УКРАЇНСЬКА ПРАВДА

КЕТРІН СІККІНК
професорка Гарвардської школи урядування імені Кеннеді

Добровільні колаборанти Росії

П'ЯТНИЦЯ, 04 СЕРПНЯ 2023, 18:00

*Матеріал підготовлено командою перехідного правосуддя з Гарвардського та Торонтського університетів за участі **Джеффа Денсі, Кетрін Сіккінк, Михайла Солдатенка** та **Патріка Вінка**.*

Перекладено та передруковано з дозволу видання FOREIGN AFFAIRS (8 червня 2023 року). Авторське право (2023) Council on Foreign Relations, Inc.

Оскільки українські Збройні сили націлені на великий контрнаступ та витіснення Росії з тимчасово окупованих територій, питання як бути з колаборантами знову опинилося в центрі уваги.

Якщо Україні вдасться, як це було восени 2022 року, успішно повернути значну частину своєї території, то потрібно буде вирішувати, що робити з людьми зі звільнених територій, які співпрацювали або допомагали окупаційній російській владі та збройним силам здійснювати репресії місцевого населення та розповсюджувати пропаганду.

РЕКЛАМА:

Ще з 2014 року, від початку незаконного збройного вторгнення в Україну, Росія активно покладається на колаборантів для встановлення контролю над територіями, отримання інформації про військові цілі, придушення спротиву та розповсюдження російської пропаганди на окупованих територіях, а також для підриву українській демократії зсередини, наприклад, шляхом проникнення в українські державні інституції для підтримки російської агресивної політики.

Українська влада буде відчувати сильний тиск для встановлення суворого покарання всім, хто підозрюється у допомозі російській стороні, незалежно від природи такої співпраці. Після більше ніж 15 місяців жорстоких бойових дій, в яких українське цивільне населення та цивільна інфраструктура часто ставали цілями російських атак, українське суспільство підтримує жорстку відповідь помічникам ворога. Водночас, на окупованих Росією територіях, деякі місцеві жителі хоча і співпрацювали з російськими окупантами в різних формах, але не всі з них активно прагнули допомагати Росії чи шкодити Україні.

Поряд з умисними колаборантами є симпатики Росії або пасивні спостерігачі, які хоча й не беруть безпосередньої участі у війні, але підтримують російське вторгнення своєю ідеологічною орієнтацією або байдужістю до подій. В міру того як Україна звільнятиме більше своїх територій, перед українською владою все гостріше поставатиме надважливе завдання: як розрізнити ці різні рівні співпраці з російською стороною та визначити, як поводитися з конкретними особами, так щоб це найкращим чином слугувало інтересам України та її демократичним засадам.

Одним із способів розв'язання проблеми колаборантів є **люстрація** – це інструмент перехідного правосуддя, ціллю якого є ідентифікувати осіб, які становлять значну небезпеку демократії, та, найчастіше, заборонити таким особам обіймати посади в органах влади. Цей інструмент знайомий багатьом державам, чиї народи вибороли свободу від авторитарних режимів, включаючи країни Центральної та Східної Європи, які боролися зі своєю посткомуністичною спадщиною.

Україна запровадила свою першу люстрацію в 2014 році, після Революції гідності. Тоді, на законодавчому рівні було заборонено обіймати державні посади низці категорій осіб, серед іншого, які обіймали посади в часи корумпованої та проросійської адміністрації Віктора Януковича.

Майже завжди перед розробниками люстраційних політик постає виклик балансування між бажанням провести чітку лінію навколо дій, небезпечних для демократії, та необхідністю дотримання належної правової процедури, а також уникнути зайвого та несправедливого виключення з політичного життя країни значної частини населення.

> За найгіршим сценарієм, погано проведена люстрація може підірвати демократію в країні та призвести до нової нестабільності, або навіть закласти підґрунтя до наступних конфліктів.

Для України ставки високі. В розпал війни та одразу після неї, українській владі варто холоднокровно розрізняти небезпечних колаборантів – осіб, які становлять або становили реальну загрозу для держави, – більшу групу можливих прихильників Росії, та людей, які не мали іншого виходу, крім співіснування або навіть в якийсь спосіб співпраці з агресором, включно з тими, хто був змушений виконувати такі дії під примусом. При цьому Україні варто враховувати помилки минулих люстраційних політик і намагатися їх уникнути.

Читайте також: Зрадники Феміди: хто з українських суддів перейшов на бік ворога

Кримінальна відповідальність та люстрація

На практиці, як це було в Німеччині, Боснії та Іраку, люстрація зазвичай була спрямована на виявлення осіб, які порушували права людини або займалися іншою компрометуючою діяльністю за попереднього ворожого режиму або нещодавньої ворожої окупації.

Через їхні минулі вчинки та зв'язки, такі особи надалі можуть становити значну загрозу демократії. Мета люстрації часто полягає в тому, щоб тимчасово заборонити цим людям обіймати посади в органах влади, й таким чином захистити демократичні процеси в країні. Розробка та впровадження такої політики, однак, не така проста справа, як може здатися на перший погляд. Історія чітко показує, що такий процес вимагає стриманості, зокрема, встановлення правових запобіжників для мінімізації потенційних ризиків та непередбачуваних наслідків. Враховуючи спрямованість суспільних настроїв та жорстокість війни, це буде особливо важливим для України.

Зі зрозумілих причин, українці вкрай негативно ставляться до підозрюваних у скоєнні воєнних злочинів та в колабораціонізмі та мають глибоке бажання суворо покарати таких осіб. Наприклад, згідно з опитуванням громадської думки, проведеним наприкінці минулого року, **39% опитаних українців заявили, що самосуд над російськими воєнними злочинцями є виправданим.** Переважна більшість, 57% респондентів, вважають, що не можна амністувати журналістів, які співпрацювали з Росією, і ще більша частка респондентів, 78%, теж саме відповіли стосовно представників місцевої влади та правоохоронних органів, які співпрацювали з Росією.

До цього часу підозрюваними в колабораціонізмі в основному займаються українські правоохоронні органи та суди.

Одразу після початку повномасштабного вторгнення, в березні 2022 року, Україна внесла зміни до свого кримінального законодавства для попередження та встановлення покарання за вчинення широкого спектру колаборaційної діяльності.

Особа, яка визнана винною в колабораціонізмі, може бути позбавлена волі від трьох до 15 років, залежно від виду та суворості скоєного колаборaційного діяння, або – якщо воно призвело до загибелі людей або інших тяжких наслідків – можливе й довічне ув'язнення.

Особа, засуджена за злочин колабораціонізму, також може бути покарана у вигляді штрафу, конфіскації майна та заборони обіймати певні посади, зокремав органах державної влади та місцевого самоврядування протягом 10-15 років.

Проте система українського кримінального правосуддя може бути не в силі самотужки розв'язати питання колабораціонізму належним чином. Українські правоохоронні органи вже й так перевантажені розслідуваннями воєнних злочинів та іншими злочинами, пов'язаними з війною. Серед інших проблем, вони можуть мати недостатньо ресурсів та доказової бази, необхідних для притягнення до кримінальної відповідальності всіх осіб за вчинення всіх видів колаборaційних діянь, що становлять загрозу для демократії.

За оцінками представників української влади, згідно з чинним українським законодавством, понад 200 тисяч осіб лише в Криму можуть підозрюватися у скоєнні злочинів колабораціонізму. Ця цифра дає певне уявлення про масштаб проблеми, з якою стикається Україна на територіях, що тимчасово перебувають під російським контролем, особливо на тих, які Росія незаконно окупувала ще в 2014 році.

Система кримінального правосуддя не може належним чином впоратися з розслідуванням такої великої кількості кримінальних правопорушень.

Процес адміністративної люстрації під наглядом незалежного люстраційного органу міг би стати ефективним доповненням до кримінальних процесів над небезпечними колаборантами.

Також це може додати гнучкості процесу, оскільки адміністративній люстрації можуть підлягати також менш суворі форми колабораціонізму та вона можете проводитися за нижчим стандартом доведення ніж стандарт "поза розумним сумнівом", дотримання якого вимагається для визнання особи винуватою у вчиненні злочину.

Читайте також: Чому важливо не допустити колаборантів до політичної системи?

Полювання на відьом та ризики помсти

Найскладнішим аспектом розробки ефективної люстраційної політики є чітке визначення компрометуючої або небезпечної поведінки.

З одного боку, політика, яка спрямована на занадто широку групу потенційних колаборантів або має досить розмиті критерії, може перетворитися на масштабне "полювання на відьом". Така "чистка" влади, яка може бути спрямована на цілу соціальну групу або цілі політичні партії, може створити більше проблем, ніж вирішити. Тим не менш, коли держава прагне запобігти потенційному колабораціонізму, і коли громадська думка рішуче підтримує суворе покарання, то представники влади можуть піддаватися спокусі переслідувати максималістський підхід.

З іншого боку, держави, які не запроваджують ефективну відповідь на колабораційну діяльність, можуть заохотити самосуд, або сприяти підриву довіри громадськості до державних інституцій.

> Для українців також великим ризиком є те, що проросійськи налаштовані особи на важливих посадах можуть піддати загрозі демократичну стабільність в Україні в майбутньому.

Додатковою складністю є особливий стрес та труднощі, з яким українське населення зіткнулося на тимчасово окупованих територіях. Під суворим російським контролем, деякі люди змушені були робити важкий моральний вибір.

Надмірно широка політика люстрації може призвести до того, що люди, громади яких були окуповані і яким потрібно було займатися певною діяльністю, заради безпеки себе та своїх рідних, перебуваючи під неймовірною загрозою небезпеки, в результаті опиняться під "ударом" такої політики – наприклад, за таку діяльність як забезпечення роботи підприємств або навчання дітей в школі за російською навчальною програмою.

Багатьох людей у таких ситуаціях могли примушувати до вчинення певних дій, тоді як інші продовжували задовольняти потреби населення, наприклад, надавати медичні та комунальні послуги, поки росіяни контролювали відповідну територію. Тож у багатьох таких справах **існує тонка межа між тими, хто добровільно підтримував незаконну політику та пропаганду агресора, і тими, хто не мав реального вибору, окрім як так чи інакше пристосуватися до окупаційної влади**. Ще більше ускладнює ситуацію те, що ті особи, які добровільно підтримували незаконну окупаційну політику, можуть неправдиво заявити про те, що їх до цього примусили.

В історії України є приклади того, якою руйнівною та жорсткою може бути антиколабораційна політика. Наприклад, свавільна люстраційна політика радянської влади, запроваджена проти нацистських колаборантів, зокрема в Україні, не враховувала сірої моральної зони, яку створювала німецька окупація. Одним із відомих результатів цього була масова депортація,

запроваджена радянською владою в 1944 році, під час якої понад 200 тисяч кримських татар і представників інших етнічних меншин, включаючи жінок та дітей, були депортовані з Криму до Центральної Азії під приводом так званої "колективної співпраці" з нацистською владою. Під час депортації загинула велика кількість людей.

Читайте також: Чому кримські татари є одним з фундаторів української державності

Сумнозвісним відносно нещодавнім прикладом надмірно широкої люстрації стала політика дебаасифікації, яку проводила влада США в Іраку після вторгнення 2003 року. Ця політика передбачала усунення з посад у державному секторі всіх тих, хто займав перші чотири щаблі в колишній партії Іракського диктатора Саддама Хусейна "Баас", та всіх, хто займав найвищі три щаблі посад у кожному з урядових міністерств. Внаслідок цього близько 85 тисяч працівників були звільнені та позбавлені можливості обіймати посади в органах влади.

Тисячі викладачів, які за часів режиму Саддама Хусейна були змушені вступити до партії "Баас", щоб зберегти роботу, також були усунені зі свої посад. Кваліфіковані керівники та інші фахівці були змушені працювати підпільно, в результаті чого іракська економіка зазнала руйнівних наслідків. У деяких випадках ті, хто втратив роботу, за повідомленнями, приєднувалися до Аль-Каїди в Іраку, а згодом до Ісламської держави (також відомої як ІДІЛ), допомагаючи терористичному угрупованню завоювати значну частину Сирії та Іраку.

Хоча між ситуацією в Україні та Іраку є багато суттєвих відмінностей, з досвіду політики дебаасифікації в Іраку можна винести важливі уроки. Одним з головних недоліків було те, що іракська політика була спрямована на колективну відповідальність членів партії "Баас", а не брала до уваги індивідуальну поведінку впливових посадовців, яких можна було б

оцінювати в індивідуальному порядку, або принаймні за більш вузькими критеріями, згідно з якими особа мала б бути суттєво пов'язана з компрометуючою діяльністю. Не маючи такої точності, політика з колективним підходом була спрямована на деяких людей, які не становили жодної загрози для нової влади, і водночас не зачепила інших справді небезпечних осіб, які офіційно (на папері) не були пов'язані з партією Саддама Хусейна. Більше того, процедури оскарження рішень щодо люстрації були нечіткими, непослідовними та непрозорими.

Катастрофічний результат дебаасифікації в Іраку також наочно показує, як люстрація може бути використана неналежним чином на користь окремих політичних сил. В Іраку можливість люстрації "бралася на озброєння" з політичною метою, наприклад, членами комісій з дебаасифікації, які шантажували політичних конкурентів за нібито їх баасистські симпатії. Ці приклади нагадують нам про необхідність розробки та впровадження збалансованої та неупередженої політики люстрації.

Демократія, яка здатна захистити себе

Україна нещодавно зіткнулася з деяким підводним камінням широкого підходу до люстрації. Після Революції гідності в 2014 році, Україна на законодавчому рівні заборонила обіймати посади в органах державної влади та місцевого самоврядування низці категорій посадовців, у тому числі тим, хто працював щонайменше один рік за часів президенства Януковича.

Під заборону також попали ті, хто залишився на своїх посадах під час подій Революції гідності, а також особи, які займали керівні посади в Комуністичній партії СРСР та комуністичних партіях його союзних республік або були працівниками чи агентами радянських спецслужб.

У своєму рішенні від 2019 року ("*Полях та інші проти України*") Європейський суд з прав людини виявив суттєві недоліки в цій політиці. Наприклад, Суд зазначив, що українська люстрація була спрямована на посадових осіб, які не подали у відставку протягом одного року після того,

як Віктор Янукович став президентом, без встановлення їхнього суттєвого стосунку до будь-якої недемократичної діяльності.

Суд також встановив порушення права люстрованих осіб на справедливий судовий розгляд, оскільки українські національні суди не розглядали скарги щодо люстрації у розумні строки.

Отже, Україні варто звернути увагу на практику Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) при розробці майбутньої люстраційної політики, щоб уникнути подібних правових проблем у майбутньому.

На думку ЄСПЛ, люстрація може відповідати вимогам конвенції як визнаний інструмент "демократії, здатної захистити себе", але за умови, що вона розроблена належним чином.

Відповідно до практики суду, держава може вимагати лояльності до демократичних принципів від своїх державних службовців і допускає втручання держави в їхні індивідуальні права з метою захисту демократії, але за умови дотримання певних вимог, визначених практикою суду.

Крім того, суд вважає, що держави мають широку свободу розсуду у виборі правових механізмів для захисту демократичного ладу від представників минулих авторитарних режимів. Ця свобода розсуду є ще більш актуальною в контексті повномасштабної війни, яка триває.

Однак суд зазначає, що люстрація, як спосіб захисту демократії, не означає повну свободу дій, і держави повинні дотримуватися низки вимог.

> По-перше, люстрація повинна проводитися відповідно до закону, який має бути достатньо чітким і ясним щодо критеріїв, які використовуються, і наслідків його застосування до люстрованих осіб.
>
> По-друге, люстрація повинна переслідувати чітко визначену мету, таку як захист прав і свобод, національна безпека або захист демократії. І що важливо, люстраційна політика "не може бути використана для покарання, відплати або помсти".

По-третє, люстраційні заходи мають бути пропорційними до визначеної легітимної мети. У зв'язку з цим, люстраційна політика має застосовуватися виключно до осіб, які переконливо пов’язані з компрометуючими формами співпраці, і мати розумне обґрунтування будь-яких критеріїв, що застосовуються для визначення кола таких осіб.

І останнє, але не менш важливе: держави повинні гарантувати належну правову процедуру, включаючи належний і своєчасний судовий розгляд оскарження люстраційних заходів.

Для України ця практика ЄСПЛ є важливим орієнтиром для забезпечення легітимності будь-якої майбутньої люстраційної політики, спрямованої на осіб, підозрюваних у колабораціонізмі з Росією.

Читайте також: Після контрнаступу: виклики деокупованих територій

Менше Багдаду, більше Праги

Навіть якщо люстрація визнана європейськими стандартами прав людини як належний засіб захисту демократичних інститутів, більш важливим питанням для України є те, чи може така політика насправді допомогти їй захистити і зміцнити власну демократію.

Хоча Ірак є повчальним прикладом, історія свідчить про те, що багато держав, які застосовували люстрацію, загалом досягли успіху в захисті своїх демократичних інститутів.

У рамках нашого проєкту "Transitional Justice Evaluation Tools" було проаналізовано 40 люстраційних політик за період з 1985 по 2020 рік (Східна Європа, Балкани та Центральна Азія). У дослідженні розглядалося

співвідношення між люстраційними політиками та покращенням стану ліберальної демократії в досліджуваних країнах. З цією метою воно спиралося на кількісні показники ліберальної демократії, розроблені проєктом "Varieties of Democracy".

Виявляється, що люстраційні політики пов’язані з покращенням ліберальної демократії в середньому на сім відсоткових пунктів. Те, що люстрація в цілому асоціюється з поступовим рухом до консолідації ліберальних інститутів, є аргументом на користь здатності цього механізму нейтралізувати загрози демократії.

Але дані також показують, що має значення, наскільки справедливою є люстраційна політика і наскільки широко вона застосовується.

Для вимірювання справедливості в дослідженні ми окремо визначали, чи спрямована політика люстрації на окремих осіб, а не на цілі політичні партії, і чи містить вона хоча б мінімальні положення про належну правову процедуру. Дослідження також показало, що чим більше інституцій підпадає під люстрацію, тим більший прогрес у розвитку ліберальної демократії з часом.

Наприклад, Закон про люстрацію 1991 року в Чехословаччині був обширним, оскільки охоплював великий спектр інституцій. Всі особи, які претендували на високі виборні або призначувані посади в органах влади повинні були мати довідку від Міністерства внутрішніх справ, яка б свідчила про відсутність їхньої співпраці з таємною поліцією або Комуністичною партією.

Однією з відмінностей між іракським і чеським підходами, було те, що останній також передбачав альтернативні опції для люстрованих осіб. Довідки про визначених колаборантів трималися в таємниці (хоча вони були опубліковані понад десять років по тому), ті, хто пройшов перевірку, мали право отримати матеріали справи і оскаржувати рішення щодо люстрації, а іноді люстровані особи могли бути переведені на інші державні посади, які становили менший ризик для країни. Коротше

кажучи, ті, кому було заборонено обіймати певні посади, могли уникнути повного виключення з публічного життя країни.

Останнє питання для порівняльного аналізу полягає в тому, чи продуктивно забороняти особам обіймати посади в органах влади лише на підставі їхньої минулої партійної приналежності.

У 40 досліджених випадках не було виявлено помітного зв'язку між майбутнім станом ліберальної демократії та перевіркою кандидатів на посади в органи влади лише на основі партійної приналежності.

Загальний висновок полягає в тому, що **заборона людям обіймати посади на основі справедливого і правомірного розгляду їхньої минулої індивідуальної поведінки може, за сприятливих обставин, мати позитивний вплив на демократію**. Але ефект буде менш позитивним, якщо людей виключають просто за причетність до певної партії, якщо не існує додаткових критеріїв, які дозволяють з певною мірою впевненості встановити, що ці особи становлять ризик для демократичних інститутів країни.

Використовуйте скальпель, а не мачéте

Вирішуючи проблему російських колаборантів та тих, кого підозрюють у колабораціонізмі, Україна стоїть перед складним вибором. Якщо вона досягне успіху у звільненні своїх територій, які тривалий час перебували під російською окупацією, таких як деякі частини Донецької та Луганської областей і, потенційно, АР Крим, то їй доведеться мати справу з десятками або навіть сотнями тисяч людей, які можуть підпадати під люстрацію. Але історичний досвід чітко показує, що незбалансована та колективна політика, яка не має належних критеріїв визначення небезпечних колаборантів або межує з "чистками", навряд чи матиме успіх і може призвести до зворотних наслідків, підриваючи ті самі демократичні інститути, які вона покликана зміцнити.

На щастя, досвід інших країн і практика Європейського суду з прав людини містять корисні вказівники на шляху до ефективної та правомірної

люстрації. Цей процес може бути використаний для виключення осіб з найрізноманітніших органів влади за умови наявності чітко визначених критеріїв для цього, а також належної правової процедури, включаючи можливість належного і своєчасного судового розгляду щодо люстраційних заходів. У зв'язку з цим для України буде вкрай важливо розробити критерії, які будуть спрямовані на осіб, що становлять загрозу демократичному порядку, і уникати переслідування людей, які просто залишилися на окупованих територіях або здійснили елементарні акти співпраці з ворогом, щоб врятувати себе і свої сім'ї.

Критерії щодо визначення кола осіб, які підлягають люстрації повинні охоплювати осіб, чия поведінка та зв’язки в минулому створюють обґрунтовані ризики того, що вони можуть продовжити або відновити просування російських агресивних інтересів на своїх відповідних посадах.

> Простіше кажучи, люстрація повинна проводитися за допомогою скальпеля, а не мачéте. Крім того, наслідки і публічність процесу люстрації повинні бути пропорційними рівню співпраці з окупаційним режимом.

Також **процес люстрації повинен бути максимально ізольований від потенційних політичних і корупційних інтересів, щоб уникнути можливості використання його як політичної "зброї"**. Один із способів зробити це – створити незалежний люстраційний орган. Визначення складу цього органу має вирішальне значення. Його членами мають бути неупереджені особи з гарною репутацією, яким буде довіряти суспільство. Крім того, люстрованим особам має бути надана можливість своєчасного і належного судового перегляду люстраційних заходів.

Наостанок, має бути точно визначено, за який період часу люстраційний орган шукатиме докази компрометуючої поведінки. Без визначених

часових рамок і чітких критеріїв люстрація може легко стати свавільною і вразливою до зловживань.

Потенційною загальною відправною точкою є незаконна анексія Криму Росією та вторгнення на схід України у 2014 році. Проте корисно також запровадити деякі винятки, наприклад, спрямовані на застосування люстрації до осіб, пов'язаних з російськими спецслужбами до 2014 року, і надання винятків особам (залежно від тяжкості їхньої попередньої поведінки), які переконливо змінили свою позицію після повномасштабного вторгнення Росії у 2022 році і допомогли Україні захистити свою незалежність.

Сам факт того, що Україна намагається вирішити ці складні питання, пов'язані з колишніми окупованими територіями, є значним тріумфом: на початку повномасштабного російського вторгнення мало хто з оглядачів міг передбачити, що Київ не лише вистоїть перед збройним натиском, але й зможе звільнити значну територію з-під російського контролю. Але це означає, що для України буде ще більш важливо відновити демократію на цих територіях – а за тим й усунути занепокоєння населення щодо колабораціонізму деяких людей, які там проживають. Адже від цього може залежати згуртованість українського суспільства, а також майбутня безпека країни.

Колонка – матеріал, який відображає виняткову точку зору автора. Текст колонки не претендує на об'єктивність та всебічність висвітлення теми, яка у ній піднімається. Редакція "Української правди" не відповідає за достовірність та тлумачення наведеної інформації і виконує виняткову роль носія. Точка зору редакції УП може не збігатися з точкою зору автора колонки.

ТЕМИ: ДЕРЖЗРАДА, ЛЮСТРАЦІЯ, КОЛАБОРАЦІЯ, ОКУПАЦІЯ, ВІЙНА

©2000-2023, Українська правда. Використання матеріалів сайту лише за умови посилання (для інтернет-видань - гіперпосилання) на "Українську правду" не нижче третього абзацу.