

РОЗДІЛ 2

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.1; 342.7

ЛЮСТРАЦІЯ ЯК ІНСТИТУТ ЗАХИСТУ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

LUSTRATION AS AN INSTITUTION FOR THE PROTECTION OF CONSTITUTIONAL RIGHTS AND FREEDOMS OF MAN AND CITIZEN

Букач В.В.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного та міжнародного права
Навчально-наукового гуманітарного інституту
Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

Шевченко А.О.,

аспірант кафедри загальноюридичних дисциплін
Київського університету туризму, економіки і права

У статті узагальнено та проаналізовано конституційні основи люстрації як інституту перехідного правосуддя і перехідної справедливості, що має на меті захистити демократичні надбання, права та свободи людини і громадянина в Україні. Важливим чинником для безперешкодної реалізації прав людини є прозора, ефективна і некорумпована влада. Причому багато посткомуністичних держав пройшли довгий шлях очищення влади від корупціонерів за допомогою люстрації. Повноцінна реалізація люстраційних заходів потребує значних ресурсів, зокрема організаційно-правових, матеріальних, ідеологічних, інформаційно-виховних, що дасть змогу оновити кадри органів публічної служби.

Ключові слова: Конституція України, люстрація, права і свободи людини і громадянина, корупція, законодавство.

В статье обобщены и проанализированы конституционные основы люстрации как института переходного правосудия и переходной справедливости, целью которых является защита демократических приобретений, прав и свобод человека и гражданина в Украине. Важным фактором для беспрепятственной реализации прав человека является прозрачная, эффективная и некоррупционная власть. Причем много посткоммунистических государств прошли долгий путь очищения власти от коррупционеров при помощи люстрации. Полноценная реализация люстрационных мероприятий требует значительных ресурсов, в частности организационно-правовых, материальных, идеологических, информационно-воспитательных, что даст возможность обновить кадры органов публичной службы.

Ключевые слова: Конституция Украины, люстрация, права и свободы человека и гражданина, коррупция, законодательство.

The article summarizes and analyzes the constitutional foundations of lustration as Institute of transitional justice and transitional justice, which aims to protect the democratic heritage, rights and freedoms of a person and citizen in Ukraine. An important factor for the smooth realization of human rights is a transparent, effective authorities, with many former postcommunist States have gone a long way to go cleaning power from the corrupt with lustration. Full implementation of lustration measures requires significant resources, including legal, financial, ideological, informational and educational that will allow you to update the footage of the bodies of the public service.

Key words: Constitution of Ukraine, lustration, human and civil rights and freedoms, corruption, legislation.

Постановка проблеми. Демократичні перетворення в Україні, що відбулися останнім часом, окреслили основні напрями реформування державної влади, яка мала би бути прозорою та позбавленою від корупції. Ефективним інститутом захисту громадян від зазначеного має бути люстрація чиновників, які бажають обіймати посади на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування. Наслідком консолідації та впливу народу на владу стало прийняття законів України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» від 8 квітня 2014 р. та «Про очищення влади» від 16 вересня 2014 р.

Стан опрацювання. Проблеми запобігання та протидії корупції знайшли своє відображення у напрацюваннях багатьох дослідників. Питанням люстрації цікавилися чимало вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема таких як: В. Дейниченко, І. Левенок, А. Присяжнюк, А. Руденко, О. Сахно, Е. Фіштейн, К. Хлабистова, С. Шевчук та ін. Але комплексного дослідження феномена люстрації та практичних рекомендацій щодо її застосування в Україні поки що немає. Тому автори статті вважають доцільним висвітлити головні чинники люстрації, спрямовані на конституційний захист прав і свобод людини і громадянина від корупції.

Метою статті є висвітлення проблем проведення люстрації в Україні на основі Конституції та законів України для належного захисту прав та свобод людини і громадя-

нина, інших демократичних інститутів і процедур в Україні, забезпечення ефективної і некорумпованої системи організації влади.

Виклад основного матеріалу. У сучасному світі ступінь захисту прав і свобод особи є важливим показником досягнутого суспільством і державою рівня цивілізованості. В Україні на тлі глибоких соціально-економічних, політичних, ідеологічних і культурних перетворень створення належних умов для реального здійснення кожним своїх суб'єктивних прав є актуальною теоретичною і практичною проблемою. Зрозуміло, що остання потребує відповідних науково-теоретичних досліджень, у центрі яких повинен бути комплекс взаємопов'язаних соціальних та юридичних чинників. Для втілення прав та свобод людини недостатньо їх лише проголосити. Тут повинні мати місце взаємопов'язані процеси. Ідеться, по-перше, про практичне зміцнення та розвиток прав людини, підвищення якості законодавства, і, по-друге, про формування правової культури, яка, зокрема, включає знання і розуміння прав та свобод людини, свідоме виконання вимог права, повагу до прав та свобод інших осіб і практичні навички щодо захисту своїх прав. Крім того, потрібно вдосконалювати діяльність державного апарату, громадських організацій та посадових і службових осіб, які повинні забезпечувати реалізацію прав і свобод людини.

У становленні будь-якого демократичного суспільства однією з найголовніших була і залишається проблема всебічного та гармонійного розвитку людини, захист її прав і свобод від будь-яких проявів. Важливим чинником для безперешкодної реалізації прав людини в державі є прозора, ефективна та некорумпована влада. Багато країн із комуністичним минулим для подолання негативних явищ пройшли довгий тернистий шлях очищення влади від корупціонерів за допомогою процедури люстрації.

Термін «люстрація» у своєму первинному значенні у греко-римській міфології означав ритуали очищення від моральної скверни. Відповідно до вірувань греків та римлян, окрім загальної ідеї щодо гріховності самої людської природи, нечистота або скверна, які вимагали проведення ритуалу очищення, могли виникати у багатьох випадках: скоєння злочину (вбивства), явлення божественного знаку тощо. Але ще за часів афінської демократії (V ст. до н. е.) люстрація почала застосовуватися в сучасному розумінні цього терміна, тобто для подолання важких негативних наслідків попередніх політичних режимів авторитарного спрямування. Сьогодні про люстрацію говорять переважно стосовно законодавчої практики, що характерна для постсоціалістичних держав Східної Європи з кінця 1980-х – 1990 рр. [1].

А. Мохник зазначає, що люстрація являє собою заборону для певних категорій громадян обіймати державні та інші важливі для суспільства посади. Визнання органом люстрації особи такою, що підпадає під люстрацію, тягне за собою заборону для цієї особи обіймати посади в органах влади та інших визначених законом інституціях строком на п'ять років. Процедура люстрації не підміняє правосуддя – той, хто вчинив злочин, обов'язково має постати перед судом. Люстровану ж особу не ув'язнюють, а лише тимчасово забороняють їй обіймати певні посади [2, с. 1].

Початком боротьби з корупцією в Україні стало прийняття Закону України «Про очищення влади» [3] (або про люстрацію), що був ухвалений Верховною Радою України 16 вересня 2014 р. Але й досі довкола нього точаться суперечки. Так, він вводить заборону на зайняття певних посад протягом десяти років особами, які в період із 25 лютого 2010 р. до 22 лютого 2014 р. терміном більше одного року обіймали певні державні посади. Аналогічна заборона діятиме щодо осіб, які займали зазначені у Законі посади менше одного року, але включаючи період із 21 листопада 2013 р. по 22 лютого 2014 р., і не звільнилися за власним бажанням.

Після набуття чинності зазначеного Закону в Україні він був підданий критиці багатьма правозахисниками. Наприклад, директор Харківської правозахисної групи Є. Захаров підкреслює, що «парламент ухвалив 16 вересня із третьої спроби закон про люстрацію, що сприймається як велика перемога демократії, а насправді є її великою поразкою». Уповноважений Верховної Ради України із прав людини В. Лутковська вважає, що норми Закону потенційно несуть загрозу порушення прав людини. За її словами, вона підтримує люстрацію, але тільки за чітко визначеними критеріями і без колективної відповідальності.

Можна було б продовжувати критику, однак із позиції права люстрація є формою позбавлення від корумпованих чиновників, які порушують конституційні права та свободи людини і громадянина в Україні.

У механізмі очищення влади важливими є міжнародні висновки та рекомендації авторитетних інституцій. Так, з посиланням на рекомендації ПАРЄ, висновки Венеціанської комісії [4] та практику Європейського суду із прав людини зверталася увага української влади на недоліки згаданого Закону та необхідність їх якнайшвидшого виправлення, оскільки запропонований варіант люстрації не відповідав таким правилам:

– принцип вини повинен бути індивідуальним, а не колективним, і встановленим у кожному конкретному випадку;

– право на захист, презумпція невинуватості та право на оскарження в суді повинні гарантуватися;

– люстрація повинна проводитися єдиним спеціально створеним органом, який є незалежним і безстороннім;

– люстрація повинна бути обмежена лише тими посадами, щодо яких існують підстави вважати, що особа, яка їх обіймає, може їх використати для створення суттєвих загроз правам людини або демократії;

– факт зайняття певної посади не повинен розглядатися як презумпція вчинення людиною протиправних діянь, оскільки це є порушенням принципів презумпції невинуватості та індивідуалізації вини;

– у процесі люстрації особа має користуватися гарантіями належної правової процедури: правом на захисника, правом бути обізнаною з доказами обвинувачення і мати до них доступ, правом на відкритий процес, правом на оскарження рішення до незалежного судового органу.

У своєму висновку щодо Закону Венеціанська комісія насамперед зауважила, що процес люстрації, незважаючи на свій політичний підтекст, повинен відбуватися виключно правовими методами і відповідно до Конституції та європейських стандартів.

Стосовно з'ясування сутності люстрації і процесу очищення влади, загалом варто виділити два основних підходи до люстраційних обмежень: як один із різновидів спеціальних вимог до окремих категорій публічних службовців та як санкції, що є елементом механізму відповідальності особи за ті чи інші діяння. Загалом проаналізовані підходи та визначення люстрації вітчизняних і зарубіжних учених зводяться до їх зосередження на різних аспектах люстрації як інституту перехідного правосуддя [5]. Такої позиції дотримуються і вітчизняні законодавці.

В узагальненому вигляді люстрація – це передбачена законом тимчасова заборона особам, що підпадають під люстраційні критерії, обіймати посади в органах державної влади та місцевого самоврядування, яка застосовується уповноваженими особами у регламентованому законом порядку. Однією з підстав для її здійснення можливо визначити деструкцію, насамперед кадрову деструкцію. Остання зумовлена невідповідністю закону як самих посадових осіб органів державної влади й органів місцевого самоврядування, так і форм та методів їхньої діяльності у процесі реалізації наданих законом їм компетенції і повноважень.

Переконані, що механізм реалізації люстрації потребує фундаментальних теоретичних досліджень, науково обґрунтованих концепцій та стратегій. Наприклад, беззаперечною у цьому контексті є необхідність вивчення природи таких категорій, як «люстраційна процедура», «люстраційний механізм», «люстраційний захід», критеріїв їх класифікації тощо.

На думку К. Хлабистової, люстраційний захід можливо розглядати як визначену законом форму впливу або на особу, яка відповідає критеріям об'єкта очищення влади, або на певний об'єкт у сфері відповідних відносин, що здійснюється через відповідну юридичну діяльність уповноважених суб'єктів. Люстраційна процедура – це визначений законом порядок дій на окремій стадії застосування люстраційного заходу; є гарантією його законності [6]. Якщо у першому випадку ми поділяємо запропоноване визначення, то стосовно люстраційних заходів маємо певні зауваження, оскільки це деякою мірою схожі (чи тотожні) поняття, що потребують додаткового вивчення для їх уточнення і конкретизації.

Люстрація в будь-якому разі передбачає застосування системи закріплених у національному законодавстві та міжнародно-правових актах правових засобів і заходів, націлених на попередження та боротьбу з різними видами деструкції публічної влади. Результатом, як відомо, можуть бути певні посадові обмеження, зокрема на шляху реформування судової системи влади, системи органів прокуратури тощо.

Люстраційний характер таких різного роду заходів, прямо або опосередковано регламентованих на рівні законодавчих актів, іноді може призвести до обмеження прав і свобод людини і громадянина, а то й взагалі до їх порушення чи ігнорування [7].

Тут видається корисним критичне вивчення іноземного досвіду в указаній сфері, причому варто не сліпо запозичувати відповідні здобутки інших держав із питань люстрації та захисту прав і свобод людини і громадянина, а треба враховувати національні історичні особливості, специфіку розвитку політичної, правової, економічної систем, національний менталітет та місцеві традиції, звичаї.

Ефективність люстрації значною мірою залежить від інформаційного ресурсу, правильне застосування якого

дасть можливість переконати значну частину населення України в доцільності люстрації, а також створити основу для наступного, організаційно-правового, етапу її проведення [8, с. 36].

Висновки. Таким чином, для захисту прав людини від корупції важливо, щоб еліта та суспільство правильно розуміли принципи, мету і завдання люстрації як важливого інституту перехідної справедливості, займали консолідовану позицію щодо критеріїв і способів її проведення. Повноцінна реалізація люстраційних заходів потребує значних ресурсів, особливо організаційно-правових, матеріальних, ідеологічних і виховних, що дасть змогу оновити кадровий склад державної служби після люстрації тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Шевчук С. Люстрація та ретроактивна справедливість: європейські стандарти захисту прав людини при переході до демократичного правління / С. Шевчук // Юридичний журнал. – 2006.
2. Люстрація – це не війна з минулим, це боротьба за майбутнє // Газета ВО «Свобода». – 2011. – № 108. – С. 1–2.
3. Про очищення влади : Закон України від 16 вересня 2014 р. // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 44. – Ст. 2041.
4. Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія) : Проміжний висновок щодо Закону «Про очищення влади» (Закон «Про люстрацію») в Україні, схвалений Венеціанською комісією на її 101-й Пленарній сесії (м. Венеція, 12–13 грудня 2014 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.venice.coe.int/webforms/events/>.
5. Камінська Н. Бізнес-обмеження для законодавців як люстраційний захід / Н. Камінська, К. Хлабистова // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія «Юридичні науки». – 2016. – № 855. – С. 73–78.
6. Хлабистова К. Підходи до розуміння сутності люстрації: правовий аспект / К. Хлабистова // Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України. – 2016. – № 8. – С. 46–52.
7. Камінська Н. Захист прав людини в умовах здійснення люстраційних процедур в Україні / Н. Камінська // Європейські та міжнародні підходи до захисту прав людини : матер. регіонал. наук.-практ. конф. (м. Київ, 7 квітня 2017 р.). – К., 2017. – С. 8–12.
8. Турчин Я. Люстрація як засіб демократизації політичної системи України / Я. Турчин // Humanitarian vision. – 2015. – Vol. 1. – № 1. – С. 33–38 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/hv_2015_1_1_8.

УДК 342.5(477)

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ ГЛАВ УРЯДІВ ДЕРЖАВ ВИШЕГРАДСЬКОЇ ГРУПИ

CONSTITUTIONAL AND LEGAL REGULATION OF THE STATUS OF THE HEADS OF GOVERNMENTS OF THE STATES OF THE VISEGRAD GROUP

Кобрин В.С.,

кандидат юридичних наук,

асистент кафедри конституційного права

Львівського національного університету імені Івана Франка

У статті проведено аналіз конституційно-правового статусу глав урядів держав Вишеградської групи. Приділено увагу порядку призначення на посаду, функціям і повноваженням глав урядів Польщі, Чехії, Словаччини та Угорщини. Висловлено пропозиції стосовно запозичення досвіду функціонування інституту глави уряду держав Вишеградської групи в Україні.

Ключові слова: глава уряду, прем'єр-міністр, уряд, форма правління, Вишеградська група.

В статье проведен анализ конституционно-правового статуса глав правительств государств Вышеградской группы. Уделено внимание порядку назначения на должность, функциям и полномочиям глав правительств Польши, Чехии, Словакии и Венгрии. Высказаны предложения относительно заимствования опыта функционирования института главы правительства государств Вышеградской группы в Украине.

Ключевые слова: глава правительства, премьер-министр, правительство, форма правления, Вышеградская группа.

In this article it has been analyzed the constitutional and legal status of the heads of governments of the states of the Visegrad Group. The attention has been paid to the order of appointment to the position, functions and powers of the Heads of Government of Poland, the Czech Republic, Slovakia and Hungary. The suggestions concerning borrowing experience of functioning of the institute of heads of governments of the states of the Visegrad group in Ukraine are expressed.

Key words: head of government, prime minister, government, form of government, Visegrad Group.

Перетворення протягом останніх років, зміна курсу держави після Революції гідності в напрямі європейської та євроатлантичної організації змушує дослідників дедалі більше уваги приділяти питанням організації влади держав Європейського Союзу, членом якого прагне стати в майбутньому й Україна. Особливо цінним є досвід організації влади держав колишнього «соціалістичного табору»,

держав, які входили до військового союзу «Варшавського договору» та були під безпосереднім впливом Радянського Союзу. У контексті нашого дослідження пропонується конституційно-правовий аналіз функціонування інституту глави уряду в східноєвропейських державах – членах Вишеградської групи, а саме в Польщі, Угорщині, Словаччині та Чехії.