ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА

ФАКУЛЬТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ЕКОНОМІКИ

Кафедра: публічного управління та адміністрування

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на здобуття освітнього рівня Магістр

на тему:

ДЕРЖАВНИЙ МЕХАНІЗМ ОЧИЩЕННЯ ВЛАДИ (ЛЮСТРАЦІЇ) В УКРАЇНІ

Виконала: студентка магістратури
за спеціальністю 281 Публічне
управління та адміністрування
Черниш Л. М.
(прізвище та ініціали)

Керівник: кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Бондар Д.В.
(прізвище та ініціали)

Рецензент: _____
(прізвище та ініціали)

Хмельницький – 2021 рік

АНОТАЦІЯ

Черниш Л. М. Державний механізм очищення влади (люстрації) в Україні**.** Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису. Магістерська робота на здобуття освітнього ступеня магістра за спеціальністю 073 Менеджмент. – Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, Хмельницький, 2021. – 70 с.

Магістерська робота присвячена питанням науково-теоретичного аналізу та практичного застосування організаційно-правового механізму очищення влади в Україні. Проаналізовано питання доктринального визначення поняття та значення механізму очищення влади (люстрації), визначено базові принципи застосування очищення влади. Досліджено проблеми організаційно-управлінських засад функціонування механізму очищення влади (люстрації) та проаналізовано показники очищення влади (люстрації0 в період 2014-2021 років.

Значну увагу приділено питанням застосування досвіду європейських країн у сфері застосування механізму очищення влади. На цій основі сформульовано пропозиції щодо удосконалення організаційно-управлінських засад механізму очищення влади (люстрації).

Враховуючи те, що за час свого існування існуючий формат люстрації продемонстрував свою низьку ефективність, а й подекуди й зашкодив інтересам держави та суспільства в цілому, на сьогодні такий формат потребує свого перегляду. Зокрема, вважаємо, що замість його розширення, необхідно підвищувати ефективність та розвивати вже існуючі протягом значного часу механізми очищення влади. Встановлення вини конкретної посадової особи у вчиненні правопорушення в сфері її професійної діяльності може мати наслідком відсторонення її від посади та заборону обіймати її в подальшому

Ключові слова: очищення влади, люстрація, суди, державні службовці, звільнення, відповідальність, правопорушення.

THE SUMMARY

Chernysh L.M. State mechanism of purification of power (lustration) in Ukraine Qualification scientific work on the rights of the manuscript. Master's degree in 073 Management. - Khmelnytsky University of Management and Law named after Leonid Yuzkov, Khmelnytsky, 2021. - 70 p.

The master's thesis is devoted to issues of scientific and theoretical analysis and practical application of the organizational and legal mechanism of purification of power in Ukraine. The issue of doctrinal definition of the concept and meaning of the mechanism of purification of power (lustration) is analyzed, the basic principles of application of purification of power are determined. The problems of organizational and managerial principles of functioning of the mechanism of purification of power (lustration) are investigated and the indicators of purification of power (lustration0 in the period 2014-2021) are analyzed.

Considerable attention is paid to the application of the experience of European countries in the application of the mechanism of purification of power. On this basis, proposals have been formulated to improve the organizational and managerial principles of the mechanism of purification of power (lustration).

Given the fact that during its existence the existing format of lustration has shown its low efficiency, but in some cases harmed the interests of the state and society as a whole, today this format needs to be revised. In particular, we believe that instead of expanding it, it is necessary to increase the efficiency and develop the mechanisms of power cleansing that have existed for a long time. 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 him in the future. In this case, all standards of purification of power will be met: the guilt will be personal; an individual objective investigation will be carried out; the person will be able to take full advantage of all mechanisms to protect their rights.

Keywords: cleansing of power, lustration, courts, civil servants, dismissals, liability, offenses.

ЗМІСТ

ВСТУП 5

Розділ 1. Теоретичні засади функціонування державного механізму очищення влади (люстрації) 8

1.1 Поняття та значення механізму очищення влади (люстрації) 8

1.2 Принципи державного механізму очищення влади (люстрації) 12

Розділ 2. Аналіз функціонування державного механізму очищення влади (люстрації) 20

2.1 Нормативно-правові засади функціонування механізму очищення влади (люстрації) 20

2.2 Аналіз показників механізму очищення влади (люстрації) 31

Розділ 3. Удосконаленя організаційно-управлінських засад державного механізму очищення влади (люстрації) 39

3.1 Європейський досвід застосування механізму очищення влади (люстрації) 39

3.2 Напрями удосконалення організаційно-управлінських засад механізму очищення влади (люстрації) 51

ВИСНОВКИ 59

Список використаних джерел 63

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. 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.

Люстрація чиновників в Україні після 2014 р. стала невід'ємною частиною внутрішньополітичного дискурсу в країні, що зробило її проведення предметом політичних маніпуляцій і технологій на користь нового політичного режиму та/або прихованої політичної влади.

Україна – не перша країна Східної Європи, перед якою, після тривалого періоду перебування державних інститутів в межах тоталітарної системи, постала необхідність знищення радянськокомуністичних рудиментів у процесі змістовних демократичних перетворень.

Проблемні питання функціонування механізмів очищення влади в Україні були предметом наукових пошуків таких учених, як О. Безпалова, С. Задорожний, В. Іванцов, А. Мовчан, О. Мусієнко, А. Новак, В. Нонік, О. Пархоменко-Куцевіл, С. Резанов, М. Романов, С. Шатрава 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 та завдання дослідження. Метою роботи є опрацювання теоретичних основ та розробка практичних рекомендацій щодо удосконалення державного механізму очищення влади (люстрації) в Україні.

Для досягнення вказаної мети у процесі дослідження було поставлено та вирішено такі **завдання**:

- визначити поняття та значення механізму очищення влади (люстрації);

- охарактеризувати принципи державного механізму очищення влади (люстрації);

- визначити організаційно-управлінські засади функціонування механізму очищення влади (люстрації);

- провести аналіз показників механізму очищення влади (люстрації);

- охарактеризувати Європейський досвід застосування механізму очищення влади (люстрації);

- визначити напрями удосконалення організаційно-управлінських засад механізму очищення влади (люстрації).

Об'єктом дослідження виступає люстрація як політико-правове явище, люстраційне законодавство і люстраційні механізми, спрямовані на подолання деструкції публічної влади та вдосконалення законодавства України в цій сфері.

Предмет дослідження становить теоретичні та практичні аспекти функціонування інституту люстрації як державного механізму очищення влади.

Методологічну основу дослідження склали загальнонаукові і спеціальні методи: формально-логічний, аналітичний, історичний, системно-логічний, порівняльно-правовий. За допомогою формально-логічного та історичного методів визначене поняття механізму очищення влади (люстрації). Аналіз сучасного стану законодавства щодо особливостей механізму очищення влади (люстрації)здійснено за допомогою аналітичного методу, який використовувався у процесі розробки пропозицій з удосконалення правової бази щодо статусу зазначених управлінських відносин. Системно-логічний метод застосовувався при виявленні ознак механізму очищення влади (люстрації). Аналіз різноманітних підходів до визначення механізму очищення влади (люстрації) проведено за допомогою порівняльно-правового методу. Застосування

системного підходу дозволило сформулювати пропозиції щодо удосконалення організації процесів здійснення очищення влади (люстрації).

Інформаційну базу дослідження склали вітчизняні законодавчі акти у реєстраційній сфер та правові акти окремих іноземних держав, які містять положення щодо особливостей інституту державної реєстрації; наукові публікації з досліджуваної проблематики.

Практичне значення отриманих результатів дослідження. Отримані результати, рекомендації щодо організації здійснення механізму очищення влади (люстрації)можуть бути використані у сфері законотворчості.

Магістерська робота складається з вступу, трьох розділів, шести підрозділів, висновків та списку використаних джерел (загальна кількість джерел 71).

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО МЕХАНІЗМУ ОЧИЩЕННЯ ВЛАДИ (ЛЮСТРАЦІЇ)

1.1 Поняття та значення механізму очищення влади (люстрації)

На сьогоднішній день досить актуальним є питання щодо відповідності державних службовців вимогам законодавства. Особливу роль в підборі державних службовців відіграє люстрація. За своїм первородним походженням ця категорія (від лат. lustratio – очищення шляхом жертвоприношення) охоплювало релігійні обряди, пов'язані з уявленнями про певний наслідок магічних дій, що приводять до очищення.

Фактично процеси люстрації мають відігравати подвійну роль. З одного боку люстрація традиційно розглядається як форма дисциплінарно-політичної відповідальності державного службовця. З іншого боку люстрація є можливістю доведення службовцем своєї відповідності займаній посаді та вимогам законодавства. Зрозуміло, що не кожна особа яка підпадає під механізм очищення влади має бути звільнена, тобто фактично покарана. У цьому полягає істотна відмінність у «ідеології» проведення люстрації закладеній у вітчизняному законодавстві від моделі, яка б принесла справжню користь системі публічного управління в Україні.

Поняття «люстрація» лише у другій половині XX століття набуло політичної забарвленості, як сукупність методів виділення тих посадових осіб та державних службовців, що не відповідають встановленим критеріям. Україна має вдалий приклад проведення Люстрації країнами Східної Європи та Прибалтики, які пройшли через очищення та впевнено розвиваються як сильні, національно-демократичні держави. У більшості випадків така практика мала позитивні наслідки, що призвели до зміни еліт, сприяли економічним та політичним реформам, пришвидшували процес трансформації країн від радянської системи до демократії.

Люстрація — це процес усунення від влади і обмеження в правах, осіб, які були помічені в злочинній або антинародної діяльності, за час їх роботи

державними службовцями при правлінні відстороненого від влади режиму. Етимологічне значення терміну «люстрація» походить від латинського слова – lustratio, що буквально перекладається як — очищення [71].

Люстрація — це процес при якому нова влада, з метою очищення своїх рядів позбавляється від старих корумпованих або антинародно налаштованих чиновників та інших державних службовців.

Люстрація — це явище, яке, як правило, виникає в складні перехідні періоди в політичному житті держави. Зазвичай такі події пов'язані з кардинальними змінами в векторі політичного і соціального розвитку країни. У подібній обстановці, як у народу, так і у нового уряду виникає попит на відновлення справедливості за минулі злодіяння, скоєні колишніми чиновниками. Саме з цим питанням і покликаний розбиратися закон про люстрацію [21].

Сьогодні у багаттьох наукових джерелах пропонується розглядати люстрацію в широкому значенні як поліфонічне, перманентне, міжгалузеве публічно-правове явище, що являє реалізацію сукупності визначених чинним законодавством юридичних засобів (люстраційних заходів), спрямованих на запобігання та протидію деструкції публічної влади і забезпечення її якісного функціонування. У вузькому розумінні люстрація – це інститут права, який має міжгалузевий характер і становить сукупність правових норм, що визначають різноманітні правові заходи (механізми), спрямовані на протидію та подолання деструкції публічної влади. Розглянуті принципи люстрації, їх види [64].

Закони про люстрацію – це спеціальні, перехідні закони про умови найму державних службовців, які традиційно ухвалюються в результаті повалення недемократичних режимів правління та громадянських воєн. Часто, хоча й не завжди, вони призводять до звільнення із державного апарату скомпрометованих державних службовців і запобігають їхньому поверненню упродовж певного періоду до моменту вкорінення нової демократії.

Під люстрацією в проекті Закону України «Про люстрацію» розумілося процес, спрямований на встановлення відповідності правді свідчень громадян України, які претендують на керівні посади в органах законодавчої, виконавчої,

судової влади, правоохоронних органах, щодо свідомої і таємної співпраці з оперативними працівниками колишнього КДБ СРСР, а з 1991 року із спецслужбами інших держав в якості таємного інформатора чи помічника в оперативному отриманні інформації, поєднання амністії і мораторію щодо прийняття цих осіб у владні інституції на певний термін. У разі, якщо такі особи вже займають керівні посади у державних органах влади будь-якого рівня, відповідають ознакам суб'єкта люстрації та свідомо приховали факт співпраці із спецслужбами, каральними органами СРСР, або в їхніх діях під час співпраці з такими органами містилися ознаки злочинів передбачених чинним законодавством, зазначеним законопроектом надаються права відповідним органам, передбаченим законопроектом, порушити питання про звільнення зазначеного працівника із займаної посади. Питання притягнення особи до кримінальної відповідальності за протиправні діяння вирішується відповідно до вимог чинного законодавства.

Отже, управлінська діяльність державних службовців виконавчої служби як суб'єктів права, які реалізують владно-розпорядчі функції держави, регламентується за допомогою нормативно-правових актів. Однак правові норми регулюють лише найважливіші процедури і операції цієї діяльності. За їх межами залишається безліч взаємовідносин державних службовців органів виконавчої служби з державою, суспільством, поміж собою, численні колізії, котрі виникають у процесі їх діяльності і не піддаються правовому регулюванню.

Тому вважаємо, що нормативне закріплення процедури люстрації прискорить виведення з тіні економіки країни, сприятиме посиленню боротьби з корупцією серед осіб, які займають керівні посади у законодавчих, виконавчих і судових органах влади та очищенню існуючої системи державної влади від посадовців, які порушували чинне законодавство. Статус, цілі, завдання державного службовця, а відповідно і права державного службовця - реалізуючи які він здійснює посадові повноваження, виходять з інтересів, цілей і завдань громадян та суспільства загалом. Це, у свою чергу означає, що розглядаючи систему прав державного службовця, необхідно враховувати права, що належать громадянам України в межах діяльності державного службовця. Тому що,

здійснюючи цілі держави, виконуючи функції державного органу, державний службовець завжди повинен дотримуватися прав та інтересів громадян.

Український законодавець пішов своїм шляхом, визначивши люстрацію як встановлену Законом або рішенням суду заборону окремим фізичним особам обіймати певні посади (перебувати на службі) (крім виборних посад) в органах державної влади та органах місцевого самоврядування.

Таким чином, український законодавець вирішив застосувати люстраційну процедуру до двох великих груп осіб, які в різні періоди часу української історії займали певні категорії посад або здійснювали протиправну діяльність. До першої групи можна віднести: осіб, які займали вищі державні посади України в період від 25 лютого 2010 р. до 22 лютого 2014 р. (ч. 1 ст. 3 Закону України «Про очищення влади» [48]); осіб, які займали відповідні посади в органах державної влади, правоохоронних органах і судах у період від 21 листопада 2013 р. до 22 лютого 2014 р. та брали участь у переслідування учасників революції гідності. До другої групи належать особи, які: були обрані й працювали на керівних посадах Комуністичної партії Радянського Союзу, Комуністичної партії України, комуністичних партій інших союзних республік колишнього СРСР, починаючи з посади секретаря районного комітету і вище; були обрані та працювали на керівних посадах, починаючи з посади секретаря ЦК ЛКСМУ і вище; були штатними працівниками чи негласними агентами в КДБ СРСР, КДБ УРСР, КДБ інших союзних республік колишнього СРСР, Головному розвідувальному управлінні Міністерства оборони СРСР, закінчили вищі навчальні заклади КДБ СРСР (крім технічних спеціальностей) [69].

Залежно від країни в якій приймається подібний закон, в нього можуть входити абсолютно різні пункти. Це може містити такі обмежувальні та профілактичні заходи щодо колишніх державних службовців:

Зняття недоторканності;

Відкриття кримінальних справ;

Перевірки на поліграфі;

Заборона на ведення певного виду політичної діяльності;

Забороняється займати певні посади;

Позбавлення привілеїв і преференцій за минулі «заслуги».

Чи порушує закон презумпцію невинуватості? Ні, не порушує. Закон не передбачає покарання за дію чи бездіяльність. Фактично встановлюються додаткові професійні критерії для осіб, які претендують на державну посаду. Ті, хто не відповідає цим критеріям, мають бути звільнені з державних посад з забороною займати їх протягом певного часу. Якщо ж у діях людини є склад кримінального чи адміністративного злочину, прийняти рішення про покарання може тільки суд.

1.2 Принципи державного механізму очищення влади (люстрації)

Принцип (від лат. principium – початок, основа, виникнення, першоджерело) – основне вихідне положення будь-якої теорії чи вчення, вихідні засади пояснень чи інструкцій [2].

Принципи державної служби відображають найсуттєвіші сторони організації і функціонування не тільки самої державної служби, але й усієї системи державних органів, визначають зміст складних взаємозв’язків усередині самої системи [64].

Таким чином, визначення історії формування нормативно-правових засад державної служби дозволяє визначити історичні передмови формування сучасних підходів до розуміння принципів державної служби.

Само поняття «принцип» є не тільки вихідним положенням будь-якої теорії, а керівною ідеєю, основним правилом діяльності, основним засобом дії різних механізмів, у тому числі й соціальних. Необхідність виділення правових принципів пояснюється тем, що в разі прогалин в законі, невідповідності правових норм або труднощів в їх застосуванні при правозастосовній практиці можливо та необхідно керуватися правовими принципами.

Важливо, що останні не тільки визначають рівень правового регулювання тих чи інших суспільних відносин, але і вказують на вектори подальшого розвитку законодавства. Враховуючи значення правових принципів, можна сказати, що якість законів і ефективність правового регулювання у багатьох

випадках залежать від того, як у них сформульовані та розкриті такі вихідні принципи.

У демократично-правовому суспільстві правові принципи формуються на рівні наукової доктрини на базі цивілізаційних цінностей та практики, , а також з урахуванням специфічних об'єктивних та історично обумовлених закономірностей розвитку суспільства.

Характеризуючи багатоманітні підходи до розуміння поняття принципів державної служби в Україні зупинимося на базових поняттях, які є спільними для всіх галузей права у тлумаченні явища принципів. Мова йде про категорії вироблені в межах теорії держави та права. В першу чергу підкреслимо, що сформовані у ст. 4 Закону «Про державну службу» в своїй переважній більшості є принципами правової природи і пов’язані з правовим регулюванням відносин державної служби. Принципи правового регулювання несуть у собі інформацію щодо основоположних соціально-правових ідей, які панують у суспільстві у конкретно-історичний період, впливають на світогляд та спрямовують поведінку особистості.

Право будується і функціонує на основі певних принципів, котрі виражають його сутність і соціальне призначення. В принципах відображаються головні властивості і особливості права, що надають йому якостей державного регулятора суспільних відносин.

Принципи права – це основоположні загальноприйняті положення, керівні ідеї, вихідні начала, беззаперечні вимоги, що виражають сутність права, його зміст і призначення в суспільстві.

Принципи права мають найвищий авторитет для всіх учасників суспільних відносин. Принципи права або прямо закріплюються в законодавчих актах, або випливають з змісту конкретних правових норм. Принципи – об’єктивні властивості права. Вони відображають закономірності суспільного розвитку, потреби даного суспільства.

Необхідним атрибутом розбудови незалежної, демократичної, правової української держави є пріоритетний розвиток системи державної служби. І забезпечити дану розбудову можливо лише за рахунок кадрів, які мають високий

рівень професійної та організаційної культури, сучасні знання, уміють по-новому мислити в умовах ринкових відносин, здатні сприймати нове і творчо підходити до вирішення поставлених завдань, у разі потреби ризикувати. Саме від якості державної служби залежить ефективність виконання законів та інших нормативних державно-правових актів.

На новітньому етапі державотворення вдосконалення державного управління стає надзвичайно важливим інструментом підвищення ефективності державної служби України, її наближення до стандартів Європейського Союзу. Від того, як організовується персонал в органах державної влади, залежить авторитет держави, суспільства загалом.

Ю. Ткаченко під «персоналом державної служби» розуміє весь особовий склад працюючих у державному апараті, постійних і тимчасових спеціалістів, тобто державних службовців, а також робітників і службовців, які технічно обслуговують їх діяльність [56].

Враховуючи вищесказане, можна дати таке визначення - державна служба є державним правовим і соціальним інститутом, який здійснює в рамках своєї компетенції реалізацію цілей та функцій органів державної влади шляхом професійного виконання службовцями своїх посадових обов'язків і повноважень, що забезпечують взаємодію держави й громадян у реалізації їх інтересів, прав і обов'язків.

Таким чином принципами державної служби відповідно до адміністративного права Республіки Польща є :

- принцип законності, верховенства права та підвищення довіри громадян до органів державного управління;
- принцип захисту прав людини і громадянина;
- принцип безкорисливості;
- принцип відкритості та прозорості;
- принцип збереження таємниці, що охороняється законом;
- принцип професіоналізму;
- принцип відповідальності за дії або бездіяльність;
- принцип раціонального управління державними коштами;

- принцип відкритості та конкурентоспроможності набору.

Зазначені принципи органічно доповнені принципами забезпечення етики державних службовців:

- принцип гідної поведінки;
- принцип служіння;
- принцип лояльності;
- принцип політичної нейтральності;
- принцип неупередженості;
- принцип надійності.

У державах-членах ЄС ці стандарти, а також передбачені конституцією принципи зазвичай виступають частинами кодифікоованих адміністративних нормативно-правових актів, наприклад, адміністративно-процесуальні акти, акти про адміністративний процес, акти про свободу інформації та акти про державну службу.

Той ступінь, в якому окрема країна-кандидат поділяє ці принципи державного управління та дотримується стандартів ЄАП, дозволяє зрозуміти можливості її національної державної адміністрації щодо ефективного застосування acquis communautaire відповідно до критеріїв, чітко визначених Європейською Радою в Копенгагені та Мадриді. Серед важливих принципів є те, що державні службовці є не лише звичайними представниками держави, але й відіграють системну конституційну роль. Отже, недоречно регулювати відносини між державою чи державним інститутом та її державними службовцями виключно за допомогою трудового права. Власне, систему та зміст принципів державного механізму очищення влади в Україні відобразимо у таблиці 1.1.

Поширеним явищем є те, що принципи адміністративного права, що встановлюють стандарти та регулюють поведінку державних службовців, зазвичай містяться у багаточисельних та несистематизованих законодавчих актах від національної конституції до галузевого законодавства (що так само властиве і Україні). А також, окремих підзаконних нормативних актів, актах прецедентного права щодо судових розглядів за участю державної адміністрації.

Таблиця. 1.1 Принципи державного механізму очищення влади в Україні

№	Назва принципу	Зміст принципу
1	Принцип верховенства права та законності	Органи державної влади приймають свої рішення, слідуючи загальним правилам або принципам, які застосовуються на основі справедливості до будь-якої особи, що підпадає під сферу їх застосування. Наголос при цьому робиться на нейтральності і все загальності такого застосування (принцип недопущення дискримінації). Державна адміністрація повинна приймати рішення згідно з встановленими правилами і винятковими критеріями, які визначаються судами, не приймаючи увагу будь-яких інших аспектів.
2	Принцип відкритості, прозорості та публічності;	Ці принципи дозволяють кожній особі щодо якої виносять управлінське рішення бути обізнаною з порядком та змістом правозастосовної діяльності та мати можливість її оскаржити. У тому числі мати інформацію щодо посадової особи яка вчиняє певну управлінську дію. Відкритість та прозорість також є необхідними інструментами для забезпечення верховенства закону, рівності перед законом та підзвітності. Як правило, діяльність державної адміністрації має бути прозорою та відкритою. Лише у виняткових випадках, коли порушуються питання національної безпеки чи інші аналогічні питання, може встановлюватися режим таємності чи конфіденційності.
3	Принцип презумпції невинуватості;	Тільки при наявності доведеної у встановленому порядку вини
4	Принцип індивідуальної відповідальності;	Тільки за вчинення конкретного правопорушення
5	Принцип гарантування права на захист	Професійна чесність на державній службі заснована на поняттях об’єктивності та професійної незалежності. Об’єктивність це відсутність певних упереджень. У сфері державної адміністрації подібні упередження можуть потягнути прийняття неправових або несправедливих рішень. В першу чергу це пов’язано з так званим «конфліктом інтересів» та «корупційними проявами».

Джерело: розроблено автором

Окрім інших це характерно для таких країн як Бельгія, Франція, Греція, Ірландія та Великобританія. Водночас, в інших країнах була введена в дію загальна кодифікація адміністративних процедур, за допомогою якої було зібрано та систематизовано багато з цих принципів.

Ці країни включають Австрію (з 1925 року) Болгарію (1979 рік), Данію (1985 рік), Німеччину (1976 рік), Угорщину (1957 рік), Голландію (1994 рік), Польщу (1960 рік), Португалію (1991 рік) рік) та Іспанію (1958 рік). Ці адміністративні принципи є не просто ідеями, заснованими на доброї волі; вони пронизують державні інститути та врегульовані адміністративні процедури на всіх рівнях.

Проаналізувавши закордонний досвід класифікації посад державної служби, можна констатувати, що поняття “державний службовець” у США, Франції, Німеччині, Великій Британії ширше, ніж в Україні. До посад державної служби в цих країнах залучені не тільки технічно-допоміжний персонал, але й військові, а також фахові спеціалісти, які обслуговують працівників органів державної влади, формують експертні висновки.

Майже в усьому світі уряд експериментує з ідеями нового державного менеджменту, що припускає широке використання в державній службі методів роботи, що застосовуються у приватному секторі. Серед них слід зазначити методи стратегічного планування, бригадного характеру роботи в процесі ухвалення рішення, оцінки якості виконання службових обов'язків, зменшення кількості рівнів управління, приведення заробітку службовців у відповідність до кількості, якості, складності праці. За оцінкою фахівців державної служби, усі ці заходи безсумнівно сприятимуть підвищенню якості роботи державного апарату

Суб’єкти публічно-правових відносин юридично зобов'язані дотримуватися цих правових принципів, які повинні схвалюватися та захищатися незалежними контролюючими органами, системами юстиції та судового правозастосування, парламентськими перевірками та забезпеченням можливостей задоволення звернень громадян та юридичних осіб.

Особливо важливі принципи, відображені в судовій практиці Європейського суду, які мають застосовуватися у свою чергу всіма державами-членами ЄС на національному рівні при застосуванні права ЄС, включають, зокрема:

- принцип адміністрування через закон;
- принципи пропорційності;

- принцип юридичної визначеності;
- принцип захисту законних очікувань;
- принцип недопущення дискримінації;
- право на слухання під час адміністративних процедур щодо прийняття рішень;
- право на забезпечувальні заходи та справедливі умови доступу громадян до адміністративних судів;
- принцип позадоговірної відповідальності державної адміністрації.

Якщо ми спробуємо систематизувати основні засади адміністративного права, характерні для західноєвропейських країн, ми могли б виділити такі групи принципів:

- достовірність та передбачуваність (правова визначеність);
- відкритість та прозорість;
- підзвітність;
- результативність та ефективність.

Запровадження відповідного зарубіжного досвіду у налагодженні ефективного безперервного процесу громадського діалогу та взаємодії наддасть можливість створити місцевим органам влади України міцну основу для прийняття поміркованих управлінських рішень та дасть можливість залучити громадськість до безпосередньої участі у формуванні державної політики та контролі за її реалізацією [64].

В умовах модернізації вітчизняної державної служби та зростання ролі її професіоналізації корисним і повчальним стає досвід країни світу та Європейського Союзу в реалізації кадрової політики, де можна виявити перспективи для України.

Моральні та технічні особливості люстрації.

Першим і найважливішим аспектом при проведенні люстрації, є легітимність влади, яка її здійснює. Це означає, що новий уряд повинен бути абсолютно законно обраним і підтримуватися більшістю народу. При відсутності даного факту, люстрація є нічим іншим, як чистками та розправою над політичними суперниками.

Другим аспектом при проведенні очищення і складання люстраційних списків, є моральний фактор. Річ у тім, що історично так склалося, що під подібний закон часто потрапляють люди безпосередньо не причетні до злочинів режиму. Буквально це означає, що люди займали певні посади, які припускали виконання наказів згори. За фактом вони виконували чинне законодавство. Ось саме в відношенні таких людей, люстраційному комітету слід брати до уваги всі аспекти справи, щоб очищення не перетворилося в розправу.

Керівні принципи передбачають, що люстрація «може бути застосована тільки для усунення або суттєвого зменшення загрози, яку становить суб'єкт люстрації, створенню вільної демократії, зокрема шляхом використання посади, яку обіймає цей суб'єкт, для того, щоб порушувати права людини або блокувати демократичні процеси». Таким чином, люстрація «не може бути використана для покарання, відплати або помсти; покарання може накладатися тільки за минулу злочинну діяльність на основі порушень чинного Кримінального кодексу України і у відповідності з усіма процедурами і гарантіями кримінального переслідування».

Отже, головна мета люстрації буде полягати, передусім, у «захисті демократії від рецидивів тоталітаризму, у той час як її другорядна мета, підпорядкована реалізації головної, полягатиме в індивідуальному покаранні осіб, які співпрацювали з тоталітарним режимом» [69].

Таким чином, має місце застосування механізму очищення влади на основі факт вчинення державним службовцем правопорушення з досить не чітким складом. Тобто, таке правопорушення полягає у певному діянні, яке порушує не тільки конкретну норму деліктного права (кримінального, адміністративного, фінансового), а є порушенням комплексу вимог визначених на рівні закріплених у законодавстві України принципів державної служби.

РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО МЕХАНІЗМУ ОЧИЩЕННЯ ВЛАДИ (ЛЮСТРАЦІЇ)

2.1 Нормативно-правові засади функціонування механізму очищення влади (люстрації)

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 самоврядування. 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.

Законом України «Про очищення влади» передбачено проведення перевірки достовірності відомостей щодо застосування заборон, передбачених частинами третьою і четвертою статті 1 Закону України «Про очищення влади»,

поданих особами, які обіймають відповідні посади чи претендують на зайняття таких посад. Порядок проведення такої перевірки та перелік органів, що її проводять, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня № 563 «Деякі питання реалізації Закону України «Про очищення влади».

Нормативно-правове регулювання проведення люстрації в Україні можливо відобразити у виді таблиці 2.1.

Таблиця 2.1 Нормативно-правове регулювання проведення люстрації в Україні

Вид нормативно-правового акту	Зміст правового регулювання
Закон України "Про очищення влади"	Закон визначає правові та організаційні засади проведення очищення влади (люстрації) для захисту та утвердження демократичних цінностей, верховенства права та прав людини в Україні.
Закон України "Про відновлення довіри до судової влади"	Закон визначає правові та організаційні засади проведення спеціальної перевірки суддів судів загальної юрисдикції (далі - перевірка суддів) як тимчасового посиленого заходу з використанням існуючих процедур розгляду питань про притягнення суддів судів загальної юрисдикції до дисциплінарної відповідальності і звільнення з посади у зв'язку з порушенням присяги з метою підвищення авторитету судової влади України та довіри громадян до судової гілки влади, відновлення законності і справедливості

Примітка: Розроблено автором

Очищення влади (люстрація) передбачає заборону окремим фізичним особам обіймати певні посади (перебувати на службі) (крім виборних посад) в органах державної влади та органах місцевого самоврядування.

Процедура люстрації не застосовуватиметься до осіб, які визнані учасниками бойових дій під час проведення АТО на сході України в установленому законодавством порядку.

Посади, щодо яких здійснюються заходи щодо очищення влади (люстрації), зазначені у ст. 2 Закону про очищення влади. Сюди потрапляють і всі посадові та службові особи (крім виборних посад) органів державної влади, органів місцевого самоврядування.

Критерії потрапляння під люстрацію перелічені у ст. 3 Закону про очищення влади.

Особи, які перебувають на посадах в органах державної влади та місцевого самоврядування, надають керівнику або органу власноруч написану заяву, в якій повідомляють про те, що до них застосовуються заборони, або повідомляють про те, що до них не застосовуються відповідні заборони, та про згоду на проходження перевірки, згоду на оприлюднення відомостей щодо них.

Заява надається не пізніше ніж на 10-й день з дня початку проведення перевірки у відповідному органі, на підприємстві згідно з планом проведення перевірок.

Ненадання заяви у визначений строк є підставою для звільнення особи з посади не пізніше ніж на 3 день після закінчення строку на надання заяви та застосування до неї заборони.

Перевірці підлягають:

1) достовірність зазначених у заяві відомостей про незастосування заборон;

2) достовірність відомостей щодо наявності майна (майнових прав) та відповідність вартості майна (майнових прав), зазначеної (зазначених) у декларації про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру, надані особою за минулий рік, придбаного (придбаних) за час перебування на посадах, доходах, отриманих із законних джерел.

Протягом 10 днів, починаючи з 16.10.2014 р., керівник органу (орган), до повноважень якого входять звільнення та/або ініціювання звільнення з посади осіб, до яких застосовується заборона, встановлена цим Законом, на підставі критеріїв, визначених цим Законом, на підставі відомостей, що є в особових справах цих осіб:

1) звільняє зазначених осіб з посад або надсилає керівнику органу (органу), до повноважень якого входить звільнення з посади даних осіб, відповідні документи для їх звільнення не пізніше ніж на 10 робочий день з дня отримання таких документів;

2) інформує Міністерство юстиції України про їх звільнення з посад та надає відповідні відомості про застосування до цих осіб заборони для їх оприлюднення на офіційному веб-сайті Міністерства юстиції України та внесення до Єдиного державного реєстру осіб, щодо яких застосовано положення Закону про очищення влади.

Так, слід зауважити, що головною ідеєю люстрації, яку повинен був впровадити Закон України «Про очищення влади», 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 законопроєкту, 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).

Європейські стандарти в галузі люстрації закріплено в таких документальних матеріалах: Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (зокрема ст. 6, 8, 10 та 14, ст. 1 Протоколу № 12), а також практика Європейського суду з прав людини; прецедентне право національних конституційних судів; резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи, а саме Res1096(1996) щодо заходів із ліквідації спадщини колишніх комуністичних тоталітарних системі Res1481(2006) щодо необхідності міжнародного засудження тоталітарних комуністичних режимів. Резолюція ПАРЄRes1096(1996) як референтний документ у цій галузі визначила: «Керівні принципи гарантують те, щоб люстраційні закони і схожі адміністративні заходи відповідали вимогам держави, заснованої на верховенстві права» [69].

Питання правозастосування зазначених положень законодавства продемонстрували зовсім іншу ситуацію.

«Такі суворі заходи, як звільнення з посади із забороною обіймати посаду на 10 років, не можуть застосовуватися до державних службовців лише через те, що вони залишилися на своїх посадах державної служби після обрання нового глави держави, без аналізу індивідуальної поведінки таких осіб і встановлення зв’язку з узурпацією влади, підривом основ національної безпеки та оборони України або протиправного порушення прав і свобод людини.

Такого висновку дійшов Верховний Суд у складі судової палати з розгляду справ щодо виборчого процесу та референдуму, а також захисту політичних прав громадян Касаційного адміністративного суду за результатом розгляду в касаційному порядку справи, у якій спір виник у зв’язку зі звільненням позивача з публічної служби за процедурою очищення влади (люстрації) із застосуванням заборони протягом 10 років обіймати посади, щодо яких здійснюється люстрація.

Позивач, звільнений відповідно до положень Закону України «Про очищення влади», оскаржив наказ Державної фіскальної служби України про його звільнення з посади та зі служби, просив поновити його на роботі та стягнути середній заробіток за час вимушеного прогулу.

Суди попередніх інстанцій відмовили в задоволенні позову, мотивуючи це тим, що позивач обіймав керівні посади, стосовно яких встановлена заборона, сукупний строк перебування на цих посадах становив більше ніж один рік, що, відповідно до критеріїв, визначених ст. 3 цього Закону, є підставою для застосування заборон.

Узявши до уваги, що позивач працював у вказаний період на посадах старшого начальницького складу податкової служби у званні «майор податкової міліції», а згодом – «підполковник податкової міліції», Верховний Суд погодився з висновками судів попередніх інстанцій, що на посади, які позивач обіймав протягом означеного періоду, поширюється дія Закону України «Про очищення влади», оскільки його п. 8 ч. 1 ст. 3 необхідно тлумачити у системному зв'язку з положеннями ч. 1 ст. 1 та п. 6 ч. 1 ст. 2 цього Закону.

Водночас для правильного вирішення публічно-правового спору Верховний Суд убачив потребу у формулюванні відповіді на запитання, чи достатньо самого факту перебування позивача на вказаних посадах протягом сукупного строку більше одного року для застосування заборон, визначених ч. 3 ст. 1 Закону України «Про очищення влади».

З аналізу положень п. 8 ч. 1 ст. 3 у взаємозв'язку із ч. 3 ст. 1 та п. 2 розд. «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про очищення влади» випливає, що встановлення для осіб заборони обіймати певні посади в органах державної влади чи їхніх самостійних структурних підрозділах пов'язується із самим лише фактом зайняття ними сукупно не менше одного року в період із 25 лютого 2010 року по 22 лютого 2014 року посад, незалежно від того, чи сприяла особа своїми рішеннями, діями (бездіяльністю) узурпації влади, підриву основ національної безпеки і оборони України або протиправному порушенню прав і свобод людини, тобто не враховуючи жодної індивідуальної дії чи зв'язку особи з будь-якими антидемократичними подіями.

Складність правових питань, які постали перед судами у цій справі та з якими національна правова система зіткнулася вперше, потребує висновків Конституційного Суду України, зокрема, в частині суперечності норм Закону України «Про очищення влади» приписам ст. 61 Конституції України щодо

індивідуалізації юридичної відповідальності. Питання конституційності положень цього Закону на відповідність Конституції України вирішуються Конституційним Судом України, і на момент розгляду Верховним Судом цієї касаційної скарги рішення КСУ за наслідками розгляду відповідного конституційного провадження не ухвалено.

Водночас судова палата КАС ВС врахувала правову позицію Верховного Суду у справі № 800/186/17 про те, що люстрація як законодавче обмеження за своєю правовою природою є відмінною від юридичної відповідальності та не може бути ототожнена з нею. Велика Палата Верховного Суду вказала на політичний характер люстраційних заходів. У цій справі був зроблений висновок про те, що застосовані люстраційним законодавством заходи не можуть вважатися заходами юридичної відповідальності, оскільки не є санкцією за конкретне протиправне діяння. Мета їх застосування – відновлення довіри до органів державної влади, а не притягнення до відповідальності відповідних посадових осіб.

Ці позиції, на думку судової палати КАС ВС, застосовні і в цій справі.

Суд врахував, що на необхідності доведеності провини кожної особи, яка піддається люстраційним процедурам, як на загальновизнаному міжнародному стандарті наголосила Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія) у Проміжному (пункти 64, 82, 104) та Остаточному (п. 18) висновках № 788/2014 щодо Закону України «Про очищення влади».

Крім цього, Парламентська асамблея Ради Європи у Резолюції ПАРЄ № 1096 (1996) звертає увагу держав-членів на те, що «люстрація» застосовується до осіб у випадку доведення їх провини в кожному конкретному випадку, а не як інструмент формального звільнення з посади.

Верховний Суд також вказав на необхідність враховувати, що застосовані до позивача обмеження, у контексті практики Європейського суду з прав людини, становлять аспект права на повагу до приватного та сімейного життя, гарантованого ст. 8 Конвенції.

17 жовтня 2019 року ЄСПЛ прийняв рішення у справі «Полях та інші проти України» (набуло статусу остаточного – 24 лютого 2020 року), яке стосувалося

звільнення п’ятьох державних службовців на підставі приписів Закону України «Про очищення влади». ЄСПЛ визнав, що звільнення заявників становило втручання у їхнє право на повагу до приватного життя. Застосовані заборони мали дуже серйозні наслідки для здатності заявників встановлювати і розвивати відносини з іншими та зашкодили їхній соціальній і професійній репутації, а також значною мірою вплинули на них. Заявники були звільнені із забороною обіймати посади державної служби, одразу втративши всі свої здобутки. Їм було заборонено обіймати будь-які посади державної служби у сфері, в якій вони багато років працювали як державні службовці (п. 209 рішення).

ЄСПЛ вказав, що застосування до заявників встановлених Законом України «Про очищення влади» заходів не передбачало жодної індивідуальної оцінки їхньої поведінки. Насправді, ніколи не стверджувалося, що самі заявники вчинили які-небудь конкретні дії, що підривали демократичну форму правління, верховенство права, національну безпеку, оборону або права людини. Вони були звільнені на підставі Закону лише тому, що обіймали певні відносно високі посади державної служби, коли пан Віктор Янукович був Президентом України (п. 294).

Суд підкреслив, що Уряд не зазначив про будь-який розгляд підстав для застосування таких широкомасштабних та обмежувальних заходів. Тоді як у ст. 1 Закону України «Про очищення влади» серед принципів, які мають керувати процесом очищення, наведено «презумпцію невинуватості» та «індивідуальну відповідальність». На думку Суду, це свідчить про певну неузгодженість між проголошеними цілями Закону та фактично оприлюдненими ним правилами (пункти 72, 297).

ЄСПЛ вважає, що обмежувальні заходи такої суворості не можуть застосовуватися до державних службовців лише через те, що вони залишились на своїх посадах державної служби після обрання нового глави держави (пункти 299–300).

Верховний Суд зазначив, що аналіз цього рішення ЄСПЛ та встановленого в ньому порушення ст. 8 Конвенції щодо всіх заявників дає змогу дійти висновку, що застосований до заявників законодавчий механізм очищення влади

(люстрації), визначений Законом України «Про очищення влади», суперечить верховенству права, оскільки порушує права людини, поважати які Україна повинна, оскільки взяла на себе міжнародні зобов'язання, ратифікувавши Конвенцію.

У справі, що розглянула палата КАС ВС, до позивача, який обіймав посаду, аналогічну посаді одного із заявників у справі «Полях та інші проти України», був застосований найсуворіший захід очищення влади (люстрації). Тож при вирішенні цього спору застосуванню підлягають положення ст. 8 Конвенції, тлумачення якої надано ЄСПЛ, за його висновками сам Закон України «Про очищення влади», що укладений із порушенням міжнародних стандартів у сфері люстрації, є причиною порушення положень Конвенції.

Отже, Верховний Суд зазначив, що без аналізу індивідуальної поведінки неможливо встановити особисту вину осіб, до яких застосовано означені заборони, для того, щоб переконатися у застосуванні до цих осіб індивідуальної відповідальності, а не колективної, як це задекларовано у принципах Закону України «Про очищення влади», що мали б спрямовувати процес очищення влади (люстрації).

Без встановлення зв'язку між указаними особами та узурпацією влади неможливо дійти висновку, що було досягнуто легітимної мети цього Закону – недопущення до участі в управлінні державними справами саме 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. Отже, неможливо й дійти висновку, що було досягнуто справедливого балансу між захистом інтересів демократичного суспільства, з одного боку, та повагою до прав позивача – з другого.

Тож заборона перебування на зазначених у Законі України «Про очищення влади» посадах та, як наслідок, звільнення з цих посад розглядаються як установлення презумпції колективної вини, а не презумпції невинуватості, що

вказує на невідповідність меті й принципам цього Закону, визначеним у ч. 2 ст. 1.

Повертаючись до обставин справи, Верховний Суд констатує, що посаду позивач обійняв задовго до того, як Віктор Янукович став Президентом України, і не звільнився протягом року після його приходу до влади. Довідка про результати перевірки відомостей, зазначених в особовій справі про перебування позивача на відповідних посадах, не містить відомостей про наявність фактів протиправної поведінки позивача, спрямованих на узурпацію влади тодішнім Президентом України, підрив основ національної безпеки і оборони України або протиправне порушення прав і свобод людини, а наказ голови комісії з реорганізації Міністерства доходів і зборів України про звільнення позивача не містить обґрунтування, що він міг становити будь-яку загрозу для нового демократичного режиму.

Оцінюючи пропорційність застосованих до позивача обмежень щодо легітимної мети (очищення влади), якої прагнули досягти органи державної влади, Суд вважає їх непропорційними, невиправданими та не необхідними у демократичному суспільстві.

Підсумовуючи наведене, Верховний Суд дійшов висновку, що оскаржуваний наказ відповідача не відповідає критеріям правомірності, наведеним у ч. 2 ст. 2 КАС України, зокрема, винесений непропорційно, тобто без дотримання необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення, та становить непропорційне втручання у право позивача на приватне життя, що є порушенням ст. 8 Конвенції.

Верховний Суд задовольнив позов частково: визнав протиправним і скасував наказ про звільнення позивача, постановив поновити його на попередній роботі, а в частині вимог про стягнення з відповідача середнього заробітку за час вимушеного прогулу на користь позивача – направив справу на новий судовий розгляд до суду першої інстанції [41].

У листопаді 2014 року Верховний суд України звернувся до Конституційного суду з клопотанням визнати такими, що не відповідають

Конституції, низку положень закону. Ще одне подання з приводу цього закону надійшло від Верховного суду у березні 2015 року [9]. Крім того, у січні 2015-го з клопотанням щодо закону «Про очищення влади» до Конституційного суду звернулися 47 народних депутатів.

У поданні від Верховного суду зазначається про ймовірне порушення цим законом права громадян на доступ до державної служби, оскільки він дозволяє звільняти з посади через неподання (невчасне подання) заяви.

Конституційний суд України об'єднав усі три конституційні подання в одне провадження і розглядає їх донині.

Європейський суд з прав людини 24 лютого 2020 року вирішив не розглядати апеляційну скаргу України у справі щодо закону про очищення влади (люстрацію). Відтак рішення ЄСПЛ у цій справі від 17 жовтня 2019 року, яким було встановлено порушення прав українських чиновників, остаточно набуло чинності.

Зокрема, суд одностайно встановив порушення статті 6 § 1 (право на справедливий суд) Європейської конвенції з прав людини у зв'язку з занадто тривалим розглядом справ заявників на національному рівні та порушення статті 8 (право на повагу до приватного життя) конвенції.

Суд також вирішив, що закон про очищення влади застосовується до дуже широкого кола осіб і призвів до звільнення заявників лише на тій підставі, що вони займали посади на державній службі упродовж більш ніж року за часів президентства Януковича або на підставі зайняття посад у Комуністичній партії до 1991 року.

Таким чином, на думку ЄСПЛ, закон не зважав на особисту роль, яку відігравали заявники, а також на те, чи були вони особисто пов'язані з будь-якою недемократичною діяльністю, що мала місце в період правління колишнього президента.

17 червня міністр юстиції Денис Малюська повідомив, що Мін'юст на виконання рішення ЄСПЛ розробив зміни до закону "Про очищення влади" і підготувався до виплат особам, які виграли відповідну скаргу в ЄСПЛ.

Таким чином, Законом України «Про очищення влади» від 16 вересня 2014 р. № 1682-VII передбачено дві форми люстраційних заборон: законодавчу (автоматичну) і судову, які різняться підставами, об'єктно-суб'єктним складом і порядком застосування. При цьому неузгодженість з іншими законами, численні колізії з Кримінальним кодексом України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III, юридична необґрунтованість деяких підстав судової люстрації унеможливлює її застосування. Крім того, незаконним видається і механізм звільнення від люстрації, з огляду на відсутність у Конституції України, повноважень Президента своїм рішенням звільняти від люстрації [65].

2.2 Аналіз показників механізму очищення влади (люстрації)

З моменту набуття чинності Закону України «Про очищення влади» – 16 жовтня 2014 р. – і станом на 25 лютого 2018 р., відповідно відомостей у «Єдиному державному реєстрі осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади», люстрації піддано всього 922 особи [16]. Серед них – політичні фігури, щодо дій яких був широкий резонанс у ЗМІ, тому в очах суспільства не люструвати їх означало би повну бездіяльність нової влади в контексті власної легітимації. Враховуючи загальну кількість державних службовців (без урахування прокурорів (15,5 тис. осіб), міліції (350 тис. осіб), співробітників СБУ (близько 25 тис. осіб) та військових (станом на 31 грудня 2013 р. – 433 тис. осіб) темпи люстрації мають досить демонстративний та декоративний характер [7].

Адже за таких умов виходить, що люстровано лише кожного 800-го з тих чиновників, міліціонерів та співробітників СБУ, які обіймали ці посади у період з 25 лютого 2010 по 22 лютого 2014 рр. А це у свою чергу приводить до висновку, що, згідно з поточними результатами люстрації, понад 99% чиновників, що працювали за часів президентства В. Януковича, не сприяли узурпації влади та не співпрацювали в часи СРСР з КДБ.

Отже, поки що учасниками узурпації влади за часів В. Януковича та інколи співробітниками КДБ в Україні вважається за законом лише 922 особи. У зв'язку

з цим згадується крилатий вислів щодо того, що в перемоги багато батьків, а поразка (в даному випадку – режиму В. Януковича) завжди залишається сиротою…

Таким кількісно-якісним результатам майже чотирирічної люстрації в Україні сприяють декілька факторів: – застосування заходів по очищенню влади здійснюється з позиції презумпції винуватості, причому винуватості за діяльність «злочинної влади В. Януковича»; – люстрація здійснюється не на основі принципу індивідуальної відповідальності; – в Україні відсутній єдиний незалежний люстраційний орган та чіткі часові обмеження щодо проведення люстрації; – громадяни України не цікавляться перебігом люстрації, не володіють інформацією про кількість люстрованих, не мають доступу до інформації про результати перевірок публічних осіб, і взагалі не усвідомлюють актуальність люстрації через більше ніж 20 років після проголошення незалежності [7].

Виникає питання складу люстраційного правопорушення. Антиподом (соціальним і юридичним) правомірної поведінки є правопорушення. Воно протистоїть правомірній поведінці як в юридичну, так і в соціальному відношенні, оскільки не тільки суперечить нормам права, але й спричиняє шкоду суспільству в цілому. В будь-якому суспільстві правопорушення є, на жаль, явищем достатньо розповсюдженим і вони завдають значну матеріальну і моральну шкоду індивідам, державі і суспільству.

В літературі існує велике різноманіття визначень правопорушення. Російські автори виходять з того, що «правопорушення – це суспільно небезпечне, винне, протиправне діяння, що завдає шкоду особі, власності, державі або суспільству в цілому»; «правопорушенням називається винне протиправне діяння, яке вчинене деліктоздатною особою».

Вітчизняні науковці пропонують слідуючі визначення правопорушення: «Це суспільно небезпечне або суспільно шкідливе протиправне винне діяння (дія чи бездіяльність) деліктоздатної особи, за яке передбачена юридична відповідальність згідно з чинним законодавствам»; «Це протиправне, винне,

соціально шкідливе діяння (дія чи бездіяльність) деліктоздатної особи, яке тягне за собою юридично визначені для правопорушника негативні наслідки».

Узагальнюючі наведені визначення, можна запропонувати наступну дефініцію: «Правопорушення – це суспільно небезпечне або суспільно шкідливе, протиправне, винне,каране діяння (дія чи бездіяльність), вчинене деліктоздатною особою».

Дане визначення дозволяє виділити слідуючі характерні ознаки правопорушення:

1)суспільна небезпечність або суспільна шкідливість. Правопорушення є суспільно небезпечним, якщо воно завдає суттєву шкоду суспільним відносинам, благам та цінностям, на які посягає правопорушник, або ставить під загрозу саме їх існування. Правопорушення є суспільно шкідливим, якщо воно завдає певну шкоду суспільним відносинам, благам та цінностям, на які посягає правопорушник, але не ставить під загрозу саме їхнє існування. Критеріями визначення ступеня суспільної небезпеки або суспільної шкоди вчиненого правопорушення можуть бути:

значущість для суспільства відносин, що регулюються правом і стали об’єктом протиправного посягання з боку правопорушника (наприклад, громадський порядок, конституційний лад);

розмір завданої шкоди (якщо він є суттєвим, значущим, то діяння визнається злочином, якщо несуттєвим, незначним – то проступком);

спосіб, час і місце вчинення протиправного діяння: за способом воно може бути тайним чи відкритим, безпечним для оточуючих чи вчиненим загальнонебезпечним способом;

особа правопорушника (проступки, на відміну від злочинів, як правило, не свідчать про суспільну небезпечність особи та її стійке несприйняття закону);

2) свідомо-вольовий характер: протиправний вчинок, завжди здійснюється під контролем свідомості і волі суб’єкта правопорушення. Правопорушник усвідомлює (розуміє) протиправний характер власного діяння, передбачає його негативні наслідки (як правило) і здатний керувати своїми діями;

3) наявність вини – внутрішнього негативного ставлення суб'єкта до охоронюваних державою інтересів людей, суспільства у формі умислу чи необережності;

4) протиправність – правопорушенням може бути тільки діяння, що здійснюється всупереч праву, його приписам, являє собою невиконання обов'язків або порушення заборон, зазначених у законодавстві (також це може бути зловживання суб'єкта своїми правами чи створення перепон у використанні суб'єктивних прав іншими особами);

5) дієвість правопорушення – це завжди акти поведінки суб'єкта права, що виражаються в дії чи бездіяльності;

6) вчиненість деліктоздатною особою, тобто особою, яка здатна розуміти протиправність свого діяння і усвідомлено нести за це юридичну відповідальність;

7) караність – застосування до правопорушника заходів державного примусу у вигляді позбавлень благ особистого, організаційного чи матеріального характеру;

8) є юридичним фактом, що породжує охоронні правовідносини, в межах яких реалізуються заходи юридичної відповідальності за протиправне діяння.

Правопорушення, таким чином, представляє собою акт юридично значущої поведінки. Воно характеризується не тільки рядом юридичних ознак, але й особливою структурою, що називається складом правопорушення. Склад правопорушення – це юридична конструкція, яка представляє собою сукупність необхідних елементів кожного правопорушення. Склад правопорушення включає в себе чотири необхідні елементи:

суб'єкт правопорушення;

суб'єктивна сторона правопорушення;

об'єкт правопорушення;

об'єктивна сторона правопорушення.

Наявність в складі правопорушення чотирьох елементів дозволяє кваліфікувати цю конструкцію як сукупність передбачених законом об'єктивних

і суб’єктивних ознак протиправного діяння, необхідних і достатніх для притягнення правопорушника до юридичної відповідальності. Необхідно мати на увазі, що відсутність хоча б одного з 4-х елементів не дозволяє кваліфікувати вчинене діяння як правопорушення.

Суб’єкт правопорушення – це фізична особа або юридична особа, що вчинила правопорушення і здатна нести юридичну відповідальність, тобто, є деліктоздатною. Фізична особа (громадянин даної країни, іноземець, особа без громадянства (апатрід), особа з подвійним громадянством) визнається суб’єктом правопорушення (деліктоздатним) з урахуванням віку і стану свідомо-вольового розвитку, що дозволяє їй контролювати свою поведінку волею і свідомістю (розумом).

Якщо накласти на структуру відносин з приводу люстрації цю класичну схему та подивитися на інформацію щодо застосованих заходів щодо очищення влади стає очевидним, що законодавство України взагалі не містить такого складу правопорушення, як «люстраційне».

Однак це не всі зауваження ЄСПЛ до українського люстраційного закону. Зокрема, у своєму рішенні у цій справі Страсбурзький суд зазначив, що люстрація в Україні застосовувалася до дуже широкого кола осіб і призвела до звільнення позивачів лише на тій підставі, що вони обіймали посади на державній службі протягом більше одного року за часів президентства Віктора Януковича або у Комуністичній партії до 1991 року. "Заходи, передбачені законом про очищення влади, виглядали як форма колективної відповідальності за роботу за часів президента Януковича, незважаючи на роль, яку відігравала та чи інша особа, та її зв'язок з певними антидемократичними явищами", - йдеться у повідомленні прес-служби Європейського суду з прав людини.

Коли п'ять років тому було прийнято цей закон, ми попереджали про такі наслідки, адже там закладено дуже небезпечні процеси щодо порушення прав людини і це було лише питання часу, коли вони виявляться. Тепер наші застереження підтвердив ЄСПЛ", - каже голова правління Української Гельсінської спілки з прав людини Євген Захаров. Він називає цей закон політично обумовленим, який повністю дискредитував ідею люстрації. "Це був

емоційний та популістський закон, його норми були виписані так, щоб свої залишилися на посадах, а всіх ?неугодних? можна було звільнити", - зазначає Захаров.

За даними Єдиного державного реєстру осіб, щодо яких застосовано положення закону "Про очищення влади", в Україні було люстровано 914 осіб. Дані про цих людей внесені до цього громадського реєстру. Усі хто туди потрапив, згідно із законом, не може обіймати державні посади 10 років. Чиновники з цього реєстру, за інформацією екс-директора департаменту з питань люстрації міністерства юстиції України, а нині голови Громадської ради з питань люстрації Тетяни Козаченко, подали в національні суди понад 800 судових позовів, заперечуючи своє звільнення з посад внаслідок люстрації.

Очікується, що якась частина з них після рішення ЄСПЛ у справі "Полях та інші проти України" подасть свої скарги до цього суду, щоб спробувати поновитися на посаді та отримати від держави компенсацію за моральну шкоду, не виключають експерти. З їхньої точки зору, Україна має врахувати рішення ЄСПЛ щодо люстрованих і вдосконалити закон "Про очищення влади" - це розблокує судові справи люстрації в національних судах. "Буде проблемою, якщо людина попросить відшкодувати заробітну плату за час, коли вона не працювала, бо потрапила під люстрацію. Суми можуть бути значними та виплачувати їх будуть із держбюджету. Це може бути розцінено як реванш режиму Януковича та викликати громадське невдоволення».

"Буде проблемою, якщо людина попросить відшкодувати заробітну плату за час, коли вона не працювала, бо потрапила під люстрацію. Суми можуть бути значними та виплачувати їх будуть із держбюджету. Це може бути розцінено як реванш режиму Януковича та викликати громадське невдоволення».

Аналізуючи відкриті дані ресурсу dostup.pravda.com.ua, маємо можливість оцінити масштаби імітації діяльності по очищенню влади. Наприклад, згідно із відповіддю СБУ на запит вищеназваного ресурсу, станом на 13 вересня 2016 р. СБУ отримала для перевірки запити на 157 тис. осіб, та надала 156,8 тис. відповідей (!) [58].

Ці запити стосувалися досить вузького питання: чи не були особи, які перевірялися, «штатними працівниками чи негласними агентами в КДБ СРСР, КДБ УРСР, КДБ інших союзних республік колишнього СРСР, Головному розвідувальному управлінні Міністерства оборони СРСР, закінчили вищі навчальні заклади КДБ СРСР (крім технічних спеціальностей)». Звернемо увагу: у запитах, на які відповідала СБУ, не йшлося ані про участь у діях з узурпації влади минулим режимом, ані про решту можливих засад для люстрації типу підриву національної безпеки держави – лише про зв'язок з КДБ часів СРСР. Принагідно зауважимо, що у сусідній Польщі з 2007 р. люстровано всього 30 тис. осіб, і Р. Лескевич, директор архіву Інституту національної пам'яті Польщі – установи, відповідальної за люстрацію у країні, – припустив, що такими темпами люстрація завершиться в Польщі тільки через 10 років (нагадаємо, перевірці тут підлягають 22 категорії осіб) [56].

Такі швидкі темпи перевірок та проведення люстрації в Україні можуть свідчити про поверхневість процесу та імітацію діяльності з очищення влади. Пік активності теми «люстрації» та «очищення влади» припадає саме на 2015 – 2016 рр. Ця активність обумовлена симуляцією задоволення попиту громадян України на системні зміни через люстрацію «замараних» чиновників, тиск західних партнерів та виконання передвиборчих обіцянок [7]. Протягом 2017 – 2018 рр. акценти у публічних виступах та заявах Президента України зміщуються з теми люстрації взагалі до очищення саме суддівського корпусу та реформування судової влади [40].

Про те, що український закон "Про очищення влади" не повністю відповідає європейським стандартам та принципу верховенства права, неодноразово попереджала "Венеціанська комісія", наголошуючи на персональній відповідальності при застосуванні люстрації. Але Україна протягом чотирьох із половиною років так і не змогла внести зміни до закону про люстрацію.

А президент України Володимир Зеленський, прийшовши до влади, навіть пропонував розширити його дію на чиновників часів колишнього президента Петра Порошенка, зокрема люструвати його самого, усіх колишніх депутатів

Верховної Ради, урядовців, генпрокурора, голови СБУ, секретаря РНБО та інших. Влітку цього року він зареєстрував відповідний законопроект, коли Верховна рада VIII скликання фактично припинила свою роботу. У парламенті нового скликання цей законопроект президент поки що не перереєстрував.

Водночас у нещодавно прийнятому президентському законопроекті про судову реформу йдеться про застосування люстрації до членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів та Державної судової адміністрації. Люстрація тепер буде застосовуватися до представників цих органів, які працювали на своїх посадах не менше одного року у період з 21 листопада 2013 року до 19 травня 2019 року. Тобто, фактично Зеленський реалізує свою ідею розширення люстрації, але через окремі профільні закони.

Люстрація в країні має застосовуватися лише тоді, коли немає інших механізмів перезавантаження влади.

РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕНЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-УПРАВЛІНСЬКИХ ЗАСАД ДЕРЖАВНОГО МЕХАНІЗМУ ОЧИЩЕННЯ ВЛАДИ (ЛЮСТРАЦІЇ)

3.1 Європейський досвід застосування механізму очищення влади (люстрації)

Після падіння комунізму в країнах Східної Європи їхні нові політики зіткнулися з конкретним запитом суспільства — побудувати на уламках старого режиму правову державу, яка забезпечує права та недоторканність своїх громадян на зразок класичної ліберальної демократії. Результати сильно відрізняються від держави до держави, і вирішальними факторами тут стають ступінь інтеграції старих еліт у нові та те, наскільки громадянське суспільство усвідомлює себе учасником політичного процесу.

Польща, Угорщина, Чехія, Словаччина, Болгарія, Румунія, країни екс-Югославії та держави Балтії хоч і уважно дивляться на досвід один одного, кожна по-своєму відповідає на питання, пов'язані з правовим опрацюванням недавнього минулого. Що робити із відповідальними за репресії? Як поводитися з виконавцями наказів? А із жертвами режиму? Чи забороняти комуністичну партію? А символи комунізму? Чи відкривати архіви спецслужб?

Кожен із цих питань стає каменем спотикання та об'єктом запеклої політичної боротьби — особливо гострої, коли порушується неминуче питання про те, як уникнути попадання у владу в оновленій державі тих, на кому тримався колишній режим. Питання люстрації.

Люстрація у посткомуністичних країнах Східної Європи виявилася пов'язана насамперед із виявленням тих, хто співпрацював зі спецслужбами, та подальшою забороною для них обіймати певні посади (як правило, на державній службі). При цьому масово звільняти виконавців — тих, наприклад, хто працював у поліції чи прикордонній службі, не стали в жодній із країн колишнього Східного блоку. Виняток склала лише колишня НДР, яка не

розглядається у цій статті через специфічну правову ситуацію після об'єднання Східної та Західної Німеччини.

Прийняті оновленими державами люстраційні закони (Чехословаччина, Латвія та Литва 1991, Болгарія 1992, Угорщина 1994, Албанія та Естонія 1995, Польща 1997, Сербія 2003) були тісно пов'язані з розстановкою політичних сил у регіоні і суттєво відрізняються за змістом — наприклад, у Чехії люстрація торкнулася співробітників державних медіа, а в Болгарії — професорського складу університетів.

З одного боку, багато спостерігачів та дослідників сходяться на думці про те, що найбільш успішно люстраційні закони були реалізовані там, де номенклатурі та апаратникам не вдалося повною мірою зберегти свій вплив під час перехідного періоду. Втім, згодом реальність стає дещо складнішою: навіть у Чехії в результаті вихідці з комуністичної партії змогли побудувати напіволігархічну систему та стати опорою президента Мілоша Земана.

З іншого боку, що радикальніше люстраційне законодавство — тим проблематичне воно з погляду міжнародних зобов'язань, взятих на себе посткомуністичними країнами. Люстрації неодноразово ставали предметом розгляду в Європейському суді з прав людини і в більшості випадків були визнані несумісними з Європейською конвенцією про захист прав людини. Критикували люстрації і Євросоюз, і численні міжнародні організації, зокрема ООН.

Цікаво, що жоден із текстів люстраційних законів не містить самого терміна «люстрація». Перший подібний закон у Східній Європі був прийнятий у Чехословаччині в 1991 році з заголовком, що мало що говорить про його зміст: «Закон, що визначає певні додаткові необхідні передумови для зайняття певних виборних і призначених(посадових) посад у державних органах і організаціях».

Основою для розробки люстраційного законодавства в Чехословаччині стали розпочаті ще задовго до Оксамитової революції обговорення колабораціонізму під час Другої світової війни («Декрети Бенеша») та питання реабілітації жертв політичних процесів, підняті з початком Празької весни 1968 року.

Уже в 1991 році міністр юстиції Чехословаччини отримав право знімати з посади суддів, які під час комуністичної диктатури «порушили принцип неупередженості та безсторонності» або «приймали рішення, що суперечать закону, під час своєї судової практики». Крім того, судді могли бути звільнені від служби за «нестачі необхідних компетенцій». Схожі положення торкнулися і прокурорів. Між 1990 та 1992 роком приблизно третина суддів країни (484 особи з 1460) залишили службу; у прокуратурі було звільнено понад 63% прокурорів. Втім, ця статистика не враховує, чи були звільнені судді та прокурори міністром юстиції в рамках його люстраційних повноважень, чи вони пішли за власним бажанням.

Офіційний люстраційний закон, який запроваджує «певні передумови певних посад у новій демократичній системі» Чехословаччина приймає у жовтні 1991 року. Президент країни Вацлав Гавел виступав проти ухвалення закону, вважаючи, що окремі його положення залишать без роботи сотні людей та посилять ворожість у суспільстві. З ним був згоден і архітектор Празької весни Олександр Дубчек, який обійняв у новій Чехословаччині посаду голови Федеральних зборів: спочатку текст закону передбачав, що під люстрацію потраплять навіть функціонери «соціалізму з людським обличчям», багато з яких після 1968 року пішли у дисидентство. Ухвалений у результаті закон все ж таки робить для них виняток, але це не заважає Дубчеку активно агітувати проти люстрації — він навіть передає Міжнародній організації праці доповідь, в якій стверджує, що в результаті понад мільйон людей втратить роботу.

Хто підпадав під його дію. Державні службовці, які займають як виборні- включаючи президента і депутатів парламенту- так і посади, що призначаються. А також високопоставлені офіцери армії та поліції, співробітники державних медіа та менеджмент компаній, які торгують зброєю або в яких держава володіє контрольним пакетом. Закон не стосувався тих, хто не досяг 18 років до осені 1989 - початку Оксамитової революції.

Як працював цей закон. Ті, хто вже перебуває на державній службі або тільки хоче вступити на неї, мали надати два документи: люстраційний сертифікат і письмову заяву під присягою — якщо щось із них свідчило про

співпрацю з режимом, людина не могла претендувати на посаду або мала її покинути.

Сертифікат видавався міністерством внутрішніх справ і являв собою архівну виписку з особистої справи на предмет співпраці з певними відділами всередині спецслужб та поліції. Якщо фактів співпраці (kolaborace чеською) не було виявлено, на руки видавався негативний сертифікат.

У письмовій присязі необхідно було зазначити певні типи співпраці з комуністичним режимом, не пов'язані безпосередньо зі спецслужбами. Сюди підпадали, наприклад, робота в народній міліції — парамілітаристській організації Комуністичної партії, у народних комітетах, відповідальних за придушення Празької весни, навчання в університетах СРСР, пов'язаних із підготовкою ідеологічних кадрів. Передбачалося карне покарання, якщо вказувалась недостовірна інфрмація (до чотирьох років позбавлення волі).

Важливо, що процес люстрації проходив непублічно — публікація люстраційних сертифікатів не дозволялася без письмового дозволу. Більше того, незаконна публікація імен каралася ув'язненням до трьох років — це стало великим кроком назустріч усім, хто проходив цю процедуру.

Таким чином, тим, хто отримав позитивний сертифікат, надавалася можливість піти у відставку, не заявляючи публічно про свою співпрацю з комуністичним режимом.

Від витоків це не вберегло: вже 1992 року неповний аркуш «колаборантів» публікує відомий дисидент Петро Цибулька — і залишається безкарним.

Скільки людей пройшли люстрацію. У 2009 році загальна кількість виданих МВС Чехії з 1993 року – моменту розпаду Чехословаччини на дві держави – люстраційних сертифікатів досягла півмільйона – позитивними виявилося близько 2% з них (не більше 10 тисяч осіб). Зі статистикою тут знову проблеми: по-перше, видача позитивних люстраційних сертифікатів не означає, що ці люди були змушені залишити держслужбу, цифри не враховують тих, хто подав запит заради інтересу; по-друге, статистика не зважає на письмові присяги — тобто тих, хто співпрацював з режимом формально за рамками спецслужб.

За оцінками колишнього дисидента Вацлава Бенди, одного з головних апологетів першого закону про люстрацію, з держбезпекою співпрацювали від 60 до 80 тисяч чехів і словаків, приблизно стільки ж працювали в народній міліції, ще приблизно 50 тисяч осіб перебували в так званих Народних комітетах, які займалися чищенням політично неблагонадійних кадрів після придушення Празької весни Бенда називає цифру в 300 тисяч осіб (без урахування суддів та прокурорів), які брали активну участь у злочинах комуністичного режиму.

Люстрація сьогодні. Після поділу Чехословаччини на дві держави наприкінці 1992 року до влади в Словаччині прийшли сили, тісно пов'язані зі спецслужбами та колишніми комуністичними елітами, які явно не зацікавлені у продовженні чисток. Після закінчення терміну дії закону в 1995 році розмови про відновлення люстрації практично не піднімалися.

Передбачалося, що люстрація стане лише тимчасовим заходом транзитного періоду — переходу від комунізму до демократії з наступним вступом до Європейського Союзу. Проте в 1995 році в Чехії закон про люстрацію було продовжено на наступні п'ять років, а в 2000му він стає безстроковим, більш того, парламент окремим законом зобов'язав міністерство внутрішніх справ зробити «список колаборантів» публічним — зараз відкриті архіви держбезпеки поступово оцифровуються. та стають доступні онлайн.

В обох випадках чинний президент Гавел намагався накласти вето — і щоразу воно долалося парламентською більшістю. Соціологічні опитування стабільно показують: трохи більше третини чехів підтримує люстрацію, третина виступає проти, ще одна третина- не має позиції.

Угорщина: люстрація-лайт

Як ухвалювався закон про люстрацію. Угорщина, де на початку 1980х перемогу у внутрішньопартійній боротьбі здобули прихильники реформ, переходила до демократії не революційним, а еволюційним шляхом за збереження наступності політичних еліт. Організований за польською моделлю «Круглий стіл» закінчується тим, що позасистемну опозицію допускають до виборів і дають можливість стати частиною еліти.

Угорську комуністичну диктатуру — порівняно з іншими країнами Східного блоку — можна загалом охарактеризувати як м'яку. Починаючи з 1960х років, репресії більше не загрожують життю опозиціонерів. Система Яноша Кадара залишалася авторитарною, але робила ставку на деполітизацію життя — зокрема, для кар'єри чиновника не був потрібен навіть партійний квиток, а від населення була потрібна лише неучасть в опозиційному русі. У результаті на час падіння режиму громадянське суспільство не бачило особливої необхідності у відплаті, і опрацювання минулого починалося швидше за ініціативою зверху. Проте люстрації вона стосувалася меншою мірою: насамперед йшлося про реституцію та компенсації жертвам режиму — причому так детально та послідовно цими питаннями не займалася жодна інша посткомуністична країна Східної Європи.

Люстрація в Угорщині практично не стосується чиновників — хоча б тому, що, по-перше, «декомунізація» працівників держсектора паралізувала б роботу держави, а по-друге, посади функціонерів середнього та нижнього рівня не здавалися суспільству політичними.

І хоча в результаті поетапного переходу до демократії в Угорщині ліквідовують комуністичні спецслужби, їхні співробітники здебільшого переходять на роботу до новостворених силових структур — і, що примітно, надалі під час люстраційних процесів свідчать проти ними ж завербованих політиків та інтелектуалів.

У результаті мішенню люстрації стають насамперед високопосадовці та партійні апаратники. Вже в 1990 році парламент приймає закон, який зобов'язує цих політиків пред'явити декларацію про майно, в якій необхідно довести, що їхня власність отримана законно, а не в результаті корупційних схем або незаконних привілеїв. Але ще до набуття чинності його визнає недійсним Конституційний суд. Лише 1994 року парламент ухвалює закон про люстрацію, завдання якого — виявити зв'язки політиків та культурної еліти з політичною поліцією та зробити їх публічними.

Хтось підпадав під його дію. Після довгих суперечок із Конституційним судом закон визначив таке коло осіб: депутати парламенту, президент, члени

уряду, державні секретарі, керівництво Національного банку та антимонопольної служби, судді, прокурори, керівники та співробітники державних ЗМІ, а також люди, відповідальні за редакційну політику у приватних медіа. Останні очікувано стають предметами спекотних суперечок: наскільки у цьому випадку суспільний інтерес виправдовує втручання держави у приватний сектор? Але цього разу швидше за скептично налаштований до люстрації Конституційний суд займає сторону парламентаріїв.

Як працював цей закон. Спеціально сформована люстраційна комісія з власної ініціативи розпочинала розслідування, які на основі архівів спецслужб (і, за потреби, допитів колишніх агентів політичної поліції) мали виявити, чи підозрювані працювали з так званим «третім відділенням третього відділення» Міністерства внутрішніх справ, яке займалося політичним розшуком. Підозрюваних повідомляли про початок розслідування та його результати; їм надавалося право на юридичну допомогу, а також можливість оскаржити рішення комісії у суді у закритому режимі.

Люстрації підлягали ті, хто приймав на себе письмові зобов'язання про співпрацю зі спецслужбами, складав звіти чи доноси, а також отримував від політичної поліції будь-яку матеріальну вигоду. Якщо такий факт було виявлено, у людини залишалася можливість піти у відставку за власним бажанням. В іншому випадку його справа протягом 30 днів публікувалася в офіційній урядовій газеті Magyar Közlöny («Угорська газета»).

Жодних інших правових наслідків чи звільнень за цим не слідувало. У цьому й була основна мета люстраційного законодавства в Угорщині — громадяни повинні знати, хто керує країною та громадською думкою.

Скільки людей пройшли люстрацію. Незважаючи на більш ніж скромний склад — на п'ять суддів, обраних парламентом і які пройшли люстраційну перевірку, припадало лише по одному секретареві та архівному фахівцю — комісії вдалося в досить короткі терміни послідовно пройтися по всім виділеним в законі групам. Втім, без ніяковостей не обійшлося: ще до початку роботи комісії стало відомо, що як мінімум двоє суддів, які формально задовольняли всі

вимоги закону, виявилися скомпрометовані участю у показових процесах над антикомуністичною опозицією у 1950х; їм довелося скласти повноваження.

Кількість людей, які пройшли через люстрації в Угорщині, не піддається точної оцінки: за негативного результату розслідування або своєчасної відставки обвинуваченого акти залишаються закритими. На той час нечисленні пропозиції опублікувати поіменні списки списків наштовхуються на опір Конституційного суду. Здається, що проблема люстрації та персональної відповідальності за комуністичне минуле залишається долею вузької групи критично налаштованих інтелектуалів.

В цілому ж у угорському суспільстві зберігається високий рівень толерантності до політиків та інтелектуалів, про які стає відомо, що вони співпрацювали з політичною поліцією. Сумнівне минуле не заважає виграти вибори і обійняти посаду прем'єр-міністра країни ні Дьюле Хорну (1994-1998), ні Петеру Медьєші (2002-2004). Хорн у 1956-57-х роках був учасником прокомуністичних парамілітарних об'єднань (karhatalmista), які проводили насильницькі акції проти учасників протестів. Медьєші ж, за власним зізнанням, працював у контррозвідці.

Люстрація сьогодні. Дія угорського закону про люстрацію закінчилася 2005 року — йому на зміну прийшов закон, який відкриває архіви спецслужб для історичних досліджень. Завдяки йому історики з'ясували, що відомий кінорежисер та оскарівський лауреат Іштван Сабо довго працював інформатором політичної поліції.

Польща: люстрація та політична боротьба

Як ухвалювався закон про люстрацію. Перехід від комунізму до парламентської демократії відбувається у Польщі за підсумками так званого «Круглого столу» — переговорів про майбутнє країни між профспілковим рухом та членами політбюро у першій половині 1989 року, які призводять до початку конституційних перетворень. Наступного року Комуністична партія Польщі повідомляє про саморозпуск, а за підсумками виборів першим президентом демократичної Польщі стає голова профспілки «Солідарність» Лех Валенса.

Такий мирний процес передачі влади, здавалося б, мав визначити і характер правового опрацювання минулого — однак саме у Польщі питання реституції, компенсацій жертвам режиму, заборони комуністичної символіки та, безумовно, люстрації одразу стають інструментом політичної боротьби. Кожна зміна уряду з новою силою відновлює дискусії щодо персональної відповідальності за злочини комунізму.

При цьому в правовій системі Польщі досі відсутній закон, який би формально оголошував проект комуністичного суспільства закритим і накладав би на державу зобов'язання про будь-які компенсації жертвам режиму. Лише 1998 року Сенат своїм указом оголосив незаконними і втратившими юридичну силу окремі правові норми, що набрали чинності з 1944 по 1989 рік і переважно стосувалися права і свободи громадян.

На відміну від Чехословаччини та Угорщини, Служба безпеки МВС — польська політична спецслужба за часів комунізму — мала значно більший вплив і, мабуть, більшою мірою нагадувала КДБ методами своєї роботи та розвиненим репресивним апаратом. Дозволи на закордонні поїздки, кар'єрне зростання, доступ до вищої освіти та інших привілеїв — усі ці питання вирішувалися у Службі безпеки, яка до 1970х років створила широку мережу інформантів, інфільтрованих у всі верстви суспільства. Репутація могутньої спецслужби з безліччю агентів, що склалася в результаті, призвела до того, що люстраційне законодавство в Польщі виявилося одним з найбільш заплутаних і політизованих у Східній Європі.

Вже в 1992 році польський Сейм — нижня палата парламенту — зобов'язав міністра внутрішніх справ надати йому архівну інформацію про державних службовців (на рівні урядів регіонів), сенаторів та депутатів Сейму, а також суддів, прокурорів та адвокатів, які з 1945 по 1990 рік були інформаторами Служби безпеки чи в будь-якому іншому вигляді співпрацювали зі спецслужбами.

У результаті був опублікований так званий «список Мацеревича», названий на ім'я Антонія Мацеревича, який тоді займав посаду голови МВС, який спровокував політичну кризу і відставку уряду: згідно з архівними даними,

багато відомих політиків із «Солідарності» аж до падіння режиму співпрацювали зі Службою безпеки. Спірність списку полягала в тому, що він був лише переліком імен без конкретних деталей, що розповідають про форму та тривалість співпраці. Незабаром Конституційний суд оголосив список антиконституційним та заборонив приймати будь-які ухвали на його основі.

Уряд Союзу демократичних лівих сил, що прийшов до влади в Польщі, який переважно складався з колишніх комуністів, послідовно ухиляється від прийняття люстраційних законів. Тільки 1997 року депутатам вдається провести перший такий закон через парламент — він зобов'язав підписувати люстраційну декларацію тих, хто обіймає певні виборні та посадові посади.

Хто підпадав під його дію. Коло підлеглих люстрації було трохи ширше, ніж, наприклад, у Чехословаччині чи Угорщині: так, він включав у себе не лише професорський склад університетів, а й усю адміністрацію вищих навчальних закладів та всіх наглядових інстанцій, пов'язаних з освітою. І не лише головних редакторів державних ЗМІ, а й членів рад директорів, керівники відділів та керівництво регіональних точок теле- та радіомовлення.

Як працював цей закон. У люстраційній декларації було необхідно вказати всі факти та характер співпраці зі Службою безпеки та ще десятком установ, які так чи інакше брали участь у переслідуваннях поляків за часів комунізму. Позитивна декларація сама по собі не вела до жодних правових наслідків — лише до публікації даних в урядовій газеті. Закон передбачав санкції лише у разі приховування співпраці з політичною поліцією — упіймані на цьому втрачали право обіймати посаду в держсекторі протягом десяти наступних років.

Польща створює спеціальний люстраційний суд у Варшаві та посаду уповноваженого громадського інтересу (він же люстраційний прокурор). Останній має представляти на закритих процесах громадянське суспільство та за найменших сумнівів щодо достовірності інформації проводити незалежне розслідування — уповноваженому було надано необмежений допуск до всіх архівів держбезпеки. Рішення люстраційного суду можна було заперечити у другій інстанції.

Скільки людей пройшли через люстрацію. До 1999 року через процедуру люстрації в Польщі пройшли близько 23 000 осіб, за різними оцінками, близько 2% усіх декларацій були позитивними, хоча точна статистика так і не була опублікована.

Люстрація сьогодні. Передбачений законом про люстрацію 1997 року механізм був заснований на міцному політичному компромісі між представниками нової та старої еліти. Проте люстрація досить швидко опиняється у центрі скандалів — так, у 2004 році журналіст Браніслав Вільштейн отримав доступ до раніше закритих архівів спецслужб, які передаються до спеціально заснованого Інституту національної пам'яті. Порушивши всі можливі правила користування архівом, він опублікував список із майже 163 000 осіб, які нібито співпрацювали зі Службою безпеки, серед яких відомі політики, науковці, інтелектуали та публічні люди.

Для створення свого списку Вільштейн звернувся до не найнадійніших джерел — він включив до нього не лише підтверджених інформантів держбезпеки, а й тих, кого співробітники історичної комісії за рядом ознак віднесли до людей, які, можливо, могли співпрацювати зі спецслужбами.

Але черговий політичний скандал було вже не зупинити — у 2005 році вимога жорсткішого переслідування тих, хто співпрацював із держбезпекою, стає провідною темою передвиборчої кампанії консервативної партії «Право і Справедливість» братів Качинських, якій вдається домогтися більшості голосів.

Вже наступного року нова влада посилює люстраційне законодавство. Якщо за колишнім законом підозрювані у співпраці з органами держбезпеки могли розраховувати на виправдувальне рішення за умови, що між 1945 і 1989 роком існував будь-який закон, який зобов'язує їх контактувати зі Службою безпеки, то тепер це положення було скасовано.

Більше того, «Право і Справедливість» набуває відкритого конфлікту з Конституційним судом, вимагаючи поширити дію закону на головних редакторів та журналістів кожного польського медіа, увесь науковий персонал в університетах, директорів приватних шкіл, податкових аудиторів, судових приставів та тренерів у професійному спорті. Незважаючи на гучні звинувачення

у зраді національних інтересів, суд визнає ці положення такими, що суперечать принципам правової держави.

І все ж таки Конституційний суд визнав законним становище, яке зобов'язує всіх пройти люстрацію вдруге. Наразі повноваження переходять прокурорам Інституту національної пам'яті, які зобов'язані перевіряти на достовірність усі без винятку люстраційні декларації. Польський закон про люстрацію від 2006 року досі діє, проте Інститут національної пам'яті не публікує статистику, посилаючись на захист персональних даних.

Люстрації в інших країнах Східної Європи

Моделі Чехословаччини, Угорщини та Польщі задають приклад люстраційних практик і часто переймаються іншими посткомуністичними країнами, звичайно, з урахуванням їхнього регіонального порядку денного. Масштаб люстрації дуже залежить від кількох факторів — формату переходу до демократичного режиму, сприйняття комуністичного минулого політиками та суспільством та наступністю еліт. Інший важливий момент — збереження архівів спецслужб: так, у країнах Балтії більшість архівів КДБ вивозиться до Москви.

У Болгарії люстрація розуміється як публічне викриття колишніх інформаторів спецслужб та удар по їхній репутації, який не тягне за собою жодних правових наслідків. Прийнятий 1992 року закон не вимагав від люстрованих залишати посади на державній службі і мав непряме значення хіба що для депутатів парламенту та урядовців — інформація про співпрацю з політичною поліцією зазвичай використовувалася опонентами політичної боротьби.

Люстраційні положення проникали в окремі законопроекти: наприклад, депутати пропонували заборонити членам колишньої комуністичної партії протягом 15 років після падіння режиму обіймати керуючі посади в банках, але такі заборони одна за одною визнавалися Конституційним судом недійсними. За винятком чинного закону про ЗМІ, який забороняє колишнім співробітникам спецслужб та їхнім інформаторам обіймати будь-які посади у Національній раді у справах ЗМІ та державних теле- та радіокомпаніях.

У 2005 році парламент вніс поправки до закону про люстрацію та зробив насамперед закриті архіви доступними для спеціально створеної комісії дослідників, завдання яких — виявити агентів спецслужб серед відомих політиків минулого та сьогодення. Результати роботи комісії істориків доступні онлайн.

У Румунії спроби провести ефективну люстрацію в держсекторі неодноразово і з тріском провалюються: у країні формально приймаються люстраційні закони, які згодом визнаються неконституційними — так було, зокрема, із законом про суддів та прокурорів. З іншого боку, румунський закон про доступ до архівів спецслужб, який дає кожному громадянину право направити запит про факт співпраці чинних політиків та співробітників ЗМІ зі спецслужбами, вважається одним із найефективніших у Східній Європі.

Люстраційні закони країн Балтії заслуговують на окрему увагу. В Естонії, Латвії і, особливо, Литві наприкінці 1990х і на початку 2000х парламенти активно приймають часом спірні закони, пов'язані з правовим опрацюванням минулого. Багато в чому за чеською моделлю, парламенти Литви та Латвії намагаються поширити коло осіб, які підлягають люстрації, на всі керівні посади в державному та приватному секторі, а також обмежити колишніх агентів та інформантів спецслужб у виборчих правах. Втім, подібні заходи досить швидко визнаються неконституційними та такими, що суперечать Європейській конвенції про права людини. Згодом питання люстрацій перестає відігравати важливу роль у Естонії, що перейняла польську модель. У Латвії та Литві ж суперечки щодо необхідності жорсткішого законодавства та нові розслідування щодо високопоставлених політиків тривають досі.

3.2 Напрями удосконалення організаційно-управлінських засад механізму очищення влади (люстрації)

Ціль правового регулювання полягає в тому, щоб поведінка і дії людей та їх об’єднань здійснювалися у відповідності з приписами норм права, щоб в суспільстві виникали відносини, ситуації, запрограмовані в нормах права, щоб у

результаті дії норм соціальні процеси протікали в напрямках, вигідних суспільстві, і в підсумку виникали б певні соціально корисні результати в самих різних сферах суспільного життя: економічній, соціальній, політичній, культурній, екологічній та ін. За наявності таких результатів має місце ефективність правового регулювання.

Ефективність правового регулювання – це досягнення мети правового регулювання, тобто цілей, які переслідував суб'єкт правотворчості, приймаючи відповідні правові норми (мета-результат). Це співвідношення між установленою (очікуваною) метою правового регулювання і реальними результатами.

Бачення удосконалення організаційно-управлінських засад здійснення люстраційного механізму в Україні подано у рисунку 3.1

Державні органи і органи місцевого самоврядування	Міністерство юстиції України	Громадяни України	Громадська рада з люстрації при Мінюсті	Громадський люстраційний комітет
Оголошує про початок перевірки; публікує заяви та декларації; формують висновки на основі отриманих даних	Веде Реєстр осіб щодо яких застосовано положення законодавства про очищення влади	Звернення, скарги, повідомлення органими влади та громадським інституціям, які здійснюють контроль за процесом люстрації	Надсилає запити до органів влади, проводить власні розслідування та слухання	Веде єдину базу люстраційних скарг громадян; Інформує громадськість про застосування положення законодавства про очищення влади

Рисунок 3.1 Удосконалення люстраційного механізму в Україні

Примітка: Розроблено автором.

Розрізняють в правовому регулюванні цілі безпосередні і цілі опосередковані. Безпосередньою ціллю правового регулювання є поведінка суб'єктів, яка відповідала б вимогам норм права. Досягнення таких результатів називається поведінковою (у деяких авторів юридичною) ефективністю. Опосередковані ж цілі досягаються вже поведінкою, діяльністю, яка

здійснюється у відповідності з нормами права. Таку ефективність можна назвати фактичною. Наприклад, якщо в результаті підвищення дисципліни водіїв знизилася кількість порушень правил дорожнього руху, можна говорити про поведінкову ефективність. Якщо ж в результаті цього знизилась кількість нещасних випадків на дорогах, можна говорити про фактичну, фінальну ефективність дії відповідних норм права.

Цілі правового регулювання можуть бути найближчими і перспективними. Наприклад, найближчою ціллю нормативно-правових актів, пов'язаних з приватизацією, є роздержавлення власності, формування інших, недержавних форм власності (приватної та комунальної), а перспективною, кінцевою ціллю є створення ринкової економіки.

Поведінкова ефективність норм права є умовою ефективності фактичної (кінцевої), коли реалізуються цілі найближчі і тим більш перспективні в різних сферах суспільного життя.

Цілі правового регулювання можуть бути пов'язані не тільки з змінами, що мають на меті формування нових, прогресивних суспільних процесів, але й з ліквідацією, виштовхуванням або по крайній мірі з мінімізацією явищ, небажаних для суспільства (зниження рівня правопорушень, порушень прав і свобод громадян і т.п.).

Ефективність правового регулювання оцінюють за різними критеріями. Одним з можливим показників є з'ясування того, чи забезпечують обрані в процесі правового регулювання суспільних відносин конкретні способи регулятивного впливу на поведінку людей (дозволи, зобов'язання, заборони, рекомендації, заохочення тощо) відповідні їм форми реалізації норм права (використання, дотримання, виконання).

Іншим критерієм до оцінки ефективності правового регулювання є аналіз того, якою мірою форми реалізації норм права (використання, дотримання, виконання) забезпечують досягнення намічених проміжних та кінцевих, основних та вторинних правових цілей.

Важливим критерієм ефективності правового регулювання є врахування витрат, пов'язаних з досягненням його певного результату. Більш ефективними

вважаються ті засоби правового регулювання, які дозволяють вирішувати соціальні завдання (поставленої мети) в найкоротшій проміжок з залученням меншої кількості ресурсів – матеріальних, фінансових та людських.

Поширенні способи «уникнення» застосування люстрації в Україні наведено у табл.3.2.

Таблиця 3.2 Поширенні способи «уникнення» застосування люстрації в Україні

Вид способу уникнення	Зміст способу
Звернення до суду	В українських судах знаходиться більше тисячі "люстраційних справ" за скаргами осіб, які хочуть повернутися на посади
Отримання статусу учасника АТО або ООС	задля уникнення звільнення через люстрацію посадовці почали "полювати" на посвідки учасника АТО (наприклад на початку 2015 року ЗМІ опублікували дані про те, що 26 прокурорів Донецької прокуратури отримали статус учасника бойових дій в зоні АТО, у тому числі її очільник Микола Франтовський, який підлягав люстрації.)
Індивідуальні (вибіркові) «індулігенції»	На основі принципу «професійної» доцільності

Примітка: Розроблено автором

Ефективність правового регулювання суспільних відносин залежить від ряду факторів, а саме:

1)якості законотворчої діяльності, тобто стану нормативної основи правового регулювання, її досконалості. У зв’язку з цим держава повинна прагнути до найбільш адекватного і всебічного відображення в законах і підзаконних актах суспільних потреб, реалій життя, інтересів суб’єктів права. Законодавчі акти повинні бути доступні і зрозумілі для їх адресатів. Правові норми нормативно-правових актів мають відповідати критерію самодостатності: бути ясними і зрозумілими для всіх, кому вони адресовані.

2)досконалості практики правозастосування, яка детермінована такими чинниками, як: а) чітка предметна визначеність діяльності правоохоронних, контрольно-наглядових та інших правозастосовчих органів держави; б) професіоналізму кадрів, котрі застосовують право; в) наявність правових

стимулів (пільг, заохочень) для належного виконання фахівцями в галузі права свого професійного обов'язку; г) неухильне дотримання законності правоохоронними та іншими держави мни органами; д) врахування конкретної обстановки, в якій застосовується норма права; е) правильний вибір засобів правового регулювання компетентними органами.

З)стан правової культури, правової свідомості суспільства в цілому, професіонально-юридичної культури посадових осіб, рівень правової інформованості громадян, їх правові установки і ціннісні орієнтації, їхня готовність до захисту своїх прав і свобод в судовому порядку. Факторами, які в найбільшій мірі сприяють позитивним зрушенням в системі правових установок населення і які доводять переваги правомірної поведінки, є: соціальна і правова захищеність громадян, особиста і суспільна безпека, ріст довіри до судової влади та інших гілок влади.

Ефективність і цілеспрямованість правового регулювання багато в чому залежать від визначеності сфери, предмету правового впливу. Справа в тому, що за допомогою права не можуть і не повинні регулюватися чимало відносин між людьми. Це стосується перша за все особистих відносин – товариських, дружніх, інтимних, котрі можуть проявлятися в різних сферах (сімейних, майнових, навіть політичній).

Багато що залежить від того, якою повинна бути деталізація правового нормування. Так, правова регламентація адміністративних, кримінальних, процесуальним відносин повинна бути детальною і носити імперативний характер, у відносинах майнових, сімейних, інтелектуальних – менш деталізованою і відрізнятися диспозитивним характером.

При цьому, однак, неприпустима і формалізація правового регулювання в залежності від його предмета. Відомо, що коли сфера правового регулювання невиправдано обмежена коли його можливості ігноруються в певних областях суспільних відносин і навіть в суспільстві в цілому, то виникає загроза свавілля і непередбачуваності. І навпаки, коли сфера правового регулювання безпідставно розширюється і супроводжується надмірною деталізацією, створюються умови

для формування і укріплення авторитарних режимів, де панують соціальна пасивність і політична байдужість населення.

Вдосконалити механізм очищення влади, враховуючи зауваження та пропозиції державних органів, відповідальних за проведення перевірки, розширити категорії посад щодо яких здійснюються заходи з очищення влади (люстрації), а також уточнені деякі критерії здійснення очищення влади.

Крім цього, вказано, що з «метою припинення у подальшому зловживання владою, своїм службовим становищем під час виконання посадових обов'язків, уникнення відповідальності за дії, що спрямовані на власне збагачення, законопроектом розширено категорії посад щодо яких здійснюються заходи з очищення влади (люстрації), а також уточнені деякі критерії здійснення очищення влади».

Так, за словами Президента, пропонується люструвати осіб, які у період з 23 лютого 2014 р. до 19 травня 2019 р**.** обіймали посади Президента України, Голови Верховної Ради, Генерального прокурора, Голови СБУ, голів Антимонопольного комітету та Фонду державного майна, голів Державної фіскальної служби та митниці, Секретаря РНБО, керівників оборонних підприємств.

Люстрацію також пропонується поширити на народних депутатів України та членів уряду цього періоду.

До люстраційних механізмів, спрямованих на протидію кадровій деструкції, варто віднести вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності та інші види конституційно-правової відповідальності, парламентський контроль, а вимоги законотворчого процесу та порядок скасування нормативно-правових актів – до заходів, спрямованих на запобігання та очищення деструктивного законодавства, як основного наслідку деструктивної діяльності представників влади. У контексті кадрового очищення державної та муніципальної влади ефективними можуть бути і законодавчі бізнес-обмеження для її представників. Існує необхідність деталізації механізму контролю за набуттям корпоративних прав представниками, в першу чергу законодавчої влади, шляхом заборони володіння, прямо або через третіх осіб,

часткою у статутному капіталі офшорної компанії, компанії, яка бере участь у державних закупівлях, посилення контролю за володінням рахунками в іноземних банках та ін. 13. З метою вдосконалення люстраційних механізмів пропонується внести зміни до ст. 80 Конституції України щодо встановлення відповідальності народних депутатів України за свідоме порушення Конституції та Регламенту Верховної Ради України; до ст. 84 Конституції України стосовно визначення наслідків недодержання процедури особистого голосування [65].

Від себе додамо, що не зважаючи на ефективність використання таких заходів як «контрольована пропозиція неправомірної вигоди» або «оперативно-розшуковий експеримент» провокаційна сутність цих заходів не дає можливості реалізувати їх потенціал в процесі боротьби з корупційними правопорушеннями через невідповідність суто процесуальним вимогам дотримання форми подання доказової інформації. Водночас, використання подібних заходів приватними особами (наприклад, потерпілим) не обмежене вимогами процесуальної форми і тому принципово може бути використане у відповідному процесі.

Проте, для вирішення зазначеного питання нам виявляється недостатнім лише використання потенціалу кримінального права та процесу. Одним із варіантів, який з нашої точки зору може сприяти вирішенню питання допустимості застосування заходів контрольної перевірки стійкості державного службовця до різноманітних корупційних чинників можуть стати положення адміністративного законодавства. Зокрема, йдеться про закон про державну службу та можливості розширення обов'язків державного службовця у частині його готовності до можливих контрольних заходів (наприклад, їх можна назвати «перевірка на лояльність до вимог антикорупційного законодавства»).

Так важливим елементом є прийняття громадянина на державну службу та принесення ним присяги. Абсолютно виправданим при цьому є отримання від державного службовця підписки, що він є попередженим про можливості проведення моніторингу дотримання ним антикорупційного законодавства, у тому числі і дій за контрольованих умов («контрольованої пропозиції неправомірної вигоди»). У такому випадку особа не може стверджувати, що має

місце «провокація», - суб’єкт перевірки був офіційно повідомлений про таку можливість.

Практично це може бути реалізовано через доповнення положень законодавства про державну службу, наприклад, ст. 8 «Основні обов’язки державного службовця» Закону України «Про державну службу» частиною 3 такого змісту «Державний службовець надає підписку про можливість здійснення щодо нього заходів моніторингу дотримання ним антикорупційного законодавства у тому числі і дій за контрольованих умов».

Водночас, з позицій матеріального права ми вважаємо за необхідне запропонувати доповнити перелік обставин які пом’якшують кримінальну відповідальність наступною обставиною «вчинення протиправного діяння під впливом провокації».

ВИСНОВКИ

Магістерська робота спрямована на опрацювання теоретичних основ та розробку практичних рекомендацій щодо удосконалення державного механізму очищення влади (люстрації) в Україні.

1. Люстрація — це процес усунення від влади і обмеження в правах, осіб, які були помічені в злочинній або антинародної діяльності, за час їх роботи державними службовцями при правлінні відстороненого від влади режиму. Етимологічне значення терміну «люстрація» походить від латинського слова – lustratio, що буквально перекладається як — очищення.

Поняття "люстрація" лише у другій половині XX століття набуло політичної забарвленості, як сукупність методів виділення тих посадових осіб та державних службовців, що не відповідають встановленим критеріям. Україна має вдалий приклад проведення Люстрації країнами Східної Європи та Прибалтики, які пройшли через очищення та впевнено розвиваються як сильні, національно-демократичні держави. У більшості випадків така практика мала позитивні наслідки, що призвели до зміни еліт, сприяли економічним та політичним реформам, пришвидшували процес трансформації країн від радянської системи до демократії.

Люстрація — це політико-правове явище, яке, як правило, виникає в складні перехідні періоди в політичному житті держави. Зазвичай такі події пов’язані з кардинальними змінами в векторі політичного і соціального розвитку країни. У подібній обстановці, як у народу, так і у нового уряду виникає попит на відновлення справедливості за минулі злодіяння, скоєні колишніми чиновниками.

Фактично процеси люстрації мають відігравати подвійну роль. З одного боку люстрація традиційно розглядається як форма дисциплінарно-політичної відповідальності державного службовця. З іншого боку люстрація є можливістю доведення службовцем своєї відповідності займаній посаді та вимогам законодавства. Зрозуміло, що не кожна особа яка підпадає під механізм очищення влади має бути звільнена, тобто фактично покарана. У цьому полягає

істотна відмінність у «ідеології» проведення люстрації закладеній у вітчизняному законодавстві від моделі, яка б принесла справжню користь системі публічного управління в Україні.

2. Таким чином, має місце застосування механізму очищення влади на основі факт вчинення державним службовцем правопорушення з досить не чітким складом. Тобто, таке правопорушення полягає у певному діянні, яке порушує не тільки конкретну норму деліктного права (кримінального, адміністративного, фінансового), а є порушенням комплексу вимог визначених на рівні закріплених у законодавстві України принципів державної служби.

3. 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. Також у цьому законодавчому акті наводиться перелік зазначених посад, який є доволі об'ємним. 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.

4. З моменту набуття чинності Закону України «Про очищення влади» – 16 жовтня 2014 р. – і станом на 25 лютого 2018 р., відповідно відомостей у «Єдиному державному реєстрі осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади», люстрації піддано всього 922 особи. Серед них – політичні фігури, щодо дій яких був широкий резонанс у ЗМІ, тому в очах суспільства не люструвати їх означало би повну бездіяльність нової влади в контексті власної легітимації. Враховуючи загальну кількість державних службовців (без урахування прокурорів (15,5 тис. осіб), міліції (350 тис. осіб), співробітників СБУ (близько 25 тис. осіб) та військових (станом на 31 грудня 2013 р. – 433 тис. осіб) темпи люстрації мають досить демонстративний та декоративний характер

5. Проводячи паралелі, зауважимо, що у країнах постсоціалістичного табору люстрація була пов'язана із «комуністичним минулим», за якого всім особам, що працювали на режим та вчиняли злочинні, з точки зору нової влади, дії, заборонялось обіймати посади в органах державної влади, освітніх та

наукових установах тощо: – наприклад, у Польщі законодавство щодо проведення люстрації сформувалось лише у 2006 – 2007 рр. та має на меті перевірку всіх осіб, які вступають на державну службу, на предмет причетності їх до колишнього комуністичного режиму.

Однак, концептуальне осмислення самого процесу очищення влади розпочалося ще в 1997 р., коли було створено спеціальну інституцію, відповідальну за процес люстрації. Процес люстрації у Польщі – це не суто люстрація, але й оприлюднення даних про минуле людей, які стають публічними – у Чехії люстраційний процес також пов'язаний із декомунізацією: під час проведення люстрації протягом 1991 – 2000 рр. був опублікований список 140 тисяч осіб, які впродовж 1948 – 1989 років співпрацювали з комуністичним режимом. Для них на п'ять років встановлювались обмеження щодо перебування на посадах в органах державної влади. До речі, чеський досвід люстрації вважається найбільш успішним і завершеним. На відміну від згаданих країн, які є успішними кейсами проведення люстрації, в Україні проблема очищення влади була актуалізована державною владою у відповідь на міцний суспільний запит в 2014 р. – після Революції Гідності, втечі президента В. Януковича (2010 – 2014 рр.) та приходу до влади нових політичних сил. Це тільки підтверджує нашу тезу про використання люстрації задля легітимації нового політичного режиму в Україні та покарання причетних до узурпації влади В. Януковичем.

6. Огляд джерел у сфері люстрації зарубіжних країн дозволив поділити їх на законодавчі, судові та аналітично-практичні. Розглянута позиція Європейського суду з прав людини щодо визнання правомірності люстрації, але з обов'язковим встановленням в кожному випадку співрозмірності застосування люстраційних заходів цілям, що при цьому переслідувалися. Відповідно до європейської концепції люстрація виступає інститутом перехідного правосуддя та являє собою процедури, спрямовані на заборону посадовим особам, які представляли колишній режим, займати впливові посади в державі після зміни влади. Необхідними умовами його застосування є існування тоталітарного режиму як передумови люстрації, неможливість притягнення таких осіб до

кримінальної відповідальності тощо. Зроблено висновок про відсутність підстав і умов для впровадження європейської концепції люстрації в Україні [65].

7. Враховуючи те, що за час свого існування існуючий формат люстрації продемонстрував свою низьку ефективність, а й подекуди й зашкодив інтересам держави та суспільства в цілому, на сьогодні такий формат потребує свого перегляду. Зокрема, вважаємо, що замість його розширення, необхідно підвищувати ефективність та розвивати вже існуючі протягом значного часу механізми очищення влади. Встановлення вини конкретної посадової особи у вчиненні правопорушення в 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 буде носити персональний характер; буде здійснено індивідуальне об’єктивне розслідування; особа в повній мірі зможе скористатися всіма механізмами захисту своїх прав.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аби суди випалювали корупцію розпеченим залізом, вони самі мають очиститися від корупціонерів – Президент на засіданні Нацради з питань антикорупційної політики. Президент України. URL. : http://www.president.gov.ua/news/abi-sudi-vipalyuvali-korupciyu-rozpechenim-zalizomvoni-sami-37339 .

2. Акімов О. Становлення професійної державної служби в Україні: правові принципи. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2015. Вип. 1 (13). URL. http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2015_1_15

3. Андрійко О. Ф. До питання еволюції адміністративного права та предмета адміністративно-правового регулювання / Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини : тези доп. та наук. повідомл. учасн. наук.-практ. конф., м. Харків, 17–18 квіт. 2015 року. Х. : Право, 2015. С.9–13.

4. Битяк Ю. П. Доктринальні напрями розвитку науки адміністративного права. *Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини* : тези доп. та наук. повідомл. учасн. наук.-практ. конф., м. Харків, 17–18 квіт. 2015 року. Х. : Право, 2015. С.5–9.

5. Блащук Т. В. Джерела правового регулювання договірних відносин: теоретико-правовий аспект. *Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право".* 2013. № 1(7) : URL. : http://lj.oa.edu.ua/articles/2013/n1/13btvtpa.pdf.

6. Бойко І. В. До питання трансформації поглядів на предмет адміністративного права. *Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини* : тези доп. та наук. повідомл. учасн. наук.–практ. конф., м. Харків, 17–18 квіт. 2015 року. Х. : Право, 2015. С.115.

7. Бондаренко С. В. Люстрація в Україні як засіб легітимації нового політичного режиму. *Політичне життя*. 2018. № 2. С. 14-18. URL.: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pollife_2018_2_4.

8. Булавіна С. Давидова Т. Бібліографічний опис для цитування: Булавіна С. "Захист" та "охорона": теоретичні аспекти юридичних термінів. *Історико-правовий часопис*. 2017. № 1. С. 27–31.

9. Верховний Суд висловив правову позицію у справі щодо звільнення позивача за процедурою люстрації URL : https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/955053/

10. Гаскарова М.Л. Концепция достоинства человека в немецком конституционном праве. *Журнал российского права*. 2002. №4. С.154-162.

11. Гольмен Донна. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная Хартия : право и практика. М. : Изд–во Московского независимого института международного права,1998. 425 с.

12. Городецька І. А. Сутність адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу. *Форум права*. 2016. № 1. С. 60–66.

13. Грищук О. Гідність людини : юридичні аспекти. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2002. Вип.37. – С.14 – 20.

14. Демків Р.Я. Правове регулювання як юридичне явище:окремі аспекти розуміння. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. №34. Том.1 С. 19–23.

15. Добрянський С.П. Актуальні проблеми загальної теорії прав людини : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права, історія політичних і правових учень» / С.П. Добрянський. Одеса, 2003. 18 с.

16. Єдиний державний реєстр осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади» URL.: https://lustration.minjust.gov.ua/register.

17. Звернення Президента України щодо дострокових парламентських виборів 26 жовтня. Президент України. URL.: http://www.president.gov.ua/news/zvernennyaprezidenta-ukrayini-shodo-dostrokovih-parlamentsk-33549 (25 серпня 2014 року – 21:55).

18. Изензее Й. Государственное право Германии. М. : Институт государства и права РАН, 1994. – 320 с.

19. Коломоєць Т. О. Принципи адміністративного права: монографія / Т. О. Коломоєць, П. О. Баранчик. Запоріжжя : Copy Art, 2012. – 203 с.

20. Колпаков В.К. Поняття і принципи адміністративно-деліктного провадження. *Журнал Східноєвропейського права*. 2013. №1. С. 18-23.

21. Костицький В.В. Екологія перехідного періоду : право, держава, економіка (економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні) / В. В. Костицький ; Інститут законодавчих передбачень і правової експертизи, Інститут приватного права і підприємництва Академії правових наук України, Інститут Генеральної прокуратури України. - 2.вид. - К. : Український інформаційно-правовий центр, 2001. – 390 с.

22. Кочевой М. М. Нормативно-правове регулювання зовнішньоекономічної безпеки України. *Бізнес-Інформ*. 2014. № 10. С. 38–42

23. Кузьмін В.П. Гносеологические проблемы системного знания / В.П.Кузьмін. М. : Знание, 1983. – 124 с.

24. Лавриненко І. Якщо неправильно проводити люстрацію, вона переростає в репресії URL: http://www.judges.org.ua/dig4694.htm.

25. Линник Г.М. Адміністративно-правове регулювання інформаційної безпеки України : дис. … канд. юрид. наук. : спец. 12.00.07 / Г.М. Линник. – К., 2011. – 178 с.

26. Лукашева Е.А. Права человека как критерий нравственного измерения политики и государственной власти. *Права человека и политическое реформирование* (юридические, этические, социально–психологические аспекты) / под ред. Е.А.Лукашева. М. : Институт государства и права РАН, 1997. – С. 5–36.

27. Луценко про люстрацію і зарплати для прокурорів: повний текст виступу в ГПУ URL. : https://24tv.ua/lutsenko_pro_lyustratsiyu_i_zarplati_dlya_prokuroriv_povniy_tekst_vistupu_v_gpu_n685570 (13 травня 2016 року).

28. Люстрація – це не панацея. URL.https://irrp.org.ua/lyustratsiya-ne-panatseya-chomu-na-rivnenshhyni-nezadovoleni-ochyshhennyam-vlady/

29. Магновський І.Й. Гарантії прав і свобод людини та громадянина в праві України (теоретико-правовий аспект) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних та правових вчень» / І.Й.Магновський. – Київ, 2003. – С. 8-9.

30. Мацелик Т. О. Суб'єкти адміністративного права : поняття та система : монографія; Держ. податк. служба України, Нац. ун-т держ. податк. служби України. - Ірпінь : Вид-во Нац. ун-ту ДПС України, 2013. - 341 с.

31. Маційвський Ю. В. У пастці гібридності: зигзаґи трансформацій політичного режиму в Україні (1991-2014) : монографія / Ю. В. Маційвський. – Чернівці : Книги – ХХІ, 2016. – 552 с.

32. Мельник О. М. Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності: автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 9 12.00.01. «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». К.: ІДІП НАНУ, 2004, - 20 с.

33. Мельник Р.С. Концепція людино центризму в сучасній доктрині адміністративного права. *Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини* : тези доп. та наук. повідомл. учасн. наук.-практ. конф., м. Харків, 17–18 квіт. 2015 року. Х. : Право, 2015. С. 18–21.

34. Новицька Н.Б. Захист суспільної моралі в умовах інформаційної трансформації суспільства : монографія . Дрогоби : Коло, 2016. 452 с.

35. Новицький А. М. Правове регулювання інституціоналізації інформаційного суспільства в Україні : монографія / А. М. Новицький; Національний університет державної податкової служби України. Ірпінь, 2011. 444 с.

36. Обущак О.О., Обущак С.А. Адміністративне регулювання у сфері охорони прав на об'єкти інтелектуальної власності. *Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: Збірник наукових праць*. Вип. 36 З. 2009. С. 75–86.

37. Овчаренко О. Люстрація в органах кримінальної юстиції: міжнародні стандарти та вітчизняний досвід. *Питання боротьби зі злочинністю*. 2014. Вип. 28. С. 145-158 С. 148.

38. Пацкан В.В. Система забезпечення прав та свобод людини та громадянина. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Вип. 6. Том 1. 2014. – С.92-96.

39. Пеленська О. Люстрація: чеський досвід для України? URL.: https://www.radiosvoboda.org/a/26629327.html.

40. Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році» [URL.: http://www.president.gov.ua/news/poslannya-prezidenta-ukrayini-do-verhovnoyi-radi-ukrayini-pr-43086 (7 вересня 2017 року – 12:38).

41. Постанова Верховного Суду від 3 червня 2020 року у справі № 817/3431/14 (адміністративне провадження № К/9901/1400/18) URL.: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/89627492**.**

42. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту: Монограф. / Кол. авт.; За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – Д.: Ін-т держ. і права ім. В.М. Корецького НАН України; Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2008. – 588 с.

43. Права человека и политическое реформирование (юридические, этические, соціально-психологические аспекты) / под ред. Е.А.Лукашевой. – М. : Институт государства и права РАН, 1997. – С.143.

44. Приймаченко Д. В. Адміністративно-правове забезпечення прав фізичних осіб упровадженні у справах про порушення митних правил : монографія. Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2011. 272 с.

45. Принципи цивільного та адміністративного судочинства в Україні : проблеми теорії і практики : автореф. дис ... д-ра юрид. наук: 12.00.03; 12.00.07 / Геннадій Петрович Тимченко . – Київ : Б.в., 2012 . – 40 с.

46. 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

47. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18

48. Про очищення влади : Закон України від 16.09.2014 № 1682-VII // База даних «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18.

49. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14

50. Пчелін В. Б. Можливі шляхи підвищення ефективності функціонування інституту очищення влади (люстрації) в Україні. *Право і Безпека*. 2020. № 2. С. 13-18. : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2020_2_3.

51. Рабінович П. Основні права людини : поняття, класифікації, тенденції. *Український часопис прав людини*. 1994. №1. С.14–22.

52. Рабінович П. Основні права людини : поняття, класифікації, тенденції. *Український часопис прав людини*. 1994. №1. С.14–22.

53. Рабінович П. Приватне і публічне право як діалектична єдність / П. Рабінович // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: Матеріали X регіональної науково-практичної конференції (5-6 лютого 2004 р.) – Львів: Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка, 2004. – С.3–4.

54. Рабінович П. Проблеми юридичного забезпечення прав людини (загальнотеоретичний аспект). *Український часопис прав людини*. 1999. №2. С.16-23.

55. Рабінович П.М. Природне право : діалектика приватного та публічного. *Право України*. 2004. №9. С. 61–65.

56. Ремовська О. Люстрація у Польщі завершиться десь через 10 років – Лескевич URL.: https://www.radiosvoboda.org/a/26728088.html.

57. 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":["001202334"]

58. СБУ отримало 157 тисяч запитів на перевірку по закону про люстрацію [URL.: https://dostup.pravda.com.ua/news/publications/sbu-otrymalo-157-tysiach-zapytiv-na-perevirkupo-zakonu-pro-liustratsiiu.

59. Свиридюк Н.П. Юридична відповідальність у механізмі правового регулювання. Ю*ридичний вісник. Повітряне і космічне право.* 2011. №4(21). С. 24-27.

60. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун. Харків : Консум, 2006. 656 с.

61. Словник іншомовних слів URL.: http://www.jnsm.com.ua/cgi–bin/u/book/sis.pl?Article=14621&action=show

62. Солоненко О. М. Функціональний аспект принципів права у правозастосовній діяльності. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2011. № 1(1). С. 10-15.

63. Спасенко В. О.Деякі питання адміністративно-правового регулювання діяльності державної реєстраційної служби України. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 1. С. 153-157.

64. Чаркіна А. О. Принципи державної служби в країнах європейського союзу (на прикладі Польщі та Німеччини). Інвестиції: практика та досвід. 2016. № 16. С. 95-99. URL.: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2016_16_22

65. Хлабистова К. В. Деструктивне законодавство як об'єкт люстрації. Порівняльно-аналітичне право. 2016. № 5. С.85–87

66. Тимченко С.М. Теоретико-правові проблеми взаємодії громадянського суспільства і правової держави в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / С.М.Тимченко. – Харків, 2001. – С.13-14.

67. Ткач Г.. Адміністративно-правовий захист: окремі питання прав, свобод та законних інтересів громадян. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2001. Випуск 36. С.134-139.

68. Турчин Я. Люстрація як засіб демократизації політичної системи України URL.: http://lib.lp.edu.ua/handle/ntb/29698.

69. Трепак В. М. Міжнародний досвід та проблеми очищення влади в Україні/ Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2015. № 2. С. 236-249. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvknuvs_2015_2_26

70. 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.

71. Шевчук С. Люстрація як ретроактивна справедливість: європейські стандарти захисту прав людини при переході до демократичного правління. *Юридичний журнал*. 2006. № 2 URL.: http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2140.

Виконав: студент магістратури

спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування заочної форми навчання	_____	Л. М. Черниш
«____» грудня 2021 р.	Підпис	Ініціали, прізвище

Науковий керівник

кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління та адміністрування	_____	Д.В. Бондар
«____» грудня 2021 р.	Підпис	Ініціали, прізвище

Робота допущена до захисту:

Завідувач кафедри публічного управління та адміністрування, доктор наук з державного управління, доцент	_____	Е.В. Щепанський
«____» грудня 2021 р.	Підпис	Ініціали, прізвище