

# АМНІСТІЯ ТА ЛЮСТРАЦІЯ:

МЕХАНІЗМИ  
ПЕРЕХІДНОГО  
ПРАВОСУДДЯ ДЛЯ  
МАЙБУТНЬОГО УКРАЇНИ

ОГЛЯД МІЖНАРОДНОЇ ПРАКТИКИ  
ТА НАЦІОНАЛЬНОГО  
ЗАКОНОДАВСТВА

КІІВ-2020



Національна платформа «Діалог про мир та безпечну реінтеграцію» започаткована у лютому 2018 року. Це дискусійний майданчик для обговорення питань урегулювання конфлікту на сході України й безпечної реінтеграції. Діяльність Національної платформи спрямована на посилення консенсусу та стійкості в Україні щодо попередження та вирішення конфліктів. Шлях до цього — розширення громадської участі у мирному процесі, надання пропозицій владі у виробленні відповідних політик, у тому числі — щодо безпечної реінтеграції та національної єдності, а також забезпечення суспільної обізнаності у цих процесах. З 2019 року ініціатива реалізується за фінансової підтримки Європейського Союзу в рамках проєкту «Побудова стійкості до конфлікту шляхом діалогу» та у партнерстві з Комітетом з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономній Республіці Крим, м. Севастополя, національних меншин і міжнаціональних відносин Верховної Ради України IX скликання.



**НАЦІОНАЛЬНА  
ПЛАТФОРМА**

Діалог про мир та  
безпечну реінтеграцію

# АМНІСТІЯ ТА ЛЮСТРАЦІЯ:

## МЕХАНІЗМИ ПЕРЕХІДНОГО ПРАВОСУДДЯ ДЛЯ МАЙБУТНЬОГО УКРАЇНИ

Огляд міжнародної практики  
та національного законодавства

**Автори:**

**МАРТИНЕНКО О.А.**, експерт Української Гельсінської спілки з прав людини,  
доктор юридичних наук

**СЕМЬОРКІНА О.М.**, аналітик, спеціаліст з питань нормотворчої роботи  
Української Гельсінської спілки з прав людини

**Амністія та люстрація: механізми перехідного правосуддя для майбутнього України.**  
М29 Огляд міжнародної практики та національного законодавства: наук.-практ. вид. / Мартиненко О.А., Семьоркіна О.М. — Київ, 2020. — 84 с.

ISBN 978-966-137-127-8

Огляд присвячений проблемам імплементації у правову площину України механізмів правосуддя перехідного періоду (*Transitional Justice*), визначених документами ООН та ЄС. Зокрема, проаналізовано світовий досвід запровадження амністії та люстрації в країнах постконфліктного і поставторитарного періодів, ряд документів ООН, ЄС, Венеціанської комісії, НАТО, ЄСПЛ. Отримані висновки базуються також на результатах національних і міжнародних аналітичних центрів, широкого кола наукових авторських досліджень. Розроблено рекомендації щодо підходів України у застосуванні механізмів амністії, альтернативних видів покарання та очищення влади в рамках урегулювання збройного конфлікту та нейтралізації його наслідків.

Підготовка до публікації та наклад цього видання здійснено Українським незалежним центром політичних досліджень у межах діяльності Національної платформи «Діалог про мир та безпечну реінтеграцію». Ініціатива реалізується за фінансової підтримки Європейського Союзу в рамках проєкту «Побудова стійкості до конфлікту шляхом діалогу». Зміст цієї публікації є цілковитою відповідальністю Національної платформи «Діалог про мир та безпечну реінтеграцію» і не обов'язково відображає офіційну позицію Європейського Союзу.



**УДК 343.293+352/354:343.3](100:477)**

ISBN 978-966-137-127-8

© Національна платформа, 2020  
© Мартиненко О.А., Семьоркіна О.М., 2020

Процес мирного врегулювання збройного конфлікту та реінтеграції тимчасово окупованих територій насамперед потребує стратегічних рішень щодо багатьох елементів перехідного правосуддя. Відшкодування збитків жертвам конфлікту, встановлення істини та історичної правди, покарання винних і проведення інституційних реформ задля неповторення конфлікту у майбутньому — все це має бути враховано у комплексній програмі виходу з конфлікту. Звичайно, більшість елементів перехідного правосуддя реалізується вже після укладення мирних угод та припинення конфлікту, проте їх успішна імплементація залежить від того, наскільки ретельно держава підготувалася до цього. Складними рішеннями, які суспільству доведеться прийняти в рамках процесу мирної реінтеграції, є й питання амністії щодо учасників подій в Окремих районах Донецької та Луганської областей та люстрації посадовців.

Автори цього видання змогли показати роль амністії та люстрації у загальній концепції перехідного правосуддя, надавши розгорнутий аналіз міжнародного досвіду їх застосування.

Важливим моментом аналітичного огляду є розуміння перехідного правосуддя як поєднання заходів ретрибутивної (каральної) та відновної юстиції. Авторі ставлять складні питання кримінального покарання воєнних злочинців і, у той же час, проведення амністії та люстрації як інструментів досягнення політичного консенсусу, ненасильницького вирішення протиріч і використання відновного правосуддя. Огляд альтернативних заходів відповідальності, не пов'язаних із позбавленням волі, є доречною ілюстрацією механізмів відновного правосуддя.

Перспективним для подальшої розробки правових засад амністії та люстрації є авторський аналіз законодавчої бази України, що виявляє проблеми, які унеможливають ефективне використання засад перехідного правосуддя для врегулювання збройного конфлікту та виконання міжнародних зобов'язань держави.

Я певен, що публікація буде цікавою для широкого кола читачів: фахівців у сфері законодавчої та правозастосовної діяльності, представників дипломатичного корпусу, експертів неурядових і міжнародних організацій.

**Аркадій Бущенко,**  
суддя Верховного Суду України

Суспільство під час переходу від авторитаризму до демократичного правління, від стану збройного конфлікту до миру, стикається з багатьма проблемами забезпечення безболісної й ефективної трансформації систем державного управління та правосуддя. У цей період стабільність державних інститутів є найуразливішою до рецидивів минулого режиму. Такі ж виклики буде долати українське суспільство внаслідок збройної агресії Російської Федерації після її повного припинення. Усунення в законний спосіб агентів агресора з державних посад на деокупованих територіях, забезпечення справедливості для жертв є важливими складовими механізмів відновного правосуддя і гарантій неповторення, що їх має виробити держава. Написані у мирний час закони не забезпечать належного процесу реінтеграції на основі принципу верховенства права. Тому важливо зараз, під час збройної агресії, сформувавши законодавство, яке допоможе максимально безболісно трансформувати суспільство в постконфліктний стан. В основу цього процесу доцільно покласти засади перехідного (транзитивного) правосуддя, оскільки нині це єдиний міжнародний комплексний інструмент забезпечення сталого переходу від стану війни до мирного життя.

Автори виконали важливу роботу з дослідження ефективності застосування міжнародних інструментів, а також вітчизняного досвіду амністій і люстрацій (або перевірок благонадійності). Можна погодитись із висновками, що чинне законодавство і процеси люстрації для «мирного часу» треба увідповіднити з міжнародними стандартами, оскільки у разі застосування «подвійних стандартів» до процесів люстрації в мирний час і в постконфліктний період Україна наражається на численні скарги до Європейського Суду з прав людини, відповідні матеріальні та репутаційні втрати.

Висновки авторів щодо міжнародного досвіду амністій допоможуть уникнути політичних спекуляцій і маніпулювання суспільною думкою. Підкреслено важливе місце амністій, зокрема, у мирному або переговорному процесі, а частиною стратегічних цілей амністії визначено врегулювання конфлікту, заохочення усіх сторін до гуманітарного діалогу, нормалізацію ситуації в країні, запобігання збройним конфліктам у майбутньому, перспективне національне примирення.

Цінними для законотворців є вироблені авторами рекомендації щодо підходів до вирішення проблем інституціональної та кадрової реформи в постконфліктний період шляхом удосконалення чинних процедур перевірки (люстрації), а також щодо умов запровадження амністії у політичному, законодавчому та правозастосовному вимірах.

Я певен, що саме дослідження, а також висновки і рекомендації авторів допоможуть законотворцям у виробленні нормативних приписів відповідно до міжнародних стандартів, надасть учасникам переговорного процесу ґрунтовну інформаційну базу, а експертам і суспільству — змогу зрозуміти свою роль у процесах забезпечення справедливості для жертв і примирення.

**Станіслав Шевчук,**

доктор юридичних наук, професор,  
член-кореспондент НАПрН України,

Голова Конституційного Суду України (2018—2019)

# Зміст

<b>ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ</b> .....	<b>6</b>
<b>ПЕРЕДМОВА</b> .....	<b>7</b>
<b>ВСТУП</b> .....	<b>8</b>
<b>Розділ 1. АМНІСТІЯ: СИЛА ДЕРЖАВИ VS КРИХКІСТЬ МИРНИХ УГОД</b> (О.А. Мартиненко) .....	<b>13</b>
1.1. Основні принципи запровадження амністій .....	13
1.1.1. Визначення терміну «амністія» .....	14
1.1.2. Мета амністії .....	16
1.1.3. Обмеження у наданні амністії .....	16
1.1.4. Можливість амністії для воєнних злочинців .....	18
1.1.5. Як має бути розроблена модель амністії? .....	19
1.2. Національні практики застосування амністії .....	20
1.2.1. Спосіб закріплення амністії у законодавстві .....	20
1.2.2. Формулювання мети амністії .....	20
1.2.3. Види злочинів, які є предметом розгляду амністії .....	21
1.2.4. Коло осіб, які є предметом розгляду амністії .....	23
1.2.5. Наслідки амністії для амністованих осіб .....	25
1.2.6. Географічні та часові рамки застосування амністії .....	26
1.2.7. Умови надання амністії .....	27
1.2.8. Умови скасування амністії .....	31
1.2.9. Наявність спеціалізованого органу контролю за дотриманням умов амністії .....	31
1.3. Аналіз законодавчих ініціатив України .....	33
1.4. Альтернативні покарання .....	39
<b>Розділ 2. ЛЮСТРАЦІЯ: ДОСВІД ОЧИЩЕННЯ ВЛАДИ</b> (О.М. Семьоркіна) .....	<b>48</b>
2.1. Європейський досвід .....	49
2.1.1. Аналіз основних цілей та аргументів люстраційних заходів .....	49
2.1.2. Механізми люстрації в деяких країнах Центрально-Східної Європи .....	51
2.1.3. М'яка люстрація: Польща і Угорщина .....	55
2.1.4. Пізня люстрація: Румунія і Словаччина .....	58
2.1.5. Люстрація без архівів: країни Балтії .....	59
2.2. Люстрація та міжнародні стандарти .....	63
2.2.1. Європейська Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод .....	63
2.2.2. Стандарти ООН .....	66
2.3. Досвід перевірки благонадійності країн-членів ООН .....	69
2.4. Досвід України .....	71
2.4.1. Процес люстрації в Україні .....	73
2.4.2. Ефект запровадження люстраційних механізмів в Україні .....	74
2.4.3. Що може стати у пригоді з досвіду люстрацій і перевірки благонадійності в процесі деокупації звільнених територій .....	74
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	<b>76</b>
<b>РЕКОМЕНДАЦІЇ</b> .....	<b>79</b>

# Перелік скорочень

АТО	— Антитерористична операція
ВР України	— Верховна Рада України
ГКЧП	— Державний комітет з надзвичайного стану СРСР ( <i>Государственный комитет по чрезвычайному положению</i> , мовою оригіналу)
ЄС	— Європейський Союз
ЄКПЛ, Конвенція	— Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод
ЄСПЛ, Суд	— Європейський Суд з прав людини
ЗМІ	— засоби масової інформації
ЗСУ	— Збройні сили України
КДБ	— Комітет державної безпеки
КЗпП	— Кодекс законів про працю
КК України	— Кримінальний кодекс України
КПК України	— Кримінальний процесуальний кодекс України
КС	— Конституційний суд
КПРС	— Комуністична партія Радянського Союзу
ЛРСР	— Латвійська Радянська Соціалістична Республіка
МВС	— Міністерство внутрішніх справ
МГП	— міжнародне гуманітарне право
МДБ	— Міністерство державної безпеки
МОП	— Міжнародна організація праці
НАТО	— Північноатлантичний альянс ( <i>North Atlantic Treaty Organization, NATO</i> , мовою оригіналу)
НЗФ	— незаконні збройні формування
НДР	— Німецька Демократична Республіка
НКВС	— Народний комісаріат внутрішніх справ
НКДБ	— Народний комісаріат державної безпеки
НУО	— неурядова організація
ООН	— Організація Об'єднаних Націй
ПАР	— Південно-Африканська Республіка
ПАРЄ	— Парламентська асамблея Ради Європи
РЄ	— Рада Європи
РРФСР	— Російська Радянська Федеративна Соціалістична Республіка
РФ	— Російська Федерація
УНІТА	— Національний союз за повну незалежність Анголи ( <i>União Nacional para a Independência Total de Angola, UNITA</i> , мовою оригіналу)
УРСР	— Українська Радянська Соціалістична Республіка
ФРН	— Федеративна Республіка Німеччина
ЦАР	— Центральна-Африканська Республіка
DDR	— Disarmament, Demobilization and Reintegration (Роззброєння, демобілізація та реінтеграція)
ЦСЕ	— Центральна та Східна Європа



# Передмова

Авторське дослідження «**Амністія та люстрація: механізми перехідного правосуддя для майбутнього України. Огляд міжнародної практики та національного законодавства**» презентує багатоплановий аналіз міжнародного досвіду застосування амністій і люстрацій (перевірок благонадійності) в умовах подолання збройних конфліктів та наслідків авторитарних режимів.

Виконаний у рамках концепції «правосуддя перехідного періоду» (*Transitional Justice*) огляд акцентує увагу на необхідності поєднання міжнародних стандартів амністій і люстрації з національними практиками їх застосування, змістом законодавчих ініціатив з питань амністії та досвідом застосування люстраційного законодавства в Україні.

Амністію пропонуємо розглядати як тривалий багатоступеневий процес у політичному, законодавчому та правозастосовному вимірах, необхідний у рамках мирного врегулювання збройного конфлікту. З урахуванням цього ми впевнені, що у політичних перемовинах мають бути обговорені: зв'язок амністії з іншими процесами мирного врегулювання, послідовність, часові інтервали та індикатори їх реалізації, механізми врегулювання спірних питань, форми міжнародного контролю запровадження амністії тощо. Обов'язковою умовою вважається проведення національних консультацій стосовно категорій осіб, складу злочинів, умов надання амністії з паралельним обговоренням їх результатів на рівні міжнародних перемовин щодо врегулювання збройного конфлікту.

Акцентуємо увагу, що розроблення і впровадження люстрації (перевірки благонадійності) також повинні супроводжуватись широкими громадськими консультаціями, з роз'ясненням цілей, мотивів і пропонувананих державою процедур. Дослідження аргументує, що законодавство про люстрацію (перевірку благонадійності) треба розробити і ухвалити до завершення збройної агресії, щоб забезпечити передбачуваність дії закону для осіб, яких він стосуватиметься. З цих позицій підкреслено превентивний характер люстрації (перевірок благонадійності), як складової інституційних реформ під час формування та впровадження гарантій неповторення конфлікту.

Висновки та рекомендації, запропоновані нами, базуються як на світових практиках, так і на результатах апробації проміжних результатів дослідження під час публічних експертних заходів. Матеріали огляду та рекомендації можуть допомогти виробити правові позиції держави з відповідних питань.

Видання розраховано на депутатський корпус, працівників державних органів, які беруть участь у формуванні та реалізації державної політики задля подолання наслідків збройної агресії РФ, освіти, культури, представників міжнародних і неурядових організацій.

Ми щиро вдячні творчій команді Національної платформи «Діалог про мир та безпечну реінтеграцію», без сприяння і допомоги якої підготовка дослідження була б неможливою.

**Олег Мартиненко, Олена Семьоркіна**

# Вступ

**Що є перехідним правосуддям?** Концепція «правосуддя перехідного періоду» або «перехідного правосуддя» (*Transitional Justice*) сформувалась у 1990-х роках як реакція на розпад авторитарних режимів Латинської Америки, Африки, Східної Європи і пов'язаних із цим репресій, масових заворушень і збройних конфліктів. Протягом 1974—2019 рр. понад 100 країн, які пережили конфліктну трансформацію від авторитарного режиму до демократії або перехід від воєнного стану до миру, напружували досвід подолання наслідків порушень прав людини і гуманітарного права, які стали причиною або мали місце під час такої трансформації.

Сам термін «перехідне правосуддя» вперше можна знайти у науковій трилогії Нейла Крітца 1995 року «Перехідне правосуддя: як демократіям, що зароджуються, розквітатися з колишніми режимами» (*Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*). Проте основна заслуга у розробці концепції належить французькому дипломату Луї Жуане, який у звіті 26 червня 1997 р. виклав Економічній і соціальній раді ООН основні 42 принципи запобігання безкарності осіб, винних у порушеннях політичних і громадянських прав людини, а також у порушеннях гуманітарного права<sup>1</sup>. Згодом принципи були переглянуті та зведені до 38 позицій<sup>2</sup>.

Сьогодні перехідне правосуддя, апробоване у понад 40 постконфліктних країнах, визначено щонайменше у 12 документах ООН, РЄ та ЄС як «...комплекс процесів і механізмів, пов'язаних зі спробами суспільства подолати тяжку спадщину великомасштабних порушень законності

в минулому з метою забезпечити підзвітність, справедливість і примирення», як судові та несудові механізми «...з різним ступенем міжнародної участі (або взагалі без такого), а також певні дії з судового переслідування, відшкодування шкоди, встановлення фактів, інституційної реформи, попередньої огляду і припинення справ або поєднання вищеописаних дій»<sup>3</sup>.

Поєднуючи одночасно підходи ретрибутивної та відновної юстиції, перехідне правосуддя можна розуміти як концепцію не лише процесу правосуддя під час перехідного періоду, але й справедливого ставлення (*justice*) з боку закону до всіх учасників конфліктних процесів у суспільстві.

Забезпечити одночасно справедливість для усіх — процес надзвичайно складний, через що кожна країна, яка пережила збройний конфлікт, розробляє власну модель перехідного правосуддя, враховуючи національну культуру та менталітет, особливості правозастосовної практики та політичну ситуацію. З часом досвід цих країн сформував розуміння того, що будь-який вихід із кризи має передбачати чотири напрямки:

1. Кримінальне переслідування (*Criminal prosecutions*) — ефективне переслідування винних у вчиненні воєнних злочинів і грубих порушень прав людини; правовий захист жертв збройного конфлікту; удосконалення законодавства, судової та слідчої практики.
2. Відшкодування (*Reparations*) — створення національних механізмів відшкодування збитків жертвам, виплати їм компенсацій за спри-

<sup>1</sup> Question of the impunity of perpetrators of human rights violations (civil and political). Revised final report prepared by Mr. Joinet pursuant to Sub-Commission decision 1996/119, E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1. 2 October 1997. URL: <https://undocs.org/en/E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1>

<sup>2</sup> United Nations (2005): Report of the Independent Expert to Update the Set of Principles to Combat Impunity, Diane Orentlicher. UN Doc. E/CN.4/2005/102/Add.1. URL: <https://undocs.org/E/CN.4/2005/102/Add.1>

<sup>3</sup> Report of the Secretary-General on the Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-conflict Societies. UN Doc. S/2004/616, p. 6. URL: <https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/the-rule-of-law-and-transitional-justice-in-conflict-and-post-conflict-societies-report-of-the-secretary-general/>

чинену фізичну та психічну шкоду, відновлення порушених прав постраждалих від конфлікту, надання їм медичної та психологічної допомоги, а також юридичних і соціальних послуг.

3. Констатація істини (*Truth-telling*) — об'єктивна та неупереджена документальна реконструкція подій; розсекречення архівів і формування національного архіву фото-, відеодокументів подій конфлікту; розслідування щодо осіб, які зникли та пропали безвісти.

4. Інституційні реформи (*Institutional reforms*) як складова гарантій неповторення (*Guarantees of non-recurrence*) — перевірка державних службовців чи кандидатів на посаду для того, щоб визначити, чи були вони залучені до порушення прав людини під час конфлікту; реформи сектору безпеки, правоохоронних органів, судового сектору, секторів освіти та засобів масової інформації<sup>4</sup>.

**Звичайно національна модель перехідного правосуддя починає вбудовуватися вже після завершення конфлікту і досить часто — за допомогою міжнародної підтримки. Проте Україна опинилася у ситуації, коли одночасно потребують вирішення два види конфлікту. Перший — соціальний конфлікт переходу від авторитарного пострадянського режиму до демократичного (події Революції Гідності). Другий — збройний конфлікт у Автономній Республіці Крим та на Донбасі як результат зовнішньої агресії Російської Федерації.**

За таких умов актуальним стає не лише аналіз світового досвіду, але й активна підготовка до імплементації основних механізмів і форм перехідного правосуддя. Наприклад, вже зараз, в умовах «гарячого конфлікту», Україна може здійснювати інституційні реформи, на-

працювати правові рамки переслідування воєнних злочинців, законодавчо закріплювати механізми надання компенсації жертвам конфлікту.

**Чи готова Україна прийняти перехідне правосуддя?** В Україні запровадження принципів перехідного правосуддя було ініційовано Українською Гельсінською спілкою з прав людини у 2015 році, коли термін «перехідне правосуддя» був знайомий лише вузькому колу фахівців у сфері міжнародного права та представникам міжнародних інституцій.

Першими ініціативу правозахисників підтримали академічні кола. 2016 року Інститут міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка заснував Центр постконфліктного врегулювання, який розглядав перехідне правосуддя як модель подолання збройного конфлікту та переслідування воєнних злочинців. У стінах Українського католицького університету активно запрацював проєкт «Перехідне правосуддя та примирення в Україні», метою якого стало створення майданчика для фахового обговорення механізмів переходу від війни до миру в Україні та інструментів соціального примирення. Практичні аспекти здійснення правосуддя в зоні конфлікту стали предметом уваги Міжнародного Фонду «Відродження».

Протягом 2017 року академічні кола спільно з неурядовим сектором здійснили перші суттєві кроки щодо введення термінологічного апарату, підходів і моделей перехідного правосуддя у правову площину української науки:

- видання «Базового дослідження із застосування правосуддя перехідного періоду в Україні» — першої національної монографії, підготовленої міжнародним колективом науковців, експертів неурядових організацій, органів юстиції, адвокатури;
- проведення спільно з Європейським товариством міжнародного права та Українською Асоціацією міжнародного права Міжнародної наукової конференції «Постконфліктне правосуддя в Україні»;

<sup>4</sup> What is Transitional Justice? International Center for Transitional Justice. URL: <https://www.ictj.org/about/transitional-justice>

- організація круглого столу «Проблеми імплементації правосуддя перехідного періоду в Україні» в рамках І Харківського міжнародного юридичного форуму «Право та проблеми сталого розвитку у глобалізованому світі»;
- розробка законопроекту «Про засади державної політики захисту прав людини в умовах подолання наслідків збройного конфлікту» в рамках Робочої групи, а згодом — Координаційної ради Уповноваженого ВР України з прав людини<sup>5</sup>.

Одним із результатів стало створення у 2018 році національних платформ «Діалог про мир та безпечну реінтеграцію», «Жінки за мир», розробка орієнтовної моделі миротворчої місії ООН на Донбасі (Міністерство з питань тимчасово окупованих територій), проєкт відомчого бачення деокупації Донбасу (Міністерство внутрішніх справ України). Комітет Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин провів круглий стіл «Перехідне правосуддя як шлях подолання наслідків конфлікту та збройної агресії», де було сформульовано пакет рекомендацій органам влади, академічним та експертним колам стосовно подальшої розробки національних перспектив з питань недопущення безкарності й ефективного розслідування злочинів і грубих порушень прав людини, відновлення правових зв'язків та підтримки населення окупованих територій, документування перебігу збройного конфлікту та реконструкції історичної правди, надання компенсацій жертвам конфлікту<sup>6</sup>.

Останній імпульс надав змогу вже у 2020 році зробити тему перехідного правосуддя не лише частиною виступів представників Офісу Президента та парламенту, але й одним із напрямів діяльності Комісії з питань правової реформи на рівні Робочої групи з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій.

Міжнародні експертні кола також докладають активних зусиль, щоб розробити національні підходи до запровадження основних ме-

ханізмів перехідного правосуддя. При цьому нідерландські та американські вчені у своїх пропозиціях роблять акцент на найскорішому запровадженні механізмів проведення місцевих виборів та амністії на деокупованих територіях за умови активної співпраці уряду з міжнародними миротворчими місіями ООН та ЄС різних форматів.

Фахівці зі Швейцарії та Польщі надають перевагу роботі з цивільним населенням по обидва боки лінії розмежування вже сьогодні, використовуючи стратегію медіації та гуманітарного діалогу як основу для тривалого пошуку примирення в українському суспільстві. Організації з Великої Британії та Німеччини пропонують надзвичайно цікавий власний досвід щодо основи перехідного правосуддя — роботи з минулим (*dealing with the past*). Через це основний акцент їхньої діяльності з українською стороною — відновлення історичної правди, причин конфлікту, об'єктивне висвітлення хиб минулого. Українська сторона більшу частину зусиль докладає для вирішення прагматичних поточних завдань — документуванню воєнних злочинів і порушень міжнародного гуманітарного права, відшкодуванню збитків, завданих конфліктом мирному населенню, виконанню міжнародних зобов'язань щодо амністії учасникам збройного конфлікту неміжнародного характеру.

У рамках огляду автори пропонують матеріал для подальшого обговорення з двох чи не найбільш «незручних» тем для кожного постконфліктного суспільства — застосування механізмів амністії та очищення влади. Не зважаючи на те, що збройний конфлікт в Україні ще триває, можливість проведення амністії закріплена у документах Мінського переговорного процесу та ряді законодавчих ініціатив України. Процес очищення влади (люстрації) як елемент інституційних реформ є необхідною складовою не лише механізмів перехідного правосуддя, але й процесу мирної реінтеграції. В огляді запропоновано аналіз люстраційних процесів ряду країн ЦСЄ, а також досвід перевірок благонадійності в рамках миротворчих місій ООН

<sup>5</sup> УГСПЛ та перехідне правосуддя: формування трендів внутрішньої політики.

URL: <https://helsinki.org.ua/articles/uhspl-ta-perehidne-pravosuddya-formuvannya-trendiv-vnutrishnoji-polityky/>

<sup>6</sup> Модель перехідного правосуддя в Україні. Три міжнародно-правові режими у якості її передумов.

URL: <http://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/model-perehidnogo-pravosuddya-v-ukrayini.html>

в ПАР і країнах Латинської Америки. Метою огляду є вироблення на основі світового та вітчизняного досвіду очищення влади в постконфліктний період, міжнародних стандартів, зокрема, перехідного правосуддя, рекомендацій щодо стратегічних підходів України до застосування механізмів очищення влади на деокупованих територіях після завершення збройної агресії РФ.

Проте досі основна увага органів влади та громадянського суспільства прикута до інших, актуальніших проблем, пов'язаних із подоланням негативних наслідків конфлікту. З цієї точки зору зміст наданого огляду має певним чином проактивний характер, орієнтований на процеси найближчого майбутнього.

**Методологія дослідження.** Дослідження побудовано на основі концептуальних підходів і термінології правосуддя перехідного періоду (*Transitional Justice*), визначених документами ООН та ЄС.

Метою огляду є розробка рекомендацій щодо стратегічних підходів України у застосуванні механізмів амністії, альтернативних видів покарання та очищення влади в рамках урегулювання збройного конфлікту та нейтралізації його наслідків. Здійснене переважно як кабінетне, це дослідження було сфокусовано здебільшого на вивченні світового досвіду запровадження амністії та люстрації в країнах постконфліктного і поставторитарного пері-

одів. Використання порівняльно-правового та порівняльно-історичного методів, методу системно-структурного аналізу, логіко-догматичного методу допомогло ефективно проаналізувати понад півтори сотні джерел. Серед них слід вказати:

- документи ООН, ЄС, Венеціанської комісії, НАТО, практику ЄСПЛ;
- бази даних Міжнародного руху Червоного Хреста і Червоного Півмісяця, УВКБ ООН;
- законодавство України та інших країн, в тому числі 39 оригінальних нормативних актів щодо запровадження амністії та люстрації у різних країнах світу;
- наукові дослідження, аналітичні документи національних і міжнародних *Think Tanks*, матеріали неурядових організацій.

Проміжні результати дослідження з метою корегування протягом 2019—2020 рр. було запропоновано на експертне обговорення під час заходів Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономної Республіки Крим, міста Севастополь, національних меншин і міжнаціональних відносин, Національної платформи «Діалог про мир та безпечну реінтеграцію», Міжнародної платформи CivilM+.

*Дослідження виконано в рамках проекту  
«Побудова стійкості до конфлікту шляхом діалогу».*

*Автори висловлюють щире подяку усім, хто виявив зацікавленість у тому, щоб даний огляд відбувся як практично орієнтоване дослідження, а також тим ініціативам, у рамках яких відбувався пошук необхідних підходів до вирішення нагальних проблем України: Національній платформі «Діалог про мир та безпечну реінтеграцію», програмі USAID «Права людини в дії», Міжнародній платформі CivilM+.*



# Розділ 1. Амністія: сила держави vs крихкість мирних угод

О.А. Мартиненко

## 1.1. ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ВПРОВАДЖЕННЯ АМНІСТІЙ

Від закінчення Другої Світової війни людство зазнало 259 збройних конфліктів, серед яких до 1980-х років найбільшу кількість склали міждержавні та колоніальні конфлікти. Нині тривають 36 конфліктів і переважають серед них такі, що кваліфікуються як внутрішньодержавні, громадянські, досить часто — із залученням представників інших держав<sup>7</sup>. Для виходу з кризових ситуацій цієї категорії міжнародне експертне середовище поступово створило досить широкий спектр підходів: «Роззброєння, демобілізація та реінтеграція» (*Disarmament, Demobilization and Reintegration, DDR*); перехідне правосуддя (*Transitional justice*), миробудівництво (*Peacebuilding*); розбудова заходів довіри (*Confidence-building measures*); реформа сектору безпеки (*Security Sector Reform, SSR*). Усі вони орієнтовані на поступове досягнення політичного консенсусу, ненасильницьке вирішення протиріч, використання заходів відновного правосуддя і несудових механізмів.

Одним із таких механізмів, що застосовується в процесі мирного врегулювання конфліктів неміжнародного характеру, є інститут амністії, передбачений Другим Додатковим протоколом до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 року: «Під час припинення воєнних дій органи, що перебувають при владі, прагнуть надати якомога ширшу амністію особам, які брали участь у збройному конфлікті, та особам, позбавленим волі з причин, пов'язаних зі збройним конфліктом, незалежно від того, були вони інтерновані чи затримані»<sup>8</sup>. При цьому розуміється, що надання такої максимально широкої амністії має відбуватися без порушення обов'язкових для країни міжнародних угод, без позбавлення постраждалих надії на відплату і засудження винних, а також без провокування громадських заворушень через несправедливе рішення залишити злочинців на волі<sup>9</sup>.

Сьогодні людство має досвід застосування понад 650 амністій, запроваджених постконфліктними державами після 1946 року. Деякі країни використовували амністію для врегулювання питань внутрішньої політики навіть не один десяток разів: Афганістан та Судан (по 11 амністій), Чад (13 амністій), Шрі-Ланка (32 амністії)<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Trends in Armed Conflict, 1946—2014. PRIO. 2016. URL: [https://files.prio.org/publication\\_files/prio/Gates,%20Nyg%C3%A5rd,%20Strand,%20Urdal%20-%20Trends%20in%20Armed%20Conflict,%20Conflict%20Trends%201-2016.pdf](https://files.prio.org/publication_files/prio/Gates,%20Nyg%C3%A5rd,%20Strand,%20Urdal%20-%20Trends%20in%20Armed%20Conflict,%20Conflict%20Trends%201-2016.pdf)

<sup>8</sup> Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 року, що стосується захисту жертв збройних конфліктів неміжнародного характеру (Протокол II), від 8 червня 1977 року, ст. 6(5). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_200](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_200)

<sup>9</sup> Roht-Arriaza N., Gibson L. The Developing Jurisprudence on Amnesty, 20 Hum. Rts. Q. 843, 1998. The Johns Hopkins University Press, p. 866. URL: [https://repository.uchastings.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1687&context=faculty\\_scholarship](https://repository.uchastings.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1687&context=faculty_scholarship)

<sup>10</sup> Mallinder L. Amnesties and Inclusive Political Settlements. The University of Edinburgh, 2018, p. 22. URL: <https://ssrn.com/abstract=3341311>

## Що таке амністія

1946—2020 рр. — людство зазнало **259 збройних конфліктів** та застосувало понад 650 амністій: Афганістан та Судан (по 11 амністій), Чад (13 амністій), Шрі-Ланка (32 амністії)

### II Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 року:

«Під час припинення воєнних дій органи, що перебувають при владі, прагнуть надати якомога ширшу амністію особам, які брали участь у збройному конфлікті, та особам, позбавленим волі з причин, пов'язаних із збройним конфліктом, незалежно від того, були вони інтерновані чи затримані»



без порушення  
обов'язкових для країни  
міжнародних угод



без позбавлення  
постраждалих надії на  
відплату і засудження  
винних



без провокування  
громадських заворушень  
через несправедливе рішення  
залишити злочинців на волі

Національні особливості, позитивний і проблемний досвід застосування амністій є цінним ресурсом, який має використати Україна для вирішення стратегічних питань подолання гібридного збройного конфлікту.

### 1.1.1. Визначення терміну «амністія»

Амністія, не маючи юридичного визначення в міжнародному праві, тим не менш широко підтримується рішеннями та практикою Ради Безпеки ООН, Генеральної Асамблеї ООН, Комісії ООН з прав людини, НАТО і Європейського Союзу<sup>11</sup>.

«Енциклопедія перехідного правосуддя» зазначає, що амністію можна розуміти як різні форми відправлення правосуддя. З одного

боку, амністія є правовим механізмом, який забезпечує відшкодування жертвам репресивних режимів і порушень прав людини, звільняючи їх з тюрми, скасовуючи звинувачення проти них, і навіть скасовуючи судові вироки. Такі амністії розглядають як правосуддя, їх можна вважати рівнозначними заходам реституції чи репарації, подібно до реабілітації колишніх політичних в'язнів. З іншого боку, амністію частіше розуміють як інструмент надання імунітету та/або помилування винних у злочинах під час репресивних режимів (Італія 1946 р., Німеччина 1949 р., ПАР 1995—1999 рр.). У деяких випадках пакети амністії одночасно надають помилування жертвам та імунітет правопорушникам (Іспанія, 1976; Бразилія, 1979). В інших випадках різні укази чи закони парламенту можуть призначити амністію будь-якій із цих двох

<sup>11</sup> Commission on Human Rights, Situation of Human Rights in the Republic of Bosnia and Herzegovina, the State of Bosnia and Herzegovina, the Republic of Croatia and the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro), 59th mtg, UN Doc E/CN.4/1996/71 (23 April 1996); Commission on Human Rights, Situation of human rights in the Sudan, 60th mtg, UN Doc E/CN.4/1996/73 (23 April 1996); Dr. Javier Solana (High Representative for the Common Foreign and Security Policy (CFSP), European Union), 'Welcome of the adoption of the Law on Amnesty in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM)', Communiqué No. 0039/02 (8 March 2002); North Atlantic Treaty Organization, 'Final Communiqué, Ministerial Meeting of the North Atlantic Council Held in Budapest', Press Release (29 May 2001). URL: <http://www.nato.int/docu/pr/2001/p01-077e.htm>



груп у різний час (як в Уругваї в 1985 та 1986 роках)<sup>12</sup>.

В документах ООН під терміном «амністія» вказано правові заходи, що вживають з метою:

- заборони в майбутньому кримінального переслідування і, в деяких випадках, подачу цивільного позову щодо певних осіб або категорій осіб у зв'язку із зазначеним злочинном, вчиненим до оголошення амністії;
- звільнення від раніше встановленої кримінальної відповідальності, яке має зворотну силу<sup>13</sup>.

Міжнародний Комітет Червоного Хреста констатує, що амністія скасовує кримінальне розслідування, переслідування і будь-які покарання щодо окремої особи, групи, класу осіб або певних злочинів, що закріплюється як офіційний законодавчий або виконавчий акт, у тому числі у формі договору або політичної угоди. Амністію відрізняють від помилування, яке надається після судового переслідування, не скасовує кримінальної відповідальності, але, як і амністія, звільняє засуджених осіб від відбування всього покарання або його частини<sup>14</sup>.

## АМНІСТІЯ



Застосовується лише у випадку міжнародного збройного конфлікту



Розуміється як нормативний акт органу законодавчої або виконавчої влади, в тому числі — у вигляді договору або політичної угоди



Діє проспективно (на майбутнє) чи ретроактивно (щодо подій минулого) стосовно окремої особи, групи / класу осіб, окремих злочинів. Зупиняє майбутні або поточні кримінальні провадження, скасовує вже винесені вироки та призначені покарання



Відрізняється від помилування, яке не відмінює кримінальної відповідальності, проте звільняє від відбування покарання в цілому або його частини



Не повинно перешкоджати або заважати розслідуванню воєнних злочинів та грубих порушень міжнародного гуманітарного права або судовому переслідуванню осіб, підозрюваних в їх вчиненні



Не поширюється на осіб, підозрюваних в тому, що вони вчинили або наказали вчинити воєнні злочини, геноцид, злочини проти людяності, катування та інші грубі порушення прав людини і міжнародного гуманітарного права



За виняткових обставин та за наявності суворих умов може застосовуватися обмежена амністія за воєнні злочини, якщо її незастосування становить реальну загрозу збереженню миру і безпеки, підриває мирну угоду або провокує повалення недавно обраного демократичного уряду

<sup>12</sup> Amnesty. Encyclopedia of transitional justice / Ed. by L. Stan and N. Nedelsky. Vol. 1. NY.: Cambridge Univ. Press, 2013, p. 10. URL: [https://www.academia.edu/183361/The\\_Encyclopedia\\_of\\_Transitional\\_Justice\\_2013\\_](https://www.academia.edu/183361/The_Encyclopedia_of_Transitional_Justice_2013_)

<sup>13</sup> Механизмы обеспечения верховенства права для постконфликтных государств. Амнистии. Организация Объединенных Наций. Нью-Йорк и Женева, 2009, с. 5. URL: [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Amnesties\\_ru.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Amnesties_ru.pdf)

<sup>14</sup> Амнистии и международное гуманитарное право: цель и сфера применения. ICRC. 2017. URL: <https://www.icrc.org/ru/document/amnistii-i-mgp-cel-i-sfera-primeneniya>

### 1.1.2. Мета амністії

Окрім зазначених вище цілей амністія може мати стратегічні цілі та операційні цілі<sup>15</sup>.

При цьому дослідники наголошують, що амністія сприяє миру або примиренню, а помилування є дискреційним механізмом, який дозволяє уникнути втручання суду<sup>16</sup>.

### 1.1.3. Обмеження у наданні амністії

Відповідно до міжнародного права держави можуть надавати особам, які брали участь у неміжнародних збройних конфліктах, амністію за такі злочини як повстання, підбурювання до заколоту та зрада. Держави також можуть амністувати повстанців за законні воєнні дії (наприклад, вбивство членів збройних сил противника)<sup>17</sup>. Одночасно норма 159 звичаєвого міжнародного гуманітарного права встановлює, що винятком для надання амністії у таких випадках є особи, які «підозрюються, обвинувачуються чи були засуджені за вчинення воєнних злочинів»<sup>18</sup>.

## Стратегічні цілі амністії

врегулювання конфлікту, заохочення усіх сторін до гуманітарного діалогу, нормалізація ситуації в країні, запобігання збройним конфліктам у майбутньому, перспективне національне примирення

## Оперативні цілі амністії



зміцнення довіри між ворожими угрупованнями



сприяння капітуляції і роззброєння сторін, що воюють



сприяння укладенню мирних угод



примус авторитарних правителів до передання влади



звільнення політичних в'язнів



створення стимулів для участі злочинців у встановленні істини або здійсненні програм примирення



сприяння поверненню біженців та вигнанців

<sup>15</sup> Practice Relating to Rule 159. Amnesty. URL: [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2\\_rul\\_rule159](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_rul_rule159); Belfast Guidelines on Amnesty and Accountability. Transitional Justice Institute, University of Ulster 2013, p. 9. URL: [https://www.ulster.ac.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0004/79069/1RUSSIANGuidelinesonAmnestyandAccountability.pdf](https://www.ulster.ac.uk/_data/assets/pdf_file/0004/79069/1RUSSIANGuidelinesonAmnestyandAccountability.pdf); Mallinder L. Exploring the Practice of States in Introducing Amnesties. 2008, pp. 10–17. URL: [http://uir.ulster.ac.uk/2265/1/Mallinder\\_-\\_Nuremberg\\_chapter\\_June\\_20081.pdf](http://uir.ulster.ac.uk/2265/1/Mallinder_-_Nuremberg_chapter_June_20081.pdf)

<sup>16</sup> Amnesty for Crime in International Law and Practice. By Andreas O' Shea. The Hague: Kluwer Law International, 2002, p. 2.

<sup>17</sup> Механизмы обеспечения верховенства права для постконфликтных государств. Амнистии. Организация Объединенных Наций. Нью-Йорк и Женева, 2009, с. 16. URL: [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Amnesties\\_ru.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Amnesties_ru.pdf)

<sup>18</sup> Rule 159. Amnesty. URL: [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/rus/docs/v1\\_rul\\_rule159](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/rus/docs/v1_rul_rule159)

В доповіді Генерального секретаря ООН 2004 р., враховуючи проблемний досвід «широких», бланкетних амністій, конкретизовано, що

“

**«...в мирних угодах, схвалених Організацією Об'єднаних Націй, не може передбачатися амністія за геноцид, воєнні злочини, злочини проти людяності або грубі порушення прав людини» (п. 10)<sup>19</sup>.**

”

З позицій захисту прав потерпілих міжнародне право та політика ООН визнають неприпустимість амністій у випадках, якщо вони:

а) перешкоджають переслідуванню осіб, які можуть нести кримінальну відповідальність за воєнні злочини, геноцид, злочини проти людяності або грубі порушення прав людини, включаючи суто гендерні порушення;

б) порушують право жертв на ефективний засіб правового захисту, включаючи відшкодування;

в) обмежують право жертв і суспільства знати правду про порушення прав людини та гуманітарного права. Крім того, амністії, метою яких є відновлення прав людини, повинні бути розроблені таким чином, щоб не обмежувати відновлення права й не сприяти будь-яким чином збереженню первинних порушень<sup>20</sup>.

До процедур надання амністій також встановлені обмеження:

- амністія не може бути поширена на «осіб, які вчинили тяжкі злочини за міжнародним правом, ...якщо виконавці злочинів віддані правосуддю компетентного суду — міжнародного, інтернаціоналізованого або національного — за межами цієї держави» (принцип 24)<sup>21</sup>.
- амністії не мають звільняти від кримінальної відповідальності за ще не скоєні злочини, інакше це може бути розцінене як спонукування до порушення закону [с. 5]<sup>22</sup>.
- оскільки амністія може тлумачитися як визнання провини, вона не може бути оголошена для осіб, які зазнали переслідувань або були засудженими за діяння, пов'язані з мирним здійсненням права на свободу переконань та їх вільне вираження. Якщо ці особи лише скористалися таким законним правом, то закон кваліфікує будь-яке судове або інше рішення щодо них як нікчемне і таке, що не має юридичної сили; ці особи звільняються з-під варти безумовно і негайно (принцип 24)<sup>23</sup>.

Враховавши негативний досвід надання амністій, законодавці ЄС (2015) внесли положення, згідно з яким до функцій Комісій правди не може належати проголошення амністії за серйозні злочини, визначені міжнародним правом (розділ IV, п. 4)<sup>24</sup>.

ЄСПЛ у справі «Маргуш проти Хорватії» (2014) посилив наведені вище вимоги ООН, зазначивши, що «застосування амністії щодо вбив-

<sup>19</sup> Доповідь Генерального Секретаря з питань верховенства права та перехідного правосуддя у конфліктних та постконфліктних суспільствах. UN Doc. № S / 2004/616. URL: <https://undocs.org/ru/S/2004/616>

<sup>20</sup> Механізми забезпечення верховенства права для постконфліктних держав. Амністії. Організація Об'єднаних Націй. Нью-Йорк і Женева, 2009, с. 11. URL: [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Amnesties\\_ru.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Amnesties_ru.pdf)

<sup>21</sup> Promotion and protection of Human Rights. Impunity Report of the independent expert to update the Set of principles to combat impunity, Diane Orentlicher. Addendum. Updated Set of principles for the protection and promotion of human rights through action to combat impunity. E/CN.4/2005/102/Add.1. 08 February 2005. URL: <https://undocs.org/en/E/CN.4/2005/102/Add.1>

<sup>22</sup> Механізми забезпечення верховенства права для постконфліктних держав. Амністії. Організація Об'єднаних Націй. Нью-Йорк і Женева, 2009, с. 5. URL: [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Amnesties\\_ru.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Amnesties_ru.pdf)

<sup>23</sup> Promotion and protection of Human Rights. Impunity Report of the independent expert to update the Set of principles to combat impunity, Diane Orentlicher. Addendum. Updated Set of principles for the protection and promotion of human rights through action to combat impunity. E/CN.4/2005/102/Add.1. 08 February 2005. URL: <https://undocs.org/en/E/CN.4/2005/102/Add.1>

<sup>24</sup> The EU's Policy Framework on support to transitional justice. 2015.

URL: [http://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/the\\_eus\\_policy\\_framework\\_on\\_support\\_to\\_transitional\\_justice.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/the_eus_policy_framework_on_support_to_transitional_justice.pdf)

ства або жорстокого поводження з цивільними особами само суперечить зобов'язанням держави відповідно до статей 2 і 3 Конвенції, оскільки воно перешкоджає розслідуванню таких діянь та обов'язково створить ситуацію безкарності винних осіб». На думку суддів, амністія може відповідати принципу законності лише у випадку, якщо держава може довести існування нагального інтересу у прийнятті амністії для досягнення миру і національного примирення (пункти 127, 139)<sup>25</sup>. Це положення також корелює з позицією, згідно з якою міжнародний суд або суд іншої держави має право притягнути до відповідальності за міжнародні злочини особу, якщо така була вже амністована за їх вчинення національним судом.

#### 1.1.4. Можливість амністії для воєнних злочинців

Попри досить суворе заперечення амністій для воєнних злочинців, ряд експертів зауважують, що в разі дотримання засад перехідного або відновного правосуддя, які не вимагають кримінального переслідування для всіх і кожного, обмежені амністії для незначної частки воєнних злочинців цілком можливі. Тим більше, що час від часу саме так і відбувається у практиці постконфліктних країн. У таких випадках амністії мають вибудовуватися в рамках, визначених на міжнародному рівні, та бути сумісними з принципами міжнародного права та Статуту ООН.

Цілком зрозуміло, що амністії, які поширюються на воєнні злочини, можуть прийматися лише за виняткових обставин, коли їх невизнання іншими країнами та міжнародними інституціями створює пряму загрозу збереженню миру і безпеки, підриваючи, наприклад, мирну угоду

або провокуючи повалення недавно обраного демократичного уряду.

Для визнання такого роду амністій запропонована сукупність критеріїв:

- мета амністії обмежується досягненням певних цілей, зокрема, забезпечити мир і почати процес примирення або сприяти його успішному перебігу;
- амністія не оголошується сама по собі, а є результатом угоди про мир, укладеної за посередництва міжнародних організацій (ООН, ЄС) або результатом переговорів між старим і новим політичним режимом;
- амністія супроводжується іншими заходами щодо притягнення до відповідальності, наприклад, організацією комісій зі встановлення істини, органів розслідування чи люстрації;
- амністія поширюється лише на рядових членів збройних сил, або угруповань або осіб, що розглядаються як «найменш відповідальні» за вчинення міжнародних злочинів<sup>26</sup>.

Відповідно до міжнародного кримінального права підлеглі несуть відповідальність за міжнародні злочини, вчинені ними за наказом вищого начальника, але можуть бути звільнені від цієї відповідальності, якщо за юридичним зобов'язанням були зобов'язані виконувати накази начальника, коли вони не знали, що наказ був незаконним, і якщо наказ не був явно незаконним. Крім цього, можуть бути взяті до уваги такі пом'якшувальні обставини як ситуація примусу під час здійснення злочину; вік, освіта, соціально-економічне становище винної особи; співпраця з судовими органами, зусилля з виплати компенсацій постраждалим<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Marguš v. Croatia. Application No. 4455/10. 2014. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-144276%22%7D>

<sup>26</sup> Накви Я. Амнистия за военные преступления: возможность международного признания. *Международный журнал Красно-го Креста*, 2003, с. 336-345. URL: [https://www.icrc.org/rus/assets/files/other/10\\_irrc\\_851\\_naqui\\_rus.pdf](https://www.icrc.org/rus/assets/files/other/10_irrc_851_naqui_rus.pdf)

<sup>27</sup> Belfast Guidelines on Amnesty and Accountability. Transitional Justice Institute, University of Ulster 2013, pp.15—16. URL: [https://www.ulster.ac.uk/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0004/79069/1RUSSIANGuidelinesonAmnestyandAccountability.pdf](https://www.ulster.ac.uk/__data/assets/pdf_file/0004/79069/1RUSSIANGuidelinesonAmnestyandAccountability.pdf)

### 1.1.5. Як має бути розроблена модель амністії?

Як зазначено у Белфастських керівних рекомендаціях щодо амністії та відповідальності, ретельно розроблені амністії в поєднанні зі стратегією вибіркового судового переслідування можуть відповідати міжнародним зобов'язанням держави і сприяти досягненню

законних цілей держави, що реагує на широко-масштабні злочинні дії. Залежно від розробки і застосування амністії також можуть безпосередньо сприяти досягненню цілей, традиційно пов'язаних як із судовим переслідуванням, так і з громадським осудом<sup>28</sup>. М. Фріман пропонує такі критерії для розробки національних моделей амністії<sup>29</sup>.

## Критерії для розробки національних моделей амністії



процес прийняття амністії повинен бути максимально консультативним та демократичним



амністія має бути закріплена нормативними актами держави



амністія повинна передбачати чіткі часові та правові рамки



амністія повинна надавати амністованим мінімально можливу ступінь поблажливості



амністія повинна встановити максимально широкий перелік умов та вимог для амністованих за принципом «чим сильніша держава — тим більше умов»



амністія повинна мати чітко розроблений контрольний механізм, супроводжуватися механізмами перехідного правосуддя та узгоджуватися з іншими елементами мирного процесу

<sup>28</sup> Belfast Guidelines on Amnesty and Accountability. Transitional Justice Institute, University of Ulster 2013, p. 8.  
URL: [https://www.ulster.ac.uk/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0004/79069/1RUSSIANGuidelinesonAmnestyandAccountability.pdf](https://www.ulster.ac.uk/__data/assets/pdf_file/0004/79069/1RUSSIANGuidelinesonAmnestyandAccountability.pdf)

<sup>29</sup> Freeman M. Necessary Evils: Amnesties and the Search for Justice, Cambridge University Press, 2009, p. 111.  
URL: <https://books.google.com.ua/books?id=PzSOlaPzWgMC&pg=PA163&lpg=PA163&dq=#v=onepage&q&f=false>

## 1.2. НАЦІОНАЛЬНІ ПРАКТИКИ ЗАСТОСУВАННЯ АМНІСТІЇ

### 1.2.1. Спосіб закріплення амністії у законодавстві

Переважає більшість амністій закріплена шляхом ухвалення спеціальних законів та президентських указів. Частина амністій зазначається в тексті мирних угод, що потребують подальшої імплементації до національного законодавства: Нікарагуа (1987), Сьєрра-Леоне (1996), Таджикистан (1997), Кот-д'Івуар (2003), Ачех (Індонезія, 2004).

#### *Нікарагуанська мирна угода Есквіпулас (Esquipulas, 1987)*

У кожній центральноамериканській країні, за винятком тих, де Міжнародна комісія з перевірки та спостереження визнає це непотрібним, ухвалено укази про амністію, які встановлюють усі необхідні положення, що гарантують недоторканність життя, свободу в усіх її формах, право власності та безпеку тих, до кого амністію застосовано. Одночасно з ухваленням указів про амністію нерегулярні сили відповідних країн звільняють усіх, кого вони утримують у полоні<sup>30</sup>.

#### *Загальна угода про встановлення миру і національної злагоди в Таджикистані (1997)*

«Президент та Комісія з питань національного примирення ухвалюють Закон про взаємне помилування як перше політичне рішення, яке має бути прийнято протягом перших днів роботи Комісії. Не пізніше одного місяця після ухвалення Закону про взаємне помилування повинен бути ухвалений Закон про амністію»<sup>31</sup>.

Закріплення амністії у тексті конституції є винятком, а не правилом, оскільки процес внесення змін до конституції набагато складніший і займає більше часу за поправки до поточного законодавства. Такі випадки є нечисленними: Гана (1992), Індонезія (2000), Демократична Республіка Конго (2002), Бірма (2008).

#### *Глобальна та всеосяжна угода про перехідний період у Демократичній Республіці Конго (2002)*

«На тимчасовій основі, до моменту ухвалення та оприлюднення закону про амністію, амністія буде проголошена указом президента. Принцип амністії буде закріплений у конституції перехідного періоду»<sup>32</sup>.

Як правило, в нормативній базі амністії закріплюються як такі, що не мають обмежень дії в часі. На думку експертів, саме такий варіант дає змогу отримати законослухняну поведінку амністованих, їхню згоду на участь у таких соціально-корисних діях, як допомога слідству та участь у роботі комісій правди. Винятком є амністія ПАР (1990), яка була обмежена терміном зміцнення судової адміністрації та процесом політичних перемовин. Другим винятком була амністія в Бурунді (2004), термін якої мав завершитися в момент, коли міжнародна слідча комісія надасть висновки щодо результатів розслідування міжнародних злочинів.

### 1.2.2. Формулювання мети амністії

Загальну конфігурацію амністії визначають її стратегічні цілі, які можуть бути різноплановими: припинення терористичної діяльності та бойових дій, відродження суспільства та соціальної згуртованості, національне примирення тощо. У програмних документах зазначені цілі можуть мати такий вигляд:

<sup>30</sup> Procedure for the Establishment of a Firm and Lasting Peace in Central America, signed by the Presidents of Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras and Nicaragua, Guatemala City, 7 August 1987, annexed to Letter dated 27 August 1987 from the Permanent Representatives of Costa Rica, El Salvador, Guatemala and Nicaragua to the UN addressed to the UN Secretary-General, UN Doc. A/42/521-S/19085, 31 August 1987, Section 1(b).

<sup>31</sup> General Agreement on the Establishment of Peace and National Accord in Tajikistan, Moscow, 27 June 1997, annexed to UN Doc. A/52/219-S/1997/510. URL: [https://peaceaccords.nd.edu/sites/default/files/accords/Tajik\\_Final\\_Accord\\_with\\_annexes.pdf](https://peaceaccords.nd.edu/sites/default/files/accords/Tajik_Final_Accord_with_annexes.pdf)

<sup>32</sup> Accord global et inclusif sur la transition en République Démocratique du Congo, conclu entre les composantes et entités du dialogue intercongolais, parties à l'accord: le Gouvernement de la République Démocratique du Congo, le Rassemblement Congolais pour la Démocratie (RCD), le Mouvement de Libération du Congo (MLC), l'Opposition politique, les Forces vives, le Rassemblement Congolais pour la Démocratie/Mouvement de Libération (RCD/ML), le Rassemblement Congolais pour la Démocratie/National (RCD/N), les Mai-Mai, Pretoria, 16 December 2002, Article III.8.

**Аргентина (1983):** розробка заходів щодо запобігання, унеможливлення чи припинення терористичної або підривної діяльності<sup>33</sup>.

**Сенегал (1988—1993):** надати змогу владі відновити мир у всій країні незалежно від того, коли з'явиться така можливість, та відновити національну соціальну структуру, пошкоджену подіями в цьому регіоні... відновлення миру та припинення ситуації, яка сприяла б масовим порушенням основних прав людини<sup>34</sup>.

**Кот-д'Івуар (2007):** полегшення процесу прощення та національного примирення, відновлення соціальної згуртованості та солідарності серед громадян (п. 6)<sup>35</sup>.

**Чилі (2007):** сприяння відновленню соціального миру шляхом підтримки переможених у конфлікті, які перебувають у руках тих, хто тримає владу в державі, сприяючи тим самим відновленню миру в цьому суспільстві<sup>36</sup>.

**Афганістан (2008):** закріплення національного компромісу та стабільності, забезпечення найвищих суспільних інтересів країни, припинення ворожнечі та формування довіри між усіма ворожими сторонами, за умови, що вони підкоряються конституції та законам країни (ст. 1)<sup>37</sup>.

**Демократична Республіка Конго (2009):** покласти край війні та небезпеці та закріпити примирення між дочками та синами обох провінцій<sup>38</sup>.

### 1.2.3. Види злочинів, які є предметом розгляду амністії

Максимально можливий перелік складу злочинів, які підпадають під амністію, передбачено в рамках так званих «широких», безумовних (*unconditional*) або «сліпих», бланкетних амністій (*blanket amnesties*):

#### **Судан. Наказ про оголошення загальної амністії (1997)**

*«Сторони погоджуються, що Президент Республіки Судан оголосить загальну та безумовну амністію за всі вчинені злочини... відповідно до спільної волі людей Судану»<sup>39</sup>.*

#### **Сьєрра-Леоне. Мирна угода в Ломе (1999)**

*«...уряд Сьєрра-Леоне також надає абсолютне та безумовне помилування, призупинення кримінального переслідування щодо всіх комбатантів та колаборантів у зв'язку з усіма діями, що були вчинені ними для досягнення власних цілей, на момент підписання цієї Угоди»<sup>40</sup>.*

Надзвичайно популярні у країнах Латинської Америки 1970-х років як інструмент визволення політичних в'язнів, безумовні амністії вже у 1980-х набули негативної оцінки, оскільки їх почали застосовувати диктаторські режими як «самоамністії» для уникнення відповідальності за власні злочини.

<sup>33</sup> Argentina's Self-Amnesty Law. 1983. URL: [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2\\_cou\\_ar\\_rule159](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_cou_ar_rule159)

<sup>34</sup> Senegal. Amnesty laws: the Act of 4 June 1988, the Act of 10 July 1991 and the Act of 8 July 1993. URL: [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2\\_cou\\_ar\\_rule159](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_cou_ar_rule159)

<sup>35</sup> Ouagadougou Political Agreement between the Presidency of Côte d'Ivoire and the Forces Nouvelles of Côte d'Ivoire. 2007. URL: [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2\\_cou\\_ar\\_rule159](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_cou_ar_rule159)

<sup>36</sup> Chile. Supreme Court. Víctor Raúl Pinto case. 2007. URL: [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2\\_cou\\_ar\\_rule159](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_cou_ar_rule159)

<sup>37</sup> Afghanistan's National Amnesty Law (2008). Article 1. URL: [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2\\_cou\\_ar\\_rule159](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_cou_ar_rule159)

<sup>38</sup> The Democratic Republic of the Congo's Amnesty Law (2009). URL: [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2\\_cou\\_ar\\_rule159](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_cou_ar_rule159)

<sup>39</sup> General Amnesty Proclamation Order, annexed to the Sudan Peace Agreement, Khartoum, 21 April 1997.

<sup>40</sup> Peace Agreement Ending the Conflict between the Government of Sierra Leone and the Revolutionary United Front, Lomé, 7 July 1999, also known as the Lomé Peace Accord, Article IX.

*На початку 2000-х років міжнародна спільнота зрозуміла, що практика широких амністій як прощення «усіх без винятку за усі дії без винятку», навіть здійснене в надії забезпечити мир, не досягає успіху. До того ж безумовні амністії часто надавали амністованим сміливості скоювати нові злочини, що підривало довіру до правосуддя та інститутів держави.*

З цих причин національні уряди, формулюючи мирні угоди та закони, усе частіше встановлюють досить чіткий перелік злочинів, на які не поширюються умови амністії. Насамперед до списку потрапляють воєнні злочини, злочини проти людяності та грубі порушення норм міжнародного гуманітарного права. Іншу категорію складають досить різноманітні злочини залежно від особливостей національної моделі амністії. У Ель-Сальвадорі (1997), наприклад, амністію не поширили на осіб, які брали участь у вбивстві Оскара Ромеро (архієпископ Сан-Сальвадора) та Герберта Анаї (голова НУО «Комісія з прав людини»), а також на випадки незаконного обігу наркотиків та викрадення людей з метою особистої вигоди<sup>41</sup>. В інших країнах «поза амністією» були такі види злочинів:

#### **Філіппіни. Декларація № 347 (1994)**

амністія не охоплює «злочини проти цнотливості (сексуальні злочини) та інші злочини, вчинені для особистих цілей»<sup>42</sup>.

#### **Зімбабве. Указ про амністію (Clemency Order, 2000)**

«...вбивство, грабіж, зґвалтування, розпусні дії, статевий зв'язок з особою, яка не досягла повноліття, крадіжка, носіння зброї і будь-яке правопорушення, пов'язане з обманом або безчестям» (п. 52)<sup>43</sup>.

#### **Центрально-Африканська Республіка. Закон про амністію (2008)**

«крадіжки, зґвалтування, грабежі, підпали, диверсії, встановлення перешкод для свободи пересування; вбивства, напади, фізичне насильство, погрози, будь-яка інша шкода фізичній чи моральній доброчесності людей та власності» (ст. 7)<sup>44</sup>.

Однією з особливостей амністій є віднесення економічних злочинів до категорії таких, що не підлягають забуттю чи прощенню: Аргентина (1983), Туніс (1989), Бурунді (1990), Румунія (1990), Йорданія (1999), Філіппіни (2000), Зімбабве (2000), Кот-д'Івуар (2003)<sup>45</sup>.

#### **Кот-д'Івуар. Угода в Лінас-Маркуссі (2003)**

«Закон про амністію жодним чином не звільняє від відповідальності осіб, винних у вчиненні тяжких економічних злочинів, серйозних порушень прав людини або міжнародного гуманітарного права»<sup>46</sup>.

Одночасно предметом мирних перемовин є перелік злочинів, за вчинення яких держава зобов'язується не переслідувати винних, і це зазначено в текстах амністій. Історично до цього переліку потрапляли передусім політичні, а також пов'язані з ними інші злочини (Аргентина, 1973; Іспанія, 1977; Колумбія, 1982; Ель-Сальва-

<sup>41</sup> El Salvador. Law on Amnesty to Achieve National Reconciliation. 1987, Article 1.

URL: [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2\\_cou\\_sv\\_rule159](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_cou_sv_rule159)

<sup>42</sup> Philippines. Proclamation No. 347, 1994, Section 1. URL: [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2\\_rul\\_rule159](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_rul_rule159)

<sup>43</sup> Zimbabwe Human Rights NGO Forum v. Zimbabwe.

URL: <https://www.globalhealthrights.org/wp-content/uploads/2013/10/Zimbabwe-HR-NGO-Forum-Zimbabwe-2006.pdf>

<sup>44</sup> Central African Republic. Amnesty Law, 2008. URL: [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2\\_cou\\_sv\\_rule159](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_cou_sv_rule159)

<sup>45</sup> Freeman M. Necessary Evils: Amnesties and the Search for Justice, Cambridge University Press, 2009, p. 150.

URL: <https://books.google.com.ua/books?id=PzSOlaPzWgMC&pg=PA163&lpg=PA163&dq=#v=onepage&q&f=false>

<sup>46</sup> Linas-Marcoussis Agreement between the political forces of Côte d'Ivoire, Round table of the Ivorian political forces, meeting at Linas-Marcoussis from 15 to 23 January 2003 and bringing together the following parties: FPI (Front Populaire Ivoirien), MFA (Mouvement des Forces d'Avenir), MJP (Mouvement pour la Justice et la Paix), MPPI (Mouvement Patriotique de Côte d'Ivoire), MPIOG (Mouvement Populaire Ivoirien du Grand Ouest), PDCI-RDA (Parti Démocratique de la Côte d'Ivoire-Rassemblement Démocratique Africain), PIT (Parti Ivoirien des Travailleurs), RDR (Rassemblement des Républicains), UDCY (Union Démocratique et Citoyenne), UDPCI (Union pour la Démocratie et la Paix en Côte d'Ivoire), Linas-Marcoussis, 24 January 2003, Text of the agreement, paragraphs 1 and 3i, and Annex, paragraph VII. 5.



дор; 1987; Гондурас, 1991, Конго, 2002). Аргентинський «Закон про амністію» (1973) передбачав, наприклад, що амністія застосовується до дій, «...пов'язаних з політичною, соціальною, профспілковою чи студентською діяльністю»<sup>47</sup>. В Колумбії амністія 1991 р. стосувалась тих, хто вчинив заколот, заклики до бунту, путч, змову та пов'язані з цим дії<sup>48</sup>.

#### **Ель-Сальвадор. Закон про амністію для досягнення національного примирення (1987)**

Закон передбачав абсолютну амністію усім громадянам чи іноземцям, які виступили як безпосередні виконавці чи співучасники політичних злочинів або пов'язаних із ними звичайних злочинів, вчинених до 22 жовтня 1987 року. У 1993 р. визначення «політичний злочин» було розширено включенням до його складу «злочинів проти громадського миру», «злочинів проти судової діяльності» та злочинів, вчинених з причини або внаслідок збройного конфлікту, без огляду на політичний статус, войовничість, приналежність або ідеологію виконавця<sup>49</sup>.

#### **Глобальна та всеосяжна угода про перехідний період у Демократичній Республіці Конго (2002)**

«Для досягнення національного примирення буде надана амністія за вчинення воєнних дій, політичних злочинів та злочинів, пов'язаних із свободою вираження поглядів...»<sup>50</sup>.

Одним із найбільш розлогих переліків складу злочинів, що підлягають амністії, міститься у документах Філіппін (1994), де окрім зазначених вище злочинів названо також державний переворот; незаконні зібрання; незаконне об'єднання; напад на державні установи та посадовців; опір та непокоря представникам влади; порушення громадського порядку; не-

законне використання ЗМІ; незаконне зберігання вогнепальної зброї, боєприпасів або вибухових речовин у зв'язку із злочинами за колоту; дезертирство, відсутність на службі без поважних причин; поведінка, не гідна офіцера та джентльмена<sup>51</sup>.

#### **1.2.4. Коло осіб, які є предметом розгляду амністії**

Найчастіше в тексті амністії зазначені усі категорії осіб, на яких поширюється амністія у зв'язку з фактами неміжнародного збройного конфлікту: особовий склад збройних сил і поліції, представники незаконних угруповань, цивільні особи, посадовці. Ці категорії можуть бути спеціально перераховані у тексті амністії, або передбачені загальними формулюваннями на кшталт «усі, хто брав участь», «учасники подій» тощо.

#### **Центральноафриканська Республіка. Закон про амністію (2008)**

«Амністованими є ...члени сил оборони та безпеки, цивільної та військової влади в контексті правоохоронних і територіальних оборонних операцій з 15 березня 2003 року до дати оприлюднення цього закону. ...Лідери та члени політико-військових груп, які перебувають на національній території або в еміграції» (ст. 1)<sup>52</sup>.

#### **Уганда. Закон про амністію (2000)**

«... закон передбачає амністію кожному громадянину Уганди, який у будь-який час з 26 січня 1986 року брав таку участь у війні чи збройному заколоті проти уряду:

а) фактична участь у бойових діях;

<sup>47</sup> Argentina, Amnesty Law, 1973, Articles 1 and 5. URL: [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2\\_cou\\_ar\\_rule159](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_cou_ar_rule159)

<sup>48</sup> Colombia. Amnesty Decree, 1991. Article 1. URL: [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2\\_cou\\_ar\\_rule159](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_cou_ar_rule159)

<sup>49</sup> El Salvador. Law on Amnesty to Achieve National Reconciliation. 1987, Article 1. URL: [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2\\_cou\\_sv\\_rule159](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_cou_sv_rule159)

<sup>50</sup> Accord global et inclusif sur la transition en République Démocratique du Congo, conclu entre les composantes et entités du dialogue intercongolais, parties à l'accord: le Gouvernement de la République Démocratique du Congo, le Rassemblement Congolais pour la Démocratie (RCD), le Mouvement de Libération du Congo (MLC), l'Opposition politique, les Forces vives, le Rassemblement Congolais pour la Démocratie/Mouvement de Libération (RCD/ML), le Rassemblement Congolais pour la Démocratie/National (RCD/N), les Mai-Mai, Pretoria, 16 December 2002, Article III.8.

<sup>51</sup> Philippines. Proclamation No. 347, 1994, Section 1. URL: [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2\\_rul\\_rule159](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_rul_rule159)

<sup>52</sup> Central African Republic, Amnesty Law, 2008. URL: [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2\\_rul\\_rule159](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_rul_rule159)

б) співпраця (колаборація) з прихильниками війни чи збройного заколоту;

в) вчинення будь-якого іншого злочину внаслідок війни чи збройного заколоту;

г) надання допомоги чи сприяння у веденні війни чи збройного заколоту (§ 3)<sup>53</sup>.

Іноді влада через різні причини розглядає амністію вузько сфокусовано, з підвищеною увагою до певної групи осіб. Так, амністія в Алжирі (1999) надала амністію лише чітко визначеній частині повстанців (*Islamic Salvation Army*), ігнорували інші неурядові збройні формування. Аналогічно вчинила влада Сенегалу (1988—1993), амністували лише представників сепаратистського руху *MFDC (Movement of Democratic Forces of Casamance)*<sup>54</sup>. Уряди Уругваю (1986), Філіппін (1994), Судану (1997) надавали окремі амністії поліцейським і військовослужбовцям<sup>55</sup>.

#### **Судан. Наказ про оголошення загальної амністії (1997)**

«Загальна та безумовна амністія охоплює період, ...стосується всіх збройних сил з тим, аби ніхто не був притягнутий до кримінальної відповідальності чи покарання за діяння чи бездіяльність, вчинені в цей період». «Жодних дій чи судових процедур, цивільних чи кримінальних, не може бути застосовано проти будь-якої особи у будь-якому суді чи в будь-якому місці у зв'язку із будь-яким діянням або бездіяльністю, здійснених всередині або поза Суданом... якщо таке діяння чи бездіяльність були вчинені будь-яким членом Сил оборони Південного Судану» (ст. 1—2)<sup>56</sup>.

В Уганді (2000) об'єктом особливої уваги були діти-учасники збройних формувань, у Боснії

і Герцеговині (1995) — біженці та внутрішньо переміщені особи.

#### **Боснія і Герцеговина. Угода про біженців та переміщених осіб, що додається до Дейтонської угоди (1995)**

«Кожен біженець або переміщена особа, будучи звинувачені у злочині, окрім серйозного порушення міжнародного гуманітарного права... або загальнокримінального злочину, не пов'язаного з конфліктом, після повернення має отримати амністію» (ст. VI)<sup>57</sup>.

Досить рідко вказано конкретніші ознаки, пов'язані із рангом амністованих осіб. Цей підхід має сенс, коли влада хоче заохотити рядовий склад незаконних збройних формувань припинити спротив та взяти участь у програмах роззброєння, демобілізації та реінтеграції (*DDR*). У таких випадках зазвичай вказують статус або звання осіб керівної ланки НЗФ, які не підпадають під дію амністії. Прикладом можуть бути вказівки щодо незастосування амністії до осіб, відповідальних за керування здійсненням політичних злочинів (Греція, 1974); осіб, що належали до військового (Португалія, 1976) або політичного керівництва (Камбоджа 1994)<sup>58</sup>.

За необхідності у тексті амністії (Ємен, 1994; Хорватія, 1996; Сьєрра-Леоне, 1999; ЦАР, 2008) вказують найважливіших осіб, прощення яких має значення для встановлення миру.

#### **Сьєрра-Леоне. Мирна угода в Ломе (1999)**

«...уряд Сьєрра-Леоне вживає відповідних юридичних заходів для надання капралу Фодеку Сенко (лідер Об'єданого революційного фронту) абсолютного та безумовного прощення» (п. 1)<sup>59</sup>.

<sup>53</sup> Uganda's Amnesty Act, 2000. URL: [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2\\_rul\\_rule159](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_rul_rule159)

<sup>54</sup> Senegal. Amnesty laws: the Act of 4 June 1988, the Act of 10 July 1991 and the Act of 8 July 1993. URL: [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2\\_cou\\_ar\\_rule159](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_cou_ar_rule159)

<sup>55</sup> Philippines. Proclamation No. 348, 1994, Section 1. URL: [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2\\_rul\\_rule159](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_rul_rule159)

<sup>56</sup> General Amnesty Proclamation Order, annexed to the Sudan Peace Agreement, Khartoum, 21 April 1997.

<sup>57</sup> General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, Annex 7, Agreement on Refugees and Displaced Persons, signed by the Republic of Bosnia and Herzegovina, the Federation of Bosnia and Herzegovina and the Republika Srpska, Dayton, 22 November 1995, Article VI.

<sup>58</sup> Mark Freeman, *Necessary Evils: Amnesties and the Search for Justice*, Cambridge University Press, 2009, pp. 154–155. URL: <https://books.google.com.ua/books?id=PzSOlaPzWgMC&pg=PA163&lpg=PA163&dq=#v=onepage&q&f=false>

<sup>59</sup> Peace Agreement Ending the Conflict between the Government of Sierra Leone and the Revolutionary United Front, Lomé, 7 July 1999, also known as the Lomé Peace Accord, Article IX. URL: [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2\\_rul\\_rule159](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_rul_rule159)

### **Центральноафриканська Республіка. Закон про амністію (2008)**

«... (амністуються усі злочини, вчинені)... панами Анж-Феліксом Патассе [президент], Жан-Жаком Демафут [міністр оборони], Мартіном Кумтамаджі [лідер Народного демократичного фронту], їхніми співучасниками за незаконне привласнення державних коштів, вбивства та спонукання до вбивства» (ст. 1)<sup>60</sup>.

У тексті документів для законодавців особливої ваги набуває зазначення ролі осіб у вчиненні протиправних діянь під час збройного конфлікту або масових актів громадянської непокори. Саме тому у частині нормативних актів про амністію можна натрапити на досить чіткі критерії щодо осіб, які підлягають амністії.

Так, у законах Гватемали (1982) та Венесуели (2000) зазначено, що амністії підлягають особи, які виступали в ролі виконавців, співвиконавців або таких, хто покривав ці злочини (пособників). В Уганді (2000) до списку амністованих входили реальні учасники подій, колаборанти та будь-які особи, що надавали допомогу у збройному конфлікті проти уряду<sup>61</sup>.

Частина країн вважала за потрібне вивести додатково поза межі дії амністії осіб, які не вчиняли грубих порушень міжнародного права, проте не могли розраховувати на прощення з боку держави. Такими були категорії осіб, що раніше вже скористалися умовами попередньої амністії в Португалії (1976) і Філіппінах (2000), а також особи з числа рецидивістів у Бурунді (1990)<sup>62</sup> та Зімбабве (2000).

### **Філіппіни. Декларація № 390 (2000)**

«... ті, кому вже було призначено амністію згідно з Деклараціями № 347, 724 та 21, більше не можуть претендувати на амністію згідно з цією Декларацією»<sup>63</sup>.

Ангола (2000) та Кот-д'Івуар (2003) виключали з переліку амністованих осіб іноземних найманців у відповідь на виклики прикордонної злочинності та терористичних мереж.

### **1.2.5. Наслідки амністії для амністованих осіб**

Амністія, як було зазначено вище, звільняє від кримінальної відповідальності, припиняє та скасовує кримінальне розслідування і будь-які покарання щодо окремої особи. Одночасно вироки, покарання, санкції, штрафи та обмеження, як правило, визнають недійсними.

### **Уругвай. Закон про амністію (1985)**

«Покарання та санкції, застосовані за злочини амністованих, також були оголошені недійсними *ab initio*»<sup>64</sup>.

### **Венесуела. Закон про загальну амністію (2000)**

«Відповідно до попередньої статті, кримінальні процедури, а також адміністративні, судові, військові та поліцейські процеси, розпочаті будь-яким органом держави, звичайними або військовими кримінальними трибуналами, ... скасовуються» (ст. 2)<sup>65</sup>.

Однак вирішення питання щодо звільнення амністованої особи від інших видів відповідальності завжди залишається на розсуд держави. З цих причин національні уряди час від часу передбачають у законах про амністію звільнення від цивільної та навіть від дисциплінарної відповідальності (Соломонові острови, 2000).

### **Зімбабве. Закон про амністію (1979)**

«Жодних судових процесів, цивільних чи кримінальних, не може бути порушено в суді сто-

<sup>60</sup> Central African Republic, Amnesty Law, 2008. URL: [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2\\_rul\\_rule159](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_rul_rule159)

<sup>61</sup> Mark Freeman, *Necessary Evils: Amnesties and the Search for Justice*, Cambridge University Press, 2009, p. 155. URL: <https://books.google.com.ua/books?id=PzSOLAaPzWgMC&pg=PA163&lpg=PA163&dq=#v=onepage&q&f=false>

<sup>62</sup> Décret-loi N° 1/034/90 du 30 août 1990 portant mesure d'amnistie en faveur de prévenus ou condamnés de certaines infractions. Article 6. URL: <https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Justice%20Transitionnelle/%C3%A9v%C3%A9nements%201988%20Ntega%20Marangara/D%C3%A9cret-loi%20Amnistie%20300890.pdf>

<sup>63</sup> Philippines. Proclamation No. No. 390, 2000, Section 1. URL: [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2\\_rul\\_rule159](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_rul_rule159)

<sup>64</sup> Uruguay. Amnesty Law of 1985. URL: [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2\\_rul\\_rule159](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_rul_rule159)

<sup>65</sup> Venezuela's General Amnesty Law (2000). URL: [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2\\_rul\\_rule159](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_rul_rule159)

совно будь-якого діяння, до якого застосовується цей розділ, вчиненого в межах Південної Родезії»<sup>66</sup>.

**Ель-Сальвадор. Закон про загальну амністію для зміцнення миру (1993)**

«Надана цим законом амністія припиняє всю цивільно-правову відповідальність» (ст. 1)<sup>67</sup>.

**Південно-Африканська Республіка. Закон про сприяння національній єдності та примиренню (1995)**

«...призначення амністії від особистої кримінальної та цивільно-правової відповідальності за прикрити протиправну діяльність»<sup>68</sup>.

Уряди Гаїті (1994), Гватемали (1996), Демократичної Республіки Конго (2009) напроти, не скасовували заходи цивільної відповідальності для осіб, що підлягають амністії.

**Амністія може передбачати різні умови для різних категорій осіб. Наприклад, у Бурунді (1993) повна амністія була надана лише за менш серйозні злочини, а особи, що вчинили тяжкі злочини, отримали лише пом'якшення вироку. В Алжирі (1999) повну амністію отримали особи, які не вчиняли вбивств, зґвалтувань, колективних страт, вибухів у публічних місцях. Інші категорії осіб отримали лише пом'якшення вироку, умовне засудження, термін пробації або заміну смертної карі іншим покаранням**<sup>69</sup>.

## 1.2.6. Географічні та часові рамки застосування амністії

Переважна більшість держав не зазначає окремо територіальні межі дії амністій (*ratione loci*), передбачаючи тим самим, що амністії стосуються усіх зазначених у тексті злочинів, вчинених на усій території країни. Винятки з цієї практики є у документах Філіппін (1976)<sup>70</sup>, де були спеціально зазначені автономні області на півдні, Сенегалу (1988—1993)<sup>71</sup>, із зазначенням південного району Касаманс, а також Демократичної Республіки Конго (2009).

**Демократична Республіка Конго. Закон про амністію (2009)**

Амністія надається усім конголезцям, які проживають на території Демократичної Республіки Конго або за кордоном, за дії війни та повстання, вчинені в провінціях Північна та Південна Ківу (ст. 1)<sup>72</sup>.

Часові рамки дії амністії (*ratione temporis*) мають різноманітнішу практику застосування. Дослідники виокремлюють щонайменше три часові ситуації, що знаходять своє відображення у документах.

1. Амністія зазначає точні дати початку та закінчення подій, на які поширюється її дія (Чилі, 1978; Бразилія, 1979; Нікарагуа, 1990; Мозамбік, 1992; Албанія, 1997; Судан, 1997; Боснія і Герцеговина, 1999; Камбоджа, 2001; Джибуті, 2010).

**Федерація Боснії і Герцеговини, Закон про амністію (1999)**

«Звільнення від кримінального переслідування або повне звільнення від винесеного вироку або частини вироку (далі: амністія), надаєть-

<sup>66</sup> Zimbabwe's Amnesty Act (1979). URL: [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2\\_rul\\_rule159](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_rul_rule159)

<sup>67</sup> El Salvador's General Amnesty Law for Consolidation of Peace (1993). URL: [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2\\_rul\\_rule159](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_rul_rule159)

<sup>68</sup> South Africa. Promotion of National Unity and Reconciliation Act, 1995. <https://www.justice.gov.za/legislation/acts/1995-034.pdf>

<sup>69</sup> Freeman M. Necessary Evils: Amnesties and the Search for Justice, Cambridge University Press, 2009, p. 162. URL: <https://books.google.com.ua/books?id=PzSOlaPzWgMC&pg=PA163&lpg=PA163&dq=#v=onepage&q&f=false>

<sup>70</sup> Tripoli Agreement between the Government of the Republic of the Philippines and the Moro National Liberation Front. 1976. URL: [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2\\_rul\\_rule159](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_rul_rule159)

<sup>71</sup> Senegal. Amnesty laws: the Act of 4 June 1988, the Act of 10 July 1991 and the Act of 8 July 1993. URL: [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2\\_cou\\_ar\\_rule159](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_cou_ar_rule159)

<sup>72</sup> Democratic Republic of the Congo's Amnesty Law (2009). URL: [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2\\_rul\\_rule159](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_rul_rule159)

ся всім особам, які вчинили в період з 1 січня 1991 року по 22 грудня 1995 року...» (ст. 1)<sup>73</sup>.

**Центральноафриканська Республіка.  
Закон про амністію (2008)**

«Ст. 1. На всій території амністуються усі злочини, що переслідуються національним законодавством та вчинені... з 15 березня 2003 року до дати оприлюднення цього закону»<sup>74</sup>.

2. Амністія визначає лише одну з дат — початок або закінчення подій, — на які поширюється її дія (Аргентина, 1973; Чилі, 1978; Бразилія, 1979; Уругвай, 1986; Нікарагуа, 1990; Ель-Сальвадор, 1992; Мозамбік, 1992; Філіппіни, 1994; Албанія, 1997; Кот-д'Івуар, 2003; ЦАР, 2008).

**Аргентина. Закон про амністію (1973)**

«...амністія застосовується до дій, вчинених до 25 травня 1973 року» (ст. 1, 5)<sup>75</sup>.

**Кот-д'Івуар. Закон про амністію (2003)**

«Амністією охоплюються злочини, вчинені під час подій: 17 та 18 вересня 2000 р. (напад на владу держави), від 24, 25, 26 та 27 жовтня 2000 р. (напад на державну безпеку та громадський порядок), від 4 та 5 грудня 2000 р. (порушення громадського порядку), від 7 та 8 січня 2001 р. (напад на владу держави та участь у озброєній групі), від 10 лютого 2001 р. (напад на владу держави і незаконне володіння зброєю, організація озброєної групи), від 18 і 19 вересня 2002 р. (напад на владу держави, вбивство, участь у озброєній групі)» (ст. 3)<sup>76</sup>.

3. Амністія не зазначає точних дат, обмежуючись загальними визначеннями (Ліберія, 1993; Гватемала, 1996; Хорватія, 1996; Демократична Республіка Конго, 1999): «протягом внутрішньої збройної конфронтації», «під час агресії, збройного повстання», «в ході збройного конфлікту».

## 1.2.7. Умови надання амністії

На відміну від згаданих вище безумовних (*unconditional, blanket*, широких, «сліпих») амністій, більшість амністій у сучасній практиці належать до категорії умовних (*conditional*), тобто таких, які висувають перелік умов, обов'язкових для виконання особами, які претендують на амністію.

**Обсяг умов амністії, на думку багатьох дослідників, свідчить про силу державної влади в умовах збройного конфлікту — слабка держава часто не висуває деталізованих умов, окрім припинення вогню та роззброєння, надаючи перевагу моделі безумовної, широкої амністії.**

**Але що впевненішою є позиція держави, то ширшим є перелік умов, які вона висуває до озброєної опозиції та незаконних збройних формувань.**

Застосування умовних амністій в рамках перехідного правосуддя, що поєднує механізми каральної та відновної юстиції, позитивно оцінюється суспільством, оскільки допомагає повніше враховувати вимоги закону, інтереси потерпілих, обставини справи та поведінку злочинця.

Національний досвід різних країн дає підстави розглядати такі категорії умов, що можуть бути оголошені для осіб, які потенційно можуть претендувати на амністію<sup>77</sup>.

### 1. Подання індивідуальної заяви.

На противагу ситуації, коли амністії поширюють свою дію автоматично на коло визначе-

<sup>73</sup> Bosnia and Herzegovina, Federation, Law on Amnesty, 1999.

URL: [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2\\_rul\\_rule159](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_rul_rule159)

<sup>74</sup> Central African Republic, Amnesty Law, 2008. URL: [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2\\_rul\\_rule159](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_rul_rule159)

<sup>75</sup> Argentina, Amnesty Law, 1973. URL: [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2\\_rul\\_rule159](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_rul_rule159)

<sup>76</sup> Côte d'Ivoire, Amnesty Law, 2003. URL: [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2\\_rul\\_rule159](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_rul_rule159)

<sup>77</sup> Freeman M. Necessary Evils: Amnesties and the Search for Justice, Cambridge University Press, 2009, pp. 164–175.

URL: <https://books.google.com.ua/books?id=PzSOlaPzWgMC&pg=PA163&lpg=PA163&dq=#v=onepage&q&f=false>

них осіб, ряд країн вимагають індивідуального звернення (Колумбія, 1981; Ель Сальвадор, 1987; ПАР, 1995; Алжир, 1999; Уганда, 2000; Філіппіни, 1994, 2007). Таке звернення може бути формальним (письмова заява) або неформальним (шляхом особистої явки до відповідних органів).

## 2. Виконання часових обмежень умов амністії.

Установлення обмеженого строку (звичайно 1—12 місяців), упродовж якого може бути застосована дія амністії, залежить від національних особливостей конфлікту, проте враховує дві вимоги. Перша — строк не має бути надто коротким, аби дати достатньо часу на вибір індивідуального рішення. Друга — строк не має бути занадто довгим, аби не втратити позитивного ефекту від запропонованої амністії та не спровокувати продовження конфлікту.

### **Ель Сальвадор. Закон про амністію для досягнення національного примирення (1987)**

«...отримати амністію впродовж 15 днів з моменту набуття чинності цього закону»<sup>78</sup>.

### **Філіппіни. Декларація № 347 (1994)**

«Амністія надається всім особам, які подали заявку на неї та які вчинили або могли вчинити злочини, в період тридцять (30) днів після опублікування цієї Декларації або раніше»<sup>79</sup>.

### **Алжир. Закон про національне примирення (1999)**

«...закон передбачає, серед іншого, імунітет проти будь-якого переслідування... протягом шести місяців з дня оприлюднення цього закону»<sup>80</sup>.

3. Повне та точне повідомлення про вчинені злочини.

Маючи національні відмінності, ця вимога передбачає повідомлення компетентним органам якомога точнішої інформації щодо деталей та обставин злочину, вчиненого особою, яка претендує на амністію. Досвід Південно-Африканської Республіки (1995) демонструє інтерес держави до таких аспектів вчинення злочинів, як інформація щодо організаторів та інших співвиконавців протиправних дій, загальної стратегії злочинних намірів, наявність подій та обставин, що супроводжували реалізацію злочину<sup>81</sup>. В Колумбії після оголошеної амністії (2005) повне визнання бойовиками своїх злочинів допомогло притягти до відповідальності чимало державних посадовців і військових, які підтримували та фінансували злочинні мережі, що сприяли виникненню й розповсюдженню озброєних угруповань. Про близько 80 % злочинів, щодо яких було зроблено зізнання, правоохоронні органи або не знали взагалі, або не мали встановленого підозрюваного.

## 4. Публічне вибачення.

Умова зробити публічну заяву щодо власної вини може бути як обов'язковою, так і факультативною (ПАР, 1995) в процесі надання амністії. Результати амністії в Тиморі-Лешті (Східний Тимор, 2003) показали, що частка жертв злочинів, які бажали отримати саме публічне вибачення як моральну сатисфакцію, виявилась неочікувано високою навіть для органів влади<sup>82</sup>.

## 5. Участь у публічних слуханнях.

Публічне заслуховування осіб, які претендують на амністію, є поширеною практикою під час роботи Комісій правди або звичайних кримінальних судів у постконфліктних країнах. Масштабні публічні слухання у різні періоди

<sup>78</sup> El Salvador. Law on Amnesty to Achieve National Reconciliation. 1987.

URL: [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2\\_rul\\_rule159](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_rul_rule159)

<sup>79</sup> The Philippines' Proclamation No. 347. 1994. URL: [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2\\_rul\\_rule159](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_rul_rule159)

<sup>80</sup> Algeria. Law on National Reconciliation. URL: [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2\\_rul\\_rule159](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_rul_rule159)

<sup>81</sup> Truth and Reconciliation in South Africa: Did the TRC Deliver? A. R. Chapman, H. van der Merwe (Eds). University of Pennsylvania Press, 2008, pp. 156–157. URL: <https://books.google.com.ua/books?id=kG2GeRDm6xYC&pg=PA156&lpg=PA156&dq=Requirement+of+full+and+accurate+disclosure+of+crimes+amnesty&source=bl&ots=RTPTuEffGZ&sig=ACfU3U2se6DF8RDISyyd9cvkjuAvJnGT6g&hl=ru&sa=X&ved=2ahUKewiMpKrs8tfnAhXykYsKHYLWB4MQ6AEwCXoECAgQAQ#v=onepage&q=Requirement%20of%20full%20and%20accurate%20disclosure%20of%20crimes%20amnesty&f=false>

<sup>82</sup> Restorative Justice, Reconciliation, and Peacebuilding. J. J. Llewellyn, D. Philpott. Oxford University Press, USA, 2014, p. 160. URL: [https://books.google.com.ua/books?id=P4gfAwAAQBAJ&dq=amnesty+requirement+to+apology&hl=ru&source=gbs\\_navlinks\\_s](https://books.google.com.ua/books?id=P4gfAwAAQBAJ&dq=amnesty+requirement+to+apology&hl=ru&source=gbs_navlinks_s)

проводили уряди Колумбії та Ліберії. В ПАР у рамках діяльності Комітету з амністії було заслухано публічно понад 2100 справ<sup>83</sup>. Жертви під час публічних слухань мали право надавати докази та давати офіційні показання, допитувати винних особисто або через законних представників, робити заяви в усній формі або письмово.

У Тиморі-Лешті (Східний Тимор, 2003) відбулося 216 публічних слухань на рівні громад за участю понад 40 тисяч місцевих жителів та 1379 винних осіб<sup>84</sup>. У рамках судів гачача (Руанда, 2001—2012) було публічно заслухано понад мільйон підозрюваних у злочинах.

#### 6. Участь у процесах традиційного судочинства.

Традиційне судочинство також часто називають звичаєвим, неформальним, місцевим. На відміну від офіційного, традиційне судочинство базується на місцевих звичаях та духовних практиках розв'язання конфліктів, через що вважається більш гнучким, ефективним з точки зору відновного та перехідного правосуддя. Прикладами застосування традиційного правосуддя в практиці надання амністій є переважно африканські країни: Руанда (*gacaca*), Уганда (*mato oput*), Сьєрра-Леоне (*Kraa Mende*), Бурунді (*Bashingantaha*), Мозамбик (*magamba*)<sup>85</sup>.

#### 7. Відшкодування збитків та участь у громадських роботах.

Зазначені заходи є досить типовими для правових систем сучасності. В національних практиках вони можуть визначатися і як факультативні покарання, і як обов'язкова передумова надання амністії. Лише в Тиморі-Лешті (Східний Тимор) та Колумбії відшкодування збитків та участь у громадських роботах призначали як альтернативний вид покарання.

#### 8. Зміна місця проживання й адміністративний нагляд.

Як правило, переміщення амністованої особи в інший населений пункт пов'язано з бажанням постконфліктної держави знизити ризик рецидиву шляхом поселення такої особи в менш криміногенному районі. Оскільки такий крок обмежує право особи на свободу пересування, він застосовується в рамках амністії не автоматично, а після отримання персональної згоди та на визначений період. Реалізація нагляду за поведінкою особи може відбуватися у двох формах — безпосередній нагляд з боку уповноважених осіб або регулярне інформування особою щодо виконання нею встановлених вимог.

#### 9. Участь у програмі «Роззброєння, демобілізація та реінтеграція» (DDR).

Застосована ООН у понад 20 постконфліктних країнах (Мексика, 1978; Колумбія, 1981; Гватемала, 1983; Уганда, 2000 та ін.), програма DDR передбачає три етапи:

- роззброєння: збирання, документація, контроль та утилізація стрілецької зброї, боєприпасів, вибухівки, легкого та важкого озброєння комбатантів і (часто) цивільного населення;
- демобілізація: формальне та контрольоване звільнення активних комбатантів зі збройних сил або інших озброєних угруповань, переміщення деяких комбатантів у тимчасові центри з подальшою підтримкою реінтеграції;
- реінтеграція: процес набуття колишніми комбатантами цивільного статусу, стійкого працевлаштування і доходу. Як соціально-економічний процес, реінтеграція не обмежена у часі та відбувається на рівні місцевих громад<sup>86</sup>.

<sup>83</sup> Understanding the Age of Transitional Justice: Crimes, Courts, Commissions, and Chronicling. N. Adler. Rutgers University Press, 2018, p. 64.

URL: [https://books.google.com.ua/books?id=pBBEDwAAQBAJ&dq=public+hearing+in+amnesty&hl=ru&source=gbs\\_navlinks\\_s](https://books.google.com.ua/books?id=pBBEDwAAQBAJ&dq=public+hearing+in+amnesty&hl=ru&source=gbs_navlinks_s)

<sup>84</sup> Report of the Commission for Reception, Truth and Reconciliation in Timor Leste (CAVR), 2005.

URL: <https://www.etan.org/news/2006/cavr.htm>

<sup>85</sup> Freeman M. Necessary Evils: Amnesties and the Search for Justice, Cambridge University Press, 2009, p. 169.

URL: <https://books.google.com.ua/books?id=PzSOlaPzWgMC&pg=PA163&lpg=PA163&dq=#v=onepage&q&f=false>

<sup>86</sup> Практичний посібник (ПП) із комплексних стандартів щодо роззброєння, демобілізації та реінтеграції (КСРДР). ПРООН в Україні. 2017, с. 20.

URL: [https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/democratic\\_governance/DDR-operational-guide.html](https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/democratic_governance/DDR-operational-guide.html)

## 10. Відмова від насильницьких дій.

Як умова амністії, зречення від протиправних насильницьких дій на майбутнє може вимагатися у письмовій або усній формі, а також одночасно з вимогою припинення бойових дій: Філіппіни (1973), Ель-Сальвадор (1987), Алжир (1999), Уганда (2000), Афганістан (2007), ЦАР (2008).

### **Ель-Сальвадор. Закон про амністію для досягнення національного примирення, 1987:**

«[амністія] ...також стосується осіб, які взялися до зброї, за умови, що останні звертаються до цивільної чи військової влади та заявляють про бажання відмовитись від насильства»<sup>87</sup>.

### **Центральноафриканська Республіка. Закон про амністію (2008)**

«Ст. 6: ...бенефіціари цього Закону, прямо чи опосередковано причетні до поширення насильства та воєнних дій повстанськими групами, зобов'язані припинити насильство, негайно та безумовно припинити вогонь, здати усю зброю та прибути для застосування механізмів ув'язнення, роззброєння та переорієнтації протягом 60 днів, починаючи з дня оприлюднення [цього закону].

Ст. 7: Виключеними з переваг цього Закону про амністію є:

- елементи чи групи повстанців, які відмовилися від демобілізації та арешту озброєних підрозділів;
- ті, хто відмовився повернутися або хто приховував чи мав на меті приховати зброю та боєприпаси;

- ті, хто відмовився чи намагався відмовитись виконувати вказівки законних органів влади»<sup>88</sup>.

## 11. Звільнення заручників та військовополонених.

Звільнення утримуваних осіб у сучасній практиці мирного врегулювання конфліктів базується переважно на положеннях норм 128 та 159 звичаєвого міжнародного гуманітарного права. Перелік країн, які включили положення цих норм до мирних угод та законів про амністію, є досить великим: Філіппіни (1976), Гватемала (1982), Ліберія (1993), Мексика (1994), Таджикистан (1999), Фіджі (2000), Кот-д'Івуар (2003) та ін.

**Філіппіни (1976):** умова звільнення усіх політичних в'язнів, які мали відношення до подій на півдні країни<sup>89</sup>.

**Ліберія (1993):** умова звільнення усіх військовополонених і затриманих, окрім осіб, що вчинили звичайні кримінальні правопорушення<sup>90</sup>.

**Таджикистан (1999):** звільнення 5000 бійців Об'єднаної таджицької опозиції як умова мирної угоди та резолюції парламенту щодо амністії<sup>91</sup>.

**Кот-д'Івуар (2003):** «Уряд національного примирення вживає необхідних заходів для звільнення та амністії всіх військових, затриманих за посягання на безпеку держави» (ст. 5)<sup>92</sup>.

## 12. Співпраця з правоохоронними органами.

Попри контекст, подібний до розглянутого у пункті «3. Повне та точне повідомлення про вчинені злочини», ця умова передбачає досить тривалий термін і потребує від амністованої особи значно більших зусиль. Мова йде не про початкову заяву про злочин та документуван-

<sup>87</sup> El Salvador. Law on Amnesty to Achieve National Reconciliation. 1987, Article 1. URL: [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2\\_cou\\_sv\\_rule159](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_cou_sv_rule159)

<sup>88</sup> Central African Republic, Amnesty Law, 2008. URL: [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2\\_rul\\_rule159](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_rul_rule159)

<sup>89</sup> Tripoli Agreement between the Government of the Republic of the Philippines and the Moro National Liberation Front. URL: [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2\\_rul\\_rule159](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_rul_rule159)

<sup>90</sup> Cotonou Peace Agreement on Liberia. Article 10. URL: [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/rus/docs/v2\\_rul\\_rule128](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/rus/docs/v2_rul_rule128)

<sup>91</sup> Tajikistan. Resolution on Amnesty for Opposition Fighters. 1999. URL: [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/rus/docs/v2\\_rul\\_rule128](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/rus/docs/v2_rul_rule128)

<sup>92</sup> Linas-Marcoussis Agreement between the political forces of Côte d'Ivoire. 2003. URL: [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2\\_rul\\_rule159](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_rul_rule159)



ня усіх заявлених фактів, а про систематичну, бюрократичну співпрацю із правоохоронними органами в рамках кримінального процесу (ідентифікація речей та останків загиблих, відтворення ситуації вчинення злочину, надання додаткової інформації щодо осіб і деталей вчинення злочину, проходження додаткових експертиз, виступ в суді в ролі свідка тощо).

### 1.2.8. Умови скасування амністії

Ефективність виконання умов амністії гарантована наявністю чітких умов, за яких настають негативні наслідки (скасування амністії), та наявністю спеціалізованого органу з контролю за дотриманням цих умов. Для амністованої особи, у зв'язку з цим, можуть бути сформульовані обставини, що виключають подальшу дію умов амністії:

- порушення умов амністії; результатом може стати спеціально встановлена відповідальність, а також притягнення до відповідальності за первинний злочин;
- повторне вчинення злочину, який став об'єктом амністії (див. практику Ірану, 1980; Румунії, 1990; Лівану, 1991; Анголи, 1994; Іраку, 2008). У Лівані, наприклад, вчинення особою злочину після надання їй амністії надавало державі право притягувати особу до відповідальності за раніше амністоване та нове правопорушення<sup>93</sup>;
- невиконання додаткових заборон та обмежень, встановлених державою після надання амністії як результат законотворчої діяльності. Такими додатковими обмеженнями,

не обговореними в початковому тексті амністії, можуть бути обмеження щодо отримання посад у державному секторі, участі у місцевих або державних виборах, володіння вогнепальною зброєю, придбання певних об'єктів нерухомості та ін.<sup>94</sup>.

### 1.2.9. Наявність спеціалізованого органу контролю за дотриманням умов амністії

Контрольно-запобіжним механізмом, який робить процес амністування прозорим та підзвітним, звичайно є спеціально створені комісії / комітети (Судан, 1997; Філіппіни, 1994; Уганда, 2000; Ліберія, 2005).

#### *Судан. Наказ про оголошення загальної амністії (1997)*

Статтею 6 створено Спільну комісію з питань амністії для подальшого контролю за її виконанням. Статтею 7 створено Спільний трибунал з питань амністії з метою «отримання, вивчення та визначення справ, охоплених цією Декларацією про амністію»<sup>95</sup>.

#### *Уганда. Акт про амністію (2000)*

Законом створена Комісія з питань амністії, яка здійснює управління амністією та допомагає колишнім повстанцям інтегруватися у свої громади (розділ 3)<sup>96</sup>.

Узагальнюючи приклади національних практик застосування амністії, ми можемо констатувати, услід за всеохопними у цій галузі дослідженнями М. Фрімана<sup>97</sup>, що досвід постконфліктних країн допомагає скласти «ідеальну» модель амністії за наведеними нижче критеріями.

<sup>93</sup> Restorative Justice, Reconciliation, and Peacebuilding. J. J. Llewellyn, D. Philpott. Oxford University Press, USA, 2014, p. 161. URL: [https://books.google.com.ua/books?id=P4gfAwAAQBAJ&dq=amnesty+requirement+to+apology&hl=ru&source=gbs\\_navlinks\\_s](https://books.google.com.ua/books?id=P4gfAwAAQBAJ&dq=amnesty+requirement+to+apology&hl=ru&source=gbs_navlinks_s)

<sup>94</sup> Freeman M. Necessary Evils: Amnesties and the Search for Justice, Cambridge University Press, 2009, 352 p. URL: <https://books.google.com.ua/books?id=PzSOlaPzWgMC&pg=PA163&lpg=PA163&dq=#v=onepage&q&f=false>

<sup>95</sup> Sudan. General Amnesty Proclamation Order, 1997. URL: [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2\\_rul\\_rule159](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_rul_rule159)

<sup>96</sup> Uganda. Amnesty Act, 2000. URL: [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2\\_rul\\_rule159](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_rul_rule159)

<sup>97</sup> Negotiating Transitional Justice. Firsthand Lessons from Colombia and Beyond. M. Freeman, I. Orozco. Cambridge University Press, 2020, 264 p.; Freeman M. Necessary Evils: Amnesties and the Search for Justice, Cambridge University Press, 2009, 352 p.

## МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

- 1** ЧІТКО СФОРМУЛЬОВАНІ ЦІЛІ ТА ЗАВДАННЯ
- 2** ЗАЗНАЧЕНИЙ ЗВ'ЯЗОК З ДЖЕРЕЛАМИ МІЖНАРОДНОГО ТА НАЦІОНАЛЬНОГО ПРАВА
- 3** ГЕОГРАФІЧНА СФЕРА ЗАСТОСУВАННЯ (дія в просторі)
- 4** ЧАСОВА СФЕРА ЗАСТОСУВАННЯ (дія в часі)
- 5** СКЛАДИ ЗЛОЧИНІВ, ЯКІ ПІДПАДАЮТЬ АБО ЯКІ НЕ ПІДПАДАЮТЬ ПІД АМНІСТІЮ (воєнні злочини, порушення норм МГП, політичні або економічні злочини тощо)
- 6** КАТЕГОРІЇ ОСІБ, НА ЯКІ ПОШИРЮЄТЬСЯ АМНІСТІЯ, З УРАХУВАННЯМ:
  - ▶ соціального статусу та роду занять
  - ▶ наявних посад, рангів, звань
  - ▶ форми участі у протиправних діях
  - ▶ попередніх фактів порушення закону
  - ▶ віку, статі, приналежності до уразливих груп
  - ▶ громадянства
- 7** ПРАВОВІ НАСЛІДКИ АМНІСТІЇ:
  - ▶ звільнення від кримінальної відповідальності
  - ▶ звільнення від покарання у вигляді позбавлення волі на певний строк та від інших покарань, не пов'язаних з позбавленням волі
  - ▶ закриття кримінального провадження
  - ▶ імунітет від кримінального переслідування в майбутньому
  - ▶ звільнення від цивільної або адміністративної відповідальності
  - ▶ вплив на матеріали в державних реєстрах та архівах
- 8** УМОВИ НАДАННЯ АМНІСТІЇ:
  - ▶ подання індивідуальної заяви
  - ▶ виконання часових обмежень умов амністії
  - ▶ виконання умов припинення спротиву
  - ▶ повне та точне повідомлення про вчинені злочини
  - ▶ публічне вибачення
  - ▶ свідчення на публічних слуханнях
  - ▶ участь у процесах традиційного судочинства
  - ▶ відшкодування збитків та участь у громадських роботах
  - ▶ зміна місця проживання та адміністративний нагляд
  - ▶ участь у програмах «Роззброєння, демобілізація та реінтеграція»
  - ▶ відмова від насильницьких, протиправних дій у подальшому
  - ▶ співпраця з правоохоронними органами
- 9** УМОВИ СКАСУВАННЯ АМНІСТІЇ:
  - ▶ порушення умов амністії
  - ▶ повторне вчинення злочину, який став об'єктом амністії
  - ▶ невиконання додаткових заборон та обмежень
- 10** ВИЗНАЧЕННЯ СПЕЦІАЛІЗОВАНОГО ОРГАНУ З КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ УМОВ АМНІСТІЇ

### 1.3. АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВЧИХ ІНІЦІАТИВ УКРАЇНИ

Проведення амністії в Україні здійснюється виключно на підставі закону, видання якого належить до компетенції Верховної Ради України (ст. 92 Конституції України). Механізм амністії, закріплений в Законі України «Про застосування амністії в Україні» (1996), передбачає її реалізацію не частіше одного разу на рік, за винятком законів про умовну амністію та випадків індивідуальної амністії.

Як правило, в тексті закону про амністію вказуються:

- категорії осіб, які підлягають звільненню за цією амністією;
- категорії осіб, до яких не застосовується амністія;
- види покарань, від яких звільнюються засуджені;
- обсяг амністії (її поширення лише на покарання або ж і на кримінальну відповідальність також);
- органи, на які покладається виконання закону про амністію.

Для нашого аналізу цікавою є саме умовна амністія. Відповідно до Закону вона є припустимою для припинення суспільно небезпечних групових проявів, у зв'язку з чим чинність амністії може бути поширена на діяння, вчинені до певної дати після оголошення амністії. При цьому обов'язковим є виконання до цієї дати вимог, передбачених законом про таку умовну амністію (ст. 5)<sup>98</sup>. Саме такий підхід може відповідати міжнародним формам застосування амністії в рамках урегулювання збройного конфлікту неміжнародного характеру.

Сьогодні потенційна амністія, яка стосується учасників збройного конфлікту в Україні, закріплена лише у трьох офіційних документах.

Першим є «Комплекс заходів по виконанню Мінського протоколу» від 12.02.2015: «Забезпечити помилування і амністію шляхом введення в силу закону, що забороняє переслідування і покарання осіб у зв'язку з подіями, що мали місце в окремих районах Донецької та Луганської областей України (п. 5)».

Другим документом є Закон України «Про недопущення переслідування та покарання осіб — учасників подій на території Донецької та Луганської областей», ухвалений парламентом 16.09.2014, який проте чинності так і не набув.

Третім документом є Закон України від 16.09.2014 «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей», який містить таке положення: «Держава гарантує відповідно до закону недопущення кримінального переслідування, притягнення до кримінальної, адміністративної відповідальності та покарання осіб — учасників подій на території Донецької, Луганської областей. Органам влади та їх посадовим (службовим) особам, підприємствам, установам, організаціям усіх форм власності забороняється дискримінація, переслідування та притягнення до відповідальності осіб з приводу подій, що мали місце у Донецькій, Луганській областях» (ст. 3)<sup>99</sup>.

Існують також тексти п'яти законопроектів, присвячених питанню амністії:

1. Проект від 29.08.2019 № 1089 Закону про недопущення кримінального переслідування, притягнення до кримінальної, адміністративної відповідальності та покарання осіб — учасників подій на території Донецької, Луганської областей — перебуває на опрацюванні комітетами ВР України;
2. Проект № 1089-1 Закону про недопущення кримінального переслідування, притягнення до кримінальної, адміністративної відповідальності та покарання осіб — учасників подій на території Донецької, Луганської облас-

<sup>98</sup> Про застосування амністії в Україні: Закон України від 01.10.1996 № 392/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/96-%D0%B2%D1%80>

<sup>99</sup> Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей: Закон України від 16.09.2014 № 1680-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1680-18>

тей — перебуває на опрацюванні комітетами ВР України;

3. Проект від 25.04.2016 № 4519 Закону про амністію осіб, які на момент вчинення злочину брали участь у проведенні антитерористичної операції — відкликаний;

4. Проект від 07.10.2015 № 3249 Закону про амністію захисників Вітчизни у 2015 році — знятий з розгляду;

5. Проект Закону України «Про прощення» — розроблений НУО «Всеукраїнський громадський рух «Сила права», опублікований у ЗМІ, не зареєстрований у парламенті.

Нижче викладено стислий аналіз змісту цих документів із позицій їхньої відповідності міжнародній практиці надання амністії постконфліктними державами.

1. Закон України «Про недопущення переслідування та покарання осіб — учасників подій на території Донецької та Луганської областей»<sup>100</sup>.

Закон не визначає цілей звільнення від кримінальної відповідальності та її зв'язку з міжнародними зобов'язаннями України, надаючи лише часові та географічні сфери застосування — в період з 22 лютого 2014 року до дня набуття чинності цим Законом включно на території Донецької, Луганської областей, на якій проводилась антитерористична операція (ст. 1).

Закон вказує дві цільові групи, на які поширюється його дія: 1) учасники збройних формувань або особи, задіяні в діяльності таких формувань, та/або 2) особи, які брали участь у діяльності самопроголошених органів у Донецькій, Луганській областях або протидіяли проведенню антитерористичної операції (ст. 1).

Одночасно Закон містить положення стосовно неможливості його застосування до підозрюваних, обвинувачених або осіб, винних у вчи-

ненні 19 складів злочинів: ст.112 (посягання на життя державного чи громадського діяча), 113 (диверсія), 115 (умисне вбивство), 121, ч. 2 (умисне тяжке тілесне ушкодження способом, що має характер особливого мучення, або вчинене групою осіб, а також з метою залякування потерпілого або інших осіб, чи з мотивів расової, національної або релігійної нетерпимості, або вчинене на замовлення, або спричинило смерть потерпілого); 147, ч. 2 (захоплення заручників, вчинене щодо неповнолітнього, або організованою групою, або з погрозою знищення людей, або спричинило тяжкі наслідки); 149 (торгівля людьми); 152 (згвалтування); 153 (насильницьке задоволення статевої пристрасті неприродним способом); 187 (розбій); 201 (контрабанда); 258 (терористичний акт); 297 (наруга над могилою, іншим місцем поховання або над тілом померлого); 348 (посягання на життя працівника правоохоронного органу, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону або військовослужбовця); 349 (захоплення представника влади або працівника правоохоронного органу як заручника); 379 (посягання на життя судді, народного засідателя чи присяжного у зв'язку з їх діяльністю, пов'язаною із здійсненням правосуддя); 400 (посягання на життя захисника або представника особи у зв'язку з діяльністю, пов'язаною з наданням правової допомоги); 442 (геноцид); 443 (посягання на життя представника іноземної держави); 444 (злочини проти осіб та установ, що мають міжнародний захист).

Також до цієї категорії віднесені особи, які вчинили дії, що призвели до падіння 17 липня 2014 року в Донецькій області літака компанії *Malaysia Airlines* рейсу *MH17*, та/або перешкождали проведенню розслідування цієї авіакатастрофи.

При цьому не зазначена обов'язкова відповідальність за вчинення злочинів проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку, не зважаючи на наявність у тексті Закону окремих статей: 442 (геноцид); 443 (посягання

<sup>100</sup> Закон України «Про недопущення переслідування та покарання осіб — учасників подій на території Донецької та Луганської областей» (закон ухвалено 16.09.2014, чинності не набув). URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=52183](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52183)

на життя представника іноземної держави); 444 (злочини проти осіб та установ, що мають міжнародний захист).

Для вступу в дію положень Закону передбачені спеціальні умови для осіб, які можуть бути звільнені від кримінальної відповідальності:

- особи мають подати відповідну заяву до органу досудового розслідування;
- особи мають звільнити або не утримувати заручників, добровільно здати державним органам або не зберігати вогнепальну зброю, бойові припаси, вибухові речовини, вибухові пристрої, військову техніку, не займати будівлі, приміщення державних органів і органів місцевого самоврядування та не брати участі у блокуванні роботи органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій у Донецькій та Луганській областях;
- здійснити перелічені дії до спливу місяця з моменту набуття чинності цим Законом.

Проте будь-яких інших дій Закон не вимагає. Нагадаємо, що з позицій міжнародного досвіду такими могли б бути публічне вибачення, участь у публічних заходах, відшкодування збитків та участь у громадських роботах; офіційна відмова від протиправних дій у майбутньому, співпраця з правоохоронними органами тощо.

Закон чітко визначає правові наслідки свого застосування: закриття відповідних кримінальних проваджень, звільнення від адміністративної відповідальності, звільнення від покарання у вигляді позбавлення волі на певний строк та від інших покарань, не пов'язаних з позбавленням волі (ст. 1—4).

Закон передбачає, що, попри необхідність подання індивідуальної заяви про надання амністії, «неприбуття в судове засідання осіб, які були належним чином повідомлені про місце

та час розгляду питання, не перешкоджає проведенню судового засідання» (ст. 7).

У прикінцевих і перехідних положеннях Закону міститься окрема заборона органам влади та їх посадовим (службовим) особам, а також підприємствам, установам, організаціям усіх форм власності проявів дискримінації, переслідування та притягнення до відповідальності осіб, на яких поширюється дія цього Закону, а також осіб, які їм сприяли та не вчинили діянь, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення або Кримінальним кодексом України.

Від самого початку обговорення закон отримав значну кількість критичних зауважень з боку правників. Основні аспекти критики стосувалися таких положень:

- невідповідність вживаних дефініцій «звільнення від кримінальної відповідальності», «помилування», «амністія» теорії та практиці національних органів влади. Зокрема, звільнення від кримінальної відповідальності передбачено законодавством у випадку вчинення особою вперше злочину невеликої тяжкості або необережного злочину середньої тяжкості, крім корупційних злочинів (розділ IX КК України). Натомість, Закон передбачає звільнення від відповідальності за ст. 109 (дії, спрямовані на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу або на захоплення державної влади) та 110 (посягання на територіальну цілісність і недоторканність України) КК України, які є тяжкими та фактично стали першопричиною розпалювання збройного конфлікту на сході України і подальшого вчинення інших (похідних) суспільно небезпечних діянь. А вживаний у багатьох документах інших країн термін «заборона переслідування та покарання осіб» законодавством України взагалі не передбачений;
- закриття кримінальних проваджень і застосування амністії на досудовій стадії кримі-

нального процесу суперечить практиці України, оскільки законодавчо такі дії неможливі без повідомлення про підозру або без констатації та доказу факту вчинення злочину конкретною особою (ст. 284 КПК України);

- у тексті закону не передбачено традиційне відшкодування збитків потерпілим за рахунок осіб, які вчинили злочин (ст. 1161 Цивільного кодексу України), що потенційно накладає необґрунтоване навантаження на Державний бюджет<sup>101</sup>.

Власне, текст закону став своєрідним іспитом на відповідність національного права міжнародним підходам в сфері захисту жертв збройного конфлікту, перехідного та відновного правосуддя. Виписаний із урахуванням міжнародного досвіду у сфері застосування амністії, закон не зміг подолати бар'єр формальної невідповідності правового інструментарію України викликам агресії з боку РФ.

2. Проєкт від 29.08.2019 № 1089 Закону України «Про недопущення кримінального переслідування, притягнення до кримінальної, адміністративної відповідальності та покарання осіб — учасників подій на території Донецької, Луганської областей».

Текст законопроекту (перебуває на опрацюванні у комітетах ВР України) у більшості позицій повторює пункти закону 2014 р., дещо врахувавши його вади. Наприклад, у законопроєкті надання амністії передбачено для осіб, дії яких не спричинили смерть потерпілого (потерпілих), середньої тяжкості чи тяжкі тілесні ушкодження.

Одночасно у законопроєкті, на відміну від закону 2014 р., де розміщено перелік 19 статей КК України, які не підлягають амністії, надано перелік 49 статей, вчинення дій за якими, навпаки,

підлягають амністії, що більше відповідає підходу відновного правосуддя. При цьому переліки не співпадають, тобто законопроєкт (за умовчанням), як й закон 2014 р., дотримується міжнародних вимог щодо ненадання амністії за вчинення воєнних та тяжких злочинів.

Законопроєкт також вносить уточнення стосовно цільової групи осіб, що підлягають амністії — це повинні бути особи, які були «...громадянами України на момент скоєння дій, що містять ознаки кримінальних (адміністративних) правопорушень визначених цим Законом» (ст. 1)<sup>102</sup>.

3. Проєкт № 1089-1 Закону України «Про недопущення кримінального переслідування, притягнення до кримінальної, адміністративної відповідальності та покарання осіб — учасників подій на території Донецької, Луганської областей»<sup>103</sup>.

Альтернативний до попереднього законопроєкт (перебуває на опрацюванні у комітетах ВР України) має практично ідентичний текст, за винятком прикінцевих і перехідних положень, що повторюють аналогічні, наведені у Законі України «Про недопущення переслідування та покарання осіб — учасників подій на території Донецької та Луганської областей».

4. Проєкт від 25.04.2016 № 4519 України «Про амністію осіб, які на момент вчинення злочину приймали участь у проведенні антитерористичної операції» (відкликано)<sup>104</sup>.

З посиланням на принцип гуманізму і національне законодавство законопроєкт передбачав застосування амністії лише до однієї цільової групи — учасників АТО, яку склали військовослужбовці ЗСУ, інших військових формувань, а також правоохоронних органів спеціального призначення.

<sup>101</sup> Проблеми законодавчого врегулювання проведення амністії в контексті виконання Мінських угод. Аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень. 2016. URL: <http://old2.niss.gov.ua/articles/2372/>

<sup>102</sup> Про недопущення кримінального переслідування, притягнення до кримінальної, адміністративної відповідальності та покарання осіб — учасників подій на території Донецької, Луганської областей: проєкт Закону України від 29.08.2019 № 1089. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66338](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66338)

<sup>103</sup> Про недопущення кримінального переслідування, притягнення до кримінальної, адміністративної відповідальності та покарання осіб - учасників подій на території Донецької, Луганської областей: проєкт Закону України №1089-1. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66577](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66577)

<sup>104</sup> Про амністію осіб, які на момент вчинення злочину приймали участь у проведенні антитерористичної операції: проєкт Закону України від 25.04.2016 № 4519. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=58859](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58859)

Законопроектом пропонувалося звільнити від покарання у виді позбавлення волі на певний строк та від інших покарань, не пов'язаних із позбавленням волі, військовослужбовців — учасників АТО, засуджених за вчинені під час їх участі в АТО умисні злочини, які не є тяжкими або особливо тяжкими, а також за злочини, вчинені з необережності, які не є особливо тяжкими.

Законопроект визначав коло осіб, на яких не поширювалася його дія: особи, які вчинили умисний злочин до повного відбуття покарання або закінчення іспитового строку; особи, засуджені за злочин або злочини, що спричинили загибель двох і більше осіб; особи, які вчинили хоча б один із зазначених у законопроекті 54 складів злочинів (у тому числі за злочини проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку).

Реалізація положень законопроекту покладалася на суди. При цьому ініціатива щодо застосування амністії могла надходити від широкого кола суб'єктів: керівництва військової частини чи правоохоронного органу, у складі якого засуджений брав участь у проведенні АТО, прокурора, органу або установи виконання покарань, від підсудного чи засудженого, їхніх захисників (ст. 5).

Законопроект також передбачав надання амністованим особам психологічної, медико-психологічної та/або психіатричної допомоги, працевлаштування, а за необхідності — перекваліфікації, з наданням усіх соціальних виплат та гарантій, передбачених для учасників АТО, у тому числі пов'язаних з інвалідністю цих осіб і втратою ними працездатності (ст. 9—10).

Однією з причин відкликання законопроекту стало ухвалення Закону України «Про амністію у 2016 році» від 22.12.2016 року, у тексті якого окремо виділено військовослужбовців — учасників АТО:

«Стаття 2. Звільнити від відбування покарання у виді позбавлення волі на певний строк та від інших покарань, не пов'язаних з позбавленням

волі, осіб, кримінальні справи стосовно яких розглянуті судами, але вироки стосовно них не набрали законної сили, а також осіб, визнаних винними у вчиненні злочину, що не є особливо тяжким злочином проти життя та здоров'я особи та не є діянням, передбаченим частинами другою, третьою і четвертою статті 408, статтею 410, частинами другою, третьою і четвертою статті 411 Кримінального кодексу України, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України, брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції у період її проведення, отримали статус учасника бойових дій (крім осіб, зазначених у частині четвертій статті 86 Кримінального кодексу України, статті 4 Закону України «Про застосування амністії в Україні» та статті 9 цього Закону).

Стаття 6. Звільнити від відбування покарання у виді тримання в дисциплінарному батальйоні військовослужбовців:

а) засуджених за злочини невеликої та середньої тяжкості;

б) засуджених вперше за тяжкі злочини, якщо вони на день набрання чинності цим Законом відбули не менше половини призначеного строку основного покарання»<sup>105</sup>.

5. Проект від 07.10.2015 № 3249 Закону України «Про амністію захисників Вітчизни у 2015 році» (знято з розгляду)<sup>106</sup>.

Законопроект був першою спробою застосування амністії до вузькоцільової групи — учасників АТО. При цьому, на відміну від аналогічного законопроекту 2016 р., до цільової групи віднесено не лише військовослужбовців. У законопроекті цільова група визначена як «захисники Вітчизни», під якими запропоновано розуміти осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і безпосередньо брали участь в АТО, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах АТО у період її проведення (ст. 1).

<sup>105</sup> Про амністію у 2016 році: Закон України від 22.12.2016 № 1810-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1810-19>

<sup>106</sup> Про амністію захисників Вітчизни у 2015 році: проект Закону України від 07.10.2015 № 3249. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=56716](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56716)

Дія амністії стосувалася осіб, вже засуджених за вчинені умисні злочини, які не є тяжкими або особливо тяжкими; за злочини, вчинені з необережності, які не є особливо тяжкими, а також засуджених за носіння, зберігання, придбання, передачу чи збут вогнепальної зброї (крім гладкоствольної мисливської), бойових припасів, вибухових речовин або вибухових пристроїв без передбаченого законом дозволу (ст. 2).

Дія амністії не могла бути поширена на осіб, зазначених у статті 4 Закону України «Про застосування амністії в Україні», а також осіб:

- які вчинили умисний злочин до повного відбуття покарання або закінчення іспитового строку; раніше звільнялися з місць позбавлення волі умовно-достроково і вчинили умисний злочин протягом невідбутої частини покарання;
- які мають дітей, яким не виповнилося 18 років, дітей-інвалідів та/або повнолітніх сина, дочку, визнаних інвалідами, і вчинили злочини, що посягають на життя, здоров'я, честь, гідність чи інші охоронювані законом права та інтереси цих дітей;
- які мають одного чи обох батьків віком понад 70 років або визнані інвалідами першої групи і вчинили злочини, що посягають на життя, здоров'я, честь, гідність чи інші охоронювані законом права та інтереси цих батьків;
- яких засуджено за незаконне позбавлення волі або викрадення людини, вчинені щодо малолітнього; злочини проти статевої свободи та статевої недоторканності особи; корупційні злочини.

У законопроекті була відсутня заборона застосування амністії до осіб, які вчинили злочини проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку.

6. Проект Закону України «Про прощення» від 2018 (розроблений НУО «Всеукраїнський громадський рух «Сила права», опублікований у ЗМІ, не зареєстрований у парламенті)<sup>107</sup>.

Модель законопроекту передбачає використання найбільшої кількості елементів, які можна побачити в «ідеальній» моделі амністії. Законопроект чітко визначає мету і завдання, дію в часі та просторі, містить деталізовані критерії цільової групи (статус, посада, форма участі у протиправних діях, громадянство), зміст правопорушень, які підпадають під дію законопроекту, умови та процедуру звільнення від кримінальної відповідальності.

Крім того, законопроект оминає термінологічну та процедурну суперечливості, які можуть виникати у разі звільнення від кримінальної відповідальності у вигляді позбавлення волі шляхом застосування традиційних механізмів амністії та помилування, пропонуючи окрему процедуру прощення в рамках судового провадження.

Законопроект пропонує введення альтернативного основного покарання як заміну основного покарання у вигляді позбавлення волі. Зміст альтернативного покарання полягає у тимчасовому позбавленні (5—10 років) права на роботу в органах влади та виборчих комісіях, права на військову службу, роботу в правоохоронних органах та органах судової влади, роботу на керівних посадах в державному секторі, права на викладацьку діяльність, права бути обраним до органів влади та місцевого самоуправління, права брати участь у виборах.

Законопроект пропонує застосування процедури прощення виключно до громадян України з числа цивільного населення, які не вчинили тяжких та особливо тяжких злочинів, а у випадку вчинення злочинів невеликої або середньої тяжкості звернулись у встановленому цим законопроектом порядку із заявою про вчинення ними кримінального правопорушення. Термін звернення особи з проханням про прощення не повинен перевищувати шести місяців від дати набуття чинності законом.

Дія законопроекту поширюється на склад 22 злочинів, передбачених статтями 109 (дії, спрямовані на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу або на захоплення державної влади); 110 (посягання на терито-

<sup>107</sup> Про прощення: проект Закону України. Батьківщина. 18.04.2018.  
URL: <https://ba.org.ua/andrij-senchenko-proekt-zakonu-pro-proshhennya-vidpovidalnist-vijskovosluzhbovciv/>



ріальну цілісність і недоторканність України); 111 (державна зрада); 113 (диверсія); 114-1 (перешкоджання законній діяльності Збройних Сил України та інших військових формувань); 161 (порушення рівноправності громадян залежно від їхньої расової, національної належності, релігійних переконань, інвалідності та за іншими ознаками); 258 (терористичний акт); 258-1 (втягнення у вчинення терористичного акту); 258-2 (публічні заклики до вчинення терористичного акту); 258-3 (створення терористичної групи чи терористичної організації); 258-4 (сприяння вчиненню терористичного акту); 260 (створення не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань); 279 (блокування транспортних комунікацій, а також захоплення транспортного підприємства); 294 (масові заворушення); 328 (розголошення державної таємниці); 338 (наруга над державними символами); 341 (захоплення державних або громадських будівель чи споруд); частиною другою статті 367 (служба недбалість); частиною другою статті 375 (постановленням суддею (суддями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови); статтями 408 (дезертирство); 422 (розголошення відомостей військового характеру, що становлять державну таємницю, або втрата документів чи матеріалів, що містять такі відомості); 447 (найманство).

Запропоновано звільняти від кримінальної відповідальності за співпрацю з ворогом громадян України, які в період збройної агресії Російської Федерації проти України та окупації частини її території виконували обов'язки та безпосередньо брали участь у ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій і запобіганні техногенним та екологічним катастрофам.

Одночасно, залежно від складу вчинених злочинів, законопроект пропонує відмовити у застосуванні процедури прощення особам, віднесеним до таких категорій: члени виборчих комісій на території Донецької, Луганської областей АР Крим та м. Севастополь, міські голови, депутати, керівний склад органів державної влади, працівники правоохоронних та судових органів, військовослужбовці, пересічні громадяни.

Для гармонізації національного законодавства законопроект пропонує зміни та доповнення до Кримінального, Кримінального процесуального кодексів України, нормативно-правової бази центральних органів виконавчої влади.

Оцінюючи відповідність розглянутих документів критеріям «ідеальної» моделі амністії, можна вказати їхні позитивні індикатори (див. таблицю на стор. 45—46).

#### 1.4. АЛЬТЕРНАТИВНІ ПОКАРАННЯ

Крім інституту амністії, перехідне правосуддя має у власному арсеналі інші механізми звільнення від кримінальної відповідальності. Переважно ці механізми стосуються країн Африки та Азії, оскільки засновані на традиційних, «доколоніальних» формах вирішення конфліктів.

Тут потрібно зробити важливе зауваження. Перехідне правосуддя, як концентрат світового досвіду, хоча й визнає право на існування традиційного (звичаєвого) правосуддя, проте ґрунтується переважно на засадах континентального та прецедентного права. Такий підхід розцінюється, наприклад, африканськими експертами як небажане нав'язування європейської правової культури численним народам Африки з їхнім багаторічним досвідом традиційної юстиції, орієнтованої на загоєння травм жертви, громади та врешті-решт, на ресоціалізацію злочинця, відновлення порушених відносин та довіри. Традиційний відновний підхід, коли до процесу пошуку причин і примирення долучаються усі сторони — жертва, злочинець, їхні сім'ї та громади — є відмінним від змагального процесу західної системи кримінального правосуддя, яка від самого початку орієнтована на покарання. До того ж західна модель правосуддя передбачає широке залучення державних органів, що зменшує вплив місцевих громад на злочинця. Негативними результатами цієї моделі є стигматизація злочинця, його відчуження від громади, підрив соціальної згуртованості суспільства. Одночасно варто визнати, що і перехідне, і відновне традиційне правосуддя часто оперують такими

однаковими механізмами як компенсація, відшкодування збитків, вибачення<sup>108</sup>.

Причина, за якої країни активно застосовують звичаєве право після завершення збройних конфліктів, полягає не лише в традиціях. У африканських постконфліктних країнах нерідко виникають ситуації, коли державне право є номінальним, не діючим через слабкість органів влади. У Сьєрра-Леоне, наприклад, близько 85 % населення не мало доступу до офіційного правосуддя, через що громадяни були вимушені покладатися на традиційні механізми вирішення суперечок<sup>109</sup>.

Такий стан речей вимусив міжнародні інституції прийняти той факт, що у державному будівництві та питаннях політичного компромісу з повстанцями традиційне, звичаєве правосуддя може бути не менш ефективним, ніж система офіційного права. У доповіді Генерального секретаря ООН «Верховенство права та правосуддя перехідного періоду в конфліктних та постконфліктних суспільствах» (2004) зазначено, що «...у ході здійснення правосуддя і врегулювання суперечок необхідно належним чином враховувати місцеві та неформальні традиції, з тим, щоб вони продовжували відігравати свою нерідко найважливішу роль...» (п. 36)<sup>110</sup>.

Традиційне правосуддя, дійсно, є доцільнішим та прагматичнішим у суспільствах, де люди у громадах сильно залежать від постійних соціальних та економічних відносин із сусідами, оскільки цей вид правосуддя будується на традиціях примирення та компенсації. До того ж сучасні збройні конфлікти характеризуються моральними «сірими зонами», які за своєю складністю можуть зробити неможливим винесення справедливого вироку в межах кримінального права. Прикладом таких «сірих зон» є історії дітей-солдат (Сьєрра-Леоне, Уганда, Ліберія), викрадених зі своїх сімей і вимуше-

них вчиняти жорстокі злочини під час конфліктів. Разом з тим, експерти визнають, що попри свою ефективність, звичаєве правосуддя (ритуали, духовні практики, звичаї) не утворюють цілісної альтернативи формальним національним і міжнародним процесам. Останні також не є бездоганними з огляду на проблеми легітимності, факти гендерної упередженості та політизації в умовах постконфліктного розвитку країн<sup>111</sup>.

Найвідомішими сьогодні є практики традиційного правосуддя, що застосовуються у країнах африканського континенту. Це, наприклад, ритуал прощення *Mato Oput* (Уганда) або *Kima* (Гана), гармонійна філософія примирення *Ubuntu* (ПАР), інститут посередників *abunzi* (Руанда)<sup>112</sup>. Ці практики передбачають такі форми як публічне вибачення, сплата компенсації та спільна трапеза винної особи та потерпілої.

**Найпоказовішим прикладом застосування механізмів звільнення від кримінальної відповідальності в рамках поєднання процедур офіційного та традиційного, звичаєвого правосуддя може бути Східний Тимор.**

**Східний Тимор: процедура примирення.** Одним із результатів індонезійської окупації 1975—1999 рр. у Східному Тиморі стала смерть 90 800 (за іншими оцінками до 202 600) осіб від голоду і репресій, з них 17 600—19 600 осіб померли насильницькою смертю або зникли безвісті. Після референдуму за незалежність (1999) індонезійські збройні сили та місцева проіндонезійська міліція

<sup>108</sup> Gabagambi J. J. Comparative Analysis of Restorative Justice Practices in Africa. Hauser Global Law School Program, New York University School of Law. 2018. URL: [https://www.nyulawglobal.org/globalex/Restorative\\_Justice\\_Africa.html](https://www.nyulawglobal.org/globalex/Restorative_Justice_Africa.html)

<sup>109</sup> Post-Conflict Traditional Justice: a critical overview. T. Allen, A. Macdonald. Department of War Studies, King's College London, 2013, 27 p. URL: [http://eprints.lse.ac.uk/56357/1/JSRP\\_Paper3\\_Post-conflict\\_traditional\\_justice\\_Allen\\_Macdonald\\_2013.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/56357/1/JSRP_Paper3_Post-conflict_traditional_justice_Allen_Macdonald_2013.pdf)

<sup>110</sup> Господство права и правосудие переходного периода в конфликтных и постконфликтных обществах. Доклад Генерального секретаря. S/2004/616, 31 с. URL: <https://undocs.org/ru/S/2004/616>

<sup>111</sup> Post-Conflict Traditional Justice: a critical overview. T. Allen, A. Macdonald. Department of War Studies, King's College London, 2013, 27 p. URL: [http://eprints.lse.ac.uk/56357/1/JSRP\\_Paper3\\_Post-conflict\\_traditional\\_justice\\_Allen\\_Macdonald\\_2013.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/56357/1/JSRP_Paper3_Post-conflict_traditional_justice_Allen_Macdonald_2013.pdf)

<sup>112</sup> Gabagambi J. J. Comparative Analysis of Restorative Justice Practices in Africa. Hauser Global Law School Program, New York University School of Law. 2018. URL: [https://www.nyulawglobal.org/globalex/Restorative\\_Justice\\_Africa.html](https://www.nyulawglobal.org/globalex/Restorative_Justice_Africa.html)

здійснили останню хвилю насильства, в ході якої була повністю зруйнована інфраструктура держави.

Державі у постконфліктний період довелося мати справу з приблизно 4,5 тис. членів проіндонезійської добровільної міліції (*Pam Swakarsa*), які стали об'єктом уваги Спеціальних колегій з тяжких злочинів, оскільки саме міліція вчинила більшість злочинів проти цивільного населення. Протягом 2000—2006 рр. років звинувачення було висунуто проти 391 особи. Проте це не вирішувало проблеми зі злочинами, вчиненими колишніми міліціантами, оскільки їх загальна кількість у Східному Тиморі сягала щонайменше 15 тис. осіб, більшість із яких виїхала за межі держави.

З цих причин у 2003 р. був започаткований процес примирення на рівні місцевих громад (*Community Reconciliation Process, CRP*), ініційований Комісією з повернення біженців, установлення істини та примирення (*Commission for Reception, Truth and Reconciliation in East Timor, CAVR*). Це був новий, раніше не апробований механізм реінтеграції комбатантів, які вчинили нетяжкі злочини під час конфлікту 1999 р. Основним підґрунтям проєкту була висока ймовірність досягнення розуміння між колишніми міліціантами та їхніми жертвами, оскільки більшість із них жили разом та знали один одного протягом життя. Індонезійську владу, якій служили міліціанти і яка їх тренувала, населення розглядало як основну причину конфлікту. Тому потенційно населення поклало на місцеву міліцію меншу частку провини у трагедії 1999 р.<sup>113</sup>

Процес примирення передбачав проведення у місцевих громадах фасилітованих слухань, які поєднували практики традиційного правосуддя, арбітражу, медіації, аспекти цивільного та кримінального права. Три чверті слухань про примирення передбачали практику вирішення місцевих суперечок під назвою *nahe biti/boot* (примирення).

Надзвичайно емоційні слухання у постраждалих від конфлікту громадах було проведено колегією місцевих лідерів під головуванням регіонального уповноваженого та за добровільною згодою колишніх міліціантів, винних у злочинах. Останні були зобов'язані повністю визнати свою участь у конфлікті. Потерпілим та іншим представникам громадськості була надана можливість ставити питання та коментувати заяву злочинця. За результатами слухань колегія уклала угоду, згідно з якою винний зобов'язувався вчинити певні дії: громадські роботи, відновлення знищених будівель або виплату жертвам традиційної компенсації — адата (*adat*). Натомість винного повторно приймали у громаду.

До початку кожного слухання Генеральна прокуратура повинна була розглянути справу і погодити, що ця справа може бути розглянута за процедурою примирення, а не у судовому порядку. Після слухання угода про примирення могла бути закріплена наказом суду. Якщо Суд затверджував таку угоду, а винний виконував свої зобов'язання, йому надавали імунітет від цивільної чи кримінальної відповідальності.

Програма *CRP* виявилася досить успішною. Через процедуру примирення пройшов 1371 колишній міліціант та ще 3000 осіб очікували своєї черги у 2004 р. На 216 слуханнях було присутніми понад 40 тисяч представників місцевих громад.

Для багатьох громад *CRP* забезпечила символічне закінчення тривалого періоду конфлікту. Хоча формально метою слухань було отримання винними особами прощення від громад після того, як вони розповіли правду та виконали «акт примирення», насправді діалог між жертвами і винними допоміг створити завершену версію подій, що було кориснішим для громади в плані відновлення історичної правди. Процес примирення навчив велику кількість громадян з кожного округу принципам і практиці медіації та арбітражу, унаочнивши модель мирного

<sup>113</sup> Mobekk E., 2005, 'Transitional Justice in Post-Conflict Societies - Approaches to Reconciliation' in *After Intervention: Public Security Management in Post-Conflict Societies - From Intervention to Sustainable Local Ownership*, Ebnother A., Fluri P. (Eds). Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Geneva. 2005, p. 272. URL: <https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Comple.pdf>

вирішення суперечок для десятків тисяч учасників процесу. Процес дав також чітке послання колишнім членам добровільної міліції, що в разі їх повернення до Східного Тимору в країні існує спеціальний механізм, який допоможе їм знову увійти у громади, які активно підтримують такий ненасильницький підхід до розв'язання проблем минулого<sup>114</sup>.

**Руанда.** Антиподом Східному Тимору, у певному сенсі, є практика Руанди. Тут після подолання геноциду (1994) у в'язницях перебували близько 120 тис. обвинувачених, справи яких мали розглядати лише 15 суддів. Для уникнення колапсу судової системи уряд Руанди вирішив запровадити традиційні суди гачача (*gacaca*) як елемент офіційної політики перехідного правосуддя. Навчивши 250 тис. членів місцевих громад для роботи у 11 тис. судів, Руанда змогла розвантажити національні суди та у короткий термін розглянути близько 2 млн справ усіх, хто був підозрюваний у геноциді<sup>115</sup>. Як і у випадку Східного Тимору, справу кожного звинувачуваного розглядала місцева громада в рамках традиційних сільських судів гачача. У більшості випадків вони виносили порівняно м'яке покарання, хоча мали повноваження призначати і тривалий, аж до довічного, вирок. Проте суди гачача, попри свою первісну сутність, не звільняли від відповідальності підозрюваних, оскільки були (тимчасово) частиною офіційного судочинства. Як результат, 65 % звинувачуваних отримали різні строки позбавлення волі<sup>116</sup>.

**Що ми можемо розглянути для імплементації в Україні?** Наведені приклади навряд чи можуть бути застосовані у чистому вигляді для

вирішення проблем українського суспільства в рамках континентального права. Основною причиною є фактичне зникнення на початку ХХ сторіччя традиційного правосуддя та звичаєвого права з юридичної площини України. Крім того, наслідком тоталітарних режимів, урбанізації та трудової міграції стало руйнування місцевих громад та нівелювання їхнього впливу на індивідуальну поведінку громадян сучасної України.

З цих причин, звертаючись до пошуку альтернативних видів покарання, варто уточнити, що фокусом пошуків у досвіді інших країн має стати не стільки альтернатива кримінальному покаранню, скільки альтернатива найсуворішому покаранню — позбавленню волі, наприклад, у рамках відновного правосуддя.

Сьогодні такі види покарання визначено у міжнародно-правових документах як «заходи, не пов'язані з тюремним ув'язненням», «непенітенціарні заходи» (Токійські правила», 1990), «громадські санкції і заходи» (рекомендація РЄ № R(92)16), «покарання, альтернативні позбавленню волі», «альтернативи тюремному ув'язненню» (резолуція РЄ № 76(10)). Експерти зазначають, що ретрибутивна (каральна) юстиція, сприймаючи виклики сучасності, поступово еволюціонувала до запровадження заходів впливу, властивих насамперед відновному правосуддю — публічна ідентифікація себе та визнання власних вчинків, громадські роботи, фінансовий внесок у компенсацію жертвам або публічні вибачення. Злочинцям також можуть бути дозволені відповідні культурні чи релігійні ритуали, аби показати своє бажання змінитись і знову інтегруватись у суспільство<sup>117</sup>.

<sup>114</sup> Final Report of the Commission for Reception, Truth and Reconciliation in East Timor (CAVR). Executive Summary. 2005, pp. 22-28. URL: <https://www.etan.org/etanpdf/2006/CAVR/Chega!-Report-Executive-Summary.pdf>

<sup>115</sup> Post-Conflict Traditional Justice: a critical overview. T. Allen, A. Macdonald. Department of War Studies, King's College London, 2013, 27 p. URL: [http://eprints.lse.ac.uk/56357/1/JSRP\\_Paper3\\_Post-conflict\\_traditional\\_justice\\_Allen\\_Macdonald\\_2013.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/56357/1/JSRP_Paper3_Post-conflict_traditional_justice_Allen_Macdonald_2013.pdf); Gabagambi J. J. Comparative Analysis of Restorative Justice Practices in Africa. Hauser Global Law School Program, New York University School of Law. 2018. URL: [https://www.nyulawglobal.org/globalex/Restorative\\_Justice\\_Africa.html](https://www.nyulawglobal.org/globalex/Restorative_Justice_Africa.html)

<sup>116</sup> Харитоновна Е.В. Этика и политика в Африке: прецеденты применения элементов традиционных этических систем в регулировании политических конфликтов (на примере Руанды и ЮАР). *Конфликтология*. 2018. № 3, с. 55-69. <https://doi.org/10.7256/2454-0617.2018.3.27545>

<sup>117</sup> Mallinder L. Can Amnesties and International Justice Be Reconciled? *International Journal of Transitional Justice*. Vol. 1, 2007, p. 221. March 2010.

URL: [https://www.researchgate.net/publication/228214619\\_Can\\_Amnesties\\_and\\_International\\_Justice\\_Be\\_Reconciled](https://www.researchgate.net/publication/228214619_Can_Amnesties_and_International_Justice_Be_Reconciled)

**У правових документах різних країн альтернативні види покарання часто визначено як альтернативне засудження (*alternative sentencing*), вирок громади (*community sentence*) або громадські покарання (*community penalties*). Вони охоплюють увесь спектр судових вироків за винятком позбавлення волі та смертної кари:**

- громадські роботи (*unpaid work*);
- домашній арешт (*house arrest*);
- «комендантську годину» (*curfew*) — заборону перебувати поза домівкою у встановлений час;
- умовне покарання з установленням випробувального терміну (*suspended sentence*);
- носіння електронного браслета (*electronic tagging*);
- проходження обов'язкового лікування та реабілітаційних програм (*mandatory treatments and programmes*);
- вибачення перед потерпілим (*apology to the victim*);
- спеціальні судові заборони: не вживати алкоголь, не відвідувати певні паби, не зустрічатися з певними людьми (*specific court orders and injunctions*);
- регулярне звітування перед уповноваженою особою: офіцером пробації, куратором тощо (*regular reporting*);
- тілесні покарання за вироком суду (*judicial corporal punishment*), які є легальними у 33 країнах (наприклад, Малайзія, Зімбабве, Ачех (Індонезія), Нігерія, Судан, Ємен)<sup>118</sup>.

Українська юридична наука оперує термінами «альтернативні покарання», «нев'язничні санкції», «альтернативи позбавленню волі», «покарання, альтернативні ізоляції особи від суспільства». В узагальненому вигляді під ними розуміють передбачені кримінальним законом основні види покарань, не пов'язані з ізоляцією засудженого від суспільства, які можуть бути адекватною заміною позбавленню волі відповідно до характеру, ступеня суспільної небезпеки вчиненого та особи засудженого<sup>119</sup>. Такими альтернативними покараннями є:

- штраф;
- позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю;
- громадські роботи;
- виправні роботи;
- службові обмеження для військовослужбовців;
- обмеження волі.

До альтернативних покарань часто відносять таку міру як звільнення від відбування покарання з випробуванням (наглядова пробація), оскільки вона має самостійний специфічний арсенал каральних і виховних засобів<sup>120</sup>.

Успіх колумбійської моделі подолання тривалого збройного конфлікту (колумбійської амністії) полягав саме у застосуванні потенціалу пробації. Підписаний «Альтернативний проєкт кримінального законодавства» (2005) наділяв президента повноваженнями просити суд про відтермінування ув'язнення для винної особи (бойовика) за умови виконання останнім усіх встановлених законом вимог. Учасники незаконних збройних формувань могли розраховувати на проходження пробаційного періоду від 5 до 8 років з дотриманням зазначених умов та подальшого звільнення від призначеного су-

<sup>118</sup> Larson A. Sentencing in Criminal Cases - Fines, Probation and Jail. *Expert Law*. URL: <https://www.expertlaw.com/library/criminal/sentences.html>

<sup>119</sup> Мозгова В.А. Поняття альтернативних покарань: теоретичний аспект. *Держава і право*. 2012. Вип. 55, с. 55-59. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/59568/09-Mozhova.pdf?sequence=1>

<sup>120</sup> Черкасов С.В. Кримінологічна концепція альтернативних мір покарання: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Одеса, 2005, с. 15. URL: <https://i-rc.org.ua/files/personalii/cherkasov-s-v.pdf>

дом покарання у вигляді позбавлення волі, яке могло сягати 20 років.

Колумбійські судді могли також призначати до основного покарання у вигляді позбавлення волі додаткове «альтернативне» з такого списку:

- неможливість обіймати публічні посади терміном до 10 років;
- неможливість брати участь у виборах терміном до 10 років;
- заборона на володіння зброєю терміном до 10 років;
- заборона жити або відвідувати місця, де був вчинений злочин або проживають потерпілі від злочину терміном до 20 років;
- заборона на наближення до потерпілих або на спробу комунікувати з ними<sup>121</sup>.

Україна поки що обирає власний шлях, зважаючи на досвід постконфліктних країн. Відсутність національного традиційного судочинства та необхідність дотримуватись юридичного дискурсу у фарватері міжнародних угод надає можливість модифікації лише формального правосуддя, визначеного КК України. З урахуванням цього найближче до вирішення проблеми застосування альтернативних видів покарання в умовах подолання збройного конфлікту в Україні підійшов проєкт Закону «Про прощення» (2018), розроблений НУО «Всеукраїнський громадський рух «Сила права»<sup>122</sup>. Автори проєкту пропонують ввести у КК України поняття альтернативного основного покарання — покарання, яке застосовується до громадянина України як заміна основного покарання у вигляді позбавлення волі на тимчасове (від п'яти до десяти років) позбавлення права на:

- роботу в органах державної влади та місцевого самоврядування;
- роботу в консультативних, дорадчих та інших допоміжних органах і службах Президента України та органів державної влади;
- роботу в складі виборчих комісій на виборах Президента України, народних депутатів України, місцевих виборах, всеукраїнському та місцевому референдумах;
- роботу в правоохоронних органах та органах судової влади;
- роботу на керівних посадах в державних підприємствах, закладах та установах;
- військову службу;
- викладацьку діяльність;
- участь у виборах Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, сільських, селищних, міських голів, старост та в референдумі;
- обрання Президентом України, народним депутатом України, депутатом Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, сільським, селищним, міським головою та старостою.

Видається, що подальша робота у цьому напрямі може передбачати розробку змін та доповнень до КК України та інших нормативно-правових актів з метою наближення логіки кримінального правосуддя України до прогресивних надбань міжнародних практик подолання наслідків збройних конфліктів засобами кримінальної юстиції.

<sup>121</sup> Ambos K., Large J., Wierda M Building a Future on Peace and Justice: Studies on Transitional Justice, Peace and Development. The Nuremberg Declaration on Peace and Justice. Springer Science & Business Media, 2008, pp. 485–486.

<sup>122</sup> Про прощення: проєкт Закону України.

URL: <https://ba.org.ua/andrij-senchenko-proekt-zakonu-pro-proshhennya-vidpovidalnist-vijskovosluzhbovciv/>

Група критеріїв	Критерії застосування амністії у національних практиках постконфліктних країн	Документи із врегулювання процесу амністії					
		1	2	3	4	5	6
1	Чітко сформульовані цілі та завдання						+
2	Зазначений зв'язок із джерелами міжнародного та національного права				+		
3	Географічна сфера застосування (дія в просторі)	+	+	+			+
4	Часова сфера застосування (дія в часі)	+	+	+			+
5	Склади злочинів, які підпадають або які не підпадають під амністію (воєнні злочини, порушення норм МГП, політичні або економічні злочини тощо)	+	+	+	+	+	+
6	Категорії осіб, на яких поширюється амністія, з урахуванням: - соціального статусу та роду занять - наявних посад, рангів, звань - форми участі у протиправних діях - попередніх фактів порушення закону - віку, статі, приналежності до уразливих груп - громадянства						
7	Правові наслідки амністії: - звільнення від кримінальної відповідальності - звільнення від покарання у виді позбавлення волі на певний строк та від інших покарань, не пов'язаних з позбавленням волі - закриття кримінального провадження - імунітет від кримінального переслідування в майбутньому - звільнення від цивільної або адміністративної відповідальності - вплив на матеріали в державних реєстрах та архівах	+	+	+	+	+	+
8	Умови надання амністії - подання індивідуальної заяви - виконання часових обмежень умов амністії						
		+	+	+	+	+	+
		+	+	+	+	+	+

Група критеріїв	Критерії застосування амністії у національних практиках постконфліктних країн	Документи із врегулювання процесу амністії					
		1	2	3	4	5	6
	- виконання умов припинення спротиву						
	- повне та точне повідомлення про вчинені злочини						
	- публічне вибачення	+	+	+			+
	- свідчення на публічних слуханнях						
	- участь у процесах традиційного судочинства						
	- відшкодування збитків та участь у громадських роботах						
	- зміна місця проживання та адміністративний нагляд						
	- участь у програмах «Роззброєння, демобілізація та реінтеграція»						
	- відмова від насильницьких, протиправних дій у подальшому						
	- співпраця з правоохоронними органами						
9	Умови скасування амністії:						
	- порушення умов амністії						+
	- повторне вчинення злочину, який став об'єктом амністії						
	- невиконання додаткових заборон та обмежень						
10	Визначення спеціалізованого органу з контролю за дотриманням умов амністії	+	+	+	+	+	+
	<b>Кількість позитивних індикаторів</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>16</b>

Примітка: 1 — Про недопущення переслідування та покарання осіб — учасників подій на території Донецької та Луганської областей; Закон України від 16.09.2014, чинності не набув; 2 — Про недопущення кримінального переслідування, притягнення до кримінальної, адміністративної відповідальності та покарання осіб — учасників подій на території Донецької, Луганської областей: проект Закону України від 29.08.2019 № 1089; 3 — Про недопущення кримінального переслідування, притягнення до кримінальної, адміністративної відповідальності та покарання осіб — учасників подій на території Донецької, Луганської областей: проект Закону України № 1089-1; 4 — Про амністію осіб, які на момент вчинення злочину приймали участь у проведенні антитерористичної операції: проект Закону України від 25.04.2016 № 4519 (відкликано); 5 — Про амністію захисників Вітчизни у 2015 році: проект Закону України від 07.10.2015 № 3249; 6 — Про прощення: проект Закону України, 2018 (не зареєстрований).





## Розділ 2. ЛЮСТРАЦІЯ: ДОСВІД ОЧИЩЕННЯ ВЛАДИ

О.М. Семьоркіна

Метою огляду є вироблення, на основі світового та вітчизняного досвіду очищення влади в постконфліктний період, міжнародних стандартів, зокрема, перехідного правосуддя, рекомендацій щодо стратегічних підходів України до застосування механізмів очищення влади на деокупованих територіях після завершення збройної агресії РФ. У цьому огляді не розглядаються санкції, застосовані до осіб внаслідок кримінально-правової відповідальності<sup>123</sup>.

У міжнародних документах відсутнє уніфіковане визначення терміну «люстрація», але в документах ПАРЕ, розглянутих нижче, йдеться про заходи люстрації або декомунізації осіб, які не вчинили кримінально караних злочинів під час комуністичного тоталітарного режиму, але які обіймали високі посади за колишніх тоталітарних комуністичних режимів і підтримували їх.

**Метою таких заходів є відсторонення цих осіб від здійснення державної влади, якщо їм не можна довірити цього відповідно до демократичних принципів, тому що вони не продемонстрували прихильність демократичним принципам чи віру в них у минулому і не зацікавлені та не мають мотивів дотримуватись їх сьогодні<sup>124</sup>.**

У документах ООН застосована термінологія «перевірка» або «перевірка благонадійності», тобто оцінювання доброчесності для визначення відповідності роботі на державній службі. Процеси перевірки спрямовані на усунення з державної служби недобросовісних осіб з метою встановлення (відновлення) довіри громадськості та надання (повторного) законності державним установам<sup>125</sup>.

<sup>123</sup> Позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю може бути призначене лише у тих випадках, коли вчинення злочину було пов'язане зі службовим становищем підсудного або із зайняттям ним певною діяльністю. *Огляд судової практики Касаційного кримінального суду у складі Верховного Суду щодо призначення покарання*. 2019. URL: [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/ogljad\\_kks\\_vs.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/ogljad_kks_vs.pdf).

Важливо пам'ятати, що люстрація не є та не має бути формою кримінального переслідування. Її не потрібно використовувати як заміну кримінальному покаранню, коли таке покарання є юридично обґрунтованим (п. 25 Остаточного висновку Європейської Комісії «За демократію — через право» (Венеціанська Комісія) щодо Закону України «Про очищення влади» (Закон про люстрацію) з урахуванням змін, внесених до Верховної Ради України 21 квітня 2015 року. Ухвалено Венеціанською Комісією на 103 пленарному засіданні (Венеція, 19—20 червня 2015 р.). URL: [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/CDL\\_AD\\_2015\\_012\\_2015\\_06\\_19.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/CDL_AD_2015_012_2015_06_19.pdf).

<sup>124</sup> Про заходи щодо ліквідації спадщини колишніх комуністичних тоталітарних систем: Резолюція ПАРЕ 1096. 1996. URL: [http://www.viaduk.net/clients/vsu/vsu.nsf/\(print\)/9CCC052FF67F623FC2257D9E0041D022](http://www.viaduk.net/clients/vsu/vsu.nsf/(print)/9CCC052FF67F623FC2257D9E0041D022)

<sup>125</sup> Інструменти забезпечення верховенства права у постконфліктних державах. Перевірка: основи проведення (HR/PUB/06/5, 2006), с. 4–5. URL: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/RuleoflawVettingru.pdf>

## 2.1. ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

Після повалення комунізму у 1980—1990-ті роки всі країни ЦСЄ поклали в основу трансформацій систему західної демократії, орієнтовану на правову державу, верховенство права і захист прав людини. Створення такої системи вимагало формування нових державоутворювальних систем, інституціонального середовища, нової системи цінностей, орієнтованої на права людини. Більшість цих країн ухвалили нові демократичні конституції або внесли зміни у чинні. Нові конституції скасували політичну монополію керівної комуністичної чи соціалістичної партії, гарантували права і свободи, закріплювали принцип змінюваності влади шляхом вільних виборів, заклали систему стримувань і противаг.

Результати у державах є різними, оскільки залежали від ступеня інтеграції старих еліт у нові політичні кола та рівня свободи громадянського суспільства.

Люстрація в постсоціалістичних країнах ЦСЄ була спрямована, насамперед, на виявлення тих осіб, які співпрацювали зі спецслужбами, і подальшу заборону для них обіймати певні посади, як правило, в судових органах, правоохоронному секторі та армії. При цьому масове звільнення персоналу, наприклад, у поліції або прикордонній службі, здійснила лише колишня НДР.

Ухвалені оновленими державами перші люстраційні закони<sup>126</sup> (Німеччина, Чехословаччина — 1989 року, Латвія і Литва 1991, Болгарія 1992, Угорщина 1994, Албанія і Естонія 1995, Польща 1997) були тісно пов'язані з розстановкою політичних сил в регіоні і суттєво розрізняються за змістом. Наприклад, у Чехії люстрація торкнулась співробітників державних медіа, а в Німеччині також викладачів університетів (викладачів комуністичної ідеології).

Цікаво, що жоден із текстів люстраційних законів ЦСЄ не містить самого терміну «люстрація».

З позиції засад перехідного правосуддя, які будуть розглянуті далі, країни ЦСЄ таким чином упровадили заходи гарантій неповторення<sup>127</sup>.

Багато спостерігачів і дослідників погоджуються, що найуспішніше люстраційні закони були реалізовані там, де номенклатурі і партійним апаратникам не вдалося повною мірою зберегти свій вплив під час перехідного періоду. Однак чим радикальнішим є люстраційне законодавство, тим проблематичніше воно з точки зору міжнародних зобов'язань, взятих на себе постсоціалістичними країнами. Люстрації не раз ставали предметом розгляду в ЄСПЛ і в більшості випадків були визнані несумісними з ЄКПЛ. Критикували люстрації і Євросоюз, і численні міжнародні організації, в тому числі ООН.

В огляді запропоновано аналіз люстраційних процесів ряду країн ЦСЄ: Німеччини, Чехословаччини (Чехії), Словаччини, Албанії, Румунії, Польщі, Угорщини, країн Балтії (Литви, Латвії, Естонії), а також досвід перевірок благонадійності в рамках миротворчих місій ООН у ПАР, Бурунді, Іраку, Ліберії, Анголі, Уругваї, Непалі.

### 2.1.1. Аналіз основних цілей та аргументів люстраційних заходів

Стартом люстраційних процедур у країнах ЦСЄ вважають процеси подолання наслідків соціалістичного минулого та відкриття архівів у Німеччині та Чехословаччині (1989). Це найбільш послідовні і структуровані люстраційні програми.

*Головними аргументами на підтримку люстраційних заходів були:* розкриття правди про минуле і відновлення справедливості, загроза

<sup>126</sup> «Люстраційне» законодавство країн ЦСЄ складається з пакету нормативно-правових актів, які стосуються (за певним винятком) відкриття архівів колишнього режиму (архіви спецслужб), декомунізації (які надають моральну оцінку та засуджують соціалістичні режими, визнають незаконною діяльність комуністичних партій), скасовують строки давності для переслідування і покарання осіб, винних у політично мотивованих переслідуваннях, репресіях та інших порушеннях прав людини (за період з початку радянської окупації чи встановлення соціалістичного режиму) і власне люстрації — адміністративної, іноді судової, заборони колишнім партійним очільникам різних рівнів, керівникам спецслужб, військових і поліцейських органів, адвокатам, нотаріусам, ученим, педагогічним працівникам, журналістам колишніх партійних ЗМІ обіймати відповідні посади без проходження перевірки на предмет співпраці із репресивним апаратом поваленого авторитарного режиму.

<sup>127</sup> Доклад Спеціального докладчика по вопросу о содействии установлению истины, правосудию, возмещению и гарантиям неповторения Пабло де Грейффа. A/HRC/30/42. 7 сентября 2015. URL: <https://undocs.org/ru/A/HRC/30/42>

реваншу антидемократичних сил і повернення до тоталітаризму, можливість впливу органів державної безпеки на високих посадовців через погрози шантажу, загроза реваншу старої номенклатури та можливості впливу на політику і економіку країни, а також захист демократії та відновлення довіри до публічної влади, моральне очищення суспільства, відновлення справедливості щодо жертв комуністичного режиму.

*Розкриття правди про минуле і відновлення справедливості.* У Німеччині та Чехословаччині, де основною рушійною силою процесу усвідомлення спадщини комуністичної диктатури стали учасники протестного руху, дисиденти, їхня вимога полягала в повному розкритті правди про минуле, насамперед власне<sup>128</sup>. Основною метою люстрації в Польщі було оприлюднення інформації про таємних діячів комуністичного режиму, встановлення ретроспективної справедливості, а виборці самі мали вирішувати, чи варто обирати таких осіб<sup>129</sup>.

*Загроза реваншу антидемократичних сил і повернення до тоталітаризму.* В Чехословаччині після листопадової «оксамитової» революції 1989 року поширювались чутки про активізацію Служби державної безпеки під час масових протестів і про підготовку нею різного роду провокацій і диверсій. Побоювання нових еліт у країнах колишнього соціалістичного табору особливо посилювалися після спроби державного перевороту ГКЧП в Радянському Союзі в серпні 1991 року. Серед нового посткомуністичного керівництва було сильним прагнення мінімізувати ризики повернення до минулого і реставрації колишніх відносин<sup>130</sup>.

*Можливість впливу на високих посадовців органів державної безпеки через погрози шантажу.* Побоювання прихильників люстрації враз-

ливості до шантажу людей, які залишилися на посадах, але мали в минулому зв'язки з органами держбезпеки, поглиблювалися процесами «дикой», неконтрольованої люстрації: ставалися витoki відомостей з архівів спецслужб, інформація безладно потрапляла в ЗМІ у вигляді компромату, частина документів була знищена, вкрадена, продана на чорному ринку.

*Загроза національній безпеці.* Розповзання архівних документів могло також означати потрапляння досє держбезпеки до спецслужб іноземних держав, тому відсторонення людей, причетних до репресивних інститутів колишнього режиму, часом розглядали як запобігання загрози національній безпеці. Особливо сильними ці побоювання були в країнах Балтії, оскільки архіви спецслужб цих країн були в великому обсязі вивезені в РРФСР ще до розпаду Радянського Союзу.

*Загроза реваншу старої номенклатури та можливості впливу на політику і економіку країни.* Невдовзі після початку трансформацій у країнах ЦСЄ багатьом стало зрозуміло, що попри крах соціалізму і зміну державних систем колишні члени комуністичної номенклатури і колишні співробітники спецслужб зберігають свій вплив і отримують колосальний прибуток зі свого привілейованого становища вже за нових умов, продовжуючи працювати на важливих державних посадах, набуваючи стратегічні промислові підприємства і входячи в фінансово-економічні структури великих корпорацій<sup>131</sup>.

*Захист демократії та відновлення довіри до публічної влади, моральне очищення суспільства, відновлення справедливості до жертв комуністичного режиму.* У тих країнах, де люстраційні заходи були прийняті одразу після падіння комуністичного режиму, головним чином в Чехословаччині та Німеччині, люстра-

<sup>128</sup> Лёзина Е. Цели и мотивы сторонников люстрации в странах Центральной и Восточной Европы. *Уроки истории*. 21.08.2015. URL: <https://urokiistorii.ru/article/52823>

<sup>129</sup> Мінєнкова Н. Люстрація в Польщі та Чехії: розбіжність типів, чинників та наслідків. *Studia Politologica Ucraino-Polona*. 2014. № 4, с. 153-157. URL: <http://journals.urau.ua/spup/article/view/167568/167319>

<sup>130</sup> Лёзина Е. Цели и мотивы сторонников люстрации в странах Центральной и Восточной Европы. *Уроки истории*. 21.08.2015. URL: <https://urokiistorii.ru/article/52823>

<sup>131</sup> Лёзина Е. Цели и мотивы сторонников люстрации в странах Центральной и Восточной Европы. *Уроки истории*. 21.08.2015. URL: <https://urokiistorii.ru/article/52823>; Ragauskas P. Люстрация в Литве. URL: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:lq4x8xaXvRUJ:en.odfoundation.eu/wp-content/uploads/i/fmfiles/raporty/lustration-in-lithuanianupread.pdf+&cd=17&hl=ru&ct=clnk&gl=ua>

цію розглядали як спосіб захисту ще крихкої і нестійкої демократичної системи. 1992 року КС Чехословаччини, ухвалюючи рішення про відповідність закону про люстрацію Конституції країни і нормам міжнародного законодавства в сфері прав людини, дійшов висновку, що «демократична держава має не тільки право, а й обов'язок захищати принципи, на яких вона ґрунтується»<sup>132</sup>.

Щоб уникнути надалі повторення досвіду Веймарської республіки, де шляхом демократичних виборів до влади прийшла Націонал-соціалістична робітничка партія Німеччини, яка зруйнувала демократію і встановила тоталітарну диктатуру, в основу Конституції ФРН 1949 року був покладений принцип «демократії, здатної себе захистити» (*streitbare, wehrhafte Demokratie*). За аналогією з німецьким Основним законом, нова Конституція Польщі (1997) також вводила заборону на антидемократичні форми правління з метою захисту демократії.

*Відновлення довіри в публічній сфері та розширення прав і громадських можливостей.* Крім зазначених цілей, люстрацію в країнах ЦСЄ її прихильники розглядали як спосіб досягнення відкритості та прозорості публічних інститутів і відновлення суспільної довіри до них. Максимальне розкриття інформації про комуністичні (соціалістичні) владні структури сприяло розширенню прав громадян, надавало їм можливість діяти відповідальніше і розважливіше на основі отриманої інформації<sup>133</sup>.

### 2.1.2. Механізми люстрації в деяких країнах Центрально-Східної Європи

Першими державами, які ухвалили законодавчі рішення про люстрацію і відкриття архівів, стали Німеччина і Чехословаччина. При цьому програми декомунізації в цих країнах виявилися найбільш жорсткими і послідовними.

Фактично люстрація почалася одразу після об'єднання **Німеччини** — згідно з Договором про об'єднання (1990) можна було звільнити держслужбовців, якщо існували відомості про їхню співпрацю зі службами державної безпеки НДР або причетність до порушень прав людини. Закон про документацію Штазі, ухвалений Бундестагом в грудні 1991, набув чинності в січні 1992 року. Він регулював доступ жертв держбезпеки, журналістів і дослідників до архівів спецслужб, а також регламентував порядок перевірок держслужбовців. Після вступу в силу цього Закону люстрація відбувалась на його підставі, було створено Відомство з управління архівами Штазі (його очолив Йоахім Гаук і відомство стали називати його ім'ям). Крім забезпечення доступу до архівів, Відомство Гаука відповідало за перевірку держслужбовців на предмет співпраці зі Штазі<sup>134</sup>.

Протягом 1991—2012 рр. до відомства надійшло 1 754 838 звернень про перевірку державних службовців, найбільша їх кількість припадає на перші три роки роботи: 1991 року число звернень склало 343 519, 1992 — 521 707, 1993 — 300 6574.

*Процедура перевірки:* всі державні службовці після об'єднання Німеччини повинні були подати повторне прохання про прийом на роботу. Разом із заявою претенденти на ту чи іншу посаду повинні були заповнити анкету, що містила питання про їхні політичні функції в НДР і про наявність контактів із органами держбезпеки. Отримавши заявку від кандидата, роботодавець, як правило, відправляв запит до Відомства Гаука, щоб перевірити, чи був цей претендент на посаду штатним або неофіційним співробітником спецслужб НДР. Відомство розглядало запит і сповіщало роботодавця про те, чи містяться в архівах свідчення про таку співпрацю, офіційну або неофіційну. Якщо взаємодія зі Штазі мала місце, звіти, складені за стандартною формою, містили інформацію про тип співробітництва, його найвірогідніші мотиви і тривалість. За можливості до звіту та-

<sup>132</sup> Czechoslovak Constitutional Court Decision Pl. ÚS 1/92 (federal). Lustration. November 26, 1992. URL: <https://cutt.ly/xuUGC0L>

<sup>133</sup> Лёзина Е. Цели и мотивы сторонников люстрации в странах Центральной и Восточной Европы. *Уроки истории*. 21.08.2015. URL: <https://urokiistorii.ru/article/52823>

<sup>134</sup> Лёзина Е. Цели и мотивы сторонников люстрации в странах Центральной и Восточной Европы. *Уроки истории*. 21.08.2015. URL: <https://urokiistorii.ru/article/52823>

кож додавалася інформація про компенсації, причини припинення співпраці, а також копії деяких документів, що уточнювали характер співпраці. У випадках з неофіційними співробітниками відомство, як правило, додавало до повідомлень копії звітів, складених інформаторами для Штазі.

Сформовані в багатьох інститутах спеціальні люстраційні комісії були покликані виробити рекомендації щодо подальшого збереження на службі або звільнення співробітників. На першому етапі члени комісій порівнювали анкетні дані з особистими справами та іншими доступними джерелами і, якщо свідчень неправомірної поведінки не виявляли, рекомендували зберегти трудові відносини з кандидатом, із застереженням, що факт співпраці повинен бути підтверджений Відомством з управління архівами Штазі.

Люстровані співробітники мали можливість прокоментувати висунуті їм докази або відповісти на звинувачення.

На підставі повідомлення, отриманого від Відомства Гаука, роботодавець мав право самостійно вирішити, чи наймати працівника. Рішення роботодавця про люстрацію можна було оскаржити в суді. Суди були уповноважені визначати, було звільнення виправданим чи ні. Оскільки ані в Договорі про об'єднання, ані в Законі про документацію Штазі не вказано, в яких конкретно випадках звільнення з державної служби можна вважати обґрунтованим, не було уточнень щодо тривалості та інтенсивності взаємодії з органами держбезпеки або роду діяльності, яку співробітник або інформатор здійснював від імені Штазі, відповіді на ці питання доводилося виробляти судам. Поступово люстраційні рішення ставали стандартизованими, переважно завдяки розгляду справ у земельних судах з трудових спорів (*Landesarbeitsgericht*) і їх перегляду в Федеральному суді з трудових спорів (*Bundesarbeitsgericht*). Наприклад, в рішенні Федерального суду з трудових спорів від 11.06.1992 органи перевірки було закликано розглядати справу кожного кандидата на посаду в індивідуальному порядку (*Einzelfallprüfung*).

У результаті численних судових розглядів був вироблений певний юридичний критерій у формі питання: чи буде збереження того чи іншого співробітника виглядати (*Erscheinen*) необґрунтованим? Тобто мало значення те, як виглядатиме для громадськості той факт, що державний орган збереже на службі людину з запламованим минулим.

Первинне керівництво для ухвалення рішень, представлене Федеральним судом з трудових спорів в червні 1992 року, було таке: чим вище посада в органах держбезпеки або ступінь залученості (*Verstrickung*) до діяльності органів держбезпеки, тим вища імовірність, що людина не придатна для державної служби. Позачергове (екстраординарне) звільнення було нормальним, якщо з'ясувалося, що в ході роботи на органи держбезпеки співробітник порушував принципи гуманності.

Спочатку за Законом про документацію Штазі перевірки держслужбовців повинні були завершитися 29 грудня 2006 року. Однак можливість перевірок високопоставлених політиків, представників спорту і бізнесу була продовжена на 5 років, до 2011 року, а відтак до кінця 2019 року. Причому останнього разу можливість здійснення перевірок поширили на державних службовців середньої ланки. Нещодавно Німеччина продовжила термін перевірок на виявлення співпраці зі Штазі до 2030 року<sup>135</sup>.

**Чехословаччина і Чехія.** Напередодні перших вільних парламентських виборів у червні 1990 року всі політичні партії, за винятком комуністів, звернулися до МВС з проханням перевірити своїх членів на предмет їх можливого зв'язку зі Службою державної безпеки Чехословаччини, а в ході осінніх регіональних виборів аналогічну перевірку кандидатів проводили партії за рекомендацією виборчої комісії. Проте, оскільки процес перевірок виявився неоднорідним і необов'язковим, існували побоювання, що в ході вільних виборів до федеральних і регіональних органів влади могли потрапити агенти й інформатори таємної поліції. Тому в лютому 1991 Федеральні Збори доручили парламентському комітету, відомому як Комісія з розслі-

<sup>135</sup> Лёзина Е. Цели и мотивы сторонников люстрации в странах Центральной и Восточной Европы. *Уроки истории*. 21.08.2015. URL: <https://urokiistorii.ru/article/52823>

дування подій 17 листопада 1989 р., перевірити всіх депутатів Федеральних Зборів.

На підставі архівних матеріалів Комісія з'ясувала, що зі Службою державної безпеки співпрацювали 17 депутатів Федеральних Зборів. Щоб уникнути розголосу, їм рекомендували відмовитися від мандатів протягом 15 днів. П'ятеро одразу ж пішли у відставку, а імена інших 12 парламентарів були оприлюднені. До весни 1991 Комісія також виявила факти співпраці з секретними службами 14 членів федерального уряду (міністрів або заступників міністрів) і близько 60 інших посадових осіб з апарату прем'єр-міністра і Федеральних Зборів.

До цього моменту суспільний запит на проведення перевірок і відсторонення колишніх співробітників і інформаторів Служби державної безпеки надзвичайно зріс. Причому багато хто прагнув усунення не тільки скопрометованих високопоставлених державних чиновників, а й «директорів заводів, офісних керівників і муніципальних лідерів».

У липні 1991 р. ухвалено Закон про суддів і суди, який встановив процедуру перепризначення суддів, призначених до 1 січня 1990 року. Спеціальний суд міг відкликати суддю, якщо в ході перевірки виявлялись факти серйозних зловживань повноваженнями або порушень прав людини в його практиці. Тих, хто не був перепризначений, автоматично позбавили статусу судді через 12 місяців — 31 серпня 1992 року.

4 жовтня 1991 р. Федеральні Збори ухвалили очікуваний багатьма закон про люстрацію (№ 451/1991) (або закон про велику люстрацію)<sup>136</sup>. Його мета — очистити еліти всіх рівнів від колишніх партійних функціонерів, співробітників і інформаторів спецслужб: законодавчу, виконавчу і судову гілки влади, військові відомства, поліцейські і спеціальні служби, засоби масової інформації, державну промисловість і банківську справу, академію наук і університети. Люстрація торкнулася керівництва

компартії, починаючи з секретарів районного рівня і вище, штатних співробітників і всіх категорій інформаторів Служби державної безпеки Чехословаччини, членів Народної міліції — воєнізованої частини компартії, студентів і викладачів вищих шкіл КДБ і МВС СРСР, політпрацівників у Корпусі національної безпеки, що служили у Відомстві державної безпеки, а також членів фільтраційних комісій 1948 і 1968 років.

Ці категорії громадян не могли обіймати деякі впливові посади в демократичній Чехословаччині, згодом — у Чеській Республіці. Це особи, яких обирають або призначають на посади на федеральному і республіканському рівні влади (за винятком депутата парламенту); посади із військовим званням полковника і вище; керівні посади в державних підприємствах і акціонерних товариствах; керівні пости на Чехословацькому, Чеському і Словацькому радіо і телебаченні, в офіційному пресагентстві; вищі академічні, а також суддівські і прокурорські посади.

За процедурою претенденти на ці посади були зобов'язані запитувати в МВС «люстраційні посвідчення», що містили інформацію про їхню співпрацю, або її відсутність, із органами держбезпеки комуністичної Чехословаччини, а також подавати письмові заяви про свою непричетність до діяльності інших репресивних інститутів, вказаних у законі. Контроль за виконанням закону спочатку було покладено на незалежну комісію при МВС, затверджену Федеральними Зборами. Двох членів комісії призначав міністр внутрішніх справ з числа своїх співробітників, по одному — директор Федеральної служби інформаційної безпеки і міністр оборони, решту шість обирали чеські і словацькі Національні Збори. При цьому передбачено можливість судової апеляції.

Інший люстраційний закон (№ 279/1992)<sup>137</sup>, відомий як закон про малу люстрацію, ухвалено у квітні 1992 р. для регулювання кадрової по-

<sup>136</sup> Закон про люстрацію від 04.10.1991 № 451/1991.

URL: [https://www.mzv.cz/kiev/uk/x2001\\_09\\_21/vyrovnavani\\_s\\_minulosti/x2012\\_09\\_25/index.html](https://www.mzv.cz/kiev/uk/x2001_09_21/vyrovnavani_s_minulosti/x2012_09_25/index.html)

<sup>137</sup> Act of the Czech National Council of 28 April 1992 on some further prerequisites for certain positions filled by appointment or designation of officers of the Police of the Czech Republic and officers of the Penitentiary Service of the Czech Republic. 279/1992 Coll. URL: [http://www.proyctos.cchs.csic.es/transitionaljustice/sites/default/files/maps/info/lustration-mechanisms/czech\\_republic\\_279\\_1992.pdf](http://www.proyctos.cchs.csic.es/transitionaljustice/sites/default/files/maps/info/lustration-mechanisms/czech_republic_279_1992.pdf)

літики в силових структурах — МВС, поліції та пенітенціарній службі.

Спочатку було передбачено, що особи, які падають під дію люстраційного законодавства, не зможуть обіймати керівні посади протягом 5 років. Однак у вересні 1995 р. парламент Чеської Республіки продовжив дію «великого» і «малого» люстраційних законів ще на 5 років, а після закінчення цього періоду (2000 р.) їх дію знову було продовжено без обмеження терміну. Згідно з даними чеського МВС, до 2002 року кадровій перевірці було піддано більше 400 000 посадових осіб, з яких приблизно 3 % (близько 12 000) були ідентифіковані в реєстрах Служби державної безпеки як інформатори.

1996 року громадяни Чехії отримали право знайомитися з секретними дос'є, заведеними на них Службою державної безпеки Чехословаччини (закон № 140/1996), а в березні 2002 року доступ до архівних документів комуністичної політичної поліції, включаючи частину архівів розвідки і військової контррозвідки, був відкритий для всіх чеських громадян та іноземців (закон № 499/2004).

2007 року в Чехії було створено спеціальну установу для управління архівними документами чехословацьких органів держбезпеки, які раніше зберігалися в різних відомствах: МВС, Міністерстві юстиції, Міністерстві оборони, Службі безпеки та інформації. На підставі спеціального закону були створені Інститут вивчення тоталітарних режимів і Архів служб безпеки (закон № 181/2007), покликані вивчати соціалістичний період, зберігати, оцифрувати, публікувати архівні відомості та забезпечити доступу до них громадян і дослідників<sup>138</sup>.

**Албанія.** В Албанії законодавство про люстрацію склав ряд законів, зокрема про поправки до Трудового кодексу (§ 24 (1) КЗпП, з подальшими змінами, внесеними Законом від 26.01.1993 № 7666/1993). Останній містив дві статті, що надають «компетентному органу» (Державній комісії — Комісії Мезіні) право переводити на іншу роботу або звільняти будь-якого держав-

ного службовця в інтересах реформи. Комісія Мезіні була уповноважена звільняти колишніх офіцерів або співробітників тоталітарної таємної поліції (Сигурімі), інших осіб, які обіймали різні посади в колишній Албанській комуністичній партії, і тих, хто був причетний до таких дій як прикордонні вбивства. Це законодавство було скасовано Албанським КС.

Законами «Про верифікацію морального обличчя посадових осіб та інших осіб, пов'язаних з обороною демократичної держави» № 8043/1995 року та «Про геноцид і злочини проти людяності, скоєні в Албанії під час комуністичного режиму з політичних, ідеологічних та релігійних мотивів» № 8001, ухваленими 1995 року, визначено, що балотуватися на виборну посаду можна за умови проходження спеціальної адміністративної процедури, щоб з'ясувати, які посади раніше обіймав кандидат і чи був він «пособником» секретної поліції (пособниками вважалися особи, причетні до геноциду або інших злочинів проти албанського народу). Моральне обличчя кандидатів оцінювала Державна комісія, яка розглядала звернення протягом 15 днів з моменту подання. Рішення комісії могло бути оскаржене протягом 7 днів у Касаційному суді. Останній був зобов'язаний розглянути скаргу в 15-денний термін. Дві опозиційні партії Албанії звернулися до КС, оскаржуючи неконституційність люстраційних законів, що забороняли «неблагонадійним» працювати на виборних посадах, обіймати посади в державних установах і засобах масової інформації до 2002 року. КС виніс рішення про конституційність більшості норм зазначених законів.

Ухвалення Законів співпало з підсумками парламентських виборів, тому деякі сегменти суспільства сприйняли це як інструмент політичної боротьби. У декількох випадках Комісія Мезіні заборонила особам бути кандидатами. Крім того, на підставі названих законів десятки тисяч людей втратили роботу. Законодавство не встановлювало, за яких умов працівник підлягав звільненню, тому рішення щодо цього були довільними. Суддів, які виносили рішення,

<sup>138</sup> Лёзина Е. Цели и мотивы сторонников люстрации в странах Центральной и Восточной Европы. *Уроки истории*. 21.08.2015. URL: <https://urokiistorii.ru/article/52823>



що не влаштовували уряд, зміщували з посад, така сама доля спіткала і першого генерального прокурора, чия відставка була грубим порушенням перехідного Конституційного закону.

Обсяг застосування Закону № 8043/1995 був звужений на кілька поправок, що відображають зобов'язання Албанії, пов'язані з членством її в РЄ та кількома рішеннями КС Албанії<sup>139</sup>.

### 2.1.3. М'яка люстрація: Польща і Угорщина

Перехід до демократії в Польщі і Угорщині, країнах, які мали в комуністичний період найбільш розвинене громадянське суспільство і масовий протестний рух, був здійснений у результаті компромісів, досягнутих в ході переговорів між комуністичною владою і опозицією. На відміну від Німеччини та Чехословаччини, Польща і Угорщина проводили менш рішучу і послідовну політику декомунізації.

**Польща.** З 1989 року в підході Польщі до питання люстрації, законодавства та правової імплементації можна виділити три різні фази. Дискусію про люстрацію можна розглядати як процес зростання усвідомлення природи люстрації та відмежування її від інших заходів з перехідного правосуддя. Перша фаза, 1989—1992 рр, характеризувалася широкими і хаотичними дебатами щодо ставлення до минулого і примирення з минулим (*dealing with the past*), лише частина їх стосувалася люстрації. Другий етап, 1993—2001 рр., — спроби роз'яснити питання люстрації та створити правову-інституційну базу для вирішення цього питання. Основним результатом цього етапу стало ухвалення Закону про люстрацію 11 квітня 1997 р. завдяки компромісу між політичними силами в нижній палаті парламенту Польщі. Третя фаза, що розпочалась 2001 року, є побічним продуктом зміни конфігурації політичних

сил після виборів, виграних посткомуністичним Союзом демократичних лівих сил (*Sojusz Lewicy Demokratycznej, SLD*). Ця фаза характеризується насамперед законодавчими спробами обмежити масштаби люстрації<sup>140</sup>.

У квітні 1990 року польський парламент скасував політичну поліцію (Службу безпеки) і створив у структурі МВС громадянську спецслужбу — Управління охорони держави. Щоб продовжити роботу, колишнім співробітникам Служби безпеки довелося пройти так звану «верифікацію», в ході якої спеціально створені кваліфікаційні комісії перевіряли їх на предмет причетності до порушень прав людини та участі в протиправних діях. Центральні та районні кваліфікаційні комісії формували з депутатів, сенаторів, юристів, представників поліції, а також членів «Солідарності». Із 24 000 колишніх співробітників Служби безпеки «верифікацію» зважилися пройти 14 500 осіб. З них 8 000 взято на роботу до МВС і близько 4 000 — до Управління охорони держави.

28 травня 1992 р. Сейм ухвалив першу резолюцію про люстрацію, на підставі якої Міністр внутрішніх справ Антоній Мачаревич повинен був розкрити інформацію про співпрацю представників нової польської еліти з колишньою Службою безпеки. На базі архівних матеріалів до 4 червня був підготовлено перелік з 64 імен депутатів, сенаторів і високопоставлених чиновників для передання президенту, головам Сейму і Сенату. В ньому були відомі імена, в тому числі президента Валенси, він одразу ж потрапив у ЗМІ і викликав величезний скандал. На наступний день Сейм висловив вотум недовіри уряду, якому довелося піти у відставку.

Невдовзі польський Сенат ухвалив резолюцію, згідно з якою «відсторонення колишніх агентів і співробітників служб безпеки від здійснення важливих державних функцій, а також запровадження правових заходів, здатних запобігти виконанню ними подібних функцій у майбутньому, є основною вимогою справедливості і

<sup>139</sup> Бойцова В., Бойцова Л. Люстрация в Центральной и Восточной Европе. Акт справедливости или способ легитимации новой правящей элиты? Демократия.ру. URL: <http://www.democracy.ru/article.php?id=423>; Balaš V. Albanian lustration act, its constitutional and international law pros and cons, *CUIL*, 2020, No. 1, pp. 170–190. URL: [https://cyil.eu/\\_files/200000018-01b1f02aba/CYIL\\_12\\_balas.pdf](https://cyil.eu/_files/200000018-01b1f02aba/CYIL_12_balas.pdf)

<sup>140</sup> Czarnota A. The Politics of the Lustration Law in Poland, 1989—2006 (chapter 6), pp. 223–487. URL: [https://is.muni.cz/el/1422/podzim2012/MVV32K/um/Lustration\\_readings\\_-\\_short.pdf](https://is.muni.cz/el/1422/podzim2012/MVV32K/um/Lustration_readings_-_short.pdf)

необхідною умовою безпечного розвитку демократії в Польщі».

Восени 1992 року в польському Сеймі обговорено як мінімум шість законопроектів про люстрацію, однак закон так і не ухвалили. Попри прихід до влади лівих сил (на президентських виборах 1995 року перемогу над Лехом Валенсою здобув колишній член компартії і міністр у справах молоді з 1985 року, лідер СДЛС Олександр Квасневський) і передбачуване зниження інтересу політичних еліт до процесу декомунізації і зміну ставлення до минулого, закон про люстрацію в Польщі все ж ухвалили. Напередодні парламентських виборів 1997 року, до яких «Солідарність» знову зміцнила свої позиції і здобула перемогу, президент Квасневський сам ініціював люстраційний закон, ухвалений Сеймом в квітні 1997 року. Фактично він почав діяти лише з січня 1999, після того, як в структурі Апеляційного суду Варшави був створений спеціальний люстраційний суд і організовано Бюро Уповноваженого з громадських інтересів.

За процедурою особи, що обіймали або претендували на державні посади, в тому числі посаду президента, депутата парламенту і члена кабінету міністрів, судді і прокурора, а також особи, яких призначає на найвищі посади президент, прем'єр-міністр або генеральний прокурор, були зобов'язані подати декларацію, вказавши в ній, чи були вони співробітниками й інформаторами комуністичної Служби безпеки. Тільки тих, хто приховував факт співпраці або надавав недостовірні відомості в люстраційній декларації, позбавляли державних посад терміном на 10 років. Тобто карали не за співпрацю з таємною політичною поліцією, а за встановлений факт брехні в люстраційній декларації.

Перевіркою достовірності письмових заяв чиновників і політиків займався Уповноважений з громадських інтересів (люстраційний прокурор). У разі наявності підозр у неправдивості люстраційної декларації він міг звернутися до люстраційного суду — спеціальної колегії в складі трьох суддів, рішення якої могли бути оскаржені в тому ж суді протягом 14 днів. Рішення за апеляційною скаргою було остаточним, і

вердикт про винність відповідача в наданні недостовірних відомостей у декларації публікували в офіційному урядовому віснику «Монітор польськи» (*Monitor Polski*). Остаточний вердикт суду про невідповідність декларації правді був «рівнозначний втраті моральних вимог, необхідних для здійснення державних функцій, ...таких як: бездоганний характер, бездоганна репутація, гарна громадянська репутація або повага основних моральних норм» (§ 30)<sup>141</sup>.

1997 року був також частково відкритий доступ до архівів органів держбезпеки Польщі: постраждалі від режиму громадяни отримали доступ до досьє, зібраного на них Службою безпеки, а історики і журналісти — до досьє деяких посадових осіб. Для зберігання та забезпечення доступу до документів польських спецслужб за період з 22 липня 1944 до 31 липня 1990 року, а також органів безпеки Третього Рейху і СРСР, в грудні 1998 року спеціальним законом було засновано Інститут національної пам'яті — Комісію з розслідування злочинів проти польського народу.

З середини 2000-х років з приходом до влади націонал-консервативної партії «Право і справедливість» братів Леха і Ярослава Качинських Польща пережила нову хвилю декомунізації. Вступаючи на посаду президента в липні 2005 року, Лех Качинський проголосив курс на «моральне очищення» від комуністичного минулого.

18 жовтня 2006 р. за підтримки партії «Право і справедливість» польським Сеймом ухвалено новий і нині чинний закон про люстрацію: Закон «Про розкриття інформації про документи органів державної безпеки в період 1944—1990 років», який набув чинності 15 березня 2007 року. Закон істотно розширив перелік посад, що підлягають перевірці: якщо під дію закону 1997 року потрапляли приблизно 27 000 осіб, то новий закон стосувався близько 700 000 посадовців. Хоча КС Польщі в своєму рішенні від 11 травня 2007 р. суттєво звузив список осіб, які зобов'язані проходити перевірку, він залишився досить широким.

<sup>141</sup> Закон Польщі від 11 квітня 1997 року про розкриття роботи чи послуги в органах державної безпеки або співпраця з ними в 1944–1990 роках люди, які виконували громадські функції [http://www.proyectos.cchs.csic.es/transitionaljustice/sites/default/files/maps/info/lustration-mechanisms/poland\\_lustration\\_law\\_1997.pdf](http://www.proyectos.cchs.csic.es/transitionaljustice/sites/default/files/maps/info/lustration-mechanisms/poland_lustration_law_1997.pdf)

*Процедура* передбачена така: подавати Люстраційну декларацію із заявою про співпрацю або неспівпрацю зі Службою безпеки зобов'язані перші особи держави, члени парламенту, вищі посадові особи (керівники національного банку, пошти, управління соціального страхування та ін.), директори державних підприємств, судді і прокурори, голови судів і працівники прокуратури, адвокати, юрисконсульти, нотаріуси, судові виконавці; керівні працівники науки і вищої школи, директори шкіл; військовослужбовці, які обіймають службові посади, мають звання полковників (командорів) і генералів (адміралів) та інші посадові особи, які народилися до 1 серпня 1972 року.

Люстраційні функції здійснює створене в структурі Інституту національної пам'яті Люстраційне бюро (*Biuro Lustracyjne*), яке перевіряє правдивість люстраційних заяв посадових осіб. У разі будь-яких сумнівів щодо достовірності наданих відомостей справа може бути доведена до загального суду. Перевірка здійснюється відповідно до правил кримінального судочинства, а прокурор відділу перевірок виконує функцію державного обвинувача. Люстраційне бюро також оприлюднює переліки громадян, які співпрацювали в період комуністичного правління з органами держбезпеки<sup>142</sup>.

**Угорщина.** Особливість угорської ситуації полягала в тому, що після жорсткого силового придушення народної революції 1956 року в Угорщині встановився найліберальніший серед колишніх країн соціалістичного табору комуністичної режим, а в 1980-ті роки влада країни сама ініціювала процес реформ, зберігши при цьому значний вплив у постсоціалістичний період.

Починаючи з 1960-х років репресії більше не загрожують життю опозиціонерів. Система Яноша Кадара залишалася авторитарною, але робила ставку на деполітизацію життя: зокрема, для кар'єри чиновника не потрібен був навіть партійний квиток, а від населення ви-

магали лише неучасть в опозиційному русі. У результаті на момент падіння режиму громадянське суспільство не бачило особливої необхідності в відплаті, і опрацювання минулого (примирення з минулим) починалося за ініціативою згори. Однак люстрації ця ініціатива стосувалася в меншій мірі: насамперед мова йшла про реституцію і компенсації жертвам режиму. Причому так детально і послідовно цими питаннями не займалася жодна інша посткомуністична країна Східної Європи<sup>143</sup>.

Ухвалене в Угорщині люстраційне законодавство, після кількох переглядів законопроектів у КС і внесених поправок, є доволі м'яким.

Закон Зетені-Такача від 1992 року встановив сувору (аж до довічного ув'язнення) кримінальну відповідальність без строку давності для осіб, які зрадили Батьківщину у період від грудня 1944 до травня 1990 року. Звинуватити у державній зраді можна було будь-яку людину, яка співпрацювала з СРСР. Угорці пам'ятали, як їх безжалюбно розстрілювали і чавили танками радянські війська у 1956 році. Та КС Угорщини назвав цей закон помсти неконституційним. КС визнав необхідність відкривати для загалу секретні документи минулих років, проте лише після того, як людина, що завинила, почне виходити в публічний простір, обіймати високі посади<sup>144</sup>.

Згідно із Законом «Про перевірку власників деяких важливих посад», ухваленому угорським парламентом 8 березня 1994 р., перевірку підлягали члени парламенту і уряду; послы; армійські командири; начальники поліції; судді, окружні прокурори; президенти, декани, генеральні директори і керівники департаментів державних університетів і коледжів; редактори газет і щотижневих журналів; президенти, віцепрезиденти і редактори Угорського радіо, телебачення та служби новин Угорщини; президент і віцепрезиденти Національного банку; менеджери державних банків, фінансових установ та страхових компаній. Відносно цих поса-

<sup>142</sup> Лёзина Е. Цели и мотивы сторонников люстрации в странах Центральной и Восточной Европы. *Уроки истории*. 21.08.2015. URL: <https://urokiistorii.ru/article/52823>

<sup>143</sup> Васильченко В. Люстрация не то, чем она кажется. Как страны Восточной Европы разбирались со своим недавним прошлым. *Медиазона*. 13.11.2019. URL: <https://zona.media/article/2019/11/13/lustratio>

<sup>144</sup> Лавриненко І. Якщо неправильно проводити люстрацію, вона переростає в репресії. *Центр суддівських студій*. 06.03.2014. URL: <http://www.judges.org.ua/dig4694.htm>

дових осіб було потрібно встановити, чи були вони офіційними або неофіційними співробітниками секретних служб соціалістичної Угорщини (насамперед, Головного управління III/III МВС, відповідального за внутрішні репресії), чи служили вони в підрозділах державної безпеки збройних сил у 1956—1957 рр. і чи були вони членами нацистської «Партії схрещених стріл»).

*Процедура* є такою: засновані дві люстраційні колегії, кожна з яких складається з трьох суддів. Номінування суддів у колегії здійснює парламентський комітет з питань національної безпеки, а їх призначення парламентом санкціонує голова Верховного суду. Якщо в результаті перевірок, виконаних членами люстраційних колегій на підставі архівних матеріалів, виявлено факти, які підпадають під дію закону, колегія рекомендувала посадовим особам добровільно піти у відставку протягом 30 днів. У разі відмови зняти з себе повноваження результати перевірок оприлюднювали, але викритих у співпраці зі спецслужбами осіб з роботи не звільняли. Закон набув чинності 1 липня 1994 р. і повинен був діяти до 30 червня 2000 р., однак після закінчення цього терміну його дія була продовжена до 2005 року. Всього за законом перевіріці підлягали близько 12 000 посадових осіб.

1994 року громадяни Угорщини отримали доступ до персональних досьє, зібраних на них таємною політичною поліцією. З 1997 року збереження архівних документів контролював створений у структурі МВС Відділ історії, а в 2003 році для управління архівами засновано Історичний архів служб державної безпеки Угорщини. Крім архівних документів угорських органів держбезпеки за період з 21 грудня 1944 до 14 лютого 1990 р., до Історичного архіву була передана документація люстраційних колегій, що діяли у 1994—2005 рр. У той же час було розширено доступ до архівних даних: громадяни змогли знайомитися з секретними досьє, зібраними на них таємною поліцією, з доносими інформаторів, а також запитувати інформацію про співпрацю з органами безпеки публічних персон. При цьому документи, що стосуються питань «національної безпеки», залишались засекреченими<sup>145</sup>.

#### 2.1.4. Пізня люстрація: Румунія і Словаччина

Політичні сили, які опинились при владі в Румунії після падіння режиму Чаушеску, і в Словаччині після поділу колишньої Чехословаччини, були послідовними противниками політики декомунізації. Тому заходи перехідного правосуддя в цих двох країнах могли бути запроваджені лише після приходу до влади опозиції наприкінці 1990-х — початку 2000-х років.

**Румунія.** Заклики до радикального розрахунку з комуністичним минулим звучали в румунському суспільстві з моменту падіння режиму Чаушеску. У березні 1990 року лідери громадського руху виголосили один з найвідоміших антикомуністичних маніфестів в Європі — Тімішоарську декларацію, яка містила однозначну вимогу люстрації. Вимоги громадських активістів, викладені у ній, не були реалізовані політичними силами, які прийшли до влади в постсоціалістичній Румунії.

У жовтні 1999 року румунський парламент усе-таки ухвалив Закон «Про доступ до персональних досьє і відкриття Секурітате як політичної поліції». Відтак громадяни Румунії набули права знайомитися з матеріалами досьє, зібраними на них Державним департаментом безпеки — Секурітате, а також отримувати відомості про інформаторів і співробітників таємної поліції, причетних до створення секретних досьє. Крім того, закон надавав право зацікавленим громадянам Румунії, ЗМІ, політичним партіям, неурядовим організаціям, державним органам та інститутам запитувати інформацію про співпрацю з Секурітате публічних фігур, включаючи президента країни і членів парламенту.

Для застосування положень закону було засновано спеціальний підконтрольний парламенту автономний орган — Національну Раду з вивчення архівів Секурітате зі штаб-квартирою в Бухаресті. Раду очолює колегія з 11 членів, яких на шестирічний термін призначає парламент за пропозицією парламентських груп відповідно до політичного складу обох палат. Функцією Ради було забезпечення публікації

<sup>145</sup> Лёзина Е. Цели и мотивы сторонников люстрации в странах Центральной и Восточной Европы. *Уроки истории*. 21.08.2015. URL: <https://urokiistorii.ru/article/52823>

імен, псевдонімів і посад агентів і інформаторів Секурітате в «Офіційному віснику Румунії».

Протягом перших років роботи діяльність Ради не була ефективною: було розкрито лише кілька десятків імен агентів і інформаторів. Частково справу ускладнило те, що Рада мала вкрай обмежений доступ до архівів Секурітате, більшість із яких залишались у віданні румунської Служби розвідки.

Однак у середині 2000-х років в Румунії посилювалися заклики громадянського суспільства до оновлення корумпованих політичних еліт і до радикальних кадрових реформ. Змінилася і політична розстановка сил: у результаті парламентських і президентських виборів 2004 року соціал-демократи втратили монополію в парламенті, а на президентський пост був обраний кандидат від опозиції — голова Демократичної партії Траян Басеску.

2006 року Траян Басеску заснував спеціальну президентську Комісію з аналізу румунської комуністичної диктатури. Її головою обрано відомого політолога румунського походження, професора політичних наук в Університеті Меріленда Володимира Тісманеану. На підставі 650-сторінкової заключної доповіді Комісії, Президент 18 грудня 2006 р. виступив у парламенті з офіційним засудженням комуністичного режиму — за два тижні до вступу Румунії до ЄС. Тоді на прохання Президента багато архівних документів були передані в Національну Раду з вивчення архівів Секурітате.

Ухвалені у 2010 та 2012 роках закони про люстрацію КС Румунії визнав неконституційними.

**Словаччина.** Після поділу Чехословаччини в січні 1993 року словацький уряд під керівництвом лідера «Народної партії — Руху за демократичну Словаччину» Володимира Мечьяра відмовився від застосування закону про люстрацію, і його термін дії закінчився 1996 року (попри те, що в січні 1993 року 56 % словаків підтримували збереження закону). Лише після приходу до влади опозиції в 1998 році тема декомунізації повернулася у політичний порядок денний.

В 1990—1992 роках ініціатива щодо ухвалення закону про відкриття доступу до архівів комуністичної Служби Державної безпеки не була підтримана керівною коаліцією, в 2000 році в Міністерстві юстиції був створений спеціальний Департамент з документації злочинів комунізму для первинного збору архівних матеріалів. Через два роки в Словаччині ухвалили Закон «Про розкриття документів, що стосуються діяльності органів державної безпеки в період з 1939 до 1989 року і про заснування Інституту національної пам'яті», після чого архіви з Департаменту Міністерства юстиції були передані до створеного в 2003 році Словацького Інституту національної пам'яті.

Він забезпечує доступ громадян до архівної інформації і публікує списки співробітників і інформаторів Служби державної безпеки, а також відомості про осіб, які зазнали переслідувань і репресій на території Словаччини. Перші секретні документи були відкриті для широкої публіки в травні 2004 року. Хоча закон про розкриття даних не є люстраційним актом і не тягне за собою безпосередніх адміністративних санкцій, перевірки посадових осіб, здійснювані на його підставі, і публікація відомостей про факти співпраці зі Службою Державної безпеки Чехословаччини іноді мають цілком конкретні кадрові наслідки. Наприклад, після того, як в травні 2005 року Інститут національної пам'яті опублікував на своєму сайті чергові списки колишніх співробітників і інформаторів держбезпеки, посад позбулися кілька членів кабінету міністрів, спікер і декілька депутатів парламенту, єпископів і архієпископів і ін.<sup>146</sup>

### 2.1.5. Люстрація без архівів: країни Балтії

У **країнах Балтії**, які перебували під юрисдикцією КДБ і звідки значну частину архівів було вивезено, вжито незвичайних заходів. Наприклад, в Естонії і Латвії радянська керівна еліта була частково відсторонена від влади законом про громадянство; встановлено безперервність у країні режиму, що існував до радянської окупації, а громадянство даровано тільки тим,

<sup>146</sup> Лёзина Е. Цели и мотивы сторонников люстрации в странах Центральной и Восточной Европы. *Уроки истории*. 21.08.2015. URL: <https://urokiistorii.ru/article/52823>

хто мав громадянство до 1940-го року, і їхнім нащадкам<sup>147</sup>.

**Латвія.** Принцип, згідно з яким громадянство Латвії автоматично надавали лише тим жителям країни і їх нащадкам, які мали латвійське громадянство до 17 червня 1940 р. (тобто до моменту приєднання Латвії до Радянського Союзу), був спочатку включений до Постанови Верховної Ради Латвійської Республіки від 15 жовтня 1991 р., а пізніше зафіксований Законом «Про громадянство» від 22 липня 1994 року<sup>148</sup>. Решта жителів Латвії за цим Законом могли отримати громадянство лише в порядку натуралізації. Пройти процедуру набуття громадянства треба було, насамперед, десяткам тисяч етнічних росіян, які оселилися в Латвії вже після 1940 року і суттєво змінили її етнічний склад: якщо 1935 року росіяни становили 8,8 % з 1,9 млн населення Латвії, то 1989 році — 34 % від 2 665 770 жителів.

Цим Законом також передбачено деякі обмеження натуралізації (ст. 11). Зокрема, на отримання громадянства Латвії не могли розраховувати ті, хто:

1. Антиконтитуційними методами виступали проти незалежності Латвійської Республіки, демократичного парламентського державного ладу або чинної державної влади в Латвії, якщо це встановлено вироком суду;
2. Після 4 травня 1990 року поширювали фашистські, шовіністичні, націонал-соціалістичні, комуністичні чи інші тоталітарні ідеї, розпалювали національну чи расову ворожнечу або нетерпимість, якщо це встановлено вироком суду;
3. Є посадовими особами установ державної влади, управлінських або правоохоронних установ іноземної держави;

4. Служать в збройних силах, внутрішніх військах, службах безпеки або поліції (міліції) іноземних держав;

5. Після 17 червня 1940 року обрали Латвійську Республіку місцем проживання безпосередньо після демобілізації зі Збройних Сил СРСР (Росії) або внутрішніх військ СРСР (Росії) і які на день призову або вступу на службу не проживали постійно в Латвії;

6. Були співробітниками, інформаторами, агентами або утримувачами конспіративних квартир КДБ СРСР (ЛРСР) або інших служб безпеки іноземних держав, розвідувальних або інших спеціальних служб, якщо цей факт установленний у передбаченому законом порядку;

7. Були засуджені в Латвії або в іншій державі до позбавлення волі на строк більше одного року за вчинення умисного злочину, визнаного злочином також у Латвії до моменту вступу в силу цього закону;

8. Після 13 січня 1991 року діяли проти Латвійської Республіки в КПРС (ЛКП), в інтерфронті ЛРСР, Об'єднаній раді трудових колективів, Організації ветеранів війни і праці, Вселатвійському комітеті громадського порятунку або його регіональних комітетах.

Таким чином, всі перераховані обставини і дії, що включають співпрацю та зв'язок з радянськими органами держбезпеки, були достатньою підставою для відмови в натуралізації, а, отже, для позбавлення політичних прав. Одночасно в Латвії введено обмеження за схожими критеріями в сфері виборчих і трудових прав для посадових осіб, які є латвійськими громадянами.

Хоча Латвія не ухвалила закону про люстрацію, обмеження люстраційного характеру були включені в ряд правових актів<sup>149</sup>: введено за-

<sup>147</sup> Див. наприклад, рішення КС Латвії від 13 травня 2010 р. у справі №2009-94-01 щодо конституційності закону про громадянство від 22 червня 1994 р. URL: [http://www.satv.tiesa.gov.lv/wp-content/uploads/2009/09/2009-94-01\\_Spriedums\\_RU.pdf](http://www.satv.tiesa.gov.lv/wp-content/uploads/2009/09/2009-94-01_Spriedums_RU.pdf)

<sup>148</sup> О гражданстве: Закон Латвийской Республики. URL: [https://www.legislationline.org/download/id/5931/file/Citizenship\\_law\\_2014\\_ru.pdf](https://www.legislationline.org/download/id/5931/file/Citizenship_law_2014_ru.pdf)

<sup>149</sup> Одним з перших латвійських законодавчих актів, які вводять кадрові обмеження, був закон «Про вибори» 1992 року. Він вимагав від усіх кандидатів в депутати парламенту письмову заяву, що вони не є і не були штатними співробітниками КДБ СРСР або ЛРСР, Міністерства оборони СРСР, секретних служб Росії або інших держав (§ 21). Закон «Про вибори до муніципальних міських та місцевих рад» 1994 року і Закон «Про вибори до Сазіма» 1995 року вводили пряму заборону на висування та обрання осіб, які після 13 січня 1991 р. були активними в КПРС (КП Латвії), Міжнародному фронту Робочих Народів

борону для колишніх агентів і інформаторів радянського або нацистського режимів обіймати громадські та адміністративні посади на державному або муніципальному рівнях; працювати на посадах, пов'язаних із носінням зброї; перебувати на дипломатичній службі; працювати в сферах національної оборони і безпеки, в системі внутрішніх справ і внутрішнього аудиту, в митній службі, державній прокуратурі і судовій системі. Крім того, колишнім агентам і інформаторам спецслужб не дозволено працювати юристами або нотаріусами, служити в установах, пов'язаних із національною фінансовою системою, системою зв'язку, і на стратегічно важливих об'єктах, включаючи національну залізницю.

Відповідно до процедури претенденти на відповідні посади або охочі брати участь у виборах мали пройти перевірку на предмет співпраці з органами держбезпеки. Перевірку виконували на базі Центру документації наслідків тоталітаризму — державної установи, відповідальної за зберігання і вивчення архівів КДБ СРСР, які залишилися в Латвії.

1992 року в Латвії було створено Комісію з розслідування злочинів тоталітарного режиму, перетворену 1996 року в Комісію з оцінки злочинів тоталітарних режимів. 2001 року Комісія представила проміжну доповідь «Злочини проти людяності, скоєні на території Латвії з 1940 до 1956 року під час окупації Радянським Союзом і націонал-соціалістичною Німеччиною». А 2005 року латвійський Сейм ухвалив декларацію «Про засудження здійснюваного в Латвії тоталітарного комуністичного окупаційного режиму СРСР»<sup>150</sup>.

**Естонія.** 26 лютого 1992 р. Верховна Рада Естонської Республіки ухвалила Закон «Про гро-

мадянство», який відновив дію закону 1938 року в редакції, дійсній на момент анексії Естонії Радянським Союзом 16 червня 1940 року. Громадянство за естонським, як і за латвійським, законом надавалось особам, які його мали до 16 червня 1940 року, і їхнім нащадкам. Решта жителів країни могли отримати громадянство тільки в порядку натуралізації. Як і в Латвії, насамперед, це стосувалось російського населення, яке зросло з 8,2 % у 1934 році до 30,3 % у 1989.

За ухваленням 1995 року законом в наданні громадянства, і, відповідно, у політичних правах, відмовлено чинним і колишнім агентам розвідки і спецслужб іноземної держави, а також особам, які діяли проти естонської держави і її безпеки. Крім того, Закон «Про громадянство» містив заборону на натуралізацію колишніх офіцерів іноземних армій, якщо вони не перебували в шлюбі з естонськими громадянами.

1992 року в Естонії ухвалено Закон «Про порядок складення присяги», відповідно до якого претендент на будь-яку чиновницьку або виборну посаду — від президента до депутата місцевої ради — повинен був письмово заявити про свою неспівпрацю з німецькими і радянськими спецслужбами і про непричетність до порушень прав людини.

Якщо на підставі наявних архівних даних з'ясувалося, що присяга неправдива, людину за законом і рішенням суду позбавляли посади або мандата, а відомості про її причетність до репресій або співпраці зі спецслужбами розголошували. Якщо ж особа добровільно в Генеральній прокуратурі визнавала свою провину, знімала свою кандидатуру з виборів, відмовлялася від мандата або йшла у відставку з посади,

Латвійської РСР, Об'єднаній раді робочих органів, Організації ветеранів війни та праці, Вселатвійському Комітеті порятунку або його регіональних комітетах; які належали або належать до штатних працівників СРСР, Латвійської РСР або служб державної безпеки, розвідки чи контррозвідки іншої країни; співробітників і інформаторів КДБ, а також осіб, які діяли в компартії і ряді дружніх їй організацій після 13 січня 1991 року. Згідно із законом «Про поліцію», ухваленим 4 червня 1991 року, на службу до поліції також не дозволяли брати колишніх штатних або позаштатних працівників, агентів, резидентів або власників конспіративних квартир (організації прикриття в будь-якій її формі) КДБ СРСР, ЛРСР або будь-якої іноземної служби безпеки (служби розвідки або контррозвідки). Аналогічні норми містили Закон «Про дипломатичну і консульську службу» від 21 вересня 1995 року, Закон «Про державну цивільну службу» від 7 вересня 2000 року. Обмеження для колишніх співробітників і інформаторів радянських спецслужб балотуватися на виборах до національного парламенту і органи місцевого самоврядування, а також працювати на керівних посадах на державній службі повинні діяли до 2004 року і були продовжені латвійським Сеймом ще на 10 років.

<sup>150</sup> Лёзина Е. Цели и мотивы сторонников люстрации в странах Центральной и Восточной Европы. *Уроки истории*. 21.08.2015. URL: <https://urokiistorii.ru/article/52823>

що вимагає за законом принесення присяги, відомості про неї не оприлюднювали.

1995 року в Естонії ухвалено Закон «Порядок реєстрації та розголошення осіб, які служили або співпрацювали з організаціями безпеки, розвідувальними або контррозвідувальними організаціями збройних сил держав, які окупували Естонію». За цим Законом колишні співробітники і інформатори секретних служб нацистської Німеччини і Радянського Союзу повинні були добровільно повідомити про себе протягом року поліції безпеки Естонії. Імена осіб, які не заявили про себе в установленому порядку, оприлюднювали<sup>151</sup>.

1995 року громадянам Естонії відкрили доступ до секретних досьє держбезпеки, звітів агентів, заяв таємної поліції та інших архівних даних. 1993 року в Естонії було створено Державну комісію з розслідування репресивної політики окупаційних сил, а 1998 — Міжнародну комісію з розслідування злочинів проти людяності. Комісія видала свої звіти в 2006 році і завершила роботу, а 2008 року президент Естонії Томас Хендріком Ільвес заснував Інститут історичної пам'яті для подальшого вивчення порушень прав людини в період радянської окупації<sup>152</sup>.

**Литва.** У 1990—1991 роках у Литві видано кілька указів і постанов, які закликають чиновників і депутатів добровільно розкрити факти співпраці з радянськими органами держбезпеки. При цьому в заяві Верховної Ради Литовської РСР від 27 березня 1990 р. підкреслено, що ті, хто зізнався у співпраці з КДБ, «не будуть підлягати моральним, юридичним та іншим переслідуванням з боку влади. Прізвища, які є в списку секретних інформаторів, ніколи не будуть офіційно оприлюднені або підтверджені, якщо якимось чином будуть розголошені».

У виданому 12 жовтня 1991 р. урядовому Указі № 418 діяльність Комітету державної безпеки СРСР визначено як спрямовану проти держави. Указ забороняв співробітникам і інформаторам КДБ обіймати посади в міністерствах,

відомствах та інших державних наглядових службах, працювати на відповідальних керівних посадах (керівниками та заступниками) в основних структурних підрозділах (департаментів) міністерств, бути керівниками або депутатами муніципальних і районних рад протягом 5 років. Особи, які потрапили під дію закону і обіймали високі державні пости, повинні були піти у відставку не пізніше 1 жовтня 1992 року.

17 грудня 1991 р. литовський парламент ухвалив Закон «Про перевірку мандатів депутатів, підозрюваних у свідомій співпраці зі спеціальними службами СРСР або інших держав», який передбачав перевірки кандидатів у депутати, обраних членів литовського Сейму і муніципальних рад на предмет співпраці з радянськими органами держбезпеки.

*Процедура* обрана така: перевірку чиновників і депутатів виконувала спеціальна парламентська комісія, висновки якої ґрунтувались на відомостях з архівів КДБ. Постанови комісії підлягали оскарженню в Верховному суді (у випадку з депутатами Сейму) або в районному суді (у випадку з членами місцевих або регіональних рад). Якщо вирок суду залишав у силі резолюцію комісії, виборний орган повинен був призупинити дію мандата і організувати протягом 30 днів повторні вибори за збереження або позбавлення депутатського мандата особи, викритої у співпраці з таємною поліцією.

Парламентська комісія працювала до середини осені 1992 року, коли процес викриття таємних агентів був припинений через прихід до влади колишніх комуністів.

Дослідження архівних матеріалів, проте, було продовжено. Напередодні приходу до влади лівих сил було створено Державний центр дослідження геноциду жителів Литви, якому були передані архіви всіх спецслужб, репресивних структур і компартії Литви. 16 липня 1993 р. він був перетворений на Центр дослідження геноциду і опору жителів Литви. Відтоді Центр займається зберіганням, обробкою, вивченням

<sup>151</sup> Procedure for Registration and Disclosure of Persons who Have Served in or Co-operated with Security Organisations or Intelligence or Counterintelligence Organisations of Armed Forces of States which Have Occupied Estonia Act. Passed 06.02.1995. RT, I 1995, 17, 233. Entry into force 28.03.1995. URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/524042014001/consolide>

<sup>152</sup> Лёзина Е. Цели и мотивы сторонников люстрации в странах Центральной и Восточной Европы. *Уроки истории*. 21.08.2015. URL: <https://urokiistorii.ru/article/52823>



та регулюванням доступу до архівних матеріалів радянського періоду.

Закон «Про оцінку Комітету державної безпеки СРСР (НКВС, НКДБ, МДБ, КДБ) і нинішньої діяльності кадрових співробітників цієї організації», ухвалений 23 листопада 1999 р., набув чинності 1 січня 2000 р. і вводив обмеження діяльності колишніх кадрових співробітників КДБ СРСР<sup>153</sup>.

Виокремлено дві категорії колишніх секретних співробітників.

Перша — ті, хто зізнався в тому, що перебував на таємній службі (протягом шести місяців з дня набуття чинності Законом). У цьому випадку жодних правових обмежень не передбачено, а інформацію про таке зізнання і саму секретну співпрацю розглядають як державну таємницю (з усіма правовими наслідками щодо тих, хто несе відповідальність за її розголошення), за винятком випадків, коли секретний співробітник, який зробив визнання, є Президентом Республіки, членом парламенту або муніципальної ради, членом уряду, суддею або прокурором, або кандидатом на будь-яку вищевказану посаду.

Друга — ті, хто не зізналися і були визнані колишніми секретними співробітниками рішенням люстраційної комісії. У цьому випадку інформацію про визнання публікували в офіційному виданні, а трудову діяльність цих осіб обмежували перманентно<sup>154</sup>.

Другій категорії осіб забороняли протягом 10 років працювати «посадовими особами і службовцями в органах державного, місцевого та військового управління, в департаменті державної безпеки, поліції, прокуратурі, судах, на дипломатичній службі, митницях, системі державного контролю та в інших органах, здійснювати нагляд за діяльністю державних організацій, адвокатами і нотаріусами, в банках і інших кредитних організаціях, в стратегічних проєктах економічного характеру, охоронних компа-

ніях (структурах) інших, що надають послуги в розслідуванні злочинів (детективні послуги), в системі зв'язку, установах освіти викладачами, вихователями або керівниками навчальних закладів», а також виконувати роботу, що передбачає наявність зброї.

Невдовзі після набуття чинності цим законом КС розглянув питання про його відповідність Конституції у рішенні від 4 березня 1999 р. визнав неконституційною лише процедуру ухвалення рішень створеною президентом комісією.

Процедура за новим законом стала такою: генеральний директор Департаменту державної безпеки Литви створив Міжвідомчу комісію: одного з п'яти членів комісії рекомендувало Управління Генеральної прокуратури і по двоє — Департамент державної безпеки і Центр дослідження геноциду і опору жителів Литви. У структурі Департаменту державної безпеки створено робочу групу, відповідальну за реєстрацію інформації, що стосується фактів секретного співробітництва громадян і діяльності спецслужб СРСР, і за передання цієї інформації на розгляд Комісії. До зазначеного законом терміну — 5 серпня 2000 року — в Департаменті державної безпеки добровільно зареєструвалися 1 500 литовських громадян<sup>155</sup>.

## 2.2. ЛЮСТРАЦІЯ ТА МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ

### 2.2.1. Європейська Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод

Упровадження законів про люстрацію традиційно аналізують крізь призму таких європейських стандартів: Конвенції та її Протоколів, практики ЄСПЛ і Резолюції 1096 (1996) ПАРЄ «Про заходи щодо ліквідації спадщини колиш-

<sup>153</sup> Лёзина Е. Цели и мотивы сторонников люстрации в странах Центральной и Восточной Европы. *Уроки истории*. 21.08.2015. URL: <https://urokiistorii.ru/article/52823>

<sup>154</sup> Ragauskas P. Люстрация в Литве. URL: <https://en.odfoundation.eu/wp-content/uploads/i/fmfiles/raporty/lustration-in-lithuaniarupread.pdf>

<sup>155</sup> Ragauskas P. Люстрация в Литве. URL: <https://en.odfoundation.eu/wp-content/uploads/i/fmfiles/raporty/lustration-in-lithuaniarupread.pdf>

ніх комуністичних тоталітарних систем» та відповідних Рекомендацій ПАРЕ<sup>156</sup>.

Відповідно до Резолюції 1096 (1996), ПАРЕ рекомендувала державам-членам РЄ дотримуватися таких принципів у ході запровадження люстраційних заходів:

1) кримінальні діяння, вчинені особами за тоталітарних режимів, повинні переслідуватись та каратись відповідно до кримінального права. Якщо ж кримінальним законодавством установлено строки давності щодо певних злочинів, то такі строки можуть бути подовжені, оскільки «це є суто процесуальним, а не матеріальним питанням»;

2) у випадку люстраційних діянь, які не містять ознак злочину, люстраційні заходи можуть бути сумісними з принципами демократичної та правової держави, якщо відповідають таким критеріям:

- дотримання принципу індивідуальної вини, яка має бути доведена в кожному випадку;
- гарантування права на захист, презумпції невинуватості та права на оскарження у суді.

ПАРЕ також рекомендувала дотримуватись Рекомендацій (Дос. 7568), які містять деталізацію принципів, викладених у Резолюції 1096, оскільки, як зазначено у Рекомендаціях,

**метою люстрації має бути усунення загроз порушення основних прав людини та демократичного процесу, а не переслідування політичних опонентів чи покарання осіб, які, як вбачається, є винними у вчиненні протиправних діянь — це є питанням кримінального переслідування, а не люстраційного процесу.**

Резолюція 1096 та Рекомендації визначають ті межі люстраційних заходів, які запроваджено у постсоціалістичних країнах, в рамках яких вони залишаються сумісними з принципом верховенства права та гарантіями дотримання прав людини. Такі принципи чітко виокремлюють допустиму сферу дії люстраційних заходів<sup>157</sup>.

На основі практики Суду держави мають враховувати такі застереження:

ні Конвенція, ні практика Суду, по суті, не забороняють проводити люстрацію за умови дотримання процесуальних гарантій осіб, які підлягають люстрації<sup>158</sup>;

Конвенцією не захищено право на зайнятість у державному секторі<sup>159</sup>.

*Щодо обмежень, які застосовують до державних службовців із політичних підстав, Суд визнав, що ст. 10 Конвенції може бути застосована у разі їх звільнення. У зв'язку з цим Суд зробив висновок про порушення ст. 10 Конвенції у згадуваній вище справі «Вогт проти Німеччини» (Vogt v. Germany, див. згадуване вище рішення суду, §43—44), в якій заявник, що був державним службовцем, була звільнена у зв'язку зі своєю діяльністю члена Комуністичної партії Західної Німеччини. У Рішеннях «Фолькмер проти Німеччини» (Volkmer v. Germany) (від 22 листопада 2001 р., скарга № 39799/98) і «Петерсен проти Німеччини» (Petersen v. Germany) (2001) Суд, навпаки, оголосив неприйнятними скарги, подані заявниками, які є державними службовцями, у зв'язку з їх звільненням на підставі того, що вони співпрацювали з режимом і секретними службами колишньої НДР, у зв'язку з відсутністю підстав для розгляду у світлі ст. 10 Конвенції. У справі Сідабрас і Дзяутас проти Литви (Sidabras and Dziautas v. Lithuania) Суд констатував порушення ст. 14 Конвенції, взятої в сукупності зі ст. 8 Конвенції, щодо існування значних обмежень, застосованих через близько*

<sup>156</sup> Резолюція ПАРЕ № 1096 (1996) Про заходи щодо ліквідації спадщини колишніх комуністичних тоталітарних систем. URL: [http://www.viaduk.net/clients/vsu/vsu.nsf/\(print\)/9CCC052FF67F623FC2257D9E0041D022](http://www.viaduk.net/clients/vsu/vsu.nsf/(print)/9CCC052FF67F623FC2257D9E0041D022)

<sup>157</sup> Шевчук С. Люстрація та ретроактивна справедливість: європейські стандарти захисту прав людини при переході до демократичного правління. *Політком*. 08.04.2014. URL: <https://politcom.org.ua/lyustratsiya-ta-retroaktivna-spravedlivist-yevropeyski-standarti-zahistu-prav-lyudini-pri-perehodi-do-demokraticnogo-pravlinnya>

<sup>158</sup> ЄСПЛ, «Матієк проти Польщі» (Matyjek v. Poland), заява № 38184/03, 30 травня 2006 року

<sup>159</sup> ЄСПЛ, «Гласенап проти Німеччини» (Glasenapp v. Germany), заява № 9228/80, 28 серпня 1986; «Косік проти Німеччини» (Kosiek v. Germany), заява № 9704/82 28 серпня 1986.; «Вогт проти Німеччини» (Vogt v. Germany), заява № 17851/91, 2 вересня 1996; «Сідабрас і Дзяутас проти Литви» (Sidabras and Dziautas v. Lithuania), заяви № 55480/00 і 59330/00, 27 липня 2004 року.

10 років після відновлення незалежності Литви щодо колишніх офіцерів КДБ у Литві, які не могли посідати деякі категорії посад у приватному секторі, зазначивши, проте, що звільнення цих заявників з їхніх посад, відповідно, податкового інспектора і прокурора у зв'язку з тим, що вони в минулому працювали на КДБ, не було розглянуто як втручання у здійснення їхніх прав, гарантованих ст. 10 Конвенції.

Конвенція не гарантує право на доступ до державної служби<sup>160</sup>; так само Конвенція не гарантує свободу вибору професії чи роду занять<sup>161</sup>. Тим не менше, люстраційні заходи можуть бути пов'язані із багатьма положеннями Конвенції.

Наприклад, на додаток до ст. 14 у поєднанні зі ст. 8 Конвенції, у справах *Vogt v. Germany* (1995) (щодо членства в Комуністичній партії) та *Volkmer v. Germany* (2001) і *Petersen v. Germany* (2001) (щодо співробітництва з режимом колишньої НДР) Суд вказав, що звільнення державного службовця з політичних мотивів може надати підстави для оскарження порушення ст. 10 Конвенції.

У справах, пов'язаних із країнами, що мають спадок недемократичних режимів, суд, розглядаючи закони про люстрацію та закони про державну службу, застосовував концепцію «демократії, яка може себе захистити».

Наприклад, у справі *Найдін проти Румунії* (*Naidin v. Romania*) 2014 р. Суд визнав, що відмінність у ставленні до пана Найдіна відповідала легітимним цілям захисту національної безпеки, громадської безпеки та прав і свобод інших осіб. Задля того, аби уникнути повторення минулого, держава Румунії мала ґрунтуватися на демократії, яка спроможна сама себе захистити<sup>162</sup>.

Люстраційні заходи виправдані одразу після відновлення незалежності та демократичного устрою держав, але з плином часу мають переглядатись для узгодження пропорційності

накладених обмежень прав людини європейським стандартам.

Наприклад, у справах *Sidabras and Dziautas v. Lithuania* та *Rainys and Gasparavičius v. Lithuania* (2005) Суд зазначає, що [оскаржуваний закон] набув чинності майже через десять років після проголошення Литвою незалежності 11 березня 1990 року; іншими словами обмеження на професійну діяльність заявників були встановлені відповідно через 13 та 9 років після їх звільнення із КДБ. Цей факт моменту прийняття [оскаржуваного закону], хоча сам по собі не є вирішальним, тим не менш може розглядатись відповідним для загальної оцінки пропорційності застосованих заходів; також справи *Turek v. Slovakia* 2006 р. та *Matyjek v. Poland* (заява 38184/03);

Суд вказував на порушення положень ст. 8 (право на повагу до приватного життя), ст. 14 (дискримінація), у тому числі у поєднанні зі ст. 8.

Наприклад, у справі *Turek v. Slovakia*, № 57986/00 заявник скаржився на збереження в архівах колишньої ДСБ Чехословаччини його справи, де він значився як її співробітник; оскаржував висловлену йому недовіру з мотивів безпеки; стверджував, що відмова у задоволенні позову щодо незаконного збереження його справи в архівах ДСБ і наслідки, які з цього випливали, були порушенням його права на повагу до приватного життя. Заявник, крім того, оскаржував тривалість судового розгляду його справи. Суд визнав законну можливість обмеження доступу учасників судового процесу до ознайомлення з матеріалами служби безпеки навіть тоді, коли служба є однією зі сторін у справі. Втім, коли йдеться про процедуру люстрації, такий підхід, на думку Суду, є незастосовним. Адже процедура люстрації стосується передовсім установлення фактів, які мали місце давно, зазвичай ще за часів комуністичного режиму. Тому справи щодо люстрації не зачіпають поточні питання функціонування служби безпеки. Суд постановив, що мало місце пору-

<sup>160</sup> ЄСПЛ, «Гласенап проти Німеччини» (*Glaserapp v. Germany*), «Косік проти Німеччини» (*Kosiek v. Germany*); «Вогт проти Німеччини» (*Vogt v. Germany*).

<sup>161</sup> ЄСПЛ, «Тлімменос проти Греції» (*Thlimmenos v. Greece*), заява № 34369/97, 6 квітня 2000 року.

<sup>162</sup> Давид Р. Люстрація в Україні та європейські стандарти: формування демократії, спроможної себе захистити. 2015, с. 8. URL: [https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2018/06/FAIR\\_Report\\_Roman\\_David\\_Lust\\_and\\_Democ\\_2015\\_UKR.pdf](https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2018/06/FAIR_Report_Roman_David_Lust_and_Democ_2015_UKR.pdf)

шення ст. 8 Конвенції. Підставою порушення Суд визнав відсутність процедури, яка надала би заявнику можливість домагатися захисту свого права на повагу до приватного життя. Далі Суд постановив, що розгляд справи заявника упродовж семи років і майже п'яти місяців двома судовими інстанціями був надмірним і порушував вимогу розумної тривалості, передбачену ч. 1 ст. 6 Конвенції.

Справи *Sidabras and Dziautas v. Lithuania* (справа 1) та *Rainys and Gasparavičius v. Lithuania* (справа 2). Заявники оскаржили застосування Закону Литви «Про оцінку діяльності Комітету Державної Безпеки СРСР (НКВС, НКДБ, КДБ, КДБ) та сучасної діяльності кадрових співробітників цієї організації» 1998 року. Заявники у справі 1 були звільнені, відповідно, з посади податкового інспектора та прокурора, заявники у справі 2 були обмежені у праві провадити діяльність у приватному секторі — відповідно юриста й адвоката. Скарги заявників у обох справах стосувалися не стільки звільнення їх із посад, які вони обіймали, чи обмеження права на доступ до державної служби, скільки обмежень, установлених законом на працевлаштування в певних сферах приватного бізнесу. Розглядаючи скарги заявників, Суд в першу чергу навів свій висновок у справі *Niemietz v. Germany* щодо необмеженості обсягу поняття «приватне життя» та зробив висновок, що «зважаючи, зокрема, на поняття, котрі переважають на даний момент у демократичних державах», «далекосяжна заборона на працевлаштування в приватному секторі дійсно впливає на приватне життя». Далі Суд визнав порушення ст. 14 у поєднанні зі ст. 8 Конвенції, оскільки «встановлені державою обмеження на можливість особи працевлаштуватися у приватній компанії з огляду на відсутність лояльності до держави не може бути виправданим з точки зору Конвенції... незалежно від важливості такої приватної компанії для економічних чи політичних інтересів держави чи інтересів державної безпеки».

Суд виявляв порушення права на справедливий суд, визначене ст. 6, зокрема, коли лю-

строваним особам був обмежений доступ до секретних матеріалів щодо них.

Наприклад, у справі *Turek v. Slovakia* Суд вказував, що якщо сторони, якої стосуються секретні матеріали, відмовлено в доступі до всіх або до більшої частини розглянутих матеріалів, то його або її можливості спростувати версію спецслужби щодо фактів будуть серйозно обмежені; у справі *Matyjek v. Poland* відсутність належного доступу до секретних матеріалів та можливості робити копії чи нотатки для подальшого вільного використання для захисту дало підстави Суду дійти висновку, що заявник не мав у своєму розпорядженні ефективного засобу правового захисту відповідно до внутрішнього законодавства, за допомогою якого він міг би оскаржити правову основу люстраційного розгляду.

### 2.2.2. Стандарти ООН

Практика ЄСПЛ звертається до норм міжнародного права у випадку дослідження питань правомірності обмежень, установлених національним люстраційним законодавством щодо працевлаштування з політичних мотивів<sup>163</sup>.

У багатьох посткомуністичних країнах введені обмеження, метою яких є контроль за трудовою діяльністю колишніх співробітників держбезпеки і активних прихильників колишніх режимів. У зв'язку з цим міжнародні організації із захисту прав людини в ряді випадків указували на неправомірність відповідних норм, коли ті не були точними або не відповідали принципу пропорційності, кваліфікуючи їх як дискримінацію за політичними переконаннями у разі працевлаштування або здійснення професійної діяльності. Можливість звернення до суду вважається важливою гарантією, хоча сама по собі вона є недостатньою, щоб компенсувати недоліки законодавства<sup>164</sup>.

Йдеться про застосування Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні пра-

<sup>163</sup> ЄСПЛ, *Sidabras and Dziautas v. Lithuania*

<sup>164</sup> ЄСПЛ, *Sidabras and Dziautas v. Lithuania*.

ва, Конвенцію Міжнародної організації праці № 111 про дискримінацію в області праці та занять 1960 року, Європейську соціальну хартію<sup>165</sup>, а також про зауваження щодо деяких країн та загального характеру відповідних Комітетів ООН<sup>166</sup>.

Так, наприклад, в дослідженні ЕКСП (Європейський комітет з соціальних прав) питання про дотримання Німеччиною пункту 2 статті 1 Європейської соціальної хартії, опублікованому в листопаді 2002 р., комітет звернув увагу на ті положення Договору про возз'єднання Німеччини, які допускають звільнення державних службовців на підставі того, що вони працювали в органах державної безпеки колишньої НДР: «Комітет наголошує на відсутності точного визначення видів діяльності, до яких особи можуть не допускатися або в формі відмови в прийомі на роботу, або звільнення, на підставі їх попередньої політичної діяльності або роботи в органах колишньої НДР, що мали відношення до питань безпеки». Комітет розглянув також і питання про відповідність цих положень Договору статті 31 Європейської соціальної хартії, згідно з якою обмеження, вміщені в Хартії прав і зобов'язань, допускаються, якщо вони встановлені законом, є необхідними в демократичному суспільстві і переслідують одну з цілей, перерахованих у цій статті. Визнавши, що ці положення Договору передбачені законом як цього вимагає стаття 31, так само як і переслідують одну з цілей, перерахованих в ній, а саме захист національної безпеки, Комітет, проте, дійшов думки, що вони не були необхідними, згідно з вимогами статті 31, оскільки їх застосування не обмежено працівниками сфери забезпечення законності, правопорядку і національної безпеки і видами діяльності, що належать до цієї області.

У рішенні *Sidabras and Dziautas v. Lithuania* Суд здійснив аналіз норм міжнародного права та деяких національних законодавств щодо обмежень на працевлаштування за політични-

ми мотивами. Суд навів витяги з Загального огляду Комітету експертів з питань застосування конвенцій та рекомендацій МОП щодо питання люстраційних заходів, запроваджених в об'єднаній Німеччині та в Чехословаччині, у контексті дотримання Конвенції № 111, 1996 р. Щодо Німеччини: Комітет не приймає аргумент про те, що в разі звинувачення тієї чи іншої особи в здійсненні політичної діяльності в колишній НДР, чим більше була пов'язана ця особа з несправедливим режимом в силу власної посади, тим більшу провину вона несе, і тим менше доцільна її робота в сьогоднішньої адміністрації. Разом з тим, пізніше Комітет висловив своє задоволення дотриманням німецькими судами принципу пропорційності в судових справах за позовами держслужбовців у зв'язку зі звільненням (див. Пункт 3 Окремого висновку з Німеччини щодо виконання Конвенції № 111 в 2000 р). Щодо Чехословаччини: Комітет експертів з питань застосування конвенцій та рекомендацій МОП щодо люстраційного закону закликав Чеську владу до належного дотримання принципу співмірності у разі його застосування.

**У масиві рішень та практики перехідного правосуддя, вироблених у рамках ООН, люстрація або, в термінології ООН, перевірка благонадійності, є частиною заходів четвертої складової перехідного правосуддя — гарантій неповторення. Гарантії неповторення включають, зокрема, реформування відомств, розпуск неофіційних збройних груп, скасування законодавства про надзвичайні ситуації, несумісного з основними правами, перевірку служб безпеки і судових органів, захист правозахисників і підготовку співробітників служб безпеки з питань прав людини<sup>167</sup>.**

<sup>165</sup> Шевчук С. Люстрація та ретроактивна справедливості: європейські стандарти захисту прав людини при переході до демократичного правління. *Політком*. 08.04.2014. URL: <https://politcom.org.ua/lyustratsiya-ta-retroaktivna-spravedlivist-yevropeyski-standarti-zahistu-prav-lyudini-pri-perehodi-do-demokratichnogo-pravlinnya>

<sup>166</sup> General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25). CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, pp. 25. 07.12.1996. URL: <https://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/general%20comment%2025.pdf>

<sup>167</sup> Доклад Спеціального докладчика по вопросу о содействии установлению истины, правосудию, возмещению и гарантиям неповторения Пабло де Грейффа, 7 сентября 2015, A/HRC/30/42. URL: <https://undocs.org/ru/A/HRC/30/42>

Базовим документом, що визначає засади перехідного правосуддя на основі систематизованого світового досвіду, є Основні принципи і керівні положення, що стосуються права на правовий захист і відшкодування шкоди для жертв грубих порушень міжнародних норм в області прав людини і серйозних порушень міжнародного гуманітарного права, ухвалені Резолюцією 60/147 ГА ООН від 16 грудня 2005 р. Три з шести Основних принципів і керівних положень стосуються перевірки благонадійності<sup>168</sup>.

Інституційні реформи, зокрема перевірка благонадійності, насамперед мають бути упроваджені у сфері правосуддя (суди і прокуратура) та секторі безпеки (поліція, армія, спецслужби)<sup>169</sup>.

Вимоги до перевірок благонадійності та інституційних реформ, які мали використовувати працівники ООН під час консультацій щодо підходів до вирішення проблем інституційних і кадрових реформ у постконфліктних державах, вироблені Управлінням Верховного комісара ООН з прав людини та узагальнено викладені у публікації «Інструменти забезпечення верховенства права у постконфліктних державах. Перевірка: основи проведення» (HR/PUB/06/5, 2006)<sup>170</sup>.

У публікації перевірка характеризується як оцінка доброчесності для визначення відповідності роботі на державній службі. Доброчесність стосується дотримання працівником міжнародних стандартів у сфері прав людини та професійної поведінки, у тому числі правомірності фінансової діяльності. Державні службовці, які відповідно до міжнародного права несуть персональну відповідальність за грубі порушення прав людини або тяжкі злочини, продемонстрували цілковиту відсутність у них доброчесності та підірвали довіру громадян,

яким вони мають служити. Громадяни, зокрема жертви зловживань, навряд чи довірятимуть і покладатимуться на державну установу, яка залишає на посадах або наймає недобросовісних осіб, що кардинально погіршить спроможність установи виконувати свої службові обов'язки. Процеси перевірки спрямовані на усунення з державної служби недобросовісних осіб з метою встановлення (відновлення) довіри громадянськості та (повторного) надання законності державним установам.

Вимоги до перевірки містять такі позиції та застереження:

- процедури перевірки мають ґрунтуватися на оцінці індивідуальної поведінки. Чистки та інші масштабні звільнення виключно на основі групової чи партійної приналежності, неприпустимі. Широке застосування колективних процесів порушує основоположні стандарти належної процедури і навряд чи призведе до досягнення переслідуваних реформою цілей, оскільки може спричинити звільнення працівників, чий досвід є необхідним у постконфліктний чи поставторитарний період, а також до утворення групи незадоволених працівників, здатної підірвати такий перехідний процес<sup>171</sup>;
- процедура перевірки повинна передбачати наявність процесуальних гарантій для осіб, яких перевіряють. Йдеться про гарантії, аналогічні судовим, а саме: повідомлення про висунуті звинувачення, надання можливості дати показання органу, що керує процесом перевірки; право на розумне повідомлення про наявні стосовно них матеріали, право оскаржувати їх і право оскаржити винесене проти них рішення суду або іншого незалежного органу. Наявність таких елементів процесуальних гарантій відрізняє офіцій-

<sup>168</sup> Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права. Резолюция 60/147 Генеральной Ассамблеи ООН, 16.12.2005.  
URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/principles\\_right\\_to\\_remedy.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/principles_right_to_remedy.shtml)

<sup>169</sup> Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права. Резолюция 60/147 Генеральной Ассамблеи ООН, 16.12.2005.  
URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/principles\\_right\\_to\\_remedy.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/principles_right_to_remedy.shtml)

<sup>170</sup> Инструменты обеспечения господства права в постконфликтных государствах. Проверка: основа для практической деятельности. С. 36. URL: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/RuleoflawVettingru.pdf>

<sup>171</sup> У справі «Полях та інші проти України».

ний процес перевірки від невибіркового чисток, які практикують у деяких країнах і які передбачають широкомасштабне звільнення і дискваліфікацію не на основі особистих справ, а на основі партійної приналежності, політичних поглядів або зв'язку з колишніми державними інститутами<sup>172</sup>;

- у ході планування і здійснення інституційних реформ, і зокрема, перевірки, слід керуватись прагматичними міркуваннями і враховувати місцевий контекст. Як правило, перевірка чинить спротив колишній режим; відсторонені працівники можуть зайнятись злочинною діяльністю; недосконала державна служба краще за повну її відсутність, тому можливо, буде потреба укласти тимчасові домовленості з діючими установами для запобігання вакууму в управлінні;
- пріоритет повинен бути відданий збройним силам, правоохоронним органам, розвідувальним службам, судовим органам і іншим установам з підтримання правопорядку. Ці державні інститути безпосередньо відповідають за збереження стабільності і основ безпеки, а також за захист основних прав людини;
- для встановлення (відновлення) громадської довіри і легітимізації (відновлення легітимності) державних інститутів громадськість повинна бути обізнана щодо інституційної реформи і відчувати довіру до дій з її запровадження<sup>173</sup>.

### 2.3. ДОСВІД ПЕРЕВІРКИ БЛАГОНАДІЙНОСТІ КРАЇН-ЧЛЕНІВ ООН

На відміну від країн ЦСЄ, в ПАР і країнах Латинської Америки існували політичні домовленості та суспільний консенсус, які гарантували недоторканість (іmunітет від переслідувань) колишнім очільникам країн. Це певною мірою вплинуло на можливість примирення. Такі до-

мовленості закладались, як правило, в мирні угоди, відігравали роль у суспільній реінтеграції. Частково роль архівів чи люстраційних органів (як у країнах ЦСЄ) фактично відігравали комісії правди (примирення / порозуміння).

#### Бурунді

*Дар-ес-Саламська угода про принципи досягнення міцного миру, безпеки і стабільності в Бурунді (18 червня 2006 року).*

*Стаття 1. Історія Бурунді і етнічне питання...*

*Стаття 2. Тимчасовий імунітет для членів Партії за звільнення народу хуту-НСО та її перетворення в політичну партію.*

*1. З самого початку дії угоди про припинення вогню члени ПАЛІПЕХУТУ будуть користуватися тимчасовим імунітетом (18 червня 2006 року в листі на ім'я сторін, які підписали угоду, виконуючий обов'язки Спеціального представника Генерального секретаря підтвердив позицію Організації Об'єднаних Націй щодо невизнання амністії за вчинення злочинів геноциду, військових злочинів і злочинів проти людяності).*

*Додаток В. Подальше проведення реформи і модернізація сил оборони і безпеки стануть предметом національного діалогу, проведеного всім народом Бурунді з метою забезпечення того, щоб збройні сили завжди діяли з урахуванням національного порядку денного Бурунді в ім'я демократії, миру, справедливості, примирення, безпеки, стабільності, розвитку і процвітання.*

*Протокол II. Демократія та сумлінне управління.*

*Стаття 18. Боротьба з безкарністю в перехідний період.*

*1. Відповідно до Протоколу I до Угоди тимчасовий уряд звернеться з проханням заснувати Міжнародну судову комісію з розслідування для розгляду питань геноциду, воєнних злочинів та*

<sup>172</sup> Господство права и правосудие переходного периода в конфликтных и постконфликтных обществах. Доклад Генерального секретаря 23 августа 2004. S/2004/616\*. URL: <https://undocs.org/ru/S/2004/616>

<sup>173</sup> Инструменты обеспечения господства права в постконфликтных государствах. Проверка: основа для практической деятельности. С. 36. URL: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/RuleoflawVettingru.pdf>

інших злочинів проти людяності, яка буде доповідати за результатами своєї роботи Раді Безпеки Організації Об'єднаних Націй.

2. Відповідно до Протоколу I до Угоди буде створено Національну комісію зі встановлення істини і примирення для розслідування зловживань в області прав людини, сприяння примиренню і розгляду скарг, що стосуються практики, що застосовується в ході конфлікту в Бурунді<sup>174</sup>.

Негативні наслідки масових звільнень (чисток) для безпеки країни або системи правосуддя демонструє приклад **Іраку**.

У 2003 році посол Пол Бремер, який очолював Тимчасовий орган коаліції (це був другий тимчасовий уряд США в Іраку після поразки та падіння авторитарного режиму Саддама Хусейна) між падінням Саддама та створенням нового незалежного іракського уряду, протягом свого терміну видав два накази, які створили вакуум влади в ослабленій країні. Перший наказ, або наказ про дебаасифікацію, усунув чотири найвищі рівні партії «Баас» Саддама з нинішніх посад державної служби та заборонив їм обіймати посади в майбутньому. Другий розпустив іракські війська. Обидва розпорядження були спрямовані на усунення інституційної пам'яті усіх іракських установ, вимагаючи від Бремера створити новий уряд нації. Це призвело до погіршення безпеки, що зрештою спричинило сильне повстання, організоване незайнятною молоддю<sup>175</sup>.

Відсутність системи та секторального підходу в інституційній реформі **Ліберії**.

Керівництво ліберійської національної поліції і представники громадянського суспільства повідомили місії з оцінювання, що багато людей бояться повідомляти про злочини, оскільки знають, що злочинці можуть бути випущені

на свободу через кілька днів після затримання і будуть мститися. У зв'язку з цим деякі співрозмовники місії називали систему правосуддя в Ліберії «смертельно небезпечною пасткою». В умовах, коли можливості держави щодо здійснення арештів зміцніли, а необхідних допоміжних структур створено не було, перед судовою і виправною системами постали проблеми, пов'язані з великою тривалістю термінів попереднього затримання і втечами з в'язниць, включаючи випадки втечі 40 ув'язнених із виправної установи Зведру 16 квітня і 32 в'язнів із центральної в'язниці Монровії 16 травня<sup>176</sup>.

В **Анголі** пріоритетом після завершення громадянської війни стало досягнення примирення. Тому жодних перевірок благонадійності не було передбачено в Мирних угодах між урядом Анголи і УНІТА. Тривалому збройному конфлікту було покладено край шляхом підписання 4 квітня 2002 року Меморандуму про взаєморозуміння: додаток до Лусакського протоколу щодо припинення військових дій і врегулювання військових питань. Згідно з підписаним 26 серпня 2002 року Меморандуму про прихильність справі остаточного виконання Лусакського протоколу сторони домовилися про вирішення протягом 45 днів таких завдань до нього: національне примирення, включаючи соціальну реінтеграцію колишніх комбатантів УНІТА; виділення приміщень для УНІТА і житлових приміщень для керівників партії; висування кандидатів від УНІТА на посади в уряді єдності і національного примирення і в системі державної служби; перетворення УНІТА на політичну партію і відновлення статусу керівника найбільшої опозиційної партії; перегляд символіки Республіки Ангола; виборчий процес. Відповідно до Меморандуму про прихильність була відновлена Спільна комісія з мирного процесу в Анголі під головуванням Спеціального представника в складі представників уряду Анголи і УНІТА і трьох держав-спостерігачів для сприяння здійсненню та перевірки розв'язання невиріше-

<sup>174</sup> Ежегодный доклад Верховного комиссара по правам человека Организации Объединённых Наций и доклады Управления Верховного комиссара и Генерального секретаря. Аналитическое исследование по вопросам прав человека и правосудия переходного периода. Приложение. Обзор аспектов, связанных с правами человека и правосудием переходного периода в заключённых в последнее время мирных соглашениях. A/HRC/12/18/Add. 1 21.08.2009. URL: [https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/12session/A-HRC-12-18-Add1\\_ru.pdf](https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/12session/A-HRC-12-18-Add1_ru.pdf)

<sup>175</sup> Coalition Provisional Authority, Order Nos. 1 and 2 on de-Baathification of Iraqi society and the dissolution of entities. URL: <http://www.inquiriesjournal.com/articles/1415/consequences-of-iraqi-de-baathification>

<sup>176</sup> Специальный доклад Генерального секретаря о Миссии Организации Объединённых Наций в Либерии. S/2009/299. 10.09.2009. URL: <https://www.refworld.org.ru/country,,,LBR,,,4a3a03432,0.html>



них завдань Лусакського протоколу. Відповідно до Меморандуму про взаєморозуміння, 5007 колишніх комбатантів УНІТА входять до складу національної армії, а 40 бійців вступає на службу в поліцію<sup>177</sup>.

Політичний опір процесам очищення судової влади, прокуратури та правоохоронної системи, попри досягнуті домовленості, виявлено моніторинговими місіями ООН в **Уругваї**<sup>178</sup>.

У **Непалі** кілька зобов'язань щодо очищення влади були закріплені в *Всеосяжній мирній угоді 2006 року, тимчасовій конституції 2007 року і чергових угодах для встановлення відповідальності за серйозні порушення, вчинені протягом 10-річного збройного конфлікту. Різні національні організації громадянського суспільства та міжнародні діючі особи неодноразово закликали уряд, збройні сили та інші служби безпеки виконати процес перевірки. У постанові від 2012 року Верховний суд Непалу визнав перевірку одним із заходів в області правосуддя перехідного періоду і доручив уряду розробити новий закон про перевірку благонадійності і тимчасові керівні принципи щодо перевірки благонадійності державних службовців у разі нових призначень, підвищення на посадах і переведеннях на інші посади до моменту ухвалення закону про перевірку благонадійності. Попри неодноразові обіцянки і вимоги, цих інструкцій не дотримано, і донині керівні працівники служби безпеки й інші державні посадовці ефективно протидіяли не тільки кримінальному переслідуванню, а й запровадженню процесу перевірки*<sup>179</sup>.

## 2.4. ДОСВІД УКРАЇНИ

На відміну від країн ЦСЄ, в Україні на початку 1990-х люстрацію не запровадили навіть у символічному плані, щодо реліктів комунізму в історії та публічному просторі, а політична реальність робила будь-який компроміс у цьому питанні неможливим. Трансформація системи, пов'язана з розпадом СРСР і набуттям Україною незалежності, була — і особливо ми спостерігаємо це в останні місяці — поверхневою. В результаті у структурах влади залишилося багато осіб, різною мірою пов'язаних із минулим комуністичним режимом<sup>180</sup>.

Бурхливі події Помаранчевої революції наприкінці 2004 року дали поштовх поширенню ідеї запровадження люстраційних заходів в Україні. На розгляд Верховної Ради України IV скликання було подано три законопроекти з питань люстрації: «Про люстрацію», реєстр. № 7028, «Щодо певних обмежень при обійманні посад в державних органах влади України», реєстр. № 7028-1 та «Про люстрацію», реєстр. № 7028-2. Загальна концепція та деякі положення всіх трьох проектів були подібними, і всі вони суперечили стандартам РЄ та ООН, згаданим в цьому дослідженні.

Люстраційне законодавство охоплює ухвалені 2014 року Закони України «Про очищення влади» і «Про відновлення довіри до судової влади в Україні», а також Закон «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» 2015 року<sup>181</sup>.

<sup>177</sup> Промежуточный доклад Генерального секретаря о Миссии Организации Объединенных Наций в Анголе. S/2002/1353. 12.12.2002. URL: <https://undocs.org/ru/S/2002/1353>

<sup>178</sup> Миссия в Уругвай. Доклад Специального докладчика по вопросу о содействии установлению истины, правосудию, возмещению и гарантиям неповторения Пабло де Грейффа. URL: <https://undocs.org/ru/A/HRC/27/56/Add.2>

<sup>179</sup> Содействие установлению истины, правосудию, возмещению ущерба и гарантиям недопущения нарушений. Записка Генерального секретаря. A/70/438. 21.10.2015. URL: <https://undocs.org/pdf?symbol=ru/A/70/438>

<sup>180</sup> Литвиненко О. Еволюція політичного режиму в незалежній Україні. Незалежність України в глобалізованому світі: вектори XXI століття. Київ, 2011, с. 46-49. URL: <http://old2.niss.gov.ua/content/articles/files/Nezalezni-0c2d4.pdf>

<sup>181</sup> Важливою є ст. 5 Закону, яка визначає, що архівні документи, зокрема документи колишніх радянських органів державної безпеки, пов'язані з політичними репресіями, Голодомором 1932—1933 років в Україні, іншими злочинами, вчиненими представниками комуністичного або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів, а також будь-яка інформація, що міститься в них, не належать до інформації з обмеженим доступом. Держава здійснює оприлюднення, забезпечує можливість вивчення та доступ до зазначених архівних документів та інформації, що міститься в них. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/317-19>

Закон України «Про очищення влади» був підданий критиці вітчизняними експертами<sup>182</sup> та міжнародними організаціями<sup>183</sup> під час його розроблення і після ухвалення<sup>184</sup>. ЄСПЛ 2019 року оприлюднив рішення «Полях та інші проти України», в якому Суд прогнозовано встановив порушення пункту 1 статті 6 Конвенції щодо перших трьох Заявників, вказавши, що втручання у приватне життя усіх Заявників (стаття 8 Конвенції) не було необхідним. ЄСПЛ підкреслив, що люстрація не може застосовуватись для покарання, відплати або помсти і мала на меті відновлення довіри до державних установ. ЄСПЛ констатував, що проголошені у Законі України «Про очищення влади» принципи (в тому числі, презумпції невинуватості та індивідуальної відповідальності) нівельовано іншими його положеннями. ЄСПЛ висловив сумнів щодо законної мети втручання, а проаналізувавши всі обставини, встановив, що здійснене втручання не було необхідним у демократичному суспільстві, не було пропорційним (зокрема, ЄСПЛ звернув увагу на те, що підставою для звільнення Заявників були не конкретні злочинні дії, а те, що вони працю-

вали на державній службі під час президентства В. Януковича).

Розгляд справи КС щодо конституційності деяких положень Закону України «Про очищення влади», який триває з 2015 року, досі не завершений.

Упровадження Закону України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» в цілому позитивно оцінено міжнародними організаціями<sup>185</sup> попри його критику суддівською спільнотою на етапі розроблення та ухвалення<sup>186</sup>.

Закон «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» також був підданий критиці внаслідок невідповідності його положень міжнародним стандартам у сфері прав людини<sup>187</sup>. При цьому КС у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) цього Закону визнав його конституційним (рішення від 16.07.2019 № 9-р/2019)<sup>188</sup>.

<sup>182</sup> Яворський В. Аналіз проекту закону «Про очищення влади». Права людини в Україні. Інформаційний портал Харківської правозахисної групи. 13.08.2014. URL: <http://khp.org/index.php?id=1407914802>,

<sup>183</sup> Попередній висновок щодо Закону України «Про очищення влади» (Закон про люстрацію). Європейська Комісія «За демократію — через право» (Венеціанська Комісія). 101 пленарне засідання (Венеція, 12–13 грудня 2014 р.). URL: <https://cutt.ly/ByaUE5>

<sup>184</sup> Остаточний висновок щодо Закону України «Про очищення влади» (Закон про люстрацію) з урахуванням змін, внесених до Верховної Ради України 21 квітня 2015 року. Європейська Комісія «За демократію — через право» (Венеціанська Комісія). 103 пленарне засідання (Венеція, 19–20 червня 2015 р.). URL: [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/CDL\\_AD\\_2015\\_012\\_2015\\_06\\_19.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/CDL_AD_2015_012_2015_06_19.pdf)

<sup>185</sup> Оцінка судової реформи в Україні за період з 2014 до 2018 року та відповідність стандартам і рекомендаціям Ради Європи. Консолідований документ. Проект Ради Європи «Підтримка впровадженню судової реформи в Україні». Квітень 2019 р. (п. 17, 18). URL: <https://rm.coe.int/assessment-consolidated-ukr/168094dfe7>

<sup>186</sup> Зокрема, суддівська спільнота застерігала, що перевірку суддів повинні здійснювати судді і тільки уповноважені на це Конституцією органи; відповідальність судді має бути конкретною, а не абстрактною і не допускати політичної мотивації за ухвалення рішень у «політичних справах»; не допустити одночасного звільнення керівників усіх без винятку судів, їхніх заступників і секретарів палат, оскільки це може призвести до колапсу всієї правової системи (Чистка чи відновлення? Закон і бізнес. URL: [https://zib.com.ua/ua/80400-chistka\\_chi\\_vidnovlennya.html](https://zib.com.ua/ua/80400-chistka_chi_vidnovlennya.html)).

<sup>187</sup> «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки», ухваленого Венеціанською комісією на 105 пленарному засіданні (18-19 грудня 2015 р.) було також вказано на можливий негативний вплив на реалізації особами права на свободу вираження поглядів, свободу об'єднань та виборчих прав, недопущення порушення принципу «нікого не може бути визнано винним у вчиненні будь-якого кримінального правопорушення на підставі будь-якої дії чи бездіяльності, яка на час її вчинення не становила кримінального правопорушення згідно з національним законом або міжнародним правом» (Стаття 7 Європейської конвенції) внаслідок неконкретності кримінально-правових санкцій, передбачених Законом. URL: <https://www.osce.org/uk/odihr/216291?download=true>

<sup>188</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки». 16.07.2019 № 9-р/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-19#Text>

### 2.4.1. Процес люстрації в Україні

Очищення влади (люстрація) — це встановлена Законом «Про очищення влади» або рішенням суду заборона деяким фізичним особам обіймати певні посади (перебувати на службі) (далі посади) (крім виборних посад) в органах державної влади та органах місцевого самоврядування.

Мета — 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, підлив основ національної безпеки і оборони України або протиправне порушення прав і свобод людини.

Люстрація ґрунтується на принципах: верховенства права та законності; відкритості, прозорості та публічності; презумпції невинуватості; індивідуальної відповідальності; гарантування права на захист.

*Кого стосується?*

- 1) посадових осіб (та суддів, правоохоронців) режиму Президента України Віктора Януковича;
- 2) осіб періоду СРСР (обрані чи працювали на посадах в партійних органах компартії СРСР, УРСР, інших союзних республік; були штатними працівниками чи негласними агентами в КДБ СРСР, УРСР та інших союзних республік).

*Закон визначає:*

- 1) посади щодо яких здійснюються заходи з очищення влади (люстрації);
- 2) критерії здійснення очищення влади (люстрації);
- 3) орган, уповноважений на проведення люстраційної перевірки: Міністерство юстиції.

Особа має пройти перевірку:

- якщо обіймає визначену Законом посаду;
- якщо претендує на посаду, визначену Законом.

*Процедура люстрації:*

1. Ідентифікація особи (самостійно) як такої, що підлягає перевірці за Законом. Особа подає заяву керівнику (роботодавцю) або до Міністерства юстиції України про те, що до неї застосовуються заборони, визначені частиною третьою або четвертою статті 1 цього Закону, або про те, що до неї не застосовуються відповідні заборони, та про згоду на проходження перевірки, згоду на оприлюднення відомостей щодо неї відповідно до цього Закону (далі заява).
2. Майнова люстрація, завданням якої є перевірка відповідності майна, що перебуває у власності визначених Законом осіб, задекларованим доходам.
3. Перевірка того, чи була особа, яка підпадає під процедуру люстрації, агентом КДБ, співробітником органів безпеки УРСР, членом керівних органів компартії УРСР.
4. Перевірка суддівського корпусу на предмет винесення ним обвинувальних вироків стосовно учасників масових акцій протесту під час Революції Гідності (на підставі цього Закону та Закону «Про відновлення довіри до судової влади в Україні»).

Відповідно до Закону, майнова люстрація і перевірка біографії з точки зору професійної діяльності в комуністичному минулому для конкретної особи проводяться одночасно, а вся процедура організована централізовано.

Особа може надавати пояснення в процесі перевірки.

*Висновок про результати перевірки може бути оскаржений особою в судовому порядку.*

*Наслідки перевірки:*

- 1) якщо особа подала в заяві недостовірні відомості:
  - надання копії висновку про результати перевірки до Мінюсту для офіційного оприлюднення на офіційному вебсайті та внесення інформації до Єдиного державного реєстру

осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади»;

- звільнення особи протягом 3-х днів з дня отримання висновку Мінюсту;

2) заборона на виконання функцій державного управління на строк від 5 до 10 років особам, які не залишили свої посади за власним бажанням (не подали у відставку).

*Без заяви особи на підставі Закону органом, до повноважень якого належить звільнення з посади осіб, звільняються:*

- 1) посадовці часів Януковича;
- 2) особи з радянського минулого;
- 3) особи, які подали недостовірні майнові декларації.

Закон також містить певні виключення щодо застосування визначених Законом заборон до певних осіб.

#### 2.4.2. Ефект запровадження люстраційних механізмів в Україні

Попри активну критику люстраційних законів і судові оскарження, ефект від їх запровадження можна вважати позитивним, оскільки:

1) вперше в історії незалежної України виявлено у нормативній формі суспільний моральний осуд будь-яких проявів тоталітаризму і диктатури;

2) такі заходи мають превентивний характер для майбутніх порушень і сприяють подоланню безкарності, що є одним із завдань пере-

хідного правосуддя (в рамках заходів гарантій неповторення);

3) заходи мають відновити довіру до влади.

Проте позитивний ефект запровадження люстраційних законів буде знівельований, якщо в законах і в практиці їх застосування не будуть усунені порушення міжнародних стандартів прав людини (що зазначено вище).

Крім того, самих лише люстраційних заходів недостатньо: в державі мають відбуватись одночасно й інші перетворення: реформи на рівні офіційних державних установ, на рівні громадянського суспільства, у сфері культури та особистого світогляду<sup>189</sup>, реформа освіти (формальної та неформальної), особливо в частині викладання історії і методів виховання<sup>190</sup>; запроваджуватись заходи боротьби з безкарністю<sup>191</sup> тощо.

Важливо, що досягнуті реформами позитивні зрушення мають бути сталими, а зміни невідворотними.

#### 2.4.3. Що може стати у пригоді з досвіду люстрацій та перевірки благонадійності в процесі деокупації звільнених територій

У нас буде потреба застосувати очищення влади на деокупованих територіях Кримського півострова та окремих районів Донецької і Луганської областей. В експертному середовищі під час напрацювання української моделі перехідного правосуддя<sup>192</sup> вже обговорено певні підходи. Люстраційні механізми — важлива складова процесу реінтеграції, безпечної реінтеграції, як становлення правових підстав подальшого життя. Існує ймовірність, що час-

<sup>189</sup> Доклад Спеціального докладчика по вопросу о содействии установлению истины, правосудию, возмещению ущерба и гарантиям недопущения нарушений. 25.07.2018. A/HRC/39/53. URL: <https://undocs.org/pdf?symbol=ru/A/HRC/39/53>

<sup>190</sup> Содействие установлению истины, правосудию, возмещению ущерба и гарантиям недопущения нарушений. Записка Генерального секретаря. 23.08.2018. A/73/336. URL: <https://undocs.org/pdf?symbol=ru/A/73/336>

<sup>191</sup> Обновленный свод принципов защиты и поощрения прав человека посредством борьбы с безнаказанностью (принципы борьбы с безнаказанностью (E/CN.4/2005/102/Add.1). (принцип 36 і 38). Экономический и социальный совет. Комиссия по правам человека. E/CN.4/2005/102/Add. 1. 08.02.2005. URL: <https://undocs.org/pdf?symbol=ru/E/CN.4/2005/102/Add.1>

<sup>192</sup> Мартиненко О. УГСПЛ та перехідне правосуддя: формування трендів внутрішньої політики. Українська Гельсінська спілка з прав людини. 08.06.2018.

URL: <https://helsinki.org.ua/articles/uhspl-ta-perehidne-pravosuddya-formuvannya-trendiv-vnutrishnoji-polityky/>

тина нинішніх посадовців окупаційних адміністрацій повернуться чи втечуть до Росії. Решта, особливо місцеві мешканці, залишаться. Якими мають бути наші дії?

Має бути встановлений «фільтр» з поетапним проведенням перевірок і розслідувань. Наприклад: 1 етап — проведення і завершення розслідувань у рамках кримінальних проваджень за злочинами проти основ національної безпеки, воєнними злочинами, злочинами проти людяності, встановлення осіб, щодо яких будуть винесені та наберуть законної сили вироки. Ці особи нестимуть відповідальність за кримінальним законом і не розглядатимуться як суб'єкти люстрації; 2 етап — перевірка осіб, які не покарані в ході етапу 1, які можуть бути суб'єктами люстраційних перевірок.

До цього Україна має провести підготовчу роботу, а саме:

1) організувати широку відкриту дискусію та на основі суспільного консенсусу визначити українську модель перехідного правосуддя, і, зокрема, зміст і план інституційних реформ;

2) підготувати законодавство (ухвалити закони та підзаконні нормативно-правові акти, позитивно оцінені міжнародними організаціями як такі, що відповідають міжнародним стандартам);

3) створити інфраструктуру (створити уповноважені органи, підготувати персонал, визначити необхідні алгоритми та поетапність перевірок);

4) весь процес упровадження пунктів 1—3 має супроводжуватись широкими консультаціями, в тому числі з жертвами збройної агресії, мешканцями тимчасово окупованих територій.

Для законодавства ми насамперед маємо окреслити «червоні лінії» — допустимі межі правового регулювання очищення влади на деокупованих територіях. Ці межі визначені в згаданих у цьому огляді міжнародних стандартах та в рішенні ЄСПЛ у справі «Полях проти України».

# ВИСНОВКИ

1. Амністія, не маючи чіткого юридичного визначення в міжнародному праві, широко підтримується рішеннями міжнародних організацій і практикою застосування у понад 650 випадках після 1946 року як інструмент досягнення політичного консенсусу, ненавільницького вирішення протиріч і використання перехідного правосуддя.

2. Амністія може мати досить різноманітні цілі, які визначають її модель, умови реалізації, місце у мирному або переговорному процесі. Стратегічними цілями амністії є врегулювання конфлікту, заохочення усіх сторін до гуманітарного діалогу, нормалізація ситуації в країні, запобігання майбутнім збройним конфліктам, перспективне національне примирення. До оперативних цілей амністії можна віднести зміцнення довіри між сторонами переговорів; сприяння капітуляції і роззброєнню сторін, що воюють; сприяння укладенню мирних угод; сприяння політичним змінам та переданню влади; звільнення політичних в'язнів; сприяння поверненню біженців і вигнанців; створення стимулів для участі злочинців у встановленні істини або здійсненні програм примирення.

3. Надання амністії має відбуватися без порушення обов'язкових для країни міжнародних угод, без позбавлення постраждалих надії на відплату і засудження винних, а також без провокування громадських заворушень через несправедливе рішення залишити злочинців на волі. Саме тому амністія не повинна поширюватись на осіб, підозрюваних у тому, що вони вчинили або наказали вчинити воєнні злочини, геноцид, злочини проти людяності, катування й інші грубі порушення прав людини і міжнародного гуманітарного права.

4. За виняткових обставин та за наявності суворих умов може бути застосована обмежена амністія за воєнні злочини, якщо її незастосування становить реальну загрозу збереженню миру і безпеки, підриває мирну угоду або провокує повалення недавно обраного демократичного уряду.

5. Розроблення національних моделей амністії має відповідати таким критеріям:

- процес прийняття амністії повинен бути максимально консультативним і демократичним;
- амністія має бути закріплена нормативними актами держави;
- амністія повинна передбачати чіткі часові та правові рамки;
- амністія повинна надавати амністованим мінімально можливий ступінь поблажливості;
- амністія повинна встановити максимально широкий перелік умов і вимог для амністованих за принципом «чим сильніша держава — тим більше умов»;
- амністія повинна мати чітко розроблений контроль-наглядний механізм, супроводжуватися механізмами перехідного правосуддя та узгоджуватися з іншими елементами мирного процесу.

6. В Україні відсутнє широке обговорення та розуміння амністії як одного з інструментів зниження соціальної напруги та зміцнення довіри між населенням окупованих і підконтрольних уряду територій. Результатом такого стану речей є невідповідність чинної нормативної бази України до потреб врегу-

лювання збройного конфлікту та виконання міжнародних зобов'язань держави.

7. Практика застосування амністії, помилування та звільнення від кримінальної відповідальності не може забезпечити ефективне застосування міжнародного досвіду постконфліктних країн без внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України, законів України та нормативно-правової бази органів влади.

8. Наявні тексти законів і законопроектів, присвячені тематиці звільнення від кримінальної відповідальності учасників подій на території Донецької, Луганської областей, мають ряд недоліків, що унеможливають ефективне використання засад перехідного та відновного правосуддя:

- відсутність чітко сформульованої мети, завдань амністії, системних пропозицій щодо змін національного законодавства з метою його гармонізації з міжнародними зобов'язаннями України та змістом амністії, що пропонується;
- відсутність чіткої позиції щодо неприпустимості амністії у випадках вчинення воєнних злочинів і грубих порушень міжнародного гуманітарного права;
- застосування амністії до занадто вузької цільової групи (учасники АТО, захисники Вітчизни, цивільні особи, які брали участь у діяльності самопроголошених органів у Донецькій, Луганській областях);
- відсутність серед спеціальних умов для осіб, що можуть бути звільнені від кримінальної відповідальності, таких форм міжнародного досвіду, як публічне вибачення, відшкодування збитків та участь у громадських роботах, офіційна відмова від протиправних дій у майбутньому, співпраця з правоохоронними органами.

9. Правосуддя, побудоване на традиціях примирення та компенсації, є ефективним у суспільствах, де люди у громадах сильно залежать від постійних соціальних та економічних стосунків із сусідами (ПАР, Руанда, Східний Тимор). Проте в Україні, де традиційне правосуддя зникло ще на початку ХХ ст., перспективним є не стільки пошук альтернативи кримінальному покаранню, скільки пошук альтернативи найсуворішому покаранню — позбавленню волі, наприклад, у рамках відновного правосуддя.

10. Люстрація (перевірка благонадійності) — необхідний процес «лікування» і відновлення суспільства, оскільки захищає демократію через розкриття правди про минуле і відновлення справедливості, усунення загроз реваншу антидемократичних сил і унеможливлення повернення суспільства до тоталітаризму, зменшення ризику впливу спецслужб інших країн на топ-посадовців, політику і економіку країни. Суспільство переживає процес морального очищення, відновлення справедливості до жертв тоталітарного режиму.

11. Процес люстрації (перевірки благонадійності) повинен відбуватись із дотриманням балансу між інтересами суспільства, захистом демократії та правами людини. Спотворення процесу очищення стає помстою і підриває довіру до нових державних інститутів.

11. Справедливість для жертв має бути основним мотивом процесів люстрації (перевірки благонадійності), оскільки йдеться про необхідність долати безкарність.

12. Люстрація (перевірка благонадійності) на деокупованих територіях повинна відбуватись на основі міжнародних стандартів, а чинне законодавство і процеси люстрації для «мирного часу» мають бути приведені у від-

повідність до таких стандартів. У разі застосування «подвійних стандартів» до процесів люстрації в мирний час і як засіб подолання наслідків збройної агресії РФ, Україна наражається на численні скарги до ЄСПЛ та, відповідно, виплату великих сум компенсацій скаржникам. Також буде втрачено авторитет власне процесу очищення влади на деокупованих територіях.

13. У процесі планування і здійснення інституційних реформ, зокрема перевірки, слід керуватись прагматичними міркуваннями і враховувати місцевий контекст. Можливо, буде потреба укласти тимчасові домовленості з діючими установами для запобігання вакууму в управлінні.

14. Для уникнення вакууму в управлінні, у разі неможливості тимчасового продовження функціонування чинних на момент деокупації установ, треба підготувати кадровий резерв для відновлення функціону-

вання системи органів державної влади на деокупованих територіях, а також з'ясувати наявність наміру і можливості повернення на посади осіб, які виїхали з тимчасово окупованих територій.

15. Люстрацію (перевірку благонадійності) доцільно розпочати зі збройних сил, правоохоронних органів, розвідувальних служб, судів і інших установ з підтримання правопорядку.

16. Розроблення і впровадження люстрації (перевірки благонадійності) повинні супроводжуватись широкими громадськими консультаціями, з роз'ясненням цілей і мотивів, а також пропонувані державою процедур.

17. До процесу розроблення і впровадження люстрації (перевірки благонадійності) державі варто залучати інститути громадянського суспільства, особливо організації жертв, жіночі організації.



# РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Беручи до уваги той факт, що амністія є тривалим багатоступеневим процесом у політичному, законодавчому та правозастосовному вимірах, пропонується розробляти та запроваджувати її механізм щодо учасників збройного конфлікту з урахуванням таких умов:

- у політичних переговорах мають бути обговорені: зв'язок амністії з іншими процесами мирного врегулювання, послідовність, часові інтервали та індикатори їх реалізації, механізми врегулювання спірних питань, форми міжнародного контролю запровадження амністії тощо. Додатково мають бути проведені національні консультації стосовно категорій осіб, складу злочинів, умов надання амністії з паралельним обговоренням їх результатів на рівні переговорів щодо врегулювання збройного конфлікту.
- на законодавчому рівні мають бути усунуті протиріччя між чинними стандартами і механізмами національного права та вимогами амністійного процесу з урахуванням міжнародного досвіду. Доцільно передбачити розробку нормативно-правових актів усіма гілками влади з метою проведення амністії як одноразової дії, так і поетапного тривалого процесу з можливістю його коригування;
- правозастосовний рівень потребує підготовки необхідної кількості суддів і персоналу правоохоронних органів, уніфікації або належної координації відомчих реєстрів і баз даних, ефективного залучення громадськості, розробки алгоритмів верифікації наданої інформації, створення логістичної підтримки процесу амністії.

2. З урахуванням міжнародного досвіду застосування амністій у рамках врегулювання збройних конфліктів українським законодавцям пропонується для розгляду «ідеальна» модель амністії в Україні, яка містить такі елементи.

Чітко сформульовані цілі та завдання.

Зазначений зв'язок з джерелами міжнародного та національного права.

Географічна сфера застосування (дія в просторі).

Часова сфера застосування (дія в часі).

Склади злочинів, які підпадають або не підпадають під амністію (воєнні злочини, порушення норм МГП, політичні або економічні злочини тощо).

Категорії осіб, на яких поширюється амністія, з урахуванням:

- соціального статусу та роду занять;
- наявних посад, рангів, звань;
- форми участі у протиправних діях;
- попередніх фактів порушення закону;
- віку, статі, приналежності до уразливих груп;
- громадянства.

Правові наслідки амністії:

- звільнення від кримінальної відповідальності;
- звільнення від покарання у вигляді позбавлення волі на певний строк і від інших покарань, не пов'язаних з позбавленням волі;
- закриття кримінального провадження;
- імунітет від кримінального переслідування в майбутньому;
- звільнення від цивільної або адміністративної відповідальності;
- вплив на матеріали в державних реєстрах та архівах.

Умови надання амністії:

- подання індивідуальної заяви;
- виконання часових обмежень умов амністії;
- виконання умов припинення спротиву;
- повне та точне повідомлення про вчинені злочини;
- публічне вибачення;
- свідчення на публічних слуханнях;

- відшкодування збитків та участь у громадських роботах;
- зміна місця проживання та адміністративний нагляд;
- участь у програмі «Роззброєння, демобілізація та реінтеграція»;
- відмова від насильницьких, протиправних дій надалі;
- співпраця з правоохоронними органами;
- тимчасова заборона на володіння зброєю, участь у виборах, зайняття посад в органах влади, трудову діяльність у певних сферах.

#### Умови скасування амністії:

- порушення умов амністії;
- повторне вчинення злочину, який став об'єктом амністії;
- невиконання додаткових заборон та обмежень.

Визначення спеціалізованого органу з контролю за дотриманням умов амністії.

3. Ураховуючи перспективність альтернативних видів покарання як одного з механізмів зниження соціальної напруги в процесі врегулювання збройного конфлікту, пропонується взяти до подальших розробок міжнародний досвід роботи таких механізмів впливу на винну особу (за винятком позбавлення волі) як альтернативне засудження (*alternative sentencing*), вирок громади (*community sentence*), громадські покарання (*community penalties*). З урахуванням цього може бути опрацьована пропозиція авторів законопроекту «Про прощення» в частині запровадження **альтернативного основного покарання** — покарання, яке застосовується до громадянина України як заміна основного покарання у вигляді позбавлення волі на тимчасове (від п'яти до десяти років) позбавлення права на:

- роботу в органах державної влади та місцевого самоврядування;
- роботу в консультативних, дорадчих та інших допоміжних органах і службах Президента України та органів державної влади;
- роботу в складі виборчих комісій на виборах Президента України, народних депутатів

- України, місцевих виборах, всеукраїнському та місцевому референдумах,
- роботу в правоохоронних органах та органах судової влади;
- роботу на керівних посадах у державних підприємствах, закладах та установах;
- військову службу;
- викладацьку діяльність;
- участь у виборах Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, сільських, селищних, міських голів, старост та в референдумі;
- обрання Президентом України, народним депутатом України, депутатом Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, сільським, селищним, міським головою та старостою.

4. Розроблення і впровадження законодавства про люстрацію (перевірку благонадійності) на деокупованих територіях повинно базуватись на міжнародних стандартах, а чинне законодавство і процеси люстрації для «мирного часу» мають бути увідповіднено з такими стандартами:

1) кримінальні діяння, вчинені особами під час збройної агресії РФ та тимчасової окупації частини територій України, повинні переслідуватись і каратись відповідно до кримінального права. Якщо ж кримінальним законодавством встановлено строки давності щодо певних злочинів, то такі строки можуть бути подовжені, оскільки «це є суто процесуальним, а не матеріальним питанням»;

2) особи, які пройшли «фільтр» кримінального закону, повинні підлягати люстрації (перевірці благонадійності) виключно на підставах та в порядку, передбачених законом;

3) люстраційний закон має визначити:

- переліки посад / види робіт / зайняття, робота на яких у період тимчасової окупації є підставою для проведення перевірки благонадійності;

- перелік посад / види робіт / зайняття (не тільки на тимчасово окупованих територіях, а в цілому в системі органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних органах, на підприємствах, в установах, організаціях, претенденти на які зобов'язані пройти перевірку благонадійності;

4) люстраційний закон повинен відповідати, щонайменше, таким критеріям:

- у випадку люстраційних діянь, які не містять ознак злочину, люстраційні заходи можуть бути сумісними з принципами демократичної та правової держави;
- дотримання принципу індивідуальної вини, яка має бути доведена в кожному випадку окремо;
- гарантування права на захист, презумпції невинуватості та права на оскарження у суді;
- люстрація не є та не має бути формою кримінального переслідування; її не потрібно використовувати як заміну кримінальному покаранню, коли таке покарання є юридично обґрунтованим, або як засіб помсти чи відплати;
- люстрація повинна мати жорсткі обмеження у часі, як у період її застосування, так і в період, упродовж якого здійснюється перевірка;
- відповідність люстрації легітимним цілям захисту національної безпеки, громадської безпеки та прав і свобод інших осіб;
- дотримання права на повагу до приватного життя;
- у випадку політично мотивованих звільнень слід забезпечити право на працю люстрованим особам у розумінні рівності можливостей, яку має забезпечити держава.

5. Законодавство про люстрацію (перевірку благонадійності) треба розробити і ухвалити до завершення збройної агресії для забезпечення передбачуваності закону для осіб, яких він стосуватиметься.

6. У ході планування і проведення інституційних реформ, і зокрема, перевірки, треба керуватись прагматичними міркуваннями і враховувати місцевий контекст. Можливо, буде

потреба укласти тимчасові домовленості з діючими установами для запобігання вакууму в управлінні.

7. Для уникнення вакууму в управлінні, у разі неможливості тимчасового продовження функціонування чинних на момент деокупації установ, варто підготувати кадровий резерв для відновлення функціонування системи органів державної влади на деокупованих територіях, а також з'ясувати наявність наміру і можливості повернення на посади осіб, які виїхали з тимчасово окупованих територій.

8. Люстрацію (перевірку благонадійності) доцільно розпочати зі збройних сил, правоохоронних органів, розвідувальних служб, судів і інших установ з підтримання правопорядку.

9. Розроблення і впровадження люстрації (перевірки благонадійності) повинно супроводжуватись широкими громадськими консультаціями, з роз'ясненням цілей і мотивів, а також пропонувані державою процедур.

10. До процесу розроблення і впровадження люстрації (перевірки благонадійності) державі потрібно залучати інститути громадянського суспільства, особливо організації жертв і жіночі організації.

11. Люстрація (перевірка благонадійності) як частина заходів гарантій неповторення, повинна відбуватись у комплексі з іншими складовими перехідного правосуддя (покарання винних, репарації жертвам, право на правду тощо) та супроводжуватись іншими перетвореннями: реформи на рівні офіційних державних установ, реформи на рівні громадянського суспільства, у сфері культури та особистого світогляду, реформи освіти (формальної та неформальної), особливо в частині викладання історії і методів виховання; також необхідно запроваджувати різні заходи боротьби з безкарністю та ін.

12. Досягнуті шляхом реформ позитивні зрушення мають бути сталими, а зміни невідворотними.





Науково-практичне видання

**АМНІСТІЯ ТА ЛЮСТРАЦІЯ:  
МЕХАНІЗМИ ПЕРЕХІДНОГО ПРАВОСУДДЯ  
ДЛЯ МАЙБУТНЬОГО УКРАЇНИ**

**ОГЛЯД МІЖНАРОДНОЇ ПРАКТИКИ  
ТА НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА**

МАРТИНЕНКО Олег Анатолійович

СЕМЬОРКІНА Олена Миколаївна

Редактор: Анна Радченко

Додрукарська підготовка: ФОП Харченко

Формат 60x84/8

Ум. друк. арк. 9,87. Тираж 200 прим.

Зам. № 1/8

Віддруковано ФОП Харченко



## Олег Мартиненко

Експерт Української Гельсінської спілки з прав людини. Доктор юридичних наук, професор, кримінолог, автор 204 наукових публікацій. Ініціатор запровадження механізмів перехідного правосуддя в Україні.

Закінчив Харківський державний університет (спеціалізація «Психологія», 1989).

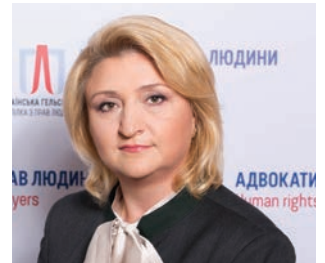
Розпочав роботу як пенітенціарний психолог, працював у Харківському національному університеті внутрішніх справ як дослідник і вчений. Офіцер Цивільної поліції ООН в Боснії та Герцеговині, Косово (1999—2003). Докторську дисертацію захистив за темою «Злочини серед працівників ОБС України: їх детермінація та попередження» (2007). Працював радником міністра з прав людини та гендерних питань, начальником Управління моніторингу дотримання прав людини в діяльності органів внутрішніх справ (МВС України, 2006—2010).

Сфера інтересів: перехідне правосуддя, документування воєнних злочинів, реформа поліції, права людини в діяльності поліції.

Співавтор законодавчої ініціативи щодо імплементації перехідного правосуддя в Україні (2018); Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України (2014); Концепції громадського моніторингу діяльності працівників правоохоронних органів (2011); Програми рівності чоловіків та жінок в українській міліції (2009).

Сертифікований тренер ПРООН з профілактики насильства в сім'ї.

## Олена Семьоркіна



Аналітик, спеціаліст з питань нормотворчої роботи Української Гельсінської спілки з прав людини, опікується питаннями захисту прав людини в умовах збройного конфлікту, прав меншин (ЛГБТІК), людей з ВІЛ.

Заслужений юрист України.

Закінчила юридичний факультет Київського національного університету імені Тараса Шевченка (спеціальність «Правознавство», 1999).

Працювала в системі Міністерства юстиції України (1995—2014): очолювала напрями правової політики у сфері конституційного та адміністративного законодавства, правової реформи і засад нормотворчої діяльності, легалізації об'єднань громадян.

Автор публікацій з питань техніки нормотворення, адміністративної реформи і адміністративних послуг, розвитку громадянського суспільства. Співавтор проєкту Національної стратегії у сфері прав людини; проєктів законів на виконання рекомендацій загального характеру у рішеннях ЄСПЛ у справах проти України; проєкту концепції державної політики повернення осіб, що перебувають під контролем РФ внаслідок збройного конфлікту, та інших проєктів документів політики, пов'язаних із захистом захищених осіб у збройному конфлікті відповідно до норм міжнародного гуманітарного права; закону про імплементацію перехідного правосуддя в Україні, інших законопроєктів у сфері прав людини.

