

Люстрация судейского корпуса в Республике Беларусь

Аналитический обзор

Содержание

Резюме	1
Введение	3
Исторический и политический контекст. Роль судов в системе правосудия Беларуси	6
Нужна ли люстрация судейского корпуса в Республике Беларусь?	10
Опыт некоторых стран, прошедших процедуру люстрации судейского корпуса	14
Литва	14
Германия	18
Польша	22
Украина	27
Выводы. Что можно взять Беларуси из опыта стран, прошедших люстрацию судей	34
Критерии проведения люстрации судейского корпуса в Республике Беларусь	35

Резюме

Данный документ представляет собой вариант создания концепции проведения люстрации судейского корпуса в Республике Беларусь и рассчитан для изучения и использования в моменты переходного периода от авторитарного режима, установившегося в стране в последние 27 лет, к демократии. Он включает в себя аналитическое исследование процессов люстраций в некоторых европейских странах и основан на классическом определении и содержании процессов люстрации в переходный период.

Авторы обосновывают в документе необходимость проведения люстрации судейского корпуса в Беларуси исходя из исторического и политического контекста в стране, отмечают роль судей в установлении беззакония и политического преследования. В документе содержится необходимая система мер для проведения успешной люстрации судей, а также сведения о сопутствующих мероприятиях и действиях.

Состав судейского корпуса в Беларуси – одна из причин невыполнения судебной системой своих функций. Отсюда высока вероятность сохранения нынешнего положения при отсутствии кардинальных изменений в дальнейшем не только в процессе назначения или избрания на должность судьи, функционирования самой судебной системы, но и при оставлении в должности судей, которые в своей деятельности в попытке сохранить свое место работы руководствуются не правом и законом, а интересами режима.

Задача данной концепции – выработка критериев люстрации судейского корпуса в Республике Беларусь. Цель концепции – информирование гражданского общества для создания условий преобразования судейского корпуса.

В процессе подготовки проекта были изучены рекомендации компетентных международных органов. В частности, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (далее – УВКПЧ). УВКПЧ разработало инструменты, которые могут использоваться миссиями на местах и переходными административными органами как практическое руководство в таких важнейших областях, как правосудие переходного периода и установление господства права. Каждый из этих инструментов может применяться самостоятельно, но при этом он входит в некую взаимосвязанную оперативную последовательность. Инструменты предназначены для изложения основных принципов, на которые опираются следующие документы: “Преобразование сектора правосудия”, “Меры судебного преследования”,

“Комиссии по установлению истины”, “Проверка: основа для практической деятельности” и “Мониторинг правовых систем”.¹

При подготовке данной концепции был также изучен проект концепции люстрации, созданный и презентованный обществу 18 мая 2015 года гражданской инициативой «Люстрация для Беларуси».² Данный проект охватывал более широкий круг должностных лиц, которые должны пройти процесс люстрации, включая судейский корпус. В нем были отражены основные моменты, которые необходимо принять во внимание при выработке критериев проведения люстрации.

Основываясь на опыте проведения люстрации в различных европейских странах в конце 80-х и начале 90-х годов, авторы предлагают конкретные критерии и порядок проведения изменений в системе судейского корпуса в Республике Беларусь.

¹ УВКПЧ, Практические рекомендации, <https://www.refworld.org.ru/type.OPGUIDELINE.OHCHR,...0.html>.

² Проекта концепции в открытом доступе нет, проект был презентован общественности 2 июня 2016 года в Минске, <https://spring96.org/ru/news/83246>.

Введение

В практических рекомендациях УВКПЧ о преобразовании сектора правосудия для стран в постконфликтный период³ большое внимание отводится преобразованию структуры сектора правосудия и его функциям.

С целью обеспечения господства права для страны в постконфликтный период, основываясь на опыте других стран, выделяются приоритетные для реорганизации институты: судебные органы, полиция и пенитенциарная система. Реформирование данных институтов должно происходить в тесном взаимодействии и одновременно. Результатом долгого наблюдения за различными странами в постконфликтный период стало понимание обязательной взаимодополняемости контроля за соблюдением прав человека и институционального строительства. В постконфликтный период гражданским силам приходится участвовать в мероприятиях по проверке квалификации и профессиональной честности судей, чтобы удостовериться, что они не были замешаны в нарушении прав человека.

В руководстве УВКПЧ об основах для практической деятельности в постконфликтных государствах⁴ предлагается основа для разработки эффективной и законной программы кадровой реформы в странах, переживающих переходный период.

Не существует универсальных путей укрепления независимости и эффективности судебных органов в постконфликтном периоде, главным условием эффективности реформ является применение подхода на основе общественных консультаций и реалистической оценки потребностей и имеющихся ресурсов в каждой конкретной ситуации. Руководство предлагает придерживаться трех основных этапов методики: оценка ситуации, определение целей и разработка схемы процесса.

Цель люстрации – недееспособные и несправедливые институты, порождавшие страх, должны стать эффективными и справедливыми институтами, пользующимися доверием общества. Должна быть осуществлена, как указывалось выше, институциональная реформа, которая способствует обеспечению правосудия в переходный период в двух принципиальных аспектах.

Во-первых, справедливые и эффективные государственные институты играют решающую роль в предотвращении дальнейших нарушений. В период после массовых нарушений прав человека предотвращение их повторения является основной целью стратегии законного и эффективного отправления правосудия в переходный период. *Во-*

³ УВКПЧ, Инструменты обеспечения господства права в постконфликтных государствах. Преобразование сектора правосудия, 1 января 2006 год, <https://www.refworld.org.ru/docid/52554f880.html>.

⁴ УВКПЧ, Инструменты обеспечения господства права в постконфликтных государствах. Проверка: основа для практической деятельности, 1 января 2006 год, <https://www.refworld.org.ru/docid/52554f970.html>.

вторых, институциональная реформа способствует обеспечению правосудия в переходный период, поскольку она позволяет государственным институтам, в частности, в секторе безопасности и правосудия, установить уголовную ответственность за прошлые правонарушения. К примеру, реформированная полицейская служба может обеспечить проведение профессионального расследования нарушений, совершенных в ходе конфликта или в период авторитарного правления; реформированная прокуратура может эффективно предъявлять обвинения; а реформированные суды могут выносить беспристрастное решение относительно этих прошлых нарушений. Таким образом, институциональная реформа может служить предпосылкой установления уголовной ответственности внутри страны за нарушения, совершенные в ходе конфликта или в период прошлого авторитарного правления.

Кадровая реформа является центральным компонентом любого эффективного и устойчивого процесса институционального реформирования. Кадровая реформа предполагает проверку в виде оценки честности лица с целью установления пригодности для государственной службы. Под честностью понимают приверженность сотрудника международным стандартам в области прав человека и профессионального поведения, в том числе правомерность финансовой деятельности того или иного лица. Процесс проверки должен быть основан на индивидуальном подходе. Руководство УВКПЧ предостерегает от обобщения и увольнения лишь на основе принадлежности к какой-либо группе, поскольку подобные коллективные процессы нарушают основные стандарты надлежащей правовой процедуры и вряд ли могут привести к желаемым целям реформирования. При проверке честности не следует забывать и о проверке компетентности. В целом, институциональная реформа в постконфликтный или поставторитарный период требует прагматизма, решительности и выдержки. Окончание конфликта или авторитарного правления обычно фиксируется какой-либо официальной договоренностью, такой как мирный договор, соглашение о разделе властных полномочий или подписание резолюции, куда необходимо включить положения о кадровой реформе. При отсутствии официального мандата программы кадровой реформы вряд ли будут осуществлены или могут быть отложены.

При проведении кадровой реформы важно вначале изучить общественное мнение о ней и после этого приступить к реализации, не затягивая со стартом. Существуют два главных способа проведения кадровой реформы в переходный период: **проверка и новые назначения**.

В процессе *проверки* находящиеся на службе сотрудники проверяются на служебное соответствие для продолжения службы. В процессе проверки не прошедшему проверке лицу необходимо предоставить возможность на объективное разбирательство, включая процедуру апелляции. Бремя доказывания несоответствия ложится на проверяющий орган. Однако, когда злоупотребления стали системой для всего учреждения и может потребоваться отстранение от должности большого числа

сотрудников, следует рассмотреть возможность применения процесса новых назначений.

В процессе *новых назначений* учреждение распускается, создается новое учреждение, набор новых сотрудников в которое осуществляется на конкурсной основе. Все желающие должны подать заявление на поступление в новое учреждение. Процесс нового назначения перекладывает бремя доказывания на соискателя, который должен продемонстрировать, что он или она является самым подходящим кандидатом на вакантную должность. В отличие от сотрудников, уволенных в ходе проверки, соискатели в процессе повторного назначения обычно не имеют права на разбирательство или судебный пересмотр в случае их неизбрания, поскольку не существует права быть избранным на государственную должность. **В стране, выходящей из состояния конфликта или авторитарного правления, процесс нового назначения способствует отбору самых подходящих сотрудников, а не просто устраняет тех, кто явно не соответствует занимаемой должности, поэтому второй вариант для Беларуси явно предпочтительнее первого.**

Для проведения кадровой реформы необходимо создать **специальную комиссию по установлению истины** – временный несудебный следственный орган. Цель создания комиссии – понять и признать оспариваемую или отрицаемую историю и при этом донести голоса и истории жертв, нередко скрытые от общественного внимания, до широкой общественности. Комиссия по установлению истины также стремится предотвратить дальнейшие злоупотребления, давая конкретные рекомендации в отношении институциональных и политических реформ. Страна готова к созданию комиссии при наличии следующих факторов: *во-первых*, есть политическая воля (поддержка властью, доступ к архивам, сотрудничество с государственными органами), *во-вторых*, период войны, репрессий закончился, *в-третьих*, у жертв и свидетелей должна быть заинтересованность в проведении процесса расследования и в сотрудничестве с комиссией.

В переходный постконфликтный период важное значение имеют также **национальные консультации в виде общественных обсуждений**, в ходе которых определяется общественное мнение, собираются предложения по поводу проводимых реформ, проходит информирование общественности о люстрационных процессах.

В ходе исследований, проводившихся в 2004 году в Польше, Венгрии и Чешской Республике, было установлено, что даже спустя 15 лет после падения коммунистического режима сохраняется высокая потребность в люстрации.⁵

⁵ УВКПЧ, Механизмы обеспечения верховенства права для постконфликтных государств. Национальные консультации по вопросам отправления правосудия в переходный период, 2009 год.

Исторический и политический контекст. Роль судов в системе правосудия Беларуси

После падения в августе 1991 года тоталитарного советского режима и победы на Президентских выборах в 1994 году Александра Лукашенко в Республике Беларусь начала складываться авторитарная система власти.

В стране была установлена демократия президентского типа, формально представляющая собой классический образец президентской формы правления. Но под президентством А.Лукашенко она фактически привела к становлению и легализации персоналистской формы авторитарного режима.

Изменения в Конституцию на референдумах 1995-го, 1996-го и 2004-го годов максимально укрепили президентскую власть, сделали ее практически неограниченной и неприкасаемой. Так, Конституция (с изменениями и дополнениями от 24 ноября 1996 г.) провозглашает Беларусь унитарным демократическим социальным правовым государством, государственная власть в котором осуществляется на основании разделения ее на: законодательную, исполнительную и судебную. Но на практике государственные органы, ее составляющие, не самостоятельны: они взаимодействуют между собой под полным контролем и подчинением президенту, и потому органы трех ветвей власти не сдерживают и не уравнивают друг друга.

В Основном законе президент провозглашается главой государства, который представляет Республику Беларусь в отношениях с другими государствами, обеспечивает политико-экономическую стабильность, осуществляет посредничество между органами государственной власти, а также продекларировано, что президент является гарантом Конституции, прав и свобод человека.

Судебная власть, хотя по Конституции и принадлежит судам, но в действительности, полностью подконтрольна президенту и находится под влиянием органов исполнительной власти.

Таким образом, провозглашенный в Конституции принцип разделения властей трансформировался в конструкцию взаимодействия властей под абсолютным контролем президента. Фактически же речь идет о слиянии исполнительной, законодательной и судебной властей в одном лице.

В целях сохранения незаконно удерживаемой власти Александр Лукашенко на протяжении всего периода своего правления использует судебную-правовую систему в качестве репрессивного механизма в отношении своих оппонентов.

После выборов президента в августе 2020 года Александр Лукашенко еще более укрепил свой контроль над судебной системой. В течение последующих двух с

половиной лет⁶ ситуация в судебной системе только ухудшалась, имевшие место и ранее нарушения права граждан на справедливое судебное разбирательство, произвольные задержания, отказ в доступе к юридической помощи выросли в разы и стали обычной практикой отправления правосудия в Беларуси. Основными причинами подобной порочной практики стали отсутствие независимости судей, а также отсутствие у судей воли поступать в соответствии с законом.

Статьей 60 Конституции Республики Беларусь каждому гарантирована защита его прав и свобод компетентным, независимым и беспристрастным судом в порядке и сроки, определенные законом. В силу статьи 110 Конституции судьи при осуществлении правосудия независимы и подчиняются только закону. Какое-либо вмешательство в деятельность судей по отправлению правосудия недопустимо и влечет ответственность по закону. Таким образом, основной закон декларирует принцип разделения между тремя ветвями власти, независимость судебной власти.

На практике все судьи зависимы от президента Республики Беларусь. Согласно пунктам 8-10 статьи 84 Конституции Республики Беларусь все судьи назначаются президентом. В силу части 1 и 2 статьи 81 Кодекса Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей (далее – «Кодекс») судьи экономических судов областей (города Минска) назначаются президентом по представлению Председателя Верховного Суда. Судьи Верховного Суда назначаются президентом с согласия Совета Республики Национального собрания по представлению Председателя Верховного Суда.

В силу части 3 статьи 81 Кодекса президент назначает судей на должность сроком на 5 лет и затем может назначить их на новый срок или бессрочно или не переназначить. В Заключительных замечаниях по Беларуси Комитет по правам человека обращал внимание, что 5 лет является слишком коротким сроком для соблюдения гарантии несменяемости судей согласно Пакту.⁷ Более того, часть 3 статьи 81 Кодекса не устанавливает четкие и объективные критерии, на основании которых судьи могут быть переназначены, а также критерии, на основании которых регулируется срок полномочий переназначенных судей.

Судьи могут быть привлечены к дисциплинарной ответственности. В соответствии со статьей 99 Кодекса, окончательное решение по результатам рассмотрения дел о дисциплинарной ответственности принимаются председателем суда или президентом в зависимости от меры дисциплинарного взыскания. Согласно статье 102 Кодекса президент может привлечь судью к дисциплинарной ответственности без возбуждения дисциплинарного производства. Кодекс не предусматривает возможность обжалования решений президента.

⁶ На момент создания данного документа (декабрь 2022 года).

⁷ КПЧ, «Заключительные замечания по пятому периодическому докладу Беларуси» (25 октября 2018), § 39.

Согласно Международному пакту о гражданских и политических правах (далее – Пакт) законы должны устанавливать четкие процедуры и объективные критерии выплаты вознаграждения судьям.⁸ В то же время должностной оклад судей определяется не законом, а нормативно-правовым актом главы исполнительной власти: Указом президента Республики Беларусь от 4 декабря 1997 года № 625 «Об упорядочении оплаты труда судей, материально-техническом и кадровом обеспечении судов Республики Беларусь». Комитет в Заключительных замечаниях по Беларуси выразил обеспокоенность тем, что оклады судей определяются в президентском указе, а не законе.⁹

Контролирующая роль президента в процессе назначения судей неоднократно критиковалась экспертами ООН. В 2000 году Специальный докладчик ООН по вопросу о независимости судей и адвокатов указал в отчете по Беларуси, что «предоставление президенту полной свободы действий в деле назначения и освобождения судей от должности не согласуется с независимостью судебной системы».¹⁰ В 2018 году Комитет по правам человека указал, что роль президента в назначении судей препятствует независимости судебной власти в Беларуси, и призвал государство пересмотреть его роль в этом процессе для соблюдения предусмотренных статьей 14 Пакта гарантий.¹¹ Специальная докладчица Анаис Марэн по вопросу о положении в области прав человека в Беларуси отметила, что «на протяжении почти трех десятилетий Беларусь не смогла обеспечить независимость своей судебной системы» ввиду «чрезмерного контроля судебной системы системой исполнительной власти, что заметно на примере процедур назначения, нахождения в должности и снятия с должности судей».¹²

В 2022 году в докладе Специальной докладчицы по Беларуси Анаис Марэн отмечается, что хотя судебная система страны никогда не была полностью независимой, в 2021 году власти еще более укрепили свой контроль над судебной властью и судебной системой. В течение отчетного периода ситуация с отправлением правосудия ухудшилась, поскольку власти систематически нарушали право на справедливое

⁸ КПЧ, «Замечание общего порядка № 32. Статья 14: Равенство перед судами и трибуналами и право каждого на справедливое судебное разбирательство» (июль 2007), § 19.

⁹ КПЧ, «Заключительные замечания по пятому периодическому докладу Беларуси» (25 октября 2018), § 39.

¹⁰ Экономический и Социальный Совет ООН, «Доклад Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов г-на Парамы Кумарасвами, представленный в соответствии с резолюцией 2000/42 Комиссии: Доклад о миссии в Беларуси (2001)», страница 5.

¹¹ КПЧ, «Заключительные замечания по пятому периодическому докладу Беларуси» (25 октября 2018), § 39-40.

¹² УВКПЧ, «Belarus: Establishing independent judicial system should top the agenda for future reforms, says UN expert» (26 октября 2020), <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26423&LangID=E>.

судебное разбирательство и использовали судебную систему и суды в качестве репрессивных инструментов для подавления инакомыслия.¹³

¹³ Доклад Специального докладчика по вопросам о положении в области прав человека на 50-й сессии Совета по правам человека, § 82 (4 мая 2022), <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G22/332/26/PDF/G2233226.pdf>.

Нужна ли люстрация судейского корпуса в Республике Беларусь?

*Люстрация (от лат. *lustratio* — очищение посредством жертвоприношения) — законодательные ограничения для политической элиты прежней власти, вводимые после смены власти, в виде ограничения активного и пассивного избирательного права, а также права на участие в управлении делами государства.*

Ситуация, которая сложилась в Республике Беларусь до, во время и после выборов Президента в 2020 году, еще ярче показала полное подчинение судей воле одного человека, защиту интересов режима, а не прав и свобод граждан. Судьи, в большинстве случаев, выносили политически мотивированные решения, постановления и приговоры, полностью игнорировали нормы международного права, положения Конституции, процессуальные нормы, всячески попирали права человека. Административные процессы в отношении задержанных участников акций протеста не соответствовали международным стандартам справедливого судебного разбирательства.

По официальным данным Министерства внутренних дел, по меньшей мере 6700 человек были задержаны в связи с акциями протеста, проходившими в период с 9 по 12 августа 2020 года. В частности, в период сразу после выборов суды в спешном порядке проходили за закрытыми дверями в местах содержания под стражей, куда не допускались адвокаты.¹⁴

Содержавшиеся под стражей протестующие сообщили, что в ходе административных процессов, проводившихся в цокольном этаже мест содержания под стражей, никто из судей не реагировал на явные следы пыток или на утверждения, высказанные задержанными в ходе судебных разбирательств.¹⁵

За период с 9 августа 2020 года по 2021 год было задержано и привлечено к административной ответственности около 30 000 человек.¹⁶ На 26 декабря 2022 года политзаключенными признано 1439 человек.¹⁷ Всего с 9 августа 2020 года по 25 ноября 2022 года возбуждено более 5500 уголовных дел, связанных с протестами против результатов президентских выборов.¹⁸

¹⁴ Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека «Положение в области прав человека в Беларуси в контексте президентских выборов 2020 года», 15 февраля 2021, § 48

¹⁵ Европейская платформа за демократические выборы, «Беларусь: задержанные после выборов лица лишены права на справедливое судебное разбирательство», 14 декабря 2020 года.

¹⁶ <https://culture.pl/ru/article/beloruskiy-kokteyl-2334>.

¹⁷ Правозащитный центр Вясна, <https://prisoners.spring96.org/ru>.

¹⁸ Правозащитный центр Вясна, <https://spring96.org/ru/news/99641>.

Судебная система показала свою несостоятельность, некомпетентность, многие задавались вопросом о ненужности судов в государстве, где о назначении административного ареста административно задержанному известно еще до начала судебного заседания.

Но заглядывая вперед, прогнозируя неизбежные положительные изменения в государстве и обществе, появляется необходимость реорганизации судебной системы, формирования нового состава судей. И в этой связи возникает вопрос: **нужна ли люстрация судейского корпуса в Республике Беларусь?**

Противники люстрации в целом полагают, что люстрация – это дискриминационная мера, которая ограничивает права человека. Невозможно начинать построение правового государства, общества, где права человека не просто декларативная норма, с дискриминации определенных граждан.

Также процесс люстрации по мнению противников приведет к еще большему разделению в обществе, повышению враждебности в нем, что не будет способствовать прогрессу, движению вперед. В свое время противником люстрации были Нельсон Мандела, который считал, что профессионализм чиновника важнее его действий в прошлом. По его мнению, только забыв прошлое, можно построить экономически сильное государство.

Еще один аргумент против проведения люстрации – это опасение, что люстрация будет благоприятной почвой для сведения личных счетов, для мести. Подобные предположения уместны, высока вероятность злоупотреблений при проведении люстрации.

Известный чешский правозащитник, философ Вацлав Гавел был противником люстрации, опасаясь, что ее проведение создаст нехватку кадров и повысит враждебность в обществе. Действительно, люстрация может привести к дефициту кадров, что повлечет дополнительные проблемы. Особенно это создаст большие трудности в ситуации с судьями, когда за короткий период времени сложно быстро восполнить нехватку квалифицированных кадров.

В пользу люстрации идет тезис о том, что невозможно построение нового правового государства с независимой судебной системой при сохранении прежнего судейского корпуса. Сложно поверить в эффективность судебной реформы с оставлением на должностях всех прежних судей.

Бездействие судей, судебные расправы с инакомыслящими, активистами гражданского общества и политическими противниками власти с вынесением

неоправданных как административных постановлений, так и приговоров на протяжении многих лет породили в белорусском обществе атмосферу неверия в законность, в возможность восстановления справедливости законным путем.

Люстрация не повысит, а снизит эту напряженность в обществе, поскольку граждане увидят реальность изменений. Они ощутят восстановление справедливости, узнав, что судья, который давал сутки избитому мирному протестующему или назначал лишение свободы за комментарий, призывающий членов избирательных комиссий честно считать голоса, больше не сможет выносить незаконные решения.

Постсоветские страны, которые приняли законы о люстрации, в настоящее время находятся в лучшем положении, чем страны, которые ее не проводили. Это наглядно видно, сравнивая Литву и Эстонию, которые провели люстрации, с Беларусью и Россией, где ее не было.

Страны, которые начали люстрацию раньше, получили желаемый эффект быстрее. К примеру, несмотря на позицию Вацлава Гавела, который будучи Президентом, дважды накладывал вето на закон о люстрации, данный закон Чехии считается одним из образцово-показательных. Чехия быстрее пришла к формированию демократического общества, чем Словакия, где закон о люстрации просуществовал недолго. Только после смены власти в 1998 году в Словакии был создан общественный механизм люстрации в виде свободного доступа к архивам госбезопасности.

Люстрация повысит доверие общества к государству. Построение демократии невозможно без разделения трех ветвей власти, без системы судебного контроля над исполнительной властью. Для формирования такого механизма необходима независимость судей, которая на сегодняшний день отсутствуют у большинства представителей судейского корпуса. Качественное изменение состава судей будет способствовать росту авторитета судей, в частности, и всей судебной системы в целом.

Возвращаясь к первому доводу противников люстрации, что дискриминация противоречит концепции прав человека и недопустима в правовом государстве, хочется отметить, что отсутствие люстрации приведет к еще большему поражению в правах всех людей. Отстранение от отправления правосудия судей, которые выносили неправовые приговоры, постановления и решения, которые защищали не права и свободы граждан, а политические интересы режима, – это необходимое условие для построения демократического, правового государства. Люстрация – это не дискриминация, не ограничение людей в правах на основании какого-либо признака, это отстранение от работы лиц, которые нарушали основные принципы своей деятельности – быть беспристрастными, справедливыми и следовать только закону.

Оценивая нынешнее положение дел в судебной системе, бесперспективность защиты своих прав в суде, предвзятость судей, особенно по политически

мотивированным делам, приходим к выводу об отсутствии в государстве такого института как суд, института по отправлению правосудия.

Подводя итог, оценивая все негативные и положительные моменты, приходим к заключению о необходимости проведения люстрации судейского корпуса в Республике Беларусь. Без люстрации не имеет смысла судебная реформа, поскольку она закладывает фундамент для реализации права на справедливый суд. Без независимой судебной власти невозможно существование демократического, правового государства.

Опыт некоторых стран, прошедших процедуру люстрации судейского корпуса

Литва

Только в 1998 году, спустя 8 лет с момента восстановления независимости, в Литве был принят Закон Литовской Республики «Об оценке Комитета государственной безопасности СССР (НКВД, НКГБ, МГБ, КГБ) и текущей деятельности личного состава этой организации» (далее Закон о КГБ).

Данный закон был направлен на недопущение нахождения на государственных и иных значимых должностях бывших сотрудников КГБ. Первоначально Закон о КГБ был более мягкий и позволял любому лицу в течение 3 месяцев сообщить о сотрудничестве с КГБ Департаменту государственной безопасности, также сообщить всю информацию об его прежней работе в КГБ и текущих отношениях с бывшими сотрудниками и агентами КГБ. В случае подобного сотрудничества ограничения, установленные законом, к лицу не будут применяться.¹⁹ Решение по этому вопросу принимала комиссия в составе трех человек, формируемая Президентом Республики. Подобная информация была засекречена, государство в таком случае брало обязательства не преследовать и не ограничивать в правах подобных лиц.

В 1999 году закон ужесточают и вводят норму, согласно которой ограничения могут быть сняты только по решению суда по совместному представлению Центра исследования геноцида и сопротивления литовского населения и Департамента государственной безопасности.²⁰ Закон о КГБ особенен тем, что бывшим сотрудникам КГБ запрещалось занимать не только государственные должности, но и должности в частном секторе. Данный закон запретил бывшим сотрудникам спецслужб в течение 10 лет после его вступления в силу поступать на государственную службу или службу в армии, работать в пенитенциарных, надзорных и образовательных учреждениях, они также не могли работать адвокатами и нотариусами, занимать должности в банках и страховых компаниях, охранных и детективных агентствах, государственных и частных медиа. Кроме того, ограничения накладывались на любые профессии, предполагающие ношение оружия. Данные ограничения не распространялись на бывших сотрудников КГБ, расследовавших уголовные дела и не причастных к репрессиям.

В связи с принятием закона о КГБ последовали обращения в международные суды с жалобами на ограничения в профессии в связи с принятым законом.

¹⁹Закон о КГБ от 16.07.1998, первая редакция, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.60131?jfwid=-n2mqd3363>.

²⁰Закон о внесении изменений от 22.04.1999, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.79124?jfwid=-n2mqd3363>.

Впоследствии Комитет по правам человека признал, что указание на запрет работы в пенитенциарных, надзорных, образовательных учреждениях, в банках, страховых компаниях, охранных и детективных ведомствах, государственных и частных медиа – это достаточно расплывчатая формулировка. Комитет отмечал, что за исключением ссылок на «адвокатов» и «нотариусов» Закон о КГБ не содержит определения конкретных должностей, не содержит описание функций или задач должностей, которые заявителям запрещено занимать. В результате невозможно установить какую-либо разумную связь между соответствующими должностями и законными целями, преследуемыми запретом занимать эти должности. По мнению Комитета по правам человека, такая законодательная схема должна рассматриваться как не имеющая необходимых гарантий для недопущения дискриминации и для обеспечения адекватного и надлежащего судебного надзора за введением таких ограничений.²¹ В своем решении Комитет признал, что распространение закона о КГБ на частный сектор экономики и его отдельные положения были непропорциональными мерами, а «стигматизация обществом» бывших сотрудников и агентов КГБ за их «прежние связи с репрессивным режимом» – нарушением права на неприкосновенность частной жизни.

Впоследствии был принят Закон Литовской Республики «О регистрации, признании, зачислении и защите лиц, тайно сотрудничавших со спецслужбами бывшего СССР» от 23.11.1999 (далее Закон о люстрации).²²

Закон о люстрации действует и по сей день. Распространяется на лиц по следующим критериям: это должен быть гражданин Литвы, бывший сотрудник или ранее сотрудничавший с КГБ, НКВД либо с любыми секретными и специальными управлениями МВД, сознательно выполняющий задания и поручения этих органов (даже агент, хранитель квартир для тайных встреч, внештатный оперативный сотрудник).

Категории граждан, подпадающих под действие закона:

— сами заявили в течение 6 месяцев о сотрудничестве, эта информация являлась гостайной, не были ограничены и могли работать на своей прежней должности, но не распространялось на Президента, членов парламента или муниципального совета, членов правительства, судьей или прокуроров, либо на кандидатов на любую из вышеуказанных должностей,

– те, кто не признались и были признаны бывшим секретным сотрудником по решению люстрационной комиссии. В этом случае информация о признании

²¹КПЧ, Дело Сидабрас и Джяутас против Литвы, 27 июля 2004 <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-61942%22%5D%7D>.

²² Закон о люстрации, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.91385?ifwid=wny8rpikm>.

публикуется в официальном издании и трудовая деятельность этих лиц ограничена на 10 лет.

Для реализации закона была создана соответствующая комиссия, чьи решения можно было оспорить в суде. Действует комиссия на общественных началах. Состав комиссии формируется следующим образом: один кандидат от Генеральной прокуратуры, по два кандидата от Департамента государственной безопасности и Центра исследований геноцида и сопротивления литовского населения; члены и председатель комиссии назначаются Генеральным директором Департамента государственной безопасности с одобрения Комитета Сейма по национальной безопасности и обороне.

Тайные сотрудники спецслужб бывшего СССР смогли признаться Комиссии в своих связях с этой организацией. За 6-месячный срок, установленный Законом о люстрации, перед комиссией сознались 1589 человек. Лица, не давшие признательные показания в течение 6 месяцев в установленном законодательством порядке и о сотрудничестве которых со спецслужбами бывшего СССР собраны достаточные данные, подлежат 10-летнему ограничению деятельности. Например, В 2005–2006 годах установлено 52 человека, из них Вильнюсский окружной административный суд отменил решение комиссии в отношении 14 человек, опубликованы личные данные 38 тайных сотрудников спецслужб бывшего СССР в СМИ.

Люстрационная комиссия в Литве часто подвергалась критике за то, что она слишком активно разоблачала рядовых граждан (прошлое которых не имело для государства особого значения) и практически не трогала тех, кто находился у власти (хотя бывшие сотрудники КГБ среди высших чиновников могли представлять для страны угрозу – например тем, что после распада СССР могли поддерживать контакты со спецслужбами России). Также к минусам люстрации в Литве многие относят поздно начавшийся процесс люстрации.

В 1992 году в Литве был создан Центр расследования геноцида и резистенции жителей Литвы. В 1993 году он был преобразован, состоял из Института исследования геноцида и резистенции жителей Литвы и Института памяти жителей Литвы, ставших жертвами геноцида. В 1997 году в него включен Центр исследования репрессий в Литве, а в 1998 году был учрежден Фонд исследования геноцида и резистенции жителей Литвы. С 2011 года центру поручена новая функция – проверка, анализ и публикация документов спецслужб бывшего СССР. Для этой цели был создан сайт www.kgbveikla.lt/ и документы из архива КГБ были впоследствии выложены на сайт и доступны по настоящее время.

Особенностью работы люстрационных организаций Литвы является то, что архивов КГБ в стране практически не осталось, большую их часть вывезли в Москву или сожгли, поэтому информацию о бывших сотрудниках приходилось собирать по

крупницам. Но сам факт опубликования этих данных очень важен для изучения опыта, для осознания масштаба репрессий и недопущения подобного в будущем.

Германия

9 ноября 1989 года произошло эпохальное событие, которому предшествовало нарастание недовольства и возмущения жителей ГДР, – пала Берлинская стена.. После ее падения начались шаги по воссоединению Западной и Восточной Германии.

31 августа 1990 года был заключён Договор об объединении ФРГ и ГДР, который предусматривал ликвидацию такого государства как ГДР, присоединение земель ГДР к ФРГ, столицей Германии становился Берлин, Конституция ФРГ распространила свое действие на территорию ГДР. Договор об объединении вступал в силу 3 октября 1990 года. Этот день стал днем германского единства. После 3 октября 1990 года ГДР перестала существовать, все ее государственные институты были упразднены, включая и министерство госбезопасности (Штази).

12 сентября был заключен «Договор об окончательном урегулировании в отношении Германии», подписанный главами внешнеполитических ведомств ФРГ, ГДР, СССР, США, Франции и Великобритании.

Полный суверенитет объединённая Германия обрела только 15 марта 1991 года — в день вступления в силу Договора об окончательном урегулировании в отношении Германии.

В 1989 году, еще до воссоединения Германии, уже назревал вопрос о судебной системе в ГДР, о необходимости ее реорганизации (о проблемах в системе правосудия свидетельствовало наличие всего 606 адвокатов в ГДР при населении в 16 миллионов). Первым шагом преобразований стала отмена политического уголовного права²³ и принятие Закона о реабилитации.

Закон о реабилитации был принят Народной палатой 6 сентября 1990 года. Он предусматривал реабилитацию ранее осужденных по политическим статьям и предусматривал возможность компенсационных выплат. Еще до воссоединения был принят временный Закон о судьях в ГДР, в июле 1990 года²⁴, который дал возможность уйти в отставку всем желающим это сделать, а после принятия Закона об адвокатах 13 сентября 1990 года – перейти в адвокатуру.

После объединения страны встал закономерный вопрос – что делать с судебским корпусом. У Германии было существенное преимущество в виде существования на протяжении 45 лет Западной Германии со своей программой люстрации после Второй мировой войны, с наличием квалифицированных кадров, которые могли временно закрыть вопрос с нехваткой кадров. Были предложения вообще уволить всех судей, но

²³ <https://deutsche-einheit-1990.de/ministerien/ministerium-der-justiz/abschaffung-des-politischen-strafrechts/>

²⁴ https://deutsche-einheit-1990.de/wp-content/uploads/Gbl_DDR1990_I_42_Richtergesetz.pdf

от такого решения отказались, боясь, что это приведет к еще большему напряжению в обществе.

Те, кто не желал работать дальше в судах, мог уволиться, остальные же должны были пройти через специальные комиссии по отбору судей, фактически была проведена процедура нового назначения. Если лицо было ранее сотрудником Штази, то оно не могло работать дальше в должности судьи. Сложнее было, если подобной связи выявлено не было. Тогда отборочные комиссии изучали предыдущую деятельность лица в качестве судьи, совершал ли он противоправные действия будучи судьей.

К началу 2000-х выработалось три критерия люстрации:

1. Каждый кандидат рассматривается отдельно по его деяниям и не принимает коллективной ответственности за злодеяния структуры (спецслужб).
2. Будет ли сохранение этого сотрудника представляться необоснованным? Как воспримет его назначение общество?
3. Чем выше должность в органах безопасности, тем больше вероятность, что человек не будет принят на работу.

Еще до падения Берлинской стены и объединения Германии определенный период времени была дискуссия, стоил ли открывать архивы Штази. За открытие были активисты, лидеры протестного движения, около 90% жителей объединенной Германии были за открытие архивов. Однако руководство ФРГ выступало против этого.

Одним из основных лозунгов протестного движения стала ликвидация и роспуск Министерства госбезопасности, а затем, примерно с декабря 1989 года, когда стало понятно, что спецслужбы активно уничтожают документы, протестное движение включилось в активную борьбу за их спасение и сохранение. Фактически они просто купировали ведомственные подразделения Штази в городах и создавали гражданские комитеты, которые были призваны сохранить архивы. 15 января 1990 года активисты таким образом взяли под контроль центральный офис Штази в Берлине, а с марта месяца 1990 года, когда были проведены свободные выборы в парламент ГДР, правительство Ханса Модрова взяло на себя обязательства по сохранению архивов, разделив эти обязанности с гражданскими комитетами. А уже в мае в Народной палате ГДР был создан специальный комитет, куда были выбраны также представители протестного движения и который отвечал за сохранение архивов и роспуск органов госбезопасности. Возглавил этот комитет депутат и выходец из рядов гражданского движения, бывший лютеранский пастор в городе Росток на Балтийском побережье, будущий президент Германии Йоахим Гаук.

При активном участии Гаука и его комитета в августе 1990 года Народной палатой ГДР был принят закон об охране и использовании персональных данных МГБ,

Министерства госбезопасности. Этот закон учреждал специальные институты, которые должны были обеспечивать доступ к архивам. Была надежда, что эти постановления будут включены в единое немецкое законодательство уже после объединения. Однако в процессе переговоров западная сторона отказалась включать эти пункты и сам закон в договор об объединении. Правительство Гельмута Коля планировало передать архивы Штази в федеральный архив, таким образом практически закрыв к ним доступ гражданскому обществу, исследователям, журналистам, а часть архива уничтожить.

Несмотря на то, что само правительство ГДР не настаивало на включении этих пунктов в договор, Народная палата категорически с этим не согласилась. 30 августа 1990 года она практически единогласно приняла декларацию с требованием включить договор о защите данных в единое законодательство Германии и, соответственно, в договор об объединении. После этого удалось достичь компромисса, какие-то первичные пункты были включены, но это на данном этапе уже не удовлетворило активистов гражданского движения, которые активизировали свой протест: в начале сентября они вновь заняли несколько помещений в Центральном аппарате МГБ в Берлине, объявили голодовку с требованием вернуть доступ к архивам и включить пункты об этом в договор об объединении, включить закон о защите данных в немецкое законодательство. Результатом их действий стало включение пунктов договора о защите данных в единое законодательство.

Идея о необходимости закрытия или ликвидации архивов Штази была довольно популярна, поскольку считалось, что этот материал обладает слишком взрывоопасной силой, что раскрытие информации о доносах, предательствах среди близких людей, коллег, сослуживцев могло грозить массовым сведением счетов, охотой на ведьм, самосудом. Существовали опасения, что эта информация может отравить, а не восстановить общественную жизнь. Важно отметить, что лидеры протестного движения рассматривали люстрацию не как акт возмездия, а как способ восстановить доверие в публичной сфере. То есть логика была такова, что доверие к избранным представителям является основой демократического порядка, основой конституционных принципов. Соответственно, в таком обществе граждане должны доверять своим избранным представителям. Но доверять людям, которые были причастны к деятельности репрессивного аппарата, нарушали права человека, было довольно сложно. В итоге опасения скептиков не оправдались, открытие архивов не привело к сведению счетов, к мести, несмотря на раскрытие предательств даже среди близких людей, членов семьи.

Впоследствии доступ к архивам осуществлялся в соответствии с принятым 14 ноября 1991 года «Законом о документации Министерства государственной безопасности бывшей ГДР» (Gesetz über die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der

ehemaligen DDR, StuG)²⁵, который заменил несколько временных положений, включенных в Договор об объединении или связанных с ним. В законе был установлен четкий порядок предоставления доступа к личным досье и защиты от несанкционированного использования информации.

²⁵<https://www.bundesarchiv.de/DE/Content/Downloads/Rechtliches/stasi-unterlagen-gesetz.pdf?blob=publicationFile>, http://orka.sejm.gov.pl/proc2.nsf/ustawy/499_u.htm

Польша

Переход от коммунизма к парламентской демократии происходит в Польше по итогам так называемого «Круглого стола» – переговоров о будущем страны между профсоюзным движением и членами политбюро в первой половине 1989 года, которые приводят к началу конституционных преобразований. В следующем году Коммунистическая партия Польши объявляет о самороспуске, а по итогам выборов первым президентом демократической Польши становится председатель профсоюза «Солидарность» Лех Валенса.

Такой мирный процесс передачи власти, казалось бы, должен был определить и характер правовой проработки прошлого – однако именно в Польше вопросы реституции, компенсаций жертвам режима, запрета коммунистической символики и, безусловно, люстрации сразу же становятся инструментом политической борьбы. Каждая смена правительства с новой силой возобновляет дискуссии о персональной ответственности за преступления коммунизма.

При этом в правовой системе Польши до сих пор отсутствует закон, который бы формально объявлял проект коммунистического общества неприемлемым и налагал бы на государство обязательства о каких бы то ни было компенсациях жертвам режима. Только в 1998 году Сенат своим указом объявил незаконными и утратившими юридическую силу отдельные правовые нормы, вступившие в силу с 1944 по 1989 год и по большей части касавшиеся прав и свобод граждан.

Служба безопасности МВД – польская политическая спецслужба во времена коммунизма – методами своей работы и развитым репрессивным аппаратом напоминала КГБ. Разрешения на заграничные поездки, карьерный рост, доступ к высшему образованию и другим привилегиям – все эти вопросы решались в Службе безопасности, которая к 1970-м годам создала широкую сеть информантов, инфильтрированных во все слои общества. Сложившаяся в итоге репутация могущественной спецслужбы со множеством агентов привела к тому, что люстрационное законодательство в Польше оказалось одним из самых запутанных и политизированных в Восточной Европе.

Уже в 1992 году польский Сейм (нижняя палата парламента) обязал министра внутренних дел предоставить ему архивную информацию о государственных служащих (на уровне правительств регионов), сенаторах и депутатах Сейма, а также судьях, прокурорах и адвокатах, которые с 1945 по 1990 год были информаторами Службы безопасности или в любом другом виде сотрудничали со спецслужбами.

В итоге был опубликован так называемый «список Мацеревича», названный по имени занимавшего тогда пост главы МВД Антония Мацеревича, спровоцировавший политический кризис и отставку правительства: согласно архивным данным, многие известные политики из «Солидарности» (включая и Леха Валенсу и председателя

Сейма) сотрудничали со Службой безопасности. Спорность списка заключалась в том, что он представлял собой лишь перечень имен без конкретных деталей, рассказывающих о форме и длительности сотрудничества. Вскоре Конституционный суд объявил список антиконституционным и запретил принимать любые постановления на его основе.

Пришедшее к власти в Польше правительство Союза демократических левых сил, во многом состоявшее из бывших коммунистов, последовательно уклоняется от принятия люстрационных законов. Только в 1997 году депутатам удастся провести первый такой закон²⁶ через парламент – он обязал подписывать люстрационную декларацию тех, кто занимает определенные выборные и назначаемые должности. Круг подлежащих люстрации был очень широк, он включал в себя не только профессорский состав университетов, но и всю администрацию высших учебных учреждений и всех надзорных инстанций, связанных с образованием. И не только главных редакторов государственных СМИ, но и членов советов директоров, руководители отделов и руководство региональных точек теле- и радиовещания.

Как работал закон о люстрации: в люстрационной декларации необходимо было указать все факты и характер сотрудничества со Службой безопасности и еще десятком учреждений, которые так или иначе участвовали в преследованиях поляков во времена коммунизма. Положительная декларация сама по себе не вела ни к каким правовым последствиям – только к публикации данных в правительственной газете. Фактически это был своеобразный акт публичного покаяния, после которого кандидату все прощалось и начиналась обычная конкурсная процедура принятия на должность. Если человек отрицал все связи с Службой безопасности, но в архивах затем находились его доносы или акты о получении денег, их данные публиковались, а кандидаты теряли возможность устраиваться на государственную должность на 10 лет.

Польша создает специальный люстрационный суд в Варшаве и должность уполномоченного общественного интереса (он же люстрационный прокурор). Последний должен представлять на закрытых процессах гражданское общество и при малейших сомнениях в достоверности информации проводить независимое расследование – уполномоченному был предоставлен неограниченный доступ во все архивы госбезопасности. Решение люстрационного суда можно было оспорить во второй инстанции.

К 1999 году через процедуру люстрации в Польше прошли около 23 000 человек, по разным оценкам, около 2% всех деклараций были положительными – хотя точная статистика так и не была опубликована.

²⁶ http://orka.sejm.gov.pl/proc2.nsf/ustawy/499_u.htm.

Предусмотренный законом о люстрации 1997 года механизм был основан на прочном политическом компромиссе между представителями новой и старой элиты. Тем не менее люстрация довольно быстро оказывается в центре скандалов. Так, в 2004 году журналист Бранислав Вильштейн получил доступ в прежде закрытые архивы спецслужб, которые передаются в специально учрежденный Институт национальной памяти. Нарушив все возможные правила пользования архивом, он опубликовал список из почти 163 000 человек, которые якобы сотрудничали со Службой безопасности, среди которых – известные политики, ученые, интеллектуалы и публичные люди.

Для создания своего списка Вильштейн обратился к не самым надежным источникам – он включил в него не только подтвержденных информантов госбезопасности, но и тех, кого сотрудники исторической комиссии по ряду признаков отнесли к числу людей, которые, возможно, могли сотрудничать со спецслужбами.

Но очередной политический скандал было уже не остановить – в 2005 году требование более жесткого преследования сотрудничавших с госбезопасностью становится ведущей темой предвыборной кампании консервативной партии «Право и Справедливость» братьев Качиньских, которой удается добиться большинства голосов.

Уже в следующем году новая власть ужесточает люстрационное законодательство. Если по прежнему закону подозреваемые в сотрудничестве с органами госбезопасности могли рассчитывать на оправдательное решение при условии, что между 1945 и 1989 годом существовал какой-либо закон, обязывающий их контактировать со Службой безопасности, то теперь это положение было отменено.

Окончательно польское люстрационное законодательство сформировалось только в 2006-2007 годах. Теперь закон обязывает всех, кто выполняет публичные функции, пройти через люстрационные процедуры: от президента страны, правительства, парламентариев, депутатов местного самоуправления, судей, прокуроров и адвокатов до ректоров и проректоров высших учебных заведений. Более того, «Право и Справедливость» вступает в открытый конфликт с Конституционным судом, требуя распространить действие закона на главных редакторов и журналистов каждого польского медиа, весь научный персонал в университетах, директоров частных школ, налоговых аудиторов, судебных приставов и тренеров в профессиональном спорте. Несмотря на громкие обвинения в предательстве национальных интересов, суд признает эти положения противоречащими принципам правового государства.

И все же Конституционный суд признал законным положение, которое обязывает всех пройти люстрацию по второму разу. Теперь полномочия переходят прокурорам Института национальной памяти, которые обязаны проверять на достоверность все без исключения люстрационные декларации.

Функция проверки признаний фактами возложена на работников Люстрационного бюро Института национальной памяти, который хранит архивы спецслужб коммунистической Польши. Отказаться – нельзя. Врать – нельзя. И первое, и второе, в конце концов, закончится увольнением или отставкой. Нарушением считается не столько факт самого сотрудничества со спецслужбами, как факт лжи обществу. В случае, если суд устанавливает факт люстрационной лжи, виновник может быть лишен права избираться в парламент или в местное самоуправление на срок от 3 до 10 лет. Такие случаи в новейшей истории Польши были. В частности, депутат Сейма Рышард Смолярек потерял мандат в июле 2001 года после того, как суд признал его виновным в люстрационной лжи.

На конец 2013 года в люстрационном отделе Института национальной памяти было зарегистрировано более 299 тыс. проверки деклараций. Среди них было 2785 заявлений, авторы которых признались в связях с органами безопасности ПНР. В 2013 году в Институт национальной памяти поступило 3743 заявления от граждан на доступ к собственному делу. В 2013 таким заявителям были раскрыты имена 419 офицеров и секретных агентов.

Польский закон о люстрации от 2006 года²⁷ действует до сих пор – однако Институт национальной памяти не публикует статистику, ссылаясь на защиту персональных данных. Основная претензия к закону – позднее принятие.

Значительно более эффективно процесс декоммунизации происходил в направлении создания государственного учреждения, которое бы занималось огромным архивным собранием бывших спецслужб и государственного аппарата коммунистической Польши. Речь идет о Институте национальной памяти – Комиссии по преследованию преступлений против польской нации.

Польский ИНП начал работать летом 2000 года. Учреждение не только получило полный контроль над архивами спецслужб. Институт национальной памяти выполняет еще и другие функции. Конечно, прежде всего – хранит эти архивы. Также изучает документы и пытается максимально распространять правду о прошлом. В состав ИНП входит Люстрационное бюро. Но кроме этого, ИНП обладает следственными функциями и возможностью уголовного производства в отношении преступлений, которые были совершены против польского народа как нацистами, так и коммунистами.

Сегодня польский Институт национальной памяти – это более 87 километров архивных полок. Это 18 отделений и представительств Института в разных городах Польши. Это более 2000 сотрудников. Ежегодно ИНП публикует несколько монографий, сборников документов, организует передвижные выставки, проводит

²⁷ <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20062181592/U/D20061592Lj.pdf>.

научные конференции, тренинги для школьных учителей, публичные дискуссии и лекции, встречи молодежи со свидетелями истории.

В Польше не побоялись открыть архивы, как и в Германии и это также, как и в Германии, не привело к мести со стороны родственников жертв к лицам, причастных к репрессиям.

Украина

В начале 2014 года проведение люстрации государственных чиновников стало одним из требований участников Евромайдана. Люстрация в Украине началась с принятия Закона «О восстановлении доверия к судебной власти на Украине»²⁸ в апреле того же года. Закон содержал правовые и организационные основы проверки судей общей юрисдикции и отстранения от исполнения правосудия и увольнения в связи с нарушением присяги тех судей, которые не пройдут аттестационную и люстрационную проверку.

Преимущественно проверку проходили те судьи, которые единолично или в составе коллегии принимали решения касательно событий в Украине в период с начала Евромайдана (21 ноября 2013 года) по день вступления в силу Закона, а именно:

- решения об ограничении прав граждан на проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций;
- решения об избрании меры пресечения в виде содержания под стражей, оставление их без изменений, продление срока содержания под стражей, обвинительных приговоров решений судов апелляционной и кассационной инстанций о пересмотре обвинительных приговоров, следствием которого было их отмены, в отношении лиц, которые признаны политическими заключенными, за действия, связанные с их политической и общественной деятельностью;
- решения об избрании меры пресечения в виде содержания под стражей, оставление их без изменений, продление срока содержания под стражей, обвинительных приговоров в отношении лиц, которые были участниками массовых акций протеста;
- решения о наложении административных взысканий на лиц, которые были участниками массовых акций протеста в виде лишения права управления транспортными средствами за невыполнение водителями требований работника милиции об остановке транспортного средства и об оставлении указанных решений без изменений судом апелляционной инстанции;
- решения о наложении административных взысканий на лиц, которые были участниками массовых акций протеста за злостное неповиновение законному распоряжению или требованию работника милиции, члена общественного формирования по охране общественного порядка и государственной границы, военнослужащего и об оставлении указанных решений без изменений судом апелляционной инстанции;
- решения о наложении административных взысканий на лиц, которые были участниками массовых акций протеста за нарушение порядка организации и

²⁸ https://kodeksy.com.ua/ka/o_vosstanovlenii_doveriya_k_sudebnoj_vlasti_v_ukraine/statja-3.htm

проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций и об оставлении указанных решений без изменений;

- решения о наложении административных взысканий на лиц, которые были участниками массовых акций протеста за создание условий для организации и проведения с нарушением установленного порядка собраний, митингов, уличных шествий или демонстраций и об оставлении указанных решений без изменений судом апелляционной инстанции;
- решения по делам, связанным с проведением выборов в Верховную Раду Украины седьмого созыва;
- проверка проводится также в отношении судей, единолично или в коллегии судей рассматривали дело или приняли решение с допущением нарушений Конвенции о защите прав человека и основных свобод, констатированных в решении Европейского суда по правам человека.

В рамках закона предусмотрено создание Временной специальной комиссии (ВСК) в составе 15 человек. *Верховный суд Украины* назначает пять членов комиссии из числа судей в отставке, которые за последние пять лет пребывания в должности судьи не занимали административных должностей в суде. *Правительственный уполномоченный по вопросам антикоррупционной политики* и *Верховный Совет Украины* назначают также по пять членов – представителей общественности, которые являются гражданами Украины и имеют высшее юридическое образование.

В задачи данной комиссии входит просмотр приговоров, вынесенных в отношении протестующих, на предмет возможных нарушений судебной присяги, а также незаконное применение материальных и процессуальных норм с целью нанесения действительного и умышленного ущерба подсудимому. Выводы ВСК о наличии или отсутствии дисциплинарных нарушений/нарушений присяги/криминальной ответственности с материалами проверки направляются в Высший совет юстиции (ВСЮ), который, на основе этих материалов, должен в течение 3 месяцев принять решение об увольнении судьи в связи с нарушением присяги или дисциплинарном взыскании.

С момента вступления закона в силу прекращаются полномочия прежних членов ВСЮ (кроме тех, кто находится в этом органе по должности) и Высшей квалификационной комиссии судей (ВККС). Также освобождаются от должностей председатели высших специализированных судов, их заместители, председатели апелляционных судов, их заместители, председатели местных судов и их заместители, секретари судебных палат высших специализированных судов, их заместители и секретари судебных палат апелляционных судов.

Реализация закона долго находилась на первоначальном этапе, так как ВСЮ продолжительное время не был сформирован в необходимом составе. “Очень долго

организовывался и проводился Съезд судей Украины, Генеральный прокурор Украины не спешил принимать присягу члена ВСЮ, в судах оспаривались решения о назначении членов ВСЮ”.²⁹ Помимо этого многие положения закона противоречили действующей конституции, что также тормозило процесс проверки судей. В процессе работы выяснилось, что ВСК и ВСЮ по-разному трактуют нормы этого закона и абсолютно по-разному смотрят на процедуру окончания работы комиссии.

Одним из аргументов ВСК было то, что ВСЮ не уполномочен рассматривать по существу дела судей первой и апелляционной инстанций, даже если ВСК передаст ему все материалы на них. Рассмотрением дел таких судей и внесением представлений на их увольнение может заниматься только Высшая квалификационная комиссия судей, следовательно, все материалы для проведения проверок могут быть переданы квалификационной комиссии, где такие проверки будут прекращены по причине истечения срока давности (1 год)³⁰.

17 ноября 2014 года Верховный суд обратился к Конституционному Суду Украины с предложением о пересмотре закона «Об очищении власти» на предмет нарушений независимости судей и конституционного права граждан, на равный доступ к должностям в государственной администрации. В январе 2015 года в Конституционный суд обратились парламентарии, значительную часть которых составляли члены бывшей Партии Регионов. На момент осени 2022 года Конституционный суд так и не принял решение касательно соответствия люстрационных законов Конституции Украины.³¹

В апреле 2014 года юристы-волонтеры разработали проект Закона «О люстрации в Украине», который касался не только судей, но и большинства чиновников времен Януковича. К этому времени уже активно функционировала страница люстрационного комитета на facebook, был создан сайт и налажен прием люстрационных жалоб от граждан. В мае 2014 году на основе проекта Закона «О люстрации на Украине» был разработан новый законопроект – «Об очищении власти», который вступил в силу 16 октября 2014 года.

Закон основывается на четырех базовых составляющих:

1. Запрет на выполнение функций государственного управления на срок от 5 до 10 лет для чиновников, занимающих ключевые должности в органах государственного управления центральном, региональном и локальном уровнях, которые занимали данные должности на протяжении как минимум года в период

²⁹ <https://pravo.ua/articles/vsju-propalo/>

³⁰ <https://sud.ua/ru/news/sud-info/86038-est-li-konflikt-mezhdy-visshim-sovetom-yustitsii-i-vsk-po-proverke-sydej>

³¹ <https://sud.ua/ru/news/publication/250384-ksu-virishiv-povernutisya-do-rozglyadu-konstitutsijnosti-lyustratsiyi>

режима Виктора Януковича, а в период, известный как Революция достоинства (Майдан; Евромайдан), не покинули свои должности по собственному желанию (не подали в отставку).

2. Имущественная люстрация, задачей которой является проверка соответствия находящегося в собственности чиновников имущества задекларированным доходам.
3. Проверка, являлось ли лицо, подпадающее под процедуру люстрации, агентом КГБ, сотрудником органов безопасности Украинской Советской Социалистической Республики, членом руководящих органов коммунистической партии УССР, начиная от руководителей районной партийной ячейки, или членом комсомола.
4. Проверка судейского корпуса на предмет вынесения им обвинительных приговоров в отношении участников массовых акций протеста во время Революции достоинства.

Главный **критерий** люстрации для чиновников – это занятие одной из ряда должностей, не менее одного года в период с 25 февраля 2010 по 22 февраля 2014 ³²(от Президента до руководителей/заместителей органов прокуратуры, в том числе в АР Крым), и период с 21 ноября 2013 по 22 февраля 2014 для другого ряда должностей (судьи, представители органов местного самоуправления, сотрудники органов внутренних дел, которые сотрудничали со спецслужбами других стран).

Критерий люстрации для судей – это обвинительные приговоры в отношении граждан, к которым была применена полная индивидуальная амнистия по Закону Украины «О внесении изменений в Закон Украины «О применении амнистии в Украине «относительно полной реабилитации политических заключенных» от 27 февраля 2014. Это же и касалось сотрудников органов внутренних дел, прокуратуры и других правоохранительных органов, которые своими решениями, действиями или бездейтельностью осуществляли мероприятия (и/или способствующих их осуществлению), направленные на уголовное преследование и привлечение к уголовной ответственности лиц, амнистированных вышеуказанным законом. Также люстрации подвергались лица, проверка в отношении которых установила недостоверность сведений о наличии имущества, указанных в представленных ими декларациях.

Орган, который был уполномочен проводить проверку – Министерство юстиции. Для общественного контроля министерство образовало совещательный общественный орган по люстрации, в состав которого входили представители средств массовой информации и представители общественности.

³² https://kodeksy.com.ua/ka/ob_ochistke_vlasti/statja-3.htm

Сама проверка лиц, подлежащих люстрации, возлагалась на руководителей органов, в которых эти лица работали, и далее по иерархии, начиная от госаппарата и заканчивая работниками районных администраций. Судей проверял председатель суда, в котором работал судья. Организация проведения проверки членов Высшего совета правосудия, Высшей квалификационной комиссии судей Украины, Центральной избирательной комиссии, Национального совета Украины по вопросам телевидения и радиовещания возлагается на руководителя органа, в котором работает. Фактически начальная проверка ложилась на отдел кадров учреждения, в котором работают лица, подлежащие процедуре люстрации. Он отправлял запрос в Государственную финансовую инспекцию о подтверждении соответствия или несоответствия имущества задекларированный доходам и в СБУ о проверке материалов дела с точки зрения критериев, указанных в законе. Далее руководитель получал обратную связь и принимал решения о сохранении конкретного лица в должности или увольнении. Такую же проверку проходили люди, претендующие на ту или иную должность. Затем результаты проверки передавались в Министерство юстиции, который вносил эти данные в единый государственный реестр данные лица, подлежащего или прошедшего процедуру люстрации. На момент 2020 года в реестре числилось 893 человека, однако осенью 2022 года сайт с реестром был недоступен.

Люстрация в Украине проходила сложно и с ошибками. Несовершенство закона стало результатом выигранного в ЕСПЧ дела (“Полях и другие против Украины”)³³. ЕСПЧ подчеркнул, что применение люстрационных мер к заявителям не предусматривало какой-либо индивидуальной оценки их поведения, применялась к очень широкому кругу лиц. Фактически никогда не утверждалось, что заявители сами совершали какие-либо конкретные действия, подрывающие демократическое управление, верховенство закона, национальную безопасность, оборону или права человека. Они были уволены в силу закона только за то, что занимали определенные посты на государственной службе в то время, когда Янукович был президентом Украины.

Факт того, что главная проверка легла на плечи самих учреждений, способствовал саботажу или подделке положительного решения о проверке.³⁴

Люстрации также не подлежали парламентарии, из-за чего многие политики, связанные с коррупционными историями времен Януковича, избежали справедливого наказания.

³³https://sud.ua/ru/news/publication/152679-cto-skazal-evropeyskiy-sud-v-dele-o-lyustratsii-perevod-resheniya?fbclid=IwAR2Z6NyWz4Nu3nyYLENO419NrA9tiTEz_nMapa5wc763PY_HET5c7xTN6M.

³⁴<https://www.facebook.com/luscomitet/photos/a.652469498169306.1073741827.651831564899766/913061948776725/?type=1&theater>.

Люстрация судейского корпуса регулировалась двумя Законами Украины, соответственно проверка корпуса проходила как ВСЮ (согласно закону “Об очищении власти”), так и ВСК (согласно закону “О восстановлении доверия...”). Такая дуальность предполагала двойную ответственность за один и тот же кейс.

В общем и целом, наиболее широко оценку и рекомендации процедуре люстрации в Украине дала Венецианская комиссия в декабре 2014, предвосхитив трудности, с которыми столкнется система, если люстрационные законы не будут доработаны:

- Комиссия полагает, что применять люстрационные меры к периоду коммунистического прошлого недостаточно обосновано. В законе нет убедительных причин, оправдывающих конкретную угрозу демократии, которую бывшие коммунисты транслируют в наши дни. Однако, если имеют место быть серьезные нарушения прав человека, совершенные человеком, к которому предполагается применить люстрационный закон, необходимо использовать другие инструменты, такие как индивидуальное уголовное преследование;
- Вина должна быть доказана, а не предположена только на основе принадлежности к определенной категории государственных служащих. Все гарантии справедливого правосудия должны соблюдаться;
- Люстрация судей в Украине должна проводиться на основе отдельного закона – о восстановлении доверия к юстиции, а не закона о люстрации;
- Люстрации предполагается быть определенной по срокам проведения и исполнения, однако в текущем законе нет потенциалов к необходимому завершению всех люстрационных процедур;
- Список должностей, подлежащих люстрации, должен быть ограничен, так как у комиссии есть сомнения относительно обоснованности презумпции опасности для некоторых из этих позиций;
- Некоторые из положений в законе неясны и расплывчаты. Например, какие критерии учитывать при определении того, «способствовал ли кто-либо узурпации власти Виктором Януковичем»? Ввиду широкого охвата люстрации и ее децентрализованное внедрение, неточные формулировки могут привести к неоднородному применению Закона, а также может способствовать его неправомерному использованию в личных или политических целях. Эти положения следует пересмотреть.
- Люстрация должна быть основана на принципе индивидуальной (не коллективной) ответственности, тогда как описанные люстрационные

процедуры указывают скорее на автоматический характер, нежели индивидуальный подход к конкретному человеку и его роли в нарушении прав человека;

- Статья 5 Закона о люстрации определяет министра юстиции как «агентство уполномоченное на обеспечение проверки, предусмотренной настоящим Законом». Нет независимого органа наблюдения за процессом. Министерство юстиции должно создать «консультативный общественный совет по люстрации, в состав которого входят представители средств массовой информации и общественность в целях обеспечения гражданского контроля за чисткой правительства». Однако, закон фактически не указывает, как этот Совет должен работать и в чем заключаются его компетенции. Кроме того, представляется, что назначение членов Совета остается в руках министра юстиции, а не парламента. Это подрывает независимость этого органа. Совещательный характер Совета делает его довольно слабым учреждением. Эти положения следует тщательно пересмотреть.
- Сведения о лицах, подлежащих люстрационным мерам, должны публиковаться только после окончательного решения суда.³⁵

Несмотря на то, что процесс люстрации в Украине до сих пор не завершен, можно обозначить положительные результаты этой работы. Преимущественно это касается реформы судебной системы. Так как успешная судебная реформа играет решающую роль для более широкого спектра реформ в стране, потому как недостатки или противоречивые результаты любой другой реформы могут быть поданы на апелляцию и пересмотрены в зале суда. Так, благодаря закону “О восстановлении доверия...”, в судебной системе Украины произошли важные изменения:

- Проведена полная перестановка состава квалификационных и дисциплинарных органов, а именно Высшей квалификационной комиссии и Высшего совета юстиции;
- Судьи получили право выбирать председателей судов, что имеет решающее значение для обеспечения независимости судебной системы;
- Можно осуществлять видеосъемку судебных слушаний без необходимости разрешения председательствующего судьи.³⁶

³⁵ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)044-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)044-e)

³⁶ <https://voxukraine.org/ru/pursuit-of-judicial-reform-in-ukraine-ru/>

Выводы. Что можно взять Беларуси из опыта стран, прошедших люстрацию судей

Проанализировав опыт других стран, можно выделить основные положения, применение которых желательно в будущем в Беларуси:

- реабилитация всех незаконно осужденных;
- люстрация необходима для страны в поставторитарный период и необходимость ее проведения должна быть официально задекларирована;
- желательно не затягивать с проведением люстрации на долгие годы;
- люстрация судейского корпуса должна предшествовать люстрации остальных представителей власти и государственных служащих;
- для осуществления люстрации необходимо создать специальный независимый орган;
- при выработке критериев люстрации и применения их на практике к процессу отстранения лица от государственных должностей необходимо подходить индивидуально, максимально конкретизировав сами критерии;
- предпочтительнее использование процедуры переустройства судебной системы, предполагающей роспуск имеющихся судов и новые назначения на должности судей;
- необходимо открыть архивы КГБ, других органов и создать орган по их изучению, анализу и опубликованию исследований, документов.

Критерии проведения люстрации судейского корпуса в Республике Беларусь

В данной концепции авторы не ставили своей целью выработку законопроекта или единственно-приемлемых критериев будущей люстрации в Беларуси. В данном проекте мы акцентируем внимание на необходимости люстрации судейского корпуса и на том, чем следует руководствоваться при ее проведении.

В авторитарный период Беларуси зависимый от А.Лукашенко судейский состав под видом отправления правосудия преследовал оппонентов власти, людей, отстаивающих право на демократические выборы, свободу слова, на право использования белорусского языка, иное несогласие с действующей властью.

Люстрации должна предшествовать реабилитация всех незаконно осужденных лиц, на государственном уровне этот процесс должен сопровождаться помимо восстановления в правах всех незаконно осужденных также справедливой компенсацией пострадавшим или их родным.

С целью контроля над гражданским обществом, выявлению лиц, организаций неloyальных власти в стране имеет место повсеместное проникновение сотрудников КГБ во все государственные структуры и сферы деятельности. Подобное явление осталось еще с советских времен и усиливалось по мере роста периода нахождения у власти Александра Лукашенко. Сотрудники КГБ как после выборов 2010 года³⁷, так и после выборов 2020 года³⁸ активно принимали участие в преследовании мирных граждан, объединений, организаций по политическим мотивам.

При выработке **критериев люстрации** в Республике Беларусь необходимо учитывать следующие факторы:

- участие судьи в политическом преследовании людей путем привлечения к административной ответственности (ст.ст. 17.1, 17.11, 18.14, 23.4, 23.34 КоАП в старой редакции, 24.3, 24.23, 19.1, 19.11 КоАП в новой редакции)³⁹, уголовной ответственности за выражение мнения, за мирные собрания, за забастовку (ст.ст. 130, 235, 243, 285, 293, 339, 341, 342, 357, 361, 361-1, 363, 364, 367, 368, 369, 370,

³⁷ Международная Федерация за права человека. «Беларусь. Ограничение политических и гражданских прав граждан после президентских выборов 2010», июнь 2011 год, https://www.fidh.org/IMG/pdf/rapport_Belarus_RUS_web.pdf

³⁸ Доклад Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека в Беларуси Анаис Марэн, 20 июля 2022 года, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/432/97/PDF/N2243297.pdf?OpenElement>

³⁹ Перечень не исчерпывающий.

430 УК)⁴⁰, а также по иным надуманным основаниям, будучи судьей первой, апелляционной или надзорной инстанций;

- участие судьи при рассмотрении жалоб на постановления об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, на постановления о продлении срока содержания под стражей в отношении лица, признанного политзаключенным или в отношении лица по политически мотивированному делу;
- факты вынесения судьей решений по прекращению деятельности НКО, НГО, по жалобам на действия избирательных комиссий, по жалобам на действия или бездействия государственных органов и должностных лиц, связанных с избиениями, пытками, увольнениями по политическим мотивам;
- факты привлечения юридических лиц к административной ответственности (в частности за вывешивание флагов, бело-красно-белой символики, иные действия);
- вынесение судьей решений по иным делам, политический или произвольный мотив которых установила люстрационная комиссия после изучения материалов представленных пострадавшим (лишение политических оппонентов пенсий, отказ в признании умершим 20 лет назад пропавшего человека и т.д.);
- факты работы в КГБ, ГУБОПИК, МВД, прокуратуры, Следственном комитете и участие в политическом преследовании людей, факты сотрудничества с КГБ.

Предлагаем следующие стадии проведения люстрации судейского корпуса в Беларуси:

Этап 1. Перед принятием закона необходимо **изучить общественное мнение**, предоставив возможность для публичного обсуждения необходимости люстрации и выработки критериев люстрации.

Этап 2. Полагаем, что в Беларуси **предпочтительнее пересоздание, переучреждение судов**, чтобы максимально отойти от старой системы, от старого кадрового состава и сформировавшихся связей. В свете изученных рекомендаций УВКПЧ и опыта других стран в Беларуси желательно использовать принцип нового назначения, который применяется при переучреждении судов.

Этап 3. Необходимо **создание люстрационной комиссии**, которая будет анализировать люстрационные декларации, изучать архивы, данные открытых источников, свидетельства лиц, которых преследовали по политическим мотивам, при

⁴⁰ Перечень не исчерпывающий.

наличии данных информировать правоохранительные органы о выявленных противоправных действий проверяемых лиц.

Этап 4. Люстрация судей должна проводиться **на основании законов** с понятной, четкой формулировкой, **с уважением к правам и свободам человека**, с правом на апелляцию и в ограниченных законом временных рамках.

Этап 5. При проведении люстрации мы не только **учитываем негативные последствия периода нахождения у власти А.Лукашенко** (авторитарного периода), но и **негативные последствия советского периода**. Полагаем, что именно отсутствие в период времени после распада СССР и до прихода к власти А.Лукашенко осознания, озвучивания, обнародования и осуждения преступлений советской власти привело к укреплению на протяжении долгого периода власти авторитарного правления. Реальных ограничений в праве на занятие должности судьи у лиц, связанных с советским периодом, в силу длительности прошедшего времени и пенсионного возраста самих лиц скорее всего не будет. Но оставление без внимания, без изучения, без проговаривания, без обнародования всех трагедий, репрессий, преступлений в советский период Беларуси, без покаяния власти за содеянные преступления против собственного народа может привести к новому недемократическому периоду.

Этап 6. Необходимо **создание Института памяти**, который будет иметь доступ ко всем архивам, включая архив КГБ, МВД, судов, прокурорских органов, следственных органов, и который сможет изучать, анализировать, обнародовать информацию о действиях власти за прошлый период, о преследовании инакомыслящих. При содействии Института любое лицо вправе получить доступ к своему личному делу в государственных органах или личному делу умершего родственника.

Этап 7. При проведении люстрации по возможности привлечь к наблюдению за процессом, ходом, разработкой законопроекта, воплощением в жизнь самой процедуры, созданием и формированием люстрационной комиссии, Института памяти международных наблюдателей.

Процедура. Полагаем, что поскольку суды будут переучреждены, то при приеме на работу соискатель на должность судьи должен письменно подтвердить (заполнить люстрационную декларацию), что он не являлся сотрудником органов государственной безопасности, не сотрудничал с органами государственной безопасности, не выносил политически-мотивированных решений, приговоров, постановлений. После чего люстрационная комиссия имеет право инициировать проверку соискателя. В случае выявления факта лжи или сокрытия информации о своей предыдущей подобной деятельности соискателю отказывают в назначении/избрании на должность, а назначенный/избранный подлежит снятию с должности судьи с запретом на занятие должности судьи сроком на 10 лет. Лицо, письменно подтвердившее факты сотрудничества или вынесения/участие в вынесении политически-мотивированных

решений, не может быть соискателем на должность судьи в течение 10 лет. Также полагаем необходимым проводить проверку соответствия находящегося в собственности имущества задекларированным доходам. Проверку возложить на налоговые органы.