

ПРОЕКТИ КОМАНД-УЧАСНИКІВ МІЖНАРОДНОГО СТУДЕНТСЬКОГО САМІТУ

Підготували:

Романов М.,

Бургай К.,

Черкашина І.

Науковий керівник – д.ю.н., проф. Наливайко Л.Р.

*(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)*

ЛЮСТРАЦІЯ ЯК УМОВА ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ ТА КОНСОЛІДАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ТА ПЕРСПЕКТИВИ В УКРАЇНІ

Люстрація, як умова євроінтеграції та консолідації суспільства, є не тільки невід'ємною складовою демократизації державного управління та місцевого самоврядування, але й чинником розвитку громадянського суспільства.

Актуальність теми проекту зумовлюється необхідністю підвищення ефективності та прозорості державного управління та важливістю реформування політичних й управлінських відносин у державі для повноцінного розвитку політичної системи.

Сформульовані у роботі теоретичні висновки ґрунтуються на результатах наукових пошуків авторитетних вітчизняних і зарубіжних вчених, але треба зауважити, що на комплексному монографічному рівні відповідна тематика не була досліджена жодного разу.

Метою дослідження є комплексний системний аналіз теоретичних і практичних засад інституту люстрації в Україні, що зумовило необхідність розв'язання таких дослідницьких завдань:

- визначити поняття люстрації в Україні;
- провести наукову класифікацію люстрації;
- визначити мету люстрації: розглянути її визначення у вузькому і широкому розуміннях; провести авторське дослідження громадської думки щодо потреби проведення люстрації (м. Дніпропетровськ);
- дослідити алгоритм проведення люстрації;
- виділити основні міжнародні стандарти у сфері люстрації;
- розглянути люстраційні норми у законодавстві зарубіжних країн;
- дослідити політичну практику очищення влади в Україні.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у такому:

Уперше: визначено мету люстрації у вузькому і широкому розумінні; проведено опитування громадської думки (серед учнів, вчителів, батьків та молоді м. Дніпропетровська і м. Запоріжжя) щодо ставлення до проведення люстрації, підтримки її радикальних методів. Зроблено висновки щодо громадських очікувань від проведення люстрації; доведено, що люстрація є багатоаспектним явищем, її види можна класифікувати за різними критеріями; обґрунтовано необхідність створення люстраційних комітетів і громадських неурядових організацій, які б здійснювали громадський контроль за процесом очищення влади.

Удосконалено: визначення поняття люстрації; алгоритм проведення люстраційних дій, які, в узагальненому вигляді, складаються з дванадцяти основних етапів. Обґрунтовано, що кожен окремий етап має власну структуру й особливості; надано рекомендації щодо удосконалення законодавства у сфері люстрації.

Набули подальшого розвитку: положення щодо врахування міжнародних стандартів інституту люстрації в Україні. Визнано, що люстрація і декомунізація є нероздільними.

Враховуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що в національному законодавстві поняття «очищення влади» та «люстрація» є тотожними за своїм значенням і метою. Закон «Про очищення влади» в деяких аспектах не відповідає вимогам і рекомендаціям Ради Європи, Венеціанської комісії, тому може сприяти перетворенню люстрації з механізму захисту демократії у процедуру політичного переслідування окремих управлінців. Довіру громадськості до процесу люстрації може підірвати відсутність незалежного люстраційного органу. Тому в Україні самостійно утворюються незалежні громадські організації з метою сприяння прозорому й ефективному проведенню люстрації. До перспективних досліджень цієї проблеми необхідно віднести питання впливу засобів масової інформації на суб'єктів люстрації при реалізації положень Закону України «Про очищення влади».

Протягом 24 років української незалежності увага держави була сконцентрована на вирішенні економічних проблем. Водночас не були належним чином сприйняті актуальні питання вироблення національної ідеї. Це зумовило не тільки необхідність масштабних правових і адміністративних реформ, а й потребу люстрації.

Суспільство використовує це поняття разом з такими, як євроінтеграція, націоналізація, децентралізація тощо. Проте не усі громадяни розуміють її значення.

Поняття «люстрація» від лат. «lustratio» – очищення через жертвопринесення) опис державного майна, детальний опис державного майна із зазначенням доходів населення для цілей фінансових, військових та інших, визначення доходів з нерухомого майна.

Варто визнати, що етимологія цього поняття не відображає його сучасного змісту.

Деякі науковці розуміють люстрацію як «усунення індивідів від політики або юридичне покарання за минулі дії під час попереднього режиму».

Люстрація в політичному розумінні означає очищення влади від старих кадрів, особливу процедуру перевірки осіб, які після змін у країні обіймають державні посади.

Останнє визначення є найбільш поширеним.

Можна дійти висновку, що науковці не приділяють достатньої уваги ідеї про те, що люстрація повинна проводитися не лише з метою звільнення чиновників, що себе скомпрометували, а з метою вироблення української ідеї, консолідації суспільства, повернення суспільству довіри до влади.

Дослідження цього інституту дозволило класифікувати види люстрації за різними критеріями.

За підставами проведення: громадянська; інституціональна; міжнародна.

За об'єктами: адміністративна; організаційна; партійна; корпоративна; медійна; нормативна.

За сферами застосування: державна, економічна, політична [15, с. 18; 16].

Напрями впливу люстраційних дій на суспільні відносини.

Мета люстраційної перевірки

Проведення люстрації в Україні дозволить консолідувати суспільство та подолати негативні наслідки авторитарного режиму.

Україна за показниками якості державного управління в 2015 році посідає чи не останнє місце в рейтингу держав світу.

Найбільш корумпованими українці називають саме ті інституції, які покликані боротися з корупцією – це суди (66 %), правоохоронні органи (64 %), державна служба (56 %), сфера охорони здоров'я (54 %), парламент (53 %), політичні партії (45 %), освітня система (43 %), бізнес (36 %), військова сфера (28 %), ЗМІ (22 %), релігійні інститути (21 %), громадські організації (20 %).

Проведене нами опитування громадської думки доводить, що майже 90 % респондентів підтримують проведення люстрації, а близько 10 % ще не визначилися із відповіддю. На думку 67 % опитаних, процес проведення люстрації в Україні імітується, 16 % – не проводиться і лише на думку 10 % – її результати є помітними. Останні 7% не змогли дати однозначну відповідь. Крім того, 41 % опитаних респондентів підтримують радикальні методи люстрації, такі як «сміттева люстрація» тощо.

Виходячи з головної мети люстрації, вона містить два основні компоненти: 1) кримінальне переслідування посадових осіб органів влади, що становили вище керівництво у системі державного управління минулого режиму; 2) процедури масових розслідувань щодо тих, хто добровільно співпрацював із минулим режимом, членів партії або службовців державних організацій середнього та нижчого рангів у бюрократичній ієрархії.

Проте головна мета люстрації полягає у її спрямуванні на захист демократичних цінностей.

Алгоритм проведення люстраційних дій

Аналізуючи положення Закону України «Про очищення влади», юридичну літературу та досвід практичних працівників органів державної влади, можна стверджувати, що алгоритм проведення люстраційних дій в узагальненому вигляді складається з дванадцяти основних пунктів

Така їх кількість вказує на складність процесу люстрації, але варто зауважити, що він не повинен бути спрощеним, з огляду на високу значимість потенційного результату.

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

Отже, проведення люстраційних дій має свій алгоритм, але на законодавчому рівні не передбачено плану дій щодо очищення влади, тому громадянам важко зрозуміти механізм і зміст цієї реформи.

У ч. 1 ст. 9 Конституції України встановлено, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Тому при дослідженні інституту люстрації в Україні науковий інтерес становлять міжнародно-правові стандарти організації та проведення очищення влади.

Європейські стандарти у сфері люстрації передбачені у трьох основних джерелах: в Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, в практиці Європейського суду з прав людини; в постановах і рекомендаціях Парламентської асамблеї Ради Європи. Зауваження щодо правового регулювання люстрації в Україні містяться у Звіті з вивчення ситуації з прав людини в Україні Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини (щодо люстрації суддів), у Проміжному та в Остаточному висновку Венеціанської комісії щодо Закону «Про очищення влади» (Закон «Про люстрацію») в Україні. У зазначених міжнародних актах передбачено рекомендації для забезпечення відповідності люстраційного закону вимогам демократичної, правової держави.

Проаналізувавши рекомендації міжнародних актів щодо проведення люстрації в Україні, можна виділити такі основні положення: 1) люстрація повинна проводитися незалежним від держави органом, так званою «Люстраційною комісією», яка має складатися із видатних громадян, рекомендованих главою держави і схвалених парламентом; 2) люстрація не повинна мати ознак помсти; 3) люструвати варто тих осіб, які обіймають важливі посади, що відкривають можливості для порушення прав людини чи принципів демократії (посади, пов'язані із здійсненням державної політики); 4) заборона люстрації виборних посадовців, оскільки їх призначення здійснене через народне волевиявлення; 5) тривалість заборони обіймати певні посади не повинна перевищувати 5 років; 6) особі, яка проходить перевірку, має бути надана правова допомога, що включає можливість залучення адвоката; 7) люстраційні дії не повинні принижувати честь та гідність осіб, яких вона

стосується. Вважаємо, що ці стандарти варто розглядати як керівні положення для формування інституту люстрації в Україні, особливо щодо процедури люстрації.

При розгляді справ про люстрацію мають бути дотримані усі стандарти справедливого судового розгляду (Рішення у справі «Любох проти Польщі» від 2008 р.).

Отже, європейські й інші міжнародні стандарти у сфері проведення люстрації мають важливе методологічне значення для вітчизняного процесу розробки механізму очищення влади.

Українські прихильники люстрації посилаються на досвід інших держав (Чехії, Польщі, Німеччини, Угорщини, Румунії, Грузії, Литви, Латвії, Естонії) і стверджують, що люстрація має позитивний вплив на демократизацію управління в регіоні. Головним завданням цих країн був перехід від комуністичного однопартійного правління до ліберальної демократії.

У Чехії люстрація розпочалася у 1991 році. З прийняттям у 1993 році Закону «Про незаконність комуністичного режиму» комуністична партія Чехословаччини була визнана злочинною організацією. Закон «Про декомунізацію» з 1996 року став безстроковим, а чеський досвід визнано одним із найкращих і результативних [33, с. 130].

Позитивні результати мала люстрація, проведена у Польщі в 1997 році. Однією з основних її рис була вимога суспільства прийняти Закон «Про люстрацію», щоб перевірити зв'язки вищих посадових осіб із органами безпеки в комуністичний період [36]. Дія Закону поширювалася на міністрів, депутатів, сенаторів, суддів, агентів органів держбезпеки.

Важливою для України є практика Грузії, яка провела люстрацію у 2010 році. У парламенті Грузії було прийнято «Хартію свободи», згідно з якою було заборонено обіймати високі посади в державі особам, які служили в КДБ або перебували на керівних посадах у КПРС. Було створено незалежний орган – Люстраційну комісію, яка провадила перевірку та займалася питаннями викорінення в Грузії комуністичної символіки. Одним із важливих аспектів «Хартії свободи» є те, що в Грузії заборонено використання радянської та фашистської символіки на території країни.

Однією з головних ідей декомунізації в Україні стало подолання спадщини тоталітарного минулого. Закон вимагає засудження комуністичного та націонал-соціалістичного режимів. Історики зазначають, що обидва ці режими знищили в Україні від 14 до 16 мільйонів людей, тому будь-які тоталітарні практики неприйнятні для Української держави.

Політична практика очищення влади в Україні як початок розбудови стійкого фундаменту реформ

I. Проведення люстрації є необхідною умовою розвитку і захисту демократії в Україні, особливо в сучасних умовах. Про це свідчать результати соціологічного опитування, проведеного Інститутом імені Горшеніна»: повну люстрацію підтримують 66,7% опитаних, а швидше підтримують – 20,2 %.

Виступають проти проведення люстрації лише 2,6 % респондентів, а повністю не підтримують – 2,4 %.

Відповідно до Закону, процес люстрації в Україні має 4 складові: 1) *заборона на виконання функцій державного управління* для чиновників, які обіймали головні посади в органах державного управління на всіх рівнях у період режиму В. Януковича, а в період, відомий як Революція гідності, не покинули свої посади за власним бажанням; 2) *майнова люстрація*, завданням якої є перевірка відповідності майна, що перебуває у власності чиновників, до задекларованих доходів; 3) перевірка того, чи була особа, яка підпадає під процедуру люстрації, *агентом КДБ, співробітником органів безпеки УРСР, членом керівних органів комуністичної партії УРСР*; 4) *перевірка суддівського корпусу* на предмет винесення ним обвинувальних вироків стосовно учасників масових акцій протесту під час Революції гідності.

II. ЗУ «Про очищення влади» визначає правові засади люстрації відповідно до міжнародних стандартів і з врахуванням положень вже розроблених проектів закону про люстрацію з метою наблизити Україну до євроінтеграції.

III. Але Закон містить низку прогалин та тягне за собою деякі проблеми. Зокрема, закріплюючи велику кількість посадових осіб органів публічної влади, щодо яких повинні здійснюватися люстраційні заходи. Натомість механізм набору «нових» кадрів не передбачений, що може призвести до приходу в органи влади подібних до «люстрованих» осіб.

Міністерство юстиції України уповноважене проводити перевірку осіб і залучати до цього процесу громадський орган, який складається з представників громадськості та ЗМІ. Викликає питання незалежність громадського органу, оскільки його формує Міністерство, то він є залежним від рішень останнього. Актуальним було створення Єдиного державного реєстру осіб, щодо яких застосовано положення Закону, яке координується Міністерством юстиції України. **Парламентський контроль** за дотриманням Закону покладено на **Верховну Раду України**.

Досліджуючи Закон, можна зробити висновок, що певні його положення суперечать рекомендаціям Ради Європи та принципам міжнародного права, а також практиці демократичних країн у сфері люстрації: 1) поняття «люстрація» було замінено поняттям «перевірка»; 2) відсутність єдиного незалежного органу з провадження люстраційних дій. Також зазначено, що *Кабінет Міністрів України* спрямовує роботу органів виконавчої влади у здійсненні заходів із перевірки, контролює та координує реалізацію заходів із перевірки, затверджує плани їх проведення.

Відповідно до принципів Ради Європи, люстрація повинна проводитися незалежним, спеціально утвореним органом лише щодо *посадовців*, діяльність яких може становити загрозу демократії. В Україні законом передбачено люстрацію *майже усіх посадових осіб органів публічної влади*, що може призвести до звільнення усіх службовців і ліквідації окремих органів.

IV. **Венеціанська комісія** звернула увагу на такі моменти: 1) захист ново-

го демократичного режиму від еліт попереднього недемократичного режиму та боротьба проти корупції є важливою та правомірною політичною метою; 2) звичайні судді повинні бути виключені з ч. 4 ст. 2 і підпадати під дію виключно Закону «Про відновлення довіри до судової системи України»; 3) люстрація має управлятися централізованим шляхом; 4) люстрація ніколи не повинна заміняти структурні реформи, спрямовані на посилення верховенства права та боротьбу з корупцією.

V. Однією з причин гострої реакції української громадськості на очищення влади залишається недостатня інформованість суспільства про перебіг люстраційних процесів. Міністерство юстиції України створило офіційний веб-сайт – «Очищення влади в Україні». Новелою Закону є інформування громадськості про стан та результати перевірки на сайті Національного агентства України з питань державної служби.

VI. Створення спеціальних люстраційних комітетів і громадських неурядових організацій, які б здійснювали громадський контроль за процесом очищення влади, є необхідною умовою євроінтеграції.

Серед громадських організацій: Громадський люстраційний комітет, ГО «Всеукраїнська Люстрація», Всеукраїнське бюро люстрації та протидії корупції, Люстраційне бюро України.

Висновки. Люстрацію належить розуміти як процес перевірки осіб, які обіймають посади у державному апараті, або є кандидатами на ці посади, на предмет порушення суспільних інтересів і приналежності до минулого антидемократичного режиму, та обмеження їх допуску до державного апарату з метою демократизації держави та становлення громадянського суспільства. Поняття «люстрація» і «очищення влади» в Україні є тотожними.

Люстрація та декомунізація є нероздільними, оскільки вони спрямовані на досягнення єдиної мети – очищення влади та держави від тоталітарних режимів й осіб, які їх впроваджували. Україна може використовувати приклад проведення люстрації країнами Східної Європи та Прибалтики, наприклад: Латвії, Польщі, Чехії. Ці країни пройшли через очищення та впевнено розвиваються як сильні національно-демократичні держави.

З метою забезпечення результативності процедури люстрації потрібно провести декомунізацію, повністю оновивши склад владної верхівки. За цієї умови можна створити стійкий фундамент для реформ, які потрібні нашій країні для євроінтеграції. В державі має накопичитися певна кількість реформаторів, здатних створити правову основу люстрації. Важливо залучити молодих спеціалістів до процесу люстрації в державі.

У національному законодавстві поняття «очищення влади» та «люстрація» є тотожними за своїм значенням і метою. Закон «Про очищення влади» в деяких аспектах не відповідає вимогам і рекомендаціям Ради Європи, Венеціанської комісії, тому може сприяти перетворенню люстрації з механізму захисту демократії у процедуру політичного переслідування окремих управлінців. Довіру громадськості до процесу люстрації може підірвати відсут-

ність незалежного люстраційного органу. Тому в Україні самостійно утворюються незалежні громадські організації з метою сприяння прозорому й ефективному проведенню люстрації. До перспективних досліджень цієї проблеми необхідно віднести питання впливу засобів масової інформації на суб'єктів люстрації при реалізації положень Закону України «Про очищення влади».

Підготували:

Олійник А.,

Якименко О.,

Тацій О.

*(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)*

НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА ЯК ФУНДАМЕНТАЛЬНА СКЛАДОВА ЖИТТЄВО ВАЖЛИВИХ ІНТЕРЕСІВ ЛЮДИНИ, СУСПІЛЬСТВА ТА ДЕРЖАВИ

Україна, як європейська держава, визначає засади своєї національної безпеки і оборони, виходячи з власних національних інтересів. У сучасному глобалізованому світі такі інтереси не є сталими. Цей процес вимагає зваженого підходу до визначення основ політики у сфері безпеки й оборони, створення її системи та приведення у відповідність із державно-правовим статусом України як суверенної держави. Адже національна безпека і оборона є гарантом державотворення в Україні, необхідною умовою збереження та примноження духовних і матеріальних цінностей.

Даним проектом ми хочемо звернути увагу на той факт, що на сьогодні, особливо в останні два роки від початку російської агресії, спостерігається певний розрив між геополітичними реаліями і правовою базою забезпечення національної безпеки України, що має деморалізуючий вплив в першу чергу на працівників сил забезпечення національної безпеки, підриває їх довіру до тієї системи, яку вони мають захищати.

Недосконалість правової основи забезпечення національної безпеки та відсутність системного підходу до вирішення цієї проблеми з правової точки зору не дозволяють державним органам адекватно реагувати на наявні та потенційно можливі явища і чинники, що створюють небезпеку життєво важливим національним інтересам України.

Особливо гостро така нормативно-правова невідповідність реаліям відчувається у інформаційній сфері, яка, відповідно до чинного закону України «Про основи національної безпеки України», є складовою національної безпеки. Це пов'язано з фактичним перебуванням держави у стані збройного конфлікту, діяльністю терористичних та сепаратистських груп на території