоративну підтримку» потенційних підозрюваних членів ВККСУ в суді.

На нашу думку, єдиним (хоча й досить примарним) шансом для застосування Закону «Про очищення влади» до ВККСУ може бути ситуація, коли щодо певного судді судом було прийнято обвинувальний вирок відносно його участі в узурпації влади В. Януковичем, і якщо цей суддя проходив процедуру призначення на посаду (через ВККСУ) у період президентства В. Януковича. Але і тут виникає проблема: як виокремити відповідальність конкретного члена ВККСУ. Отже, враховуючи, що люстрація здійснюється не на основі принципу індивідуальної відповідальності, найбільше, про що тут може йти мова, – це відповідальність всієї ВККСУ. А якщо врахувати, що між ВККСУ та моментом призначенням окремої особи на посаду судді є дві ланки – Вища рада юстиції та власне Президент, – вірогідність застосування люстрації наближається до нуля.

Не слід скидати з рахунку також й інший аспект люстрації в Україні: в дусі підтримки традиції неформальних угод, добре описаних Ю.Мацієвським як механізму, що визначає весь політичний режим у посткомуністичній Україні [7] ризикуємо припустити, що описана непевність критеріїв люстрації та можливість дискреційності при їх застосуванні дозволяють новій владі використовувати ще одну своєрідну неформальну угоду з чиновницьким апаратом: ми не чіпаємо вас за ознаками люстрації, а ви демонструєте лояльність. Отже, сформовано досить дієвий механізм отримання лояльності бюрократичної еліти в обмін на спущене на гальмах люстраційне переслідування.

Отже, люстрація в Україні після 2014 р. стала одним із основних засобів легітимації «нового політичного режиму». Однак, використання люстрації таким чином владними політичними інститутами ускладнюється низкою об'єктивних чинників: втратою легітимності державними політичними інститутами та органами, що провадять люстрацію; втратою інтересу до перебігу процесу люстрації громадянами України; поверхневості та декоративності процесу люстрації з позицій «презумпції винуватості» усіх, хто працював за президентства В. Януковича, реальне унеможливлення застосування Закону «Про очищення влади» до окремих категорій чиновників.

Бібліографічний список:

1. Аби суди випалювали корупцію розпеченим залізом, вони самі мають очиститися від корупціонерів – Президент на засіданні Нацради з питань антикорупційної політики [Електронний ресурс] // Президент України. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/abi-sudi-vipalyuvali-korupciyu-rozpechenim-zalizom-voni-sami-37339> (9 червня 2016 року – 19:28).
2. Єдиний державний реєстр осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://lustration.minjust.gov.ua/register>.
3. Закон України «Про очищення влади» 14.09.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1682-18>.
4. Звернення Президента України щодо дострокових парламентських виборів 26 жовтня [Електронний ресурс] // Президент України. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/zvernennya-prezidenta-ukrayini-shodo-dostrokovih-parlamentsk-33549> (25 серпня 2014 року – 21:55).
5. Лавриненко І. Якщо неправильно проводити люстрацію, вона переростає в репресії [Електронний ресурс] / І. Лавриненко. – Режим доступу: <http://www.judges.org.ua/dig4694.htm>.
6. Луценко про люстрацію і зарплати для прокурорів: повний текст виступу в ГПУ [Електронний ресурс] // 24Канал. – Режим доступу: https://24tv.ua/lutsenko_pro_lyustratsiyu_i_zarplati_dlya_prokuroriv_povniy_tekst_vistupu_v_gpu_n685570 (13 травня 2016 року).

7. Мацієвський Ю. В. У пастці гібридності: зигзаги трансформацій політичного режиму в Україні (1991-2014) : монографія / Ю. В. Мацієвський. – Чернівці : Книги – ХХІ, 2016. – 552 с.
8. Овчаренко О. Люстрація в органах кримінальної юстиції: міжнародні стандарти та вітчизняний досвід. Питання боротьби зі злочинністю. 2014. Вип. 28. С. 145-158 С. 148.
9. Пеленська О. Люстрація: чеський досвід для України? / О. Пеленська [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.radiosvoboda.org/a/26629327.html>.
10. Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році» [Електронний ресурс] // Президент України. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/poslannya-prezidenta-ukrayini-do-verhovnoyi-radi-ukrayini-pr-43086> (7 вересня 2017 року – 12:38).
11. Ремовська О. Люстрація у Польщі завершиться десь через 10 років – Лескевич / О. Ремовська [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.radiosvoboda.org/a/26728088.html>.
12. СБУ отримало 157 тисяч запитів на перевірку по закону про люстрацію [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://dostup.pravda.com.ua/news/publications/sbu-otrymalo-157-tysiach-zapytiv-na-perevirku-ro-zakonu-pro-liustratsiiu>.
13. Турчин Я. Люстрація як засіб демократизації політичної системи України / Я. Турчин [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lib.lp.edu.ua/handle/ntb/29698>.
14. Шевчук С. Люстрація як ретроактивна справедливість: європейські стандарти захисту прав людини при переході до демократичного правління / С. Шевчук // Юридичний журнал. – 2006. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2140>.

Bondarenko S.V., Zaychenko I.A., Nagornyak T.L., Pachos Iu.V., Polovoy M.A. Lustration in Ukraine as a Means of Legitimation of a New Political Regime

The article is devoted to the analysis of the lustration process in Ukraine in 2014-2018 from the point of view of solving certain instrumental tasks by this process. Examples of successful lustration processes in Poland and the Czech Republic are analyzed. Authors determined the main intentions of the new political forces, that got the power after the Revolution of Dignity in the introduction and formation of the features of the lustration mechanism by the Law of Ukraine "On the purification of power". The authors tried to show that the lustration processes in Ukraine in the present conditions have the features of the only means of legitimizing the "new political regime", which creates a certain manifestation and some illusion of the purge of power. It is determined that the process of lustration in Ukraine is defined by the following factors: – the application of measures for the purge of power is carried out from the standpoint of the presumption of guilt, and the for guilt the activities of "criminal authority of Viktor Yanukovich"; – lustration is not carried out on the basis of the principle of individual responsibility; – in Ukraine there is no single independent lustration agency and clear time limits for lustration; – Ukrainian citizens are not interested in the process of lustration, don't have information about the number of lusters, have no access to information about the results of inspections of public figures, and generally do not realize the relevance of lustration more than 20 years after the proclamation of independence. It is suggested that the Law of Ukraine "On the purification of power" in its current form is a kind of continuation of the false tradition of concluding informal agreements with the elites as a means of preserving the monopoly of public authority and the corresponding rent in visually democratic framework. The authors have analyzed the political-legal conflicts that arise from attempts to apply the Law of Ukraine "On the purification of power" to certain categories of officials, since the nature of the tasks performed by some political institutions or authorities makes it almost impossible to apply to their employees or members of this Law. The authors have attempted to demonstrate the complexity of the application of the Law "On the purification of power" on the example of members of the High Qualifications Commission of Judges of Ukraine.

Key words: *lustration, application of the Law of Ukraine "On purification of power", legitimization of the regime in Ukraine*