


УДК 35.08.342.5

DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2020.2.01>

ВІТАЛІЙ БОРИСОВИЧ ПЧЕЛІН,

доктор юридичних наук, доцент,

Харківський національний університет внутрішніх справ;

 <https://orcid.org/0000-0001-9540-9084>;

e-mail: pchelin@me.com

МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТУ ОЧИЩЕННЯ ВЛАДИ (ЛЮСТРАЦІЇ) В УКРАЇНІ

Наголошено, що одним з основних механізмів перезавантаження всіх гілок влади в Україні свого часу було обрано люстрацію (очищення влади). Проаналізовано національне законодавство, що становить правову основу функціонування механізмів очищення влади в Україні. З'ясовано, що вітчизняний механізм очищення влади є неефективним. Розглянуто рішення Європейського суду з прав людини про порушення Україною в межах застосування механізмів очищення влади Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Визначено шляхи підвищення ефективності функціонування інституту очищення влади в Україні.

Ключові слова: *очищення влади в Україні, люстрація, шляхи підвищення ефективності люстрації, механізм очищення влади, правові засади, рішення Європейського суду з прав людини.*

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Побудова нової, дійсно демократичної та правової, держави, діяльність якої в першу чергу була б зорієнтована на потреби суспільства та конкретного громадянина, свого часу вимагала повного оновлення правлячої еліти в Україні. Саме тому внаслідок демократичних подій кінця 2013 – початку 2014 років в Україні одним із першочергових заходів було обрано курс на повне перезавантаження всіх гілок влади. Його необхідність була викликана повною дискредитацією влади, а також кричущим рівнем корупції, яка пронизувала всі щаблі державної влади. Одним з основних правових механізмів такого перезавантаження було обрано люстрацію, або ж очищення влади.

Стан дослідження проблеми

Проблемні питання функціонування механізмів очищення влади в Україні були предметом наукових пошуків таких учених, як О. Безпалова [1], С. Задорожний [2], В. Іванцов [4], А. Мовчан [4], О. Мусієнко [5], А. Новак [6], В. Нонік [7], О. Пархоменко-Куцевіл [8], С. Ре-

занов [9], М. Романов [10], С. Шатрава [10] та ін. Не дивлячись на внесок указаних і низки інших учених-правознавців на формування як теоретичної складової функціонування механізмів очищення влади, так і правозастосування в цій сфері суспільних відносин, у більшості випадків цим питанням увага приділялася лише фрагментарно, в межах дослідження більш широкої проблематики. Крім цього, слід указати й на стрімке оновлення національного законодавства, що становить правову основу функціонування механізмів очищення влади в Україні.

Мета і завдання дослідження

Метою дослідження є визначення можливих шляхів підвищення ефективності функціонування інституту очищення влади в Україні. Для досягнення вказаної мети були виконані такі *завдання*: проаналізовано сучасний стан нормативно-правової регламентації процедур очищення влади в Україні, проведено порівняльно-правовий аналіз законодавства, що визначає правові засади люстрації стосовно окремих категорій осіб; визначено

недоліки функціонування інституту очищення влади та запропоновано можливі шляхи вирішення цієї проблеми.

Наукова новизна дослідження полягає в тому, що за його допомогою на підставі аналізу національного законодавства і судової практики, в тому числі європейської, визначено можливі шляхи підвищення ефективності функціонування інституту очищення влади в Україні.

Виклад основного матеріалу

Закон України «Про очищення влади» було ухвалено вже через декілька місяців після позачергового обрання нового Президента України. Цей нормативно-правовий акт набрав чинності 16 жовтня 2014 р. Згідно зі ст. 1 цього закону очищення влади або ж люстрація являє собою встановлену законом або рішенням суду заборону окремим фізичним особам обіймати певні посади та перебувати на службі (крім виборних посад) в органах державної влади й органах місцевого самоврядування¹. Також у цьому законодавчому акті наводиться перелік зазначених посад, який є доволі об'ємним.

Інакше кажучи, якщо особа перебувала на певній посаді протягом визначеного в Законі України «Про очищення влади» періоду, вона підлягає люстрації, тобто не допускається до участі в управлінні державними справами. З одного боку, такі заходи можна розцінювати як справжнє очищення влади від недобросовісних осіб і непрофесіоналів своєї справи. З іншого – може йтися про можливість для правлячої новообраної еліти позбавитися від небажаних осіб лише через те, що колись вони працювали в іншій команді та не повною мірою поділяють погляди й інтереси нової. В останньому випадку до уваги не беруться ані досвід особи, ані її професіоналізм. Не враховуються й можливі наслідки заміни такої особи людиною, яка взагалі не розуміється на дорученій їй справі. Сам факт того, що вона працювала під час правління «попередників», уже вважається фактором її невідповідності.

Наголосимо, що ми повністю підтримуємо кроки, спрямовані на очищення влади від недобросовісних осіб. Однак це має відбуватися в дещо іншому форматі, за допомогою інших,

¹ Про очищення влади : Закон України від 16.09.2014 № 1682-VII // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18> (дата звернення: 11.06.2020).

більш об'єктивних механізмів, які мають персоніфікованого адресата. Такі механізми існували ще до ухвалення вищезгаданого нормативно-правового акта й існують і досі.

Так, слід зауважити, що головною ідеєю люстрації, яку повинен був впровадити Закон України «Про очищення влади»², є обов'язкове проходження процедури перевірки кандидатів під час призначення або ж обрання на посади в органах державної влади, а також осіб, які вже обіймають ці посади. Такого висновку можна дійти з аналізу як самого закону, так і пояснювальної записки до нього, коли він мав статус законопроекту, тобто такий сенс вкладав у нього його авторський колектив. Проте і до його ухвалення існували й досі існують аналогічні механізми перевірки, реалізацію яких закріплено на рівні відповідного нормативно-правового акта. Зокрема, Законом України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р.³ (до нього Законом України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 7 квітня 2011 р.⁴) передбачено проведення спеціальної перевірки осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування. Також цим нормативно-правовим актом передбачено низку інших заходів (механізмів), спрямованих на запобігання та протидію корупції: фінансовий контроль (декларування), антикорупційну експертизу, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів тощо. Проведення спеціальних перевірок передбачено й низкою інших нормативно-правових актів: Законом України «Про державну службу» (ст. 19)⁵, Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від (ст. 5)⁶,

² Там само.

³ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 11.06.2020).

⁴ Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 № 3206-VI // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3206-17> (дата звернення: 11.06.2020). Втратив чинність.

⁵ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 11.06.2020).

⁶ Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493-III // БД «Законодавство України» / ВР України.

Законом України «Про Національну поліцію» (ст. 50)¹, Законом України «Про судоустрій і статус суддів» (ст. 74)² тощо.

Із зазначеного випливає, що положення Закону України «Про очищення влади»³ фактично дублюють норми інших актів законодавства, що навряд чи підсилює ефективність нормативно-правової регламентації цієї сфери суспільних відносин. Окремо слід підкреслити той факт, що протягом існування згаданого вище нормативно-правового акта навряд чи можна вважати успішними заходи, які були здійснені відповідно до його положень і спрямовані на забезпечення очищення влади або ж люстрацію. Більшість правлячої еліти так і не було люстровано, а деякі особи, до яких все ж таки добралися люстраційні процеси, були поновлені на своїх посадах унаслідок винесення відповідного рішення суду. Більш того, наслідком таких поновлень стала ще й матеріальна компенсація (подекуди декілька десятків, а то й сотень тисяч гривень) за період так званого вимушеного прогулу. На неефективність вітчизняного механізму очищення влади звернув увагу і Європейський суд з прав людини. Зокрема, в рішенні у справі «Полях та інші проти України» від 17 жовтня 2019 р.⁴ було констатовано, що в процесі звільнення державних службовців у межах застосування до них механізмів очищення влади було порушено Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. (п. 1 ст. 6 щодо перших трьох заявни-

ків, а також ст. 8 щодо всіх заявників)⁵. Крім цього, Євросудом було постановлено, що держава-відповідач зобов'язана сплатити заявникам вказані нижче суми, які мають бути конвертовані в національну валюту держави-відповідача за курсом на день здійснення платежу: п'ять тисяч євро кожному заявнику та додатково суму будь-якого податку, що може нараховуватись як відшкодування моральної шкоди; одна тисяча п'ятсот євро першому заявнику та по триста євро другому-п'ятому заявникам та додатково суму будь-якого податку, що може нараховуватись заявникам як компенсація судових та інших витрат⁶. Відповідно до ст. 46 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод⁷, до якої Україна приєдналася (яку ратифікувала) шляхом ухвалення Закону України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» від 17 липня 1997 р.⁸, рішення Євросуду в будь-яких справах для договірних сторін є обов'язковим для виконання. Також зауважимо, що відносини, які виникають у зв'язку з обов'язком держави виконати рішення Євросуду у справах проти України, регламентовано положеннями Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 р.⁹.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> (дата звернення: 11.06.2020).

¹ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 11.06.2020).

² Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 11.06.2020).

³ Про очищення влади : Закон України від 16.09.2014 № 1682-VII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18> (дата звернення: 11.06.2020).

⁴ Рішення у справі «Полях та інші проти України» (Case of Polyakh and others v. Ukraine) : від 24.02.2020 // European Court of Human Rights : сайт. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"appno":\["58812/15"\],"itemid":\["001-202334"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{) (дата звернення: 11.06.2020).

⁵ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : від 04.11.1950 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення: 11.06.2020).

⁶ Рішення у справі «Полях та інші проти України» (Case of Polyakh and others v. Ukraine) : від 24.02.2020 // European Court of Human Rights : сайт. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"appno":\["58812/15"\],"itemid":\["001-202334"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{) (дата звернення: 11.06.2020).

⁷ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : від 04.11.1950 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення: 11.06.2020).

⁸ Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Закон України від 17.07.1997 № 475/97-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475/97-вр> (дата звернення: 11.06.2020).

⁹ Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23.02.2006 № 3477-IV // БД

Аналіз указаних положень свідчить про те, що люстрація в окремих випадках не лише не має сенсу, а і шкодить інтересам суспільства. Саме тому вважаємо, що такий стан справ якомога швидше слід узяти до уваги суб'єктам, відповідальним за формування й реалізацію цього напрямку державної політики. При цьому ми не стверджуємо, що увага функціонуванню механізмів з очищення влади не приділяється зовсім. Навпаки, можна відмітити й зайву активність у цьому напрямку, яку, однак, спрямовано не на усунення наявних недоліків, а на розширення переліку осіб, які підпадають під люстрацію. Так, наприклад, з ініціативи Президента України у Верховній Раді України було зареєстровано проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо очищення влади» від 11 липня 2019 р. № 10444¹. Основним сенсом цього законопроєкту, як випливає з аналізу його тексту та пояснювальної записки² до нього, є розширення категорій осіб, які підпадають під дію люстрації. При цьому йдеться принаймні про два аспекти: по-перше, про збільшення кількості посад, які буде заборонено обіймати відповідній категорії осіб, а також про часові межі люстрації; по-друге, про те, що люстрація торкнеться виборних посад. Також слід відмітити й альтернативний законопроєкт від 12 липня 2019 р. № 10444³, який містить аналогічні положення, проте змінює часові межі його застосування, розповсюджу-

ючись на високопосадовців, які працювали в період з 2014 по 2024 рік.

Хоча обидва згадані вище законопроєкти свого часу було відкликано, сам факт їх існування викликає занепокоєння, оскільки є свідченням невдалості кроків на шляху вдосконалення ефективності функціонування інституту очищення влади в Україні. Зокрема, такі підходи до очищення влади, крім того, що є неефективними, суперечать і низці стандартів, визнаних світовою спільнотою. Так, у Керівних принципах, рекомендованих до врахування в законодавстві про люстрацію і затверджених Резолюцією ПАРЕ 1096 (1996), йдеться про декілька аспектів: вина повинна бути індивідуальною, а не колективною та має встановлюватися в кожному конкретному випадку; люстрація не може проводитись щодо виборних посад, адже виборці мають право обирати на власний розсуд⁴. Тому запропоновані вище кроки, на нашу думку, не можна визначити вдалими. Вважаємо, що на сьогодні в нашій державі повною мірою існують всі механізми, необхідні для здійснення очищення влади в правомірний, визнаний світовою спільнотою спосіб.

У цьому випадку йдеться не лише про зазначені вище законодавчі аспекти нормативної регламентації механізмів здійснення спеціальних перевірок стосовно відповідної категорії осіб. На сьогодні в нашій державі функціонує ціла низка спеціальних суб'єктів, уповноважених протидіяти та запобігати корупції в усіх її проявах – Спеціалізована антикорупційна прокуратура, підрозділи Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції та Вищий антикорупційний суд. У своїй діяльності вказані суб'єкти керуються процесуальним законодавством, положення якого регламентують питання, пов'язані з притягненням особи до відповідного виду юридичної відповідальності. Так, у Кодексі України про адміністративні правопорушення є Глава 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією», норми якої передбачають адміністративну відповідальність у вигляді позбавлення права

«Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15> (дата звернення: 11.06.2020).

¹ Проєкт Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо очищення влади : від 11.07.2019 № 10444 / ініціатор В. О. Зеленський // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66202 (дата звернення: 11.06.2020).

² Пояснювальна записка до проєкту закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо очищення влади» : від 11.07.2019 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=66202&pf35401=489597> (дата звернення: 11.06.2020).

³ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо очищення влади : альтернативний проєкт Закону України від 12.07.2019 № 10444-1 / ініціатор Г. А. Шверк // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=66214&pf35401=489659> (дата звернення: 11.06.2020).

⁴ Висновок Головного науково-експертного управління на проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про очищення влади”» : від 09.06.2015 № 2695-2 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=55040&pf35401=358876> (дата звернення: 11.06.2020).

обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на відповідний строк¹. Нормами Розділу XVII «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг» Кримінального кодексу України передбачено кримінальну відповідальність, що може також проявлятися у вигляді позбавлення особи права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на відповідний строк².

Висновки

Отже, як впливає з аналізу зазначених позицій, процеси, пов'язані зі здійсненням очищення влади в Україні, постійно перебувають у полі зору нашої держави. Проте вектор розвитку люстарційних процесів залишається майже без змін. Ураховуючи те, що протягом

свого існування наявний формат люстрації продемонстрував свою низьку ефективність, а подекуди навіть і зашкодив інтересам держави та суспільства в цілому, сьогодні настав час його переглянути. Зокрема, вважаємо, що замість його розширення необхідно підвищувати ефективність та розвивати вже наявні протягом значного часу механізми очищення влади. Установлення вини конкретної посадової особи у вчиненні правопорушення у сфері її професійної діяльності може мати наслідком відсторонення її від посади та заборону обіймати її в подальшому. У такому разі будуть дотримані всі стандарти очищення влади: вина матиме персональний характер, буде здійснено індивідуальне об'єктивне розслідування, а особа повною мірою зможе скористатися всіма механізмами захисту своїх прав.

Список бібліографічних посилань

1. Беспалова О. І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави : монографія. Харків : НікаНова, 2014. 544 с.
2. Задорожний С. А. Механізми запобігання та протидії корупції в органах місцевої влади : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2016. 251 с.
3. Іванцов В. О. Зміст і принципи реалізації дисциплінарної відповідальності у разі порушення норм Закону України «Про запобігання корупції». *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 5, т. 2. С. 89–95.
4. Мовчан А. В. Актуальні проблеми протидії корупції в Україні. *Вісник кримінального судочинства*. 2017. № 1. С. 116–121.
5. Мусієнко О. П. Адміністративно-правові заходи запобігання та протидії корупції в органах виконавчої влади і місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 242 с.
6. Новак А. М. Теоретико-методологічні засади формування та реалізації національної антикорупційної політики : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01. Дніпро, 2019. 563 с.
7. Нонік В. В. Механізми формування та реалізації антикорупційної політики в Україні : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01. Миколаїв, 2019. 402 с.
8. Пархоменко-Куцевіл О. І. Формування та розвиток сучасних антикорупційних органів державної влади як основа запобігання та подолання корупції: теоретико-методологічний аналіз : монографія. Київ : Персонал, 2019. 308 с.
9. Резанов С. А. Дискреційні повноваження як корупційні ризики в діяльності органів державного управління. *Право і безпека*. 2014. № 3 (54). С. 88–91.
10. Романов М. В. Основні засади запобігання корупції. Харків : Права людини, 2017. 176 с.
11. Шатрава С. О. Адміністративно-правові засади запобігання корупції в органах Національної поліції України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 439 с.

Надійшла до редколегії 20.06.2020

ПЧЕЛИН В. Б. ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА ОЧИЩЕНИЯ ВЛАСТИ (ЛЮСТРАЦИИ) В УКРАИНЕ

Отмечено, что одним из основных механизмов перезагрузки всех ветвей власти в Украине в свое время была избрана люстрация (очищение власти). Проанализировано

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 11.06.2020).

² Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 № 2341-III // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 11.06.2020).

национальное законодательство, которое составляет правовую основу функционирования механизмов очищения власти в Украине. Выяснено, что отечественный механизм очищения власти неэффективен. Рассмотрено решение Европейского суда по правам человека о нарушении Украиной в рамках применения механизмов очищения власти Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Определены пути повышения эффективности функционирования института очищения власти в Украине.

Ключевые слова: *очищение власти в Украине, люстрация, пути повышения эффективности люстрации, механизм очистки власти, правовые основы, решение Европейского суда по правам человека.*

PCHELIN V. B. POSSIBLE WAYS TO INCREASE THE EFFICIENCY OF THE INSTITUTION OF POWER LUSTRATION IN UKRAINE

It has been emphasized that lustration (purification of power) was once chosen as one of the main mechanisms for resetting all branches of power in Ukraine. The national legislation, which is the legal basis for the functioning of the mechanisms for the purification of power in Ukraine, has been analyzed. It has been clarified that the domestic mechanism of government lustration is ineffective, since in many cases it harmed the interests of the state and society in general. It has been stated that the majority of the ruling elite was never lustrated, and those who were under lustration processes were renewed in their positions as a result of court decisions. The result of such renewals was material compensation (sometimes several dozens or even hundreds of thousands of hryvnias) for the period of so-called forced absence. The decision of the European Court of Human Rights on the Ukraine's violation of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms dated from November 4, 1950 within the application of mechanisms of power lustration has been studied. The author has emphasized the need for increasing the efficiency and developing mechanisms of power lustration existing for a long period of time. It has been noted that the state is showing excessive activity in the formation and implementation of mechanisms for the purification of power, aimed not at eliminating existing shortcomings, but at expanding the list of persons subject to lustration. Such approaches to the purification of power, being ineffective, contradict a number of standards recognized by the world community. Ways to increase the efficiency of the institution of power lustration in Ukraine have been determined. It has been argued that it is expedient to use such mechanisms of purification of power that have a personalized addressee. It has been noted that establishing the guilt of a particular official in committing an offense in the field of his professional activity may result in his removal from office and a ban on holding this position in the future. It has been established that all the standards of purification of power will be observed in this case: the guilt will be personal, an individual objective investigation will be carried out, and the person will be able to use all the mechanisms to protect own rights.

Key words: *lustration of power in Ukraine, lustration, ways to increase, mechanism of power lustration, legal principles, decisions of the European Court of Human Rights.*