

ТРУДОВЕ ПРАВО

УДК 342.1

Павленко С. О.,

науковий співробітник відділу
організації науково-дослідної роботи
Національної академії внутрішніх справ;

Севрук В. Г.

науковий співробітник відділу
організації науково-дослідної роботи
Національної академії внутрішніх справ

ПЕРСПЕКТИВИ ТА ПРОБЛЕМИ ВПРОВАДЖЕННЯ ЛЮСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ВІТЧИЗНЯНІ РЕАЛІЇ

У даній статті досліджено основні проблеми, що унеможливають проведення широкомасштабної люстрації в Україні. Здійснено огляд та аналіз позитивного досвіду застосування люстрації в посткомуністичних державах Центральної Європи. Також, на основі позитивного зарубіжного досвіду вироблені окремі заходи, спрямовані на очищення влади України від корупціонерів.

Ключові слова: очищення, влада, люстрація, корупція, зарубіжний досвід.

В данной статье исследованы основные проблемы, которые делают невозможным проведение широкомасштабной люстрации в Украине. Осуществлен обзор и анализ положительного опыта применения люстрации в посткоммунистических государствах Центральной Европы. Также, на основе позитивного зарубежного опыта выработаны отдельные мероприятия, направленные на очищение власти Украины от коррупционеров.

Ключевые слова: очищение, власть, люстрация, коррупция, зарубежный опыт.

This article explores the main problems which prevent large-scale lustration in Ukraine. Made the survey and analysis of positive experience with lustration in post-communist countries of Central Europe. Also, based on the positive foreign experience generated by measures aimed at cleaning power of corrupt Ukraine.

Keywords: cleaning, power, lustration, corruption, foreign experience.

Актуальність проблематики. З часу здобуття незалежності у 1991 році в Україні не відбулося оновлення політичних еліт. Нове державно-управлінське мислення не може сформуватися стихійно. Не заперечуючи вирішальну роль народу, слід відзначити, що управляти державою не можуть всі, тому нагальною практичною проблемою є формування професійної, ефективно діючої, якісної еліти [1, с. 99]. Одним із шляхів оновлення влади, що сьогодні продукується суспільством є організація і проведення люстрації як своєрідного політико-правового механізму усунення від посад осіб щодо яких є факти втрати довіри з підстав передбачених законом [2, с. 188].

Аналіз останніх публікацій свідчить про те, що дана проблема є актуальною не лише в нашій державі, а й в усьому світі і має давню історію. Ще давньогрецький філософ Платон вважав, що очищення держави є важливою складовою реформ [3, с. 69]. В стародавньому Римі та Стародавній Греції існував обряд очищення. Традиція відносилась до очищення немовлят шляхом приношення жертв богам [4]. Застосування терміну люстрація вже в адаптованому варіанті починаючи з афінської демократії у V ст. до нашої ери або ж, наприклад, скульптура на Арці Костянтина «Сцена люстрації»,

яка датується 175-196 роками [5, с. 99]. Протягом усього часу української незалежності в Україні було здійснено декілька спроб реалізувати люстраційні ініціативи. Та все ж очищення влади не було проведене, країна не зробила висновків зі свого колоніального минулого, не надала йому справедливої оцінки та не засудила злочини проти українського народу [6].

Ступінь наукової розробки. Нині питання очищення влади «люстрації» є предметом дослідження багатьох фахівців, зокрема О. Бусол, І. Беззуб, М. Глотова, О. Косвінцева, В. Лемак, В. Небоженко, С. Полтавця, О. Якименка та ін. Однак, не дивлячись на беззаперечну теоретичну й практичну значимість зазначених наукових праць, у цілому можна констатувати недостатній аналіз дослідження основних проблем, які унеможливають проведення широкомасштабної люстрації в Україні.

Метою статті є виокремлення заходів, спрямованих на очищення влади України від корупціонерів на із врахуванням позитивного досвіду зарубіжних країн становить.

Виклад матеріалу. Необхідність проведення на законодавчих підставах в українській державі люстрації не має сумніву. Затримка з цим породила так звані «народні люстрації», коли суспільний контроль виходить за межі і перетворюється на вуличне свавілля. Це безумовно є протиправним діянням і зовсім з іншої сторони демонструє наше бажання до євроінтеграції [5].

Нарешті 16 вересня 2014 року Верховною Радою України ухвалений Закон України «Про очищення влади» № 1682-VII, який набрав чинності 16 жовтня 2014 року [7].

Окрім Закону були вжиті заходи, спрямовані на створення нормативної бази щодо очищення влади (люстрації): Положення про утворення Громадської ради з питань люстрації при Міністерстві юстиції України, Порядок проведення перевірки достовірності відомостей щодо застосування заборон, План проведення перевірок відповідно до Закону України «Про очищення влади» [7].

Згідно статті 1 Закону визначено мету люстрації – очищення влади (люстрація) здійснюється з метою недопущення до участі в управлінні державними справами осіб, які своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю здійснювали заходи (та/або сприяли їх здійсненню), спрямовані на узурпацію влади Президентом України Віктором Януковичем, підрив основ національної безпеки і оборони України або протиправне порушення прав і свобод людини, і ґрунтується на принципах: верховенства права та законності; відкритості, прозорості та публічності; презумпції невинуватості; індивідуальної відповідальності; гарантування права на захист [7].

Закон також дає перелік посад, щодо яких здійснюються заходи з очищення влади (люстрації), зокрема стаття 2. Даний нормативно-правовий акт (ст.1.3) визначає коло осіб, які підпадають під очищення влади та встановлює для них терміни, протягом яких вони не можуть обіймати посади, щодо яких здійснюється очищення влади. Органом, уповноваженим на забезпечення проведення очищення влади та встановлення порядку проведення люстрації є згідно ст.5 Закону Міністерство Юстиції України [7]. Отже, метою люстрації з одного боку є захист демократії, досягнення правди та засудження винних у політично-вмотивованих злочинах. З іншого ж боку – забезпечення ретроспективної або перспективної справедливості. Ці два види «очищення влади» є принципово протилежними. Ретроспективна люстрація націлена на покарання осіб, які визнаються винними у минулих злочинах при колишніх режимах. Люстрація, що спрямована на досягнення перспективної справедливості передбачає заборону доступу до управління тим особам, які становлять загрозу належному функціонуванню

демократичного режиму. Саме на такому принципі і ґрунтується ЗУ «Про очищення влади» [5].

Питання очищення влади є нагальною вимогою суспільства та необхідною умовою для переходу на якісно інший рівень державного управління. Очевидно, що метою Закону мають стати заходи з очищення влади від осіб, які перебуваючи на державних посадах своїми діями або бездіяльністю компрометували себе, як корупціонери. Однак, проводити тотальну заміну в силу політичних переконань всього кадрового складу державних установ на наш погляд є невиправдано.

Особливо гостро повстали питання люстрації судових та правоохоронних органів. Про це свідчать результати щорічного соціологічного дослідження Барометр світової корупції (Global Corruption Barometer) міжнародної громадської організації по боротьбі з корупцією та дослідженні питань корупції у світі Transparency International і Gallup International Association (2013 р.). Відповідно до яких найбільш корумпованими українці називають саме ті інституції, які покликані боротися з корупцією, – суди (66 %), правоохоронні органи (64 %), державну службу (56 %), сферу охорони здоров'я (54 %), парламент (53 %), політичні партії (45 %), освітню систему (43 %), бізнес (36 %), військову сферу (28 %), ЗМІ (22 %), релігійні інститути (21 %), громадські організації (20 %) [8, с. 17].

Переважає більшість експертів дотримується думки, що розпочати люстрацію доцільно саме із суддівського корпусу, як найбільш нечисленного серед інших гілок влади, який становить 8 тис. суддів. [8, с. 18]. Питання необхідності проведення люстрації суддів в Україні сьогодні набуло неабиякої актуальності.

Згідно з численними соціологічними даними вітчизняних та зарубіжних експертів, останні чотири роки суди займають перші позиції за рівнем суспільної недовіри та корумпованості. За останні роки Україна стала одним з лідерів у Європейському суді з прав людини за кількістю програних справ проти України, незважаючи на те що в Україні було проведено судову реформу [8, с. 17]. Однак, слід зауважити, що люстрація суддів має свої складності і відмінності від люстрації інших категорій. Так, на суддів поширюються відповідні конституційні гарантії, то ж їх звільнення неможливо провести поза рамками Основного закону. Дотримання конституційної процедури при звільненні суддів є важливим з огляду на існуючі прецеденти – рішення Європейського суду з прав людини.

Поділяючи думку В. Бондаренка, який вважає, що величезний комплекс питань не вирішується лише одними заходами люстрації. Перш за все, слід провести всеохоплюючу судову реформу в Україні. Люстрація може бути лише кінцевим актом величезної системи роботи, при цьому головне – запобігти несправедливим люстраційним рішенням, коли людина, яка цього не робила, підпаде під якісь інформаційні повідомлення, які спотворять реальні її дії [8, с. 30].

Не менш важливим є очищення влади в правоохоронних органах зокрема органах внутрішніх справ 14.11. 2014 року міністром внутрішніх справ було підписано наказ МВС від 14.11.2014 № 1229 Про організацію виконання вимог Закону України «Про очищення влади» [9]. Ним передбачено строки проведення перевірок достовірності відомостей, що стосуються керівників та персоналу підрозділів МВС, а також тих центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Міністром внутрішніх справ [10].

На думку членів професійної спілки атестованих працівників органів внутрішніх справ України метою Закону має стати очищення влади від корупціонерів, а не заміна

кадрового складу державних установ. Такий непродуманий підхід і чергова чистка осіб начальницького складу органів внутрішніх справ фактично знищить структуру МВС, адже на зміну прийдуть особи, що жодного дня в правоохоронній системі не працювали. У жодній країні реформа правоохоронних органів не здійснювалася у спосіб повного очищення від досвідчених кадрів без права повернення строком в 10 років. Фактично, доведеться запрошувати працювати або абсолютно нових людей, або людей, що є пенсіонерами.

Члени професійної спілки атестованих працівників органів внутрішніх справ України зазначають, що автори Закону відмовилися від ідеї створення єдиного незалежного органу з проведення люстрації, поклавши її на плечі одночасно всім органам влади, а точніше, керівників таких органів влади. Ключовими в цьому процесі визначено Національне агентство з питань державної служби, Центральну виборчу комісію, Вищу раду юстиції, Президента тощо. Закон не визначає жодних вимог до кандидатів на посаду члена центральної чи територіальної комісії з люстрації, що створюються Національним агентством України з питань державної служби. Перевірки, покладені на керівника відомства, що відповідає за кадрову політику, – в кращому випадку, носитимуть формальний характер, а в гіршому, відкриють нові можливості для корупції та концентрації влади в руках окремого клану (що досі актуально для районного рівня). Відсутність незалежності буде логічно підірвати довіру до цього процесу. А питання, чи підлягає особа люстрації, вирішуватиметься у спосіб, що викликає великі сумніви [11].

Таким чином, в Законі закладені серйозні системні порушення прав людини. За таких обставин люстрація перетвориться з механізму захисту демократії на механізм вибіркового політичного переслідування управлінців, остаточного знищення незалежних інституцій, посилення тенденції кадрового забезпечення органів влади виключно на основі лояльності до певних провладних політичних сил та системного порушення прав людини, що ставить під сумнів можливість якісного оновлення органів влади та досягнення цілей люстрації [11].

В свою чергу С. Полтавець, зазначає, що люстрація характеризується тим, що більшість її процедур часто виходять за рамки юридичних норм, котрі є загальноприйнятими в межах того правового поля, яке сформулося в тій чи іншій країні. Закони про люстрацію передбачають можливість покарання за діяльність чи бездіяльність, яка з точки зору норм права, що існували в межах попередньої політико-правової системи, не була злочином. Ідеться про працівників спецслужб, органів управління, судових органів тощо. При цьому головною проблемою з точки зору права залишається те, що люстраційні закони мають зворотню силу. Саме тому вивчення характеру, механізмів, реалізації люстраційних процедур, які відбувались, наприклад, у постсоціалістичних країнах Східної Європи, є надзвичайно цінним для України [12].

Питання необхідності проведення люстрації в Україні сьогодні набуло неабиякої актуальності. Про користь для держави процесів очищення суспільства за допомогою люстрації свідчить зарубіжний досвід країн Європи. Люстрація здобула свої плоди у багатьох зарубіжних країнах ще задовго до актуалізації цієї проблеми в Україні. Перш за все слід пропустити крізь призму філософсько-правової рефлексії досвід проведення люстрації зарубіжних держав. В таких країнах як Угорщина, Німеччина, Польща, Чехословаччина люстрація була проведена на початку 90-х років. В більшості випадків підґрунтям її проведення був страх шантажу чи переслідування російськими спецслужбами або ж їх проникнення в нові демократичні режими. В Німеччині процес

люстрації тривав із 1991 року і передбачав перевірку державних службовців на співпрацю із Міністерством Державної Безпеки (скорочено – Штазі) – розвідувальним і контррозвідувальним органом, що був створений на основі такого ж міністерства в СРСР і за його участі. Причиною намагань викоринити співпрацю із таким органом пов'язувалося тим, що МДБ Німеччини контролювало поведінку громадян аби попередити будь-які політично некоректні поступки. Девізом Штазі був «Не важливої інформації – не існує» [13], а отже майже на кожного громадянина було заведено досьє. Закон, остаточно схвалений бундестагом вже об'єднаної Німеччини в грудні 1991 року, кілька разів змінювався, але він до цих пір дає можливість кожному громадянину ФРН подати запит у відомство, котра управляє архівами "штазі", і отримати інформацію про те, було на нього заведено справу в гедеерівській охоранці чи ні, а якщо було, то який саме компромат зібрали на нього [14, с. 11].

Люстрація у Польщі мала на меті не допущення до влади тих посадових осіб, які були причетні до утиску прав і свобод в комуністичній Польщі. Навколо прийняття закону про люстрацію вчинялося чимало скандалів. Зрештою, остаточно польське люстраційне законодавство сформувалося тільки у 2006-2007 роках. Відтепер закон зобов'язує всіх, хто є носієм публічної влади, пройти перевірку люстрацією. Цікаво, що порушенням є не сам факт співпраці з комуністичними органами, а більше факт обману чи брехні суспільству. Перевірку здійснюють працівники Люстраційного бюро Інституту національної пам'яті, який зберігає архіви спецслужб комуністичної Польщі [15].

Історія люстрації в Угорщині розпочалася із прийняттям закону Зетені-Такача, який встановив кримінальну відповідальність за «зраду Батьківщині» [15]. Коло питань, які різко порушувалися – майбутнє агентів, інформаторів для радянських спецслужб, а також право людей на інформацію, тобто оприлюднення списків радянських агентів. Хоч наразі повний список інформаторів не опублікований, але це вже є важливим кроком, оскільки знати минулу поведінку людей, що перебувають нині при владі, є розумним. Цікавим є те, що в країнах Прибалтики – Естонії, Латвії, Литви – не точилися запеклі дискусії стосовно проведення процедури очищення влади, на відміну від інших європейських держав [16]. Зовсім інша ситуація склалася в Словаччині, де люстрація не стала дієвою через високий авторитет комуністів та їх популярність [17]. А от приклад Грузії дає змогу зрозуміти необхідність та важливість саме ідеологічної чистки політичних верхів. Грузинська «Хартія свободи» визначила організацію проведення ідеологічної люстрації шляхом заборони всього радянського [18].

Існують різні приклади проведення процесу люстрації з метою усунення загроз порушення основних прав людини та демократичного процесу в посттоталітарних країнах, а саме: створення міцної законодавчої бази для проведення люстрації або атестації; розмежувати поняття люстрації, яка є політичним і адміністративним процесом, і кримінальне переслідування за протиправну поведінку осіб під час їх перебування на державних посадах; створення представницького органу, уповноваженого на проведення люстрації. Цей орган має складатися з громадян, які користуються повагою й список яких затверджується Парламентом або Президентом; чітке визначення мети люстрації, «підвищення довіри до влади» та/або «усунення з посад осіб за умисне порушення прав людини та принципу верховенства права в їх діяльності»; вичерпний перелік посад і осіб, які підлягають люстрації; визначення чітких критеріїв і процедури проведення люстрації, включаючи гарантії належної

правової процедури, такі як право на захисника і право на оскарження в суді; визначення наслідку люстрації для особи у формі звільнення та заборони обіймати певні посади на визначений період часу. [19].

Досвід проведення люстрації в посткомуністичних державах Центральної Європи привертає увагу українського суспільства. Спроби проведення подібної діяльності на рівні громадської самодіяльності не може дати належного соціального ефекту. Проблему в науковому сенсі необхідно сприймати в контексті вироблення правових інструментів механізму оновлення політичної еліти. Законодавство про люстрацію було схвалено в півтора десятках держав із тоталітарним минулим [20, с. 127]. Для деяких країн процедура зміни та реформування влади шляхом люстрації стала «історичною подією», подекуди вона мала жорсткий характер (Угорщина, Польща, Німеччина), а де й більш м'який (Словаччина). Проте будь-який досвід проведення очищення влади, будь то негативний чи позитивний, є наглядним прикладом для України і можливістю синтезувати цей досвід, застосувавши до свого становища лише найкращі риси [5].

Висновки. Отже проведений аналіз міжнародного досвіду щодо очищення влади від корупціонерів допоможе розробити чіткі процедури й визначити уповноважених на проведення перевірок органів, щоб здійснити цей процес із проявом поваги до прав людини відповідно до очікувань громадянського суспільства.

Розуміємо, що викладені міркування не позбавлені зауважень або ж потребують більш детального осмислення, у зв'язку з чим сподіваємося на широке їх обговорення між практиками, науковцями та іншими фахівцями даної теми дослідження.

Список використаних джерел:

1. Гаман-Голутвина О. Определение основных понятий элитологии / О. Гаман-Голутвина // Полис. - 2000. - № 3. - С. 97-103.
2. Костюк В.Л. Правове регулювання люстрації та ринок праці: проблеми і перспективи [Текст] / В.Л. Костюк // Актуальні проблеми юридичної науки на шляху сучасної розбудови держави і суспільства : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Суми, 5-7 червня 2014 р. / Ред.кол.: В.С. Венедіктов, А.М. Куліш, М.М. Бурбика; За ред.: В.С. Венедіктова, А.М. Куліша. - Суми : СумДУ, 2014. - С. 188-192.
3. Платон. Собрание сочинений в 4т. Т.1.- М.: Мысль, 1990.-860с. (Философское наследие, том 112).
4. Залуцкая К. – Режим доступу : FB.ru: <http://fb.ru/article/143123/lyustratsiya>.
5. Якименко І.О. Люстрація в Україні як механізм подолання деструктивного впливу влади на суспільство / І.О. Якименко // Політологія / Проблеми взаємодії влади і громадськості (вітчизняний і зарубіжний досвід) – Харків . – Режим доступу : <http://www.rusnauka.com/36>
6. Косвінцев, О.М. Люстрація: як українцям очистити владу від «накипу» / О.М. Косвінцев. – Режим доступу: http://zaxid.net/news/showNews.do?lyustratsiya_yak_ukrayintsyam
7. Про очищення влади : Закон України // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 44, ст.2041
8. Бусол О. Люстрація суддів в Україні: проблеми та підходи / О. Бусол // Громадська думка про право творення: додаток до журналу «Україна: події, факти, коментарі» Інформаційно-аналітичний бюлетень на базі оперативних матеріалів. – К., 2014. – Вип. № 4 (62) С. 17 – 25.
9. Про організацію виконання вимог Закону України «Про очищення влади»: затв. наказом МВС України від 14 жов. 2014 р. № 1229.
10. ОФІЦІЙНИЙ ВЕБ-САЙТ МВС. – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main>
11. Позиція профспілки щодо застосування законопроекту "»Про очищення влади«– Режим доступу: <http://parovs.com.ua/index.php/pravovuj/yurydychna-konsultatsiia/388>
12. Полтавець С. Люстрація: зарубіжний досвід та вітчизняні реалії / С.Полтавець // Громадська думка про право творення: додаток до журналу «Україна: події, факти, коментарі» Інформаційно-аналітичний бюлетень на базі оперативних матеріалів. – К., 2014. – Вип. № 4 (62) С. 14 – 21.

13. Кабінет Мільке: центр «павутини». – Режим доступу : <http://www.dw.de>
14. Кёлер Д. Секреты Штази. История знаменитой спецслужбы ГДР / Д. Кёлер. – М: Тайны XX века, 2000. –283 с.
15. Сахно О. Що таке люстрація? З досвіду країн колишнього соцтабору / О. Сахно – Режим доступу: <http://podrobnosti.ua/opinion/2005/01/24/175185.html>.
16. Лавриненко І. Якщо неправильно проводити люстрацію, вона переростає в репресії / І. Лавриненко. – Режим доступу: <http://ua.racurs.ua/470-yakscho-nepravylno-provodyty-lustraciju>
17. Люстрація. Що це означає в світовій практиці. – Режим доступу: <http://oblrada.pl.ua/index.php>.
18. Заостровцев, А.П. Грузія: операція люстрація. – Режим доступу: <http://www.fontanka.ru/2011>
19. USAID Проект «Справедливе правосуддя» Крайній досвід, який слід врахувати для процесу люстрації / атестації. – Режим доступу : http://fair.org.ua/content/library_doc/FAIR_Lustration_
20. Лемак В. Законодавство і практика люстрації: досвід чеської республіки / В. Лемак // Юридичний журнал право України – К., 2014. – Вип. 4 – С. 126 –133.

УДК 349.2

Подорожній Є.Ю.,

доцент кафедри адміністративного права та процесу
Харківського національного
університету внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук

ПОНЯТТЯ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ТА МЕХАНІЗМ ЇЇ ФУНКЦІОНУВАННЯ

У статті розглянуто наукові точки зору щодо змісту поняття дисциплінарної відповідальності, звернено увагу на її види та на законодавчий порядок притягнення до неї, на підставі чого сформульовано власне бачення сутності поняття дисциплінарної відповідальності та зроблено відповідні висновки.

Ключові слова: трудова дисципліна, дисциплінарна відповідальність, дисциплінарний проступок

В статье рассмотрены научные точки зрения относительно содержания понятия дисциплинарной ответственности, обращено внимание на ее виды и на законодательный порядок привлечения к ней, на основании чего сформулированы собственное видение сущности понятия дисциплинарной ответственности и сделаны соответствующие выводы.

Ключевые слова: трудовая дисциплина, дисциплинарная ответственность, дисциплинарный проступок

In the article the scientific opinions on the content of the concept of disciplinary action, drawn attention to its species and the legislative procedure for bringing to it, whereby formulated their own vision of the essence of the concept of disciplinary action and the correct conclusions.

Key words: labor discipline, disciplinary liability offense.

Актуальність проблематики. Одним із головних засобів забезпечення належної ефективності та продуктивності праці є встановлення трудової дисципліни, тобто відповідного порядку, режиму, за яким протікають трудові відносини на конкретному підприємстві (в організації, установі). За своєю суто юридичною природою трудова дисципліна – це система правових норм, що регулюють внутрішній трудовий розпорядок, встановлюють повноваження сторін трудового договору, а також передбачають заохочення за успіхи в роботі та відповідальність за неналежне