

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.70.5>
УДК 340.12.342.7.001.36

ПРАВОВИЙ ЗАХИСТ ДЕМОКРАТІЇ В ЧЕСЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ: ФУНКЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ

Копча В.В.,

*доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри кримінального права та процесу
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
ORCID :0000 0001 9888 1464*

Копча В. В. Правовий захист демократії в Чеській Республіці: функції конституційної юриспруденції.

Стаття присвячена дослідженню механізму проведення люстрації в Чеській Республіці. З цією метою проаналізовано відповідне законодавство, яким було встановлено обмеження у доступі до посад для деяких категорій осіб у зв'язку їх поведінкою під час тоталітарного режиму.

Особливу увагу було приділено аналізу рішення Конституційного суду Чеської Республіки, яким було вирішено питання про конституційність законів про люстрацію. Підкреслено, що Конституційний суд визнав природу люстрації як вилучення громадян із можливості доступу до посад в органах державної влади, яке здійснюється безпосередньо на підставі формальних, категоріальних ознак, а не шляхом індивідуального засудження осіб, за критеріями встановленими законом, виходячи з обов'язку поважати демократичні принципи. Кожна держава вправі визначати умови доступу до участі в управлінні і однією з таких умов є лояльність до демократії. При цьому жодна особа не обмежується у доступі до політичної функції (депутати, сенатори). У люстраційних законах не йдеться про встановлення вини і покарання. Натомість здійснення люстраційних процедур піддане судовому контролю. Нове покоління політиків і державних службовців (з відносно молодим середнім віком) не знало досвіду роботи в попередній системі, керувалось іншими цінностями і це не могло не вплинути на інтенсивність реформи. Політична еліта сконсолідувалася навколо пріоритетів державної політики, в основі яких - європейські цінності.

Зроблено висновок, що застосування люстраційного законодавства в Чеській Республіці вчинило незаперечний вплив на напрями, послідовність і темпи системних реформ. Крім того, люстраційним законодавством було вирішено ще одну проблему – захист прав осіб, яких воно стосується. Ці особи були захищені від протиправного використання архівних матеріалів щодо них.

Ключові слова: люстрація, Чеська Республіка, демократія, права людини, конституційний суд.

Kopča V. V. Legal protection of democracy in the Czech Republic: functions constitutional jurisprudence.

The article is devoted to the study of the mechanism of lustration in the Czech Republic. To this end, the relevant legislation was analyzed, which imposed restrictions on access to positions for certain categories of persons due to their behavior during the totalitarian regime.

Particular attention was paid to the analysis of the decision of the Constitutional Court of the Czech Republic, which resolved the issue of constitutionality of lustration laws. It was emphasized that the Constitutional Court recognized the nature of lustration as the exclusion of citizens from access to public office, which is carried out directly on the basis of formal, categorical criteria, and not by individual conviction of persons according to the criteria established by law. principles. Each state has the right to determine the conditions of access to participation in governance, and one such condition is loyalty to democracy. At the same time, no person is restricted in access to a political function (deputies, senators). Lustration laws do not establish guilt and punishment. Instead, the implementation of lustration procedures is subject to judicial review. The new generation of politicians and civil servants (with a relatively young middle age) did not know the experience

of the previous system, were guided by other values and this could not but affect the intensity of the reform. The political elite has consolidated around public policy priorities based on European values. In addition, lustration legislation has solved another problem - the protection of the rights of those concerned.

It is concluded that the application of lustration legislation in the Czech Republic has had an undeniable impact on the direction, sequence and pace of systemic reforms. In addition, lustration legislation has solved another problem - the protection of the rights of those concerned. These individuals were protected from the misuse of archival material against them.

Key words: lustration, Czech Republic, democracy, human rights, constitutional

Постановка проблем. Захист конституційної демократії виступає однією з ключових проблем розвитку держави, заснованої на верховенстві права. Чеська Республіка, яка постала як незалежна держава в 1993 р., продемонструвала зразки державної політики в сфері усунення спадщини комуністичного тоталітарного режиму. Для України, яка розпочала відповідну практику в 2014 році цей досвід є вкрай актуальним.

Правова і політична наука в останні роки звертають увагу на різні аспекти люстрації як феномену. Так, зокрема, Р.В. Костишиним досліджувалися питання конституційних аспектів люстрації [1], О.М.Овчаренко - питання люстрації в органах кримінальної юрисдикції [2], О.Г.Степаненко - питання теоретичного аспекту політичної люстрації [3], Н. Міненковою - механізми люстрації в Польщі та Чехії [4].

Ретельністю відзначається дослідження, проведене Науково-аналітичним відділом Управління правової експертизи Секретаріату Конституційного Суду України в 2015 році [Див.: 5; 6].

З урахуванням наведеного **основною метою** цієї статті є зосередження уваги на дослідженні законодавчого регулювання люстрації та вирішення відповідних проблем конституційності в Чеській Республіці.

Варто погодитися з тим, що люстраційна практика у Чеській Республіці була направлена на захист, перш за все, нової держави від зловживань авторитарного минулого (перспективний тип). Чехія - одна з небагатьох країн посткомунізму, де ця практика мала завершений характер у правовому аспекті. Революційний характер змін обумовив достатньо швидке прийняття законів про люстрацію: під тиском суспільства нові еліти вимушені були піти на непопулярні зміни, всупереч домовленостям та особистим упередженням [7, с.226].

Виклад основного матеріалу. Механізми «очищення» публічної влади в Чехословаччині були застосовані ще в перші місяці після «оксамитової революції», коли на основі конституційних законів було проведено оптацію (включення без обрання) членів опозиційних партій («Громадянського форуму» та «Громадськості проти насилля») до федерального парламенту та законодавчих органів республік. Такі заходи були вчинені ще до проведення перших вільних виборів влітку 1990 року.

Після початку реформ в Чехословаччині, з урахуванням природи і місця силових структур у колишньому тоталітарному режиму, уже в лютому 1990 р. було ліквідовано Державну службу безпеки – таємну поліцію попереднього режиму. Ініціатори реформ, а також вперше обраний вільно парламент відштовхувалися від ідеї захисту молоді демократії від впливу насамперед двох категорій: колишньої таємної поліції (ДСБ) та активних носіїв тоталітарного режиму, до яких належали апаратні працівники Комуністичної партії Чехословаччини (КПЧ).

Агентурна мережа ДСБ розглядалася як загроза для молоді демократії з двох аспектів. По-перше, кількість офіційних і неофіційних співробітників ДСБ була значною (за деякими даними – понад 100 тисяч співробітників і агентів різних категорій). Їхній вплив на різні сегменти демократичної політичної системи міг зберігатися, привносячи до неї стиль і зразки поведінки, несумісні з демократією й верховенством права. По-друге, органи державної безпеки комуністичної Чехословаччини значною мірою не були самостійною спецслужбою, відчуваючи значний вплив КДБ СРСР. Організаційний вплив КДБ на ДСБ проявлявся різноманітне, а крім того, за деякими даними, близько 35 тисяч громадян були поміщені до реєстрів КДБ [8, с.115-116]. Таку ж загрозу для незалежної демократичної держави несли кадри колишнього міністерства внутрішніх справ Чехословаччини.

«Очищення» публічної влади й різних сфер суспільного життя від впливу носіїв комуністичного режиму відбувалася засобами громадського тиску. Від перших вільних виборів у 1990 р. увійшло в практику те, що політичні партії намагалися самостійно позбутися будь-якого персонального зв'язку з колишніми органами державної безпеки. Але цей процес потребував законодавчого врегулюван-

ня і тому 4 жовтня 1991 р. було ухвалено федеральний закон «Про встановлення деяких передумов для заміщення окремих посад в державних органах і організаціях Чеської і Словацької Федеративної Республіки (далі – ЧСФР), Чеської Республіки і Словацької Республіки» (так званий «люстраційний закон») [9]. Цей законодавчий акт справедливо вважається «класичним» щодо правового регулювання очищення публічної влади в постсоціалістичному світі.

Механізми й значення люстрації в ході реформ у Чехословаччині, в Чеській Республіці уже досліджувався в фаховій літературі [Див.: 10]. Законодавчий акт у ч.1 §1 визначає категорії посад до яких застосовується при їх заміщенні шляхом обрання, призначення або затвердження, встановлюючи такі органи державної влади: 1) органи державного управління Чеської і Словацької Федеративної Республіки, Чеської Республіки і Словацької Республіки; 2) Чехословацька армія (посади, які відповідають званням полковника і генерала, посади військових аташе); 3) Федеральна інформаційна служба безпеки, Федеральний поліцейський корпус, Корпус поліції Граду; 4) Канцелярія президента ЧСФР, Канцелярія Федеральних зборів, Канцелярія ЧНР, Канцелярія СНР, президія уряду ЧСФР, президія уряду ЧР, президія уряду СР, Канцелярія Конституційного суду ЧСФР, Канцелярія Конституційного суду ЧР, Канцелярія Конституційного суду СР, Канцелярія Верховного суду ЧСФР, Канцелярія Верховного суду ЧР, Канцелярія Верховного суду СР, президія Чехословацької академії наук і президія Словацької академії наук; 5) Чехословацьке радіо, Чеське радіо, Словацьке радіо; Чехословацьке телебачення, Чеське телебачення, Словацьке телебачення; Чехословацьке телеграфне агентство, Чехословацьке телеграфне агентство Чеської Республіки, Чехословацьке телеграфне агентство Словацької Республіки; 6) державні підприємства і організації, акціонерні товариства, в яких більша частина акцій належить державі, на підприємствах зовнішньої торгівлі, у державних організаціях Чехословацьких державних шляхів, державних фондах, державних фінансових інститутах, Чехословацькому державному банку. Необхідно зауважити, що під «люстрацію» згідно з цим пунктом підпадають посади лише керівників вказаних організацій і керівних працівників, які перебувають у їх безпосередньому підпорядкуванні, а у вищих - також посади виборних академічних функціонерів і посади, які схвалюються академічним сенатом вишу і факультету; 7) уряди місцевих самоврядних одиниць. Згідно ч. 4 §1 цим же законом встановлюють умови для зайняття посад суддів, засідателів, прокурорів, слідчих прокуратури, державні нотаріуси, державні арбітри і особи, що виконують обов'язки «резервних» працівників органів юстиції, прокуратури, нотаріальних контор і арбітражів.

Посади у вищенаведених органах державної влади громадянин згідно §2 Закону міг зайняти лише за умови, якщо від 25 лютого 1948 р. до 17 листопада 1989 р. не був: а) співробітником Корпусу національної безпеки в органах Державної безпеки; б) не знаходився на обліку в матеріалах Державної безпеки як резидент, агент, утримувач конспіративної квартири, наймач квартири, інформатор або добровільний співробітник Держбезпеки; в) ідейним співробітником Держбезпеки; г) секретарем органу Комуністичної партії Чехословаччини або Комуністичної партії Словаччини від районного і рівного йому рівня і вище, членом президії цих органів, членом Центрального комітету Комуністичної партії Чехословаччини або членом Центрального комітету Комуністичної партії Словаччини; членом Бюро з керівництва партійною роботою в чеських областях або членом Комітету з керівництва партійною роботою в чеських областях, за винятком тих, хто займав ці посади в період з 1 січня 1968 р. до 1 травня 1969 р.; д) співробітником апарату вищевказаних партійних органів на ділянці політичного керівництва Корпусом національної безпеки; е) членом Народної міліції; є) членом комітету дій Національного фронту після 25 лютого 1948 р.; членом перевірочних комісій після 25 лютого 1948 р. або членом перевірочних комісій у період «нормалізації» після 21 серпня 1968 р.; ж) слухачем Вищої школи ім. Ф. Е. Дзержинського КДБ при Раді Міністрів СРСР для співробітників Держбезпеки; Вищої школи МВС СРСР для співробітників Громадської безпеки; Вищої політичної школи МВС СРСР або аспірант або слухач курсів цих вузів зі строком навчання більше трьох місяців.

Додаткові обмеження накладалися на осіб, які мали намір займати посади у системі міністерства внутрішніх справ та органах державної безпеки, зокрема, займати посади у федеральному міністерстві внутрішніх справ, Федеральній інформаційній службі безпеки, Федеральному поліцейському корпусі і Корпусі поліції Граду громадянин міг за умови, якщо протягом періоду з 25 лютого 1948 р. до 17 листопада 1989 р. він також не був: а) співробітником Корпусу національної безпеки, котрий служив у підрозділі державної безпеки на ділянці контррозвідувального напрямку; б) призначений на посаду начальника відділу і вище в органах національної безпеки; в) в Корпусі національної безпеки на посаді секретаря партійного комітету КПЧ або партійного комітету КПС, членом таких партійних

комітетів управління або співробітником Корпусу національної безпеки, який служив в Управлінні політичного виховання, освіти, культури і пропаганди федерального міністерства внутрішніх справ (§3 Закону).

Положення §15 і § 16 Закону визначають, що для прокурорів, слідчих прокуратури, суддів і засідателів у випадку невиконання ними люстраційних умов, є підставою для припинення їх повноважень (для суддів – подання компетентного органу про звільнення).

Процедура застосування люстраційного закону передбачала згідно його §5, що громадянин, який повинен приступити до виконання повноважень в органах або організаціях, на які поширюються обмеження, подає довідку, особисту офіційну заяву або висновок керівнику цього органу або організації про те, що за попереднього режиму не належав до однієї з категорій осіб, передбачених §2 цього Закону. Про видачу довідки громадянин робить запит до федерального міністерства внутрішніх справ. Якщо громадянин вже працює на одній із посад, передбачених §1 Закону № 451, такий запит за нього робить керівник органу чи організації, котрий вправі призначати (затверджувати) на дану посаду, причому такий запит мав бути зроблений не пізніше 30 днів після набуття законом чинності (§ 6).

З метою перевірки фактів, пов'язаних із проведенням «люстрації», при федеральному міністерстві внутрішніх справ створювалася комісія. Голова, заступник голови і один член комісії призначалися президією Федеральних зборів ЧСФР із числа громадян, які мали бездоганну репутацію і не були депутатами Федеральних зборів. Двох членів комісії призначав міністр внутрішніх справ ЧСФР, по трьох членів - президія Чеської національної ради і президія Словацької національної ради, по одному члену - директор Федеральної інформаційної служби безпеки, міністр оборони ЧСФР, міністр внутрішніх справ Чеської Республіки, міністр внутрішніх справ Словацької Республіки. При цьому закон вимагав, що члени комісії, які призначаються міністрами і директором Федеральної інформаційної служби безпеки, повинні мати закінчену юридичну освіту, і тут же підкреслюється, що такою не вважається освіта, отримана у Вищій школі Корпусу національної безпеки. Засідання комісії проводяться в закритому режимі. Громадянину, якого стосується справа, перед початком засідання надається можливість ознайомитися з усіма матеріалами і фактами, включаючи письмові матеріали про нього. В ході засідання комісії йому також надається можливість висловитися з усіх фактів. Особи, які запрошуються, зобов'язуються прийти в комісію, говорити правду і нічого не приховувати.

Згідно §14 Закону, якщо громадянин не відповідає люстраційним вимогам для зайняття посади, трудова угода припиняється з ним не пізніше 15 днів від дня, коли про це стало відомо організації. Незаконність припинення трудових або службових відносин громадянином може бути оскаржено в суді не пізніше ніж через 2 місяці з дня, коли повинні бути припинені з ним такі відносини. Скарга громадянина розглядається крайовим судом у першій інстанції за місцем його постійного проживання (§18).

У Чеській Республіці для обмеження доступу наведених категорій осіб до служби в Міністерстві внутрішніх справ, органах поліції та виправної служби цього суб'єкта федерації 28 квітня 1992 р. було схвалено окремий закон «Про деякі додаткові умови для роботи на деяких посадах, на які приймаються або призначаються співробітники Поліції Чеської Республіки і співробітники Виправної служби Чеської Республіки» (так званий «малий люстраційний закон», № 279/1992 р.) [11]. Ним, зокрема, встановлювалося, що особи, які підпадали під передбачені федеральним законом люстраційні умови, могли займати нижчі посади слідчих і поліцейських, котрі жодною мірою не були пов'язані з управлінськими функціями.

Дію Закону 1991 р. про люстрацію було продовжено в 1996 р. ще на 5 років, а з 2000 р. його дія стала безстроковою.

Щодо обсягу застосування люстраційних законів у перше десятиліття необхідно відзначити, що МВС Чеської Республіки видало з 1991 до 5 листопада 2001 р. всього 366 980 «люстраційних довідок», з них «позитивних» (тобто з підтвердженням відповідності громадян люстраційним підставам) – 3,45 %. Отримавши «позитивні» довідки, 692 громадян не погодилися з ними й подали скарги, причому в 117 випадках вони добилися їх перегляду [12].

Вплив даного законодавчого акта на реформи в Чеській Республіці помітний також з огляду на істотну різницю між їх ефективністю та наслідками в цій державі порівняно зі Словацькою Республікою, в якій люстрація фактично не була здійснена.

Справа про конституційність люстраційних законів Чеської Республіки в 2001 р. Відтак, Конституційний суд Чеської Республіки за результатами розгляду питання про конституційність «великого лю-

страційного закону» і «малого люстраційного закону» 5 грудня 2001 р. схвалив відповідне Рішення, з якого можуть бути виявлені доводи «за» і «проти» визнання їх конституційними [12].

Аргументи «проти» в справі про конституційність люстраційних законів були викладені 2 березня 2001 р., коли до Конституційного суду звернулися з відповідним поданням, яке містило пропозицію скасувати люстраційні закони та зміни до них, 44 депутатів, яких представляв відомий вчений-конституціоналіст Зденек Їчінські (Z. Jiřínský).

Зміст їх аргументації зводився до наступного.

А. Люстраційні закони не є чинними в незалежній Чеській Республіці (з 1 січня 1993 р.), так як конфліктують із нормами статті 1 Конституції Чеської Республіки (далі – Конституція), статей 1, 4 (п. 2 і 4) та статті 21 (п. 4) Хартії основних прав і свобод (далі – Хартія), статті 4 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права та Конвенції Міжнародної організації праці про заборону дискримінації в галузі праці та професії 1958 р. Тим більше, що 26 листопада 1992 р. (за місяць до припинення федерації) Конституційний суд ЧСФР вже розглянув питання конституційності «великого люстраційного закону», визнавши його неконституційним. З огляду на повноваження федерального конституційного суду, він зупинив дію «великого люстраційного закону» строком на шість місяців та зобов'язав Федеральні Збори внести до нього відповідні зміни. Конституційний суд ЧСФР схвалив таке рішення, виходячи з ситуації на час ухвалення оспорюваного Закону (4 жовтня 1991 р.) розуміння того, що такий закон був передовсім спрямований на те, щоби на посади в органах державної влади і державних установах, на посадах, пов'язаних з безпекою держави, не потрапили особи, які в силу здійснення керівних функцій у минулому режимі, не могли бути лояльними до демократичних принципів, на яких заснована держава. В такий спосіб закон перешкоджав рецидивам тоталітаризму. Ця позиція суду була підтверджена також розумінням обмеженого періоду дії люстраційного закону (до 31 грудня 1996 р.) – на «перехідний період».

Б. У січні 1999 р. Палата депутатів розглядала і відхилила законопроект, яким пропонувалося скасувати «великий люстраційний закон». У пояснювальній записці до цього законопроекту містилося посилення на позицію Адміністративної ради Міжнародного бюро праці, яка закликала уряд вжити необхідних заходів для скасування або зміни «великого люстраційного закону» і надання компенсації всім особам, які несправедливо постраждали від цього. У ній також зазначалося, що закон про люстрацію постійно піддається критиці в Раді Європи, Європейському парламенті, в європейських та світових неурядових організаціях.

В. Автори подання вказали, що необхідність визнання люстраційних законів неконституційними з урахуванням часового чинника соціальної динаміки в період з листопада 1989 року до 2000 року, яка відбулася в умовах демократичних виборів (парламенту і крайових представництв) та інших змін, які відбулися за цей час. На думку заявників, законодавча, виконавча та судова влада вже визначено засновані на демократичній основі, лідируючі позиції в уряді та інших державних органах не зайняті особами, пов'язаними з колишнім політичним режимом. Відтак причини для люстраційних законів, які впливали з необхідності реструктуризації групи осіб, які займають такі посади, втрачаються в силу часу. Керівні посади, як правило, заповнені на конкурсній основі, які можуть враховувати лояльність кандидатів до Чеської Республіки як демократичної правової держави, про яку свідчить їхня реальна поведінка в період після 1989 року; тим більше, питання державної служби, Збройних Сил і органів безпеки вирішуються в порядку адміністративного судочинства. Секретну інформацію на всіх рівнях класифікації можуть також отримати лише особи, яким надано відповідний сертифікат. Особа, яка здійснювала діяльність, спрямовану на придушення прав і свобод людини, або для підтримки такої діяльності, звільняється з відповідних посад на підставі закону про захист секретної інформації (№148/1998 Зб.).

Г. Заявники, крім того, вказали, що станом на 2001 р. у Чеській Республіці ризик повернення до тоталітаризму внаслідок перебування окремих осіб на посадах значно зменшився порівняно з 1992 р., коли вперше Конституційний суд розглядав справу про конституційність «великого люстраційного закону». Інформацію про будь-які наміри і дії, спрямовані проти демократичних основ Чеської Республіки зобов'язані відстежувати розвідувальні служби за змістом Закону № 153/1994 про розвідувальні служби Чеської Республіки.

Д. Крім того, як заявники нагадали, що позбавлені сенсу обмеження, пов'язані з участю в структурах Комуністичної партії Чехословаччини в часи комуністичного режиму. Вони вказали, що Комуністична партія Чехії та Моравії в Чехії працює легально в якості політичної партії і отримує підтримку

виборців на парламентських і муніципальних виборах, що неможливо нехтувати. Закони визначають, що в судовому порядку може бути заборонена діяльність політичних партій, які би були спрямовані на усунення демократичних засад держави або щодо захоплення й утримання влади через перешкоджання іншим партіям і рухам боротися за владу конституційним шляхом. На їх думку, Чеська Республіка є державою, в якій «демократичний процес завершено», і в даний час вона протидіє серйозним ризикам зовсім іншого типу, як наприклад, економічній злочинності, організованій злочинності, корупції та расовій ненависті.

Заявники в цьому контексті також вказали, що в 1992 р., після падіння режиму та відновлення демократії, Конституційний суд ЧСФР визнав пріоритет інтересу суспільства і держави (суспільного блага), яке можна забезпечити шляхом обмежень у доступі на деякі важливі посади для визначених категорій осіб з метою запобігання ризику підривної роботи, щодо права громадян на доступ на рівних умовах до виборних і інших посад у органах державної влади (п.4 ст.21 Хартії основних прав і свобод), а також щодо права на роботу й професію без дискримінації згідно Конвенції №111. Але, якщо в період з 1992 р. суспільне благо було стверджене, то станом на 2001 р. втрачається підстава для обмеження прав, гарантованих Конституцією та міжнародними договорами.

Тому, на думку, заявників, продовження дії обох люстраційних законів на невизначений термін (законами 422/2000 Зб. і 424/2000 Зб.) протирічить статті 1 Конституції, яка визначає Чеську Республіку як демократичну правову державу.

Якщо резюмувати аргументацію заявників, то вона зводиться до двох тез: 1. Конституційний суд ЧСФР ще в 1992 р. в умовах федеративної держави скасував «великий люстраційний закон» (строком на 6 місяців – згідно тогочасної юрисдикції) і в незалежній Чеській Республіці (правонаступник ЧСФР) він не діє; 2) через 12 років після падіння комуністичного режиму втратила значення та суспільна цінність, яка є підставою для обмеження конституційних прав громадян – захист основ демократичної держави.

Під час розгляду справи Конституційний суд Чеської Республіки ретельно з'ясував обставини справи, висновки фахівців та позицію вищих органів державної влади, з яким проявляється система аргументів на підтвердження конституційності люстраційних законів. Аргументи мають різнопорядковий рівень і з різним рівнем понятійного обсягу.

1. Держава має право схвалювати в межах свого конституційного порядку і міжнародних зобов'язань такі закони, які охороняють і забезпечують принципи, на яких її засновано. Демократична держава не може здійснювати владні повноваження за межами права, а тому критерії обмежень у цій сфері мають бути визначені чітко й завчасно з одночасним забезпеченням права громадянина на звернення до суду з приводу перевірки обставин, з яких випливають обмеження (наприклад, щодо участі в співпраці з комуністичним режимом) (позиція Палати депутатів Парламенту).

2. Вилучення громадян із можливості доступу до посад в органах державної влади здійснюється безпосередньо на підставі формальних, категоріальних ознак, а не шляхом індивідуального засудження осіб, за критеріями встановленими законом, виходячи з обов'язку поважати демократичні принципи. Кожна держава вправі визначати умови доступу до участі в управлінні і однією з таких умов є лояльність до демократії. Демократичний спосіб гарантує особі, що його функціонери будуть в усіх питань дбати про демократичні права громадян. Однією з таких гарантій є «люстрація». Той, хто умисне брав участь у порушенні прав громадян, є потенційно небезпечним для демократичного суспільства і не відповідає вимогам зайняття посад в державному управлінні. Люстраційні закони при цьому не обмежують жодну особу при доступі до політичної функції (депутати, сенатори).

У люстраційних законах не йдеться про встановлення вини і покарання. У випадках, коли встановлено шляхом «люстрації», що особа міститься в реєстрах співробітників державної безпеки, вона вправі звернутися до суду з питання підтвердження реєстраційного запису. Захищатися – право і обов'язок демократії. Критерієм тривалості такого захисту є здійснення того, що суспільство би мало здійснювати самостійно. Допоки цього немає, необхідні примусові правила з цього питання.

Грунтуючись на екскурсі до судової практики Європейського суду з прав людини Конституційний суд зробив такий висновок: демократична держава, і не лише в перехідний період після падіння тоталітаризму, вправі пов'язувати вступ індивіда до державного управління і державної служби та перебування в них з певними умовами, передовсім щодо здійснення вимоги (політичної) лояльності. Такий підхід має місце і в інших демократичних державах (наприклад, рішення Верховного Суду США у справі *Adler v. Board of Education*). При цьому Конституційний Суд виходить з того, що поняття «ло-

яльності» треба розуміти – як ключове поняття – двома взаємодоповнюючими способами. Поняття лояльності охоплює рівень лояльності кожної окремої дії на державній службі та рівень лояльності державної служби в цілому. Відтак, йдеться не тільки те, чи були державні службовці насправді лояльні, але й те, як їхня лояльність проявляється на публіці. Це необхідно, щоб уникнути будь-яких сумнівів у їх лояльності. Такі сумніви можуть підірвати суспільну довіру до державної служби і, отже, до демократичної держави, яка втілює державну службу. Ненадійність державних службовців і державного управління у своїх наслідках загрожує демократії і демократична держава має право захищати себе щодо цієї загрози шляхом забезпечення того, щоби усувати причини для таких сумнівів.

5. Окремим аргументом правомірності законів про люстрацію виступає широкий досвід застосування законодавчих механізмів люстрації в інших державах Європи. Спільною ознакою цих законів є окреслення посад (індивідуальної поведінки) особи в умовах тоталітарного режиму та пов'язування з цим негативних наслідків з точки зору її участі в суспільному житті сучасної демократичної держави.

Такі закони були прийняті в Федеративній Республіці Німеччині (Закон про документи Штазі від 20.12.1991 р.), у Болгарії (Закон про додаткові умови, пов'язані з науковими установами і Вищою комісією перевірки від 09.12.1992 р.), в Угорщині (закон про перевірку умов зайняття певних ключових посад від 09.03.1994 р.), в Польщі (закон про визнання трудових або службових відносин осіб, які займали публічні посади в органах безпеки держави чи співпраці з ними в період 1944 – 1990 рр. від 11.04.1997 р.), в Албанії (два закони від 22.09.1995 р. і від 30.11.1995 р.), в Румунії (закон про доступ громадян до власних справ у «Секурітате» та виявлення характеру організації політичної корупції від 20.10.1999 р.) та в більш обмеженій мірі – в інших державах Європи. Конституційний суд ЧР констатував, що практично всі наведені закони стосуються приналежності осіб до таємної поліції тоталітарної держави чи співпраці з нею, деякі з них – зайняття посад в партійному і державному апараті.

Парламентська асамблея Ради Європи в своїй резолюції №1096 (1996 р.) в пункті 11 засадничче припустила сумісність люстраційних законів з атрибутами демократичної держави за умови, що їх метою є не покарання ними визначених осіб, а захист демократії, що народжувалася.

6. Далі Конституційний суд з'ясував питання, чи є певна поведінка або посада особи в колишній тоталітарній державі з огляду на інтереси демократичної держави ризиком «надчасовим» чи тимчасовим. При цьому Суд виходив із того, що ставлення особи до демократичного ладу визначається передовсім її реальною поведінкою. З плином часу роль поведінки й посади в тоталітарній державі для становища особи в демократичній державі не зникає, але зменшується. На думку Суду, з цього питання в Європі має місце консенсус. Чинність у часі люстраційних законів зазвичай обмежена або терміном (в Албанії до кінця 2002 р.), або встановленням періоду, протягом якого люстрація може бути проведена. При цьому Конституційний суд ЧР констатував, що станом на 2000 р. що в переважній більшості європейських держав закони залишаються чинними. Виходячи з цього, великий і малий люстраційні закони все ще захищають існуючий суспільний інтерес, іншими словами, зберігається легітимна ціль, якою є активний захист демократичної держави від небезпек, викликаних недостатньо лояльними і ненадійними державними службовцями.

7. Конституційний суд у своїй оцінці конституційності люстраційних законів виходить з того, що встановлені ними вимоги відносяться до обмеженої групи принципово важливих посад і, навпаки, не обмежують доступ фізичних осіб до більшості посад у державній адміністрації. Як впливає з довідки МВС ЧР, витребуваної Судом, за вісім місяців 2001 р. було надано 5800 виписок з реєстрів, з яких близько 2% були позитивними. Йшлося, отже, про 120 осіб, яким у січні – серпні 2001 р. на практиці було обмежено право на доступ до державної служби.

На підставі наведеного Конституційний суд Чеської Республіки визнав люстраційні закони такими, що відповідають Конституції ЧР.

Аналіз проблеми механізму люстрації в Чеській Республіці дозволяє зробити низку **висновків**. По-перше, як уже було відзначено в літературі, застосування люстраційного законодавства в Чеській Республіці вчинило незаперечний вплив на напрями, послідовність і темпи системних реформ. За декілька років була сформована нова управлінська еліта, не пов'язана з минулим і, головне, між собою неофіційними відносинами. Нове покоління політиків і державних службовців (з відносно молодим середнім віком) не знало досвіду роботи в попередній системі, керувалось іншими цінностями і це не могло не вплинути на інтенсивність реформи. Політична еліта сконсолідувалася навколо пріоритетів державної політики, в основі яких - європейські цінності. Крім того, люстраційним законодавством було вирішено ще одну проблему – захист прав осіб, яких воно стосується. Ці особи були захищені

від протиправного використання архівних матеріалів щодо них, від можливого використання компрометуючої їх інформації та внаслідок цього – маніпулювання ними [13, с.131-132]. Відтак, мета люстраційного законодавства у цій державі відображала істотний суспільний інтерес. По-друге, досвід Чеської Республіки підкреслює відмінність люстрації як феномену від механізмів юридичної відповідальності. Практика люстрації є сумісною з цінностями держави, заснованої на верховенстві права, якщо обрані законодавцем засоби в її втіленні є пропорційними до окресленої мети.

Список використаних джерел:

1. Костишин Р. В. Конституційно-правові засади люстрації: зарубіжний досвід [Електронний ресурс] Р. В. Костишин Держава і право. Юридичні і політичні науки. 2014. Вип. 65. С. 80-85. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dip_2014_65_14.
2. Овчаренко О. М. Люстрація в органах кримінальної юстиції: міжнародні стандарти та вітчизняний досвід [Електронний ресурс] О. М. Овчаренко Питання боротьби зі злочинністю. 2014. Вип. 28. С. 145-158. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pbzz_2014_28_16.
3. Степаненко О. Г. Політична люстрація: теоретичні засади поняття [Електронний ресурс] 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. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdupol_2014_236_224_5.
4. Н. Міненкова. Люстрація в Польщі та Чехії: розбіжність типів, чинників та наслідків [Електронний ресурс] Н. Міненкова. *Studia politologica Ucraino-Polona*. 2014. Вип. 4. С. 153-157. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Spur_2014_4_20.
5. Практика органів конституційної юрисдикції та Європейського суду з прав людини з питань люстрації [Електронний ресурс] Вісник Конституційного Суду України. 2015. № 2. С. 73-82. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vksu_2015_2_15.
6. Практика органів конституційної юрисдикції та Європейського суду з прав людини з питань люстрації (Продовження) [Електронний ресурс] Вісник Конституційного Суду України. 2015. № 3. С. 120-130. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vksu_2015_3_24.
7. Міненкова Н. Є. Специфіка процесу люстрації в посткомуністичній Чехії [Електронний ресурс] Н. Є. Міненкова. Історичні і політологічні дослідження. 2014. № 1-2. С. 222-229. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/lipd_2014_1-2_28.
8. Perknerova K. Komu slouží vnitro? Praha, Grafit, 1992. 83 s.
9. Zákon ze dne 4. října 1991, kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky Sb. zákonů č. 451/1991. S.2106-2110.
10. Лемак В. «Люстрація» державного апарату в Чехії і Словаччині. Державне управління та місцеве самоврядування в Україні: шляхи реформування. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції 17-20 вересня 2000. Ужгород, 2000. С. 76-86.
11. Zákon České národní rady ze dne 28. dubna 1992 o některých dalších předpoklady pro výkon některých funkcí obsazovaných ustanovením nebo jmenováním příslušníků Policie České republiky a příslušníků Vězeňské služby České republiky Sb. zákonů č. 279/1992. S.1546-1549.
12. Nalez Ústavního soudu České republiky ze dne 5. prosince 2001 o návrhu skupiny 44 poslanců na zrušení zákona č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky, ve znění pozdějších předpisů... Sb. zákonů č. 35/2001. S.616-636.
13. Лемак В. Законодавство і практика люстрації: досвід Чеської Республіки. В.В. Лемак. Право України. 2014. № 4. С.126 – 133.