

До Спеціалізованої вченої ради Д 26.007.04
Національної академії внутрішніх справ України
03035, м. Київ, пл. Солом'янська, 1

ВІДГУК

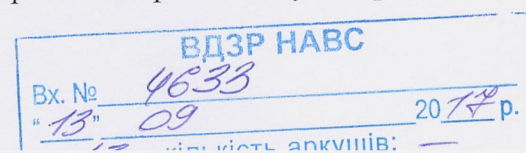
офіційного опонента на дисертацію
**Хлабистової Ксенії Вікторівни на тему: «Інститут люстрації:
конституційно-правові засади регулювання та вдосконалення»**, подану на
здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю
12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

Актуальність теми дослідження

Розвиток України як суверенної, незалежної, демократичної, правової держави, її євроінтеграція роблять проблему інституту люстрації актуальною сьогодні з декілька причин.

По-перше, прийняття Закону України Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, як стверджує дисертантка на стор.19 роботи, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII надало можливість Українській державі підтвердити євроінтеграційний курс, прагнення здійснювати політичні, соціально-економічні, правові та інституційні реформи.

Враховуючи те, що реформування будь-якої системи передбачає її очищення, оздоровлення та оптимізацію структури державної влади, особливої актуальності набуває дослідження процесу люстрації, як правового явища в цілому та люстрації у сфері окремих гілок влади зокрема. Попри високий рівень вживання цього терміна, навряд чи є єдине й повне розуміння його сутності. Саме в цьому, як додає дисертантка на стор. 20 роботи, полягає неефективність спроб очищення влади і яскравими прикладами є Закони України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» від 8 квітня 2014 р. № 1188-VII, «Про очищення влади» від 16 вересня 2014 р. № 1682-VII. І як наслідок згідно з одним із останніх соціологічних опитувань Центру Разумкова в кінці 2016 р., 81,6 % українців не довіряють державному апарату,



найменше довіряють судам (приблизно 10,0 % опитаних). Це дає підстави вважати, що відновлення довіри до судової влади в Україні, розпочате 2014 р. на сьогодні не відбулося.

Концептуальна невизначеність і проблеми реалізації характерні й для Закону України «Про очищення влади» від 16 вересня 2014 р. № 1682-VII. Зокрема неврахування зауважень Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської комісії) щодо невідповідності багатьох його положень Керівним вказівкам стосовно відповідності люстраційних законів та подібних адміністративних заходів вимогам держави, що базується на принципі верховенстві права, викладених у Документі № 7568 від 3 червня 1996 р. та внесення змін і доповнень у вже розпочатий люстраційний процес в Україні, призвело до закономірних негативних наслідків.

За останньою інформацією Департаменту з питань люстрації Міністерства юстиції України, в Україні люстровано 938 осіб і серед них – 40 служителів Феміди. На розгляді в судах знаходиться понад 1300 позовів від тих, хто підпав під люстрацію. Наявні випадки ігнорування закону деякими відомствами, зокрема Генеральною прокуратурою України, Державною фіскальною службою України та Адміністрацією Президента. Прикметно, що на початку проведення люстрації в Україні, офіційно прогнозувалося десятки тисяч випадків люстрації посадових осіб. У Конституційному Суді України перебуває справа щодо перевірки конституційності окремих положень Закону України «Про очищення влади» від 16 вересня 2014 р., розгляд якої після четвертої спроби в жовтні 2016 року, відкладений на невизначений строк. У липні 2016 р. Європейським судом з прав людини прийнято до розгляду перші скарги на неправомірні дії при проведенні люстрації в Україні, які за прогнозами експертів мають перспективу позитивного вирішення з присудженням значних сатисфакцій за рахунок українських платників податків.

По-друге, неповне розуміння люстрації як правового явища, наукова та законодавча невизначеність її природи та ознак, різновидів люстраційних

механізмів, відсутність системного аналізу люстрації як багатогалузевого дієвого правового інституту є головною причиною недієвості люстраційних спроб. Адже розуміння та визначення навіть однієї ознаки люстрації має суттєве значення для проведення люстраційних заходів у цілому, оскільки впливає на підстави, суб'єктний склад, характер, способи і результати їх проведення. У зв'язку з чим актуальності набувають як загальнотеоретичні розробки в галузі люстрації, так і правовий аналіз проблем правового регулювання очищення влади в Україні (стор. 21).

Крім того, для підвищення ефективності люстраційного процесу особливого значення набуває і вироблення наукових пропозицій щодо вдосконалення люстраційних механізмів та їх законодавчого закріплення, а також визначення першочергового напрямку люстрації.

По-третє, про актуальність дисертації свідчить і той факт, що робота виконана відповідно до Переліку пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015 – 2019 рр.», затвердженого наказом Міністерства внутрішніх справ України від 16 березня 2015 р. № 275; комплексної науково-дослідної теми Київського університету туризму, економіки і права «Туризм як суспільний феномен: проблеми теорії (туризмологія) та практики (праксеологія) туризму». Крім того, дослідження виконано відповідно до Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу (Закон України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV) (стор. 23-24).

Отже, виходячи з цього, можна зробити висновок, що дисертаційне дослідження, представлене на рецензування, є своєчасним та має важливе теоретичне і практичне значення для науки конституційного права.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, їх достовірність і новизна

Ступінь обґрунтованості наукових положень сформульованих у дисертації є достатнім. Дисертантом опрацьовано і критично осмислена

значна кількість нормативних, загальнонаукових та спеціально-наукових джерел.

До переваг роботи можна віднести належний аналіз дисертантки в контексті дослідження не лише національного законодавства, а й люстраційних законів посткомуністичних країн Центральної та Східної Європи та Балтії.

Необхідно зазначити, що дисертант чітко визначила об'єкт (де люстрація виступає як політико-правове явище, а люстраційне законодавство і люстраційні механізми, спрямовані на подолання деструкції публічної влади та вдосконалення законодавства України в цій сфері) та предмет дослідження (люстрація є інститутом права, засади його конституційно-правового регулювання в Україні)(стор. 25).

Зібраний теоретичний і практичний матеріал аналізується з використанням різноманітних методів наукового пошуку. Саме тому методологічною основою роботи став широкий комплекс філософських, загальнонаукових і спеціально-наукових методів дослідження. Використані в процесі проведення дослідження методи наукового пізнання надали автору можливість дійти системних висновків при визначенні результатів і обґрунтуванні низки нових положень, які мають важливе значення для науки конституційного права та практики. Зокрема, феноменологічний метод використано при з'ясуванні природи та причин кадрової деструкції державної влади і при оцінці ефективності інституту репутації та бізнес-обмежень для представників влади у процесі очищення влади. Праксеологічний метод забезпечив оцінку ефективності люстраційного процесу та вироблення пропозицій щодо його вдосконалення, врахований при аналізі кадрової деструкції влади та її наслідків. Історико-правовий метод застосовано для розгляду еволюції поняття люстрація й умов прийняття люстраційного законодавства іноземних держав, для визначення тенденцій розвитку підходів до розуміння природи люстрації; при встановленні хронологічних меж етапів розвитку люстраційних досліджень і розгляді

європейської концепції люстрації. Окрім цього, виходячи із тексту наукового дослідження, дисертанткою застосовувалися й інші методи, які надали змогу комплексно та всебічно дослідити питання дисертаційної роботи (стор. 25-26).

Аналіз дисертаційної роботи дозволяє дійти висновку, що дисертантці вдалося досягнути мети дослідження, яка полягає у вирішенні теоретико-практичної проблеми, пов'язаної з дослідженням конституційно-правового регулювання інституту люстрації та розробкою оптимальної для сучасної правової системи України концепції люстрації з метою подолання деструктивних явищ публічної влади (стор. 24-25).

Зазначеній меті дисертаційної роботи у повній мірі відповідають визначенні здобувачем на (стор. 24-25) і завдання, що сформульовані у дослідженні, зокрема: проаналізувати генезу наукового дослідження інституту люстрації, його методологічну основу; дослідити еволюцію поняття «люстрація», підходи до його розуміння та з'ясувати природу цього явища; запропонувати дефініцію люстрації як багатоаспектного, міжгалузевого, правового інституту; встановити його мету, ознаки, принципи та види, а також розробити концепцію люстрації для України; дослідити стан конституційно-правового регулювання інституту люстрації в Україні; проаналізувати існуючі люстраційні заходи, спрямовані на подолання деструктивних проявів у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування; вивчити основоположні засади європейської концепції люстрації та досвід конституційно-правового регулювання люстраційних заходів, особливостей їх впровадження у практиці іноземних країн; сформулювати пропозиції стосовно вдосконалення національного законодавства України з питань люстрації з метою усунення недоліків і прогалин.

Наукова новизна, обґрунтованість і достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій, зроблених здобувачем в дисертації на стор. 27, забезпечується логічно послідовним, юридично грамотним та повним

розкриттям проблематики дисертації. Основними та найбільш науково вагомими серед положень наукової новизни одержаних результатів дослідження є наступні, зокрема:

уперше:

- запропоновано широкий і вузький підходи до розуміння люстрації. Широкий підхід забезпечує розгляд люстрації як поліфонічне, перманентне, міжгалузеве публічно-правове явище, що являє собою реалізацію сукупності визначених чинним законодавством юридичних засобів (люстраційних заходів), спрямованих на запобігання та протидію деструкції публічної влади та забезпечення її якісного функціонування. У вузькому розумінні люстрація
 - це інститут права, який має міжгалузевий характер і становить сукупність правових норм, що визначають різноманітні правові механізми (заходи), спрямовані на протидію та подолання деструкції публічної влади;
 - сформульовано дефініцію «деструкція публічної влади» як процеси, які підривають і руйнують основи існуючої системи державної влади, місцевого самоврядування, зв'язків і відносин, призводять до порушення функцій органів і посадових осіб публічної влади, соціальних норм (норм права, моралі, соціальної справедливості, правил економічної діяльності та інших). Охарактеризовано поняття кадрової деструкції та деструктивного законодавства;
 - обґрунтовано концепцію люстрації, відповідно до якої метою люстрації є запобігання та протидія деструкції публічної влади, що передбачає її аналіз на міжгалузевому рівні із встановленням люстраційної природи тих заходів, які безпосередньо не закріплені в люстраційному законодавстві;
 - здійснено класифікацію люстраційних заходів за такими критеріями: метою – заходи, спрямовані на запобігання деструкції влади, та заходи, спрямовані на її подолання; сферою застосування – законодавча, політична, виконавча, судова, муніципальна влада та інші; видом об'єкта – кадрове очищення та ревізія наслідків деструкції публічної влади; кількістю об'єктів

люстрації – індивідуальні й колективні; темпоральним критерієм – початкові, поточні, спеціальні; формою заходів – юридична відповідальність, посадові вимоги та обмеження, перевірки, звіти, експертизи;

– розглянуто європейську концепцію люстрації в системно-структурному аспекті з характеристикою її елементів: джерел, умов та етапів впровадження, мети та застережень, суб'єктів та об'єктів, гарантій і підстав;

– запропоновано розглядати інститут репутації як сукупність правових норм, що визначають критерії позитивної і негативної соціальної оцінки індивіда чи організації, наслідки її зміни. Негативні правові наслідки зміни репутаційного стану вважаємо доцільним розглядати як люстраційні заходи, спрямовані на кадрове очищення влади від скомпрометованих осіб (стор. 27-29).

Як відомо, цінність наукового дослідження визначається його проекцією на практику, можливістю практичного застосування. Саме тому дисертація Хлабистової К. В. заслуговує на високу оцінку, оскільки у ній формулюється ряд суттєвих та цікавих рекомендацій, які вже частково використані та можуть бути використані в подальшому:

– у науково-дослідницькій сфері – для подальшого дослідження теоретичних і прикладних проблемних напрямів здійснення державної влади та органів місцевого самоврядування, впровадження люстраційних механізмів у систему національного законодавства та підготовки наукових праць із цієї проблематики, включаючи монографії, енциклопедичні видання, подальші дисертації тощо;

– у правотворчості – для розробки науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення законодавства України в частині подолання деструктивних проявів у діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, підготовки відповідних проектів законодавчих актів;

– у правозастосуванні – для ефективної реалізації нормативно-правових положень очищення державної влади в Україні та використання чинних конституційних механізмів у контексті нової для них люстраційної мети; при

взятті за основу у процесі прийняття та забезпечення реалізації ефективних рішень органами публічної влади в Україні (Акт впровадження Київського місцевого центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги від 10 липня 2017 р.).

– у освітньому процесі – при викладанні курсів «Конституційне право України», «Конституційно-процесуальне право України», «Конституційне право зарубіжних країн», «Міжнародне право», «Теорія держави та права», «Муніципальне право України», а також спецкурсів «Парламентське право», «Конституційна реформа», «Законодавча діяльність» та інші;

– у правовиховній роботі – для підвищення правової культури та професійного рівня посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадян (стор. 31-32).

Оцінка змісту дисертації та ідентичності змісту автореферату та її основних положень

Вийти на зазначені у дисертації нові науково-обґрунтовані результати автору дозволила обрана структура дисертації, яка складається з анотації державною та англійською мовами, списку публікацій здобувача за темою дисертації, вступу, трьох розділів, дев'яти підрозділів, висновків, списку використаних джерел, а також додатків (на шести сторінках).

Її зміст дає підстави констатувати, що дисертантка творчо підійшла до вивчення та розкриття проблеми. Це дало їй можливість опрацювати поставлені завдання, а також сформулювати низку науково-обґрунтованих і достовірних положень, висновків і рекомендацій корисних з наукової і практичної точок зору.

У розділі 1 роботи «Інститут люстрації: теоретико-історичний аналіз», який складається із трьох підрозділів, розглянуто питання еволюційного розвитку інституту люстрації, теоретичних засад його поняття. З'ясовано стан наукового вивчення проблеми в українській, радянській та зарубіжній історико-правовій літературі, розглянуто

джерельну базу. При цьому історіографічний аналіз в роботі не зводиться до переліку прізвищ та назв, здобувач влучно характеризує основні напрямки наукових досліджень. Значним позитивом даної дисертації є її джерельна база, у якій представлено широкий масив як наукової літератури, так і нормативні документи, в тому числі зарубіжні. На підставі огляду стану наукової розробленості феномену люстрації здобувачем виокремлено три етапи розвитку політико-правової думки щодо люстрації, визначено їх хронологічні межі.

Виходячи із положень чинного закону дисертантка доводить, під люстрацією можна розуміти тимчасову заборону особам, що підпадають під люстраційні критерії, обіймати посади в органах державної влади та місцевого самоврядування, яка застосовується уповноваженими особами у регламентованому законом порядку. Серед елементів юридичного механізму люстрації інструментальну значимість мають: люстраційний захід та процедура. Так, люстраційні заходи можна розглядати як визначені законом форми впливу або на особу, яка відповідає критеріям об'єкта очищення влади, або на певний об'єкт у сфері відповідних відносин, що здійснюються через відповідну юридичну діяльність уповноважених суб'єктів. Люстраційна процедура – це визначений законом порядок дій на окремій стадії застосування люстраційного заходу, виступає гарантією його законності (стор. 85).

У розділі 2 роботи «Методологія та конституційно-правові засади регулювання інституту люстрації» дисертантка обґрунтовує методологічні засади дослідження інституту люстрації, специфіку конституційно-правового регулювання інституту люстрації в Україні та зарубіжних країнах. На підставі проведеного дослідження автор роботи доводить, що інститут люстрації прямо не закріплений у Конституції України, але його багатоаспектність і міжгалузевий характер заходів, зумовлює кореляційний зв'язок з Основним законом. Крім того, враховуючи пряму заборону, встановлену у Конституції України, узурпації влади, заходи спрямовані на

забезпечення настання негативних наслідки за таке діяння, належать безпосередньо до відповідальності у конституційному праві (стор. 164-165).

Розділ 3 «Конституційно-правові засади вдосконалення інституту люстрації» присвячений розгляду організаційно-правових засад подолання деструкції публічної влади та визначенню відповідних напрямів удосконалення законодавства України. Аналіз нормативних документів надав дисертантці можливість висловити свою думку щодо вдосконалення люстраційних механізмів у законотворчої сфері. Зокрема, доцільно внести зміни до ст. 80 Конституції України щодо встановлення відповідальності народних депутатів України за свідоме порушення Конституції та Регламенту Верховної Ради України, а також деталізувати ст. 84 Конституції України (стор. 230). Крім того, є сенс встановлення певних заборон володіння офшорними рахунками та компаніями, обмежень розміру частки статутного капіталу, який дозволяється мати у власності представникам публічної влади, а володіння корпоративними правами у компаніях, що здійснюють діяльність на монопольних, стратегічних ринках, а також беруть участь у публічних закупівлях, принаймні тимчасово, заборонити. У зв'язку з чим пропонується внести відповідні зміни до ст. 78 Конституції України (стор. 231).

Завершується дисертаційне дослідження висновками, які в узагальненому вигляді відображають основний зміст роботи.

Повнота викладу одержаних результатів

Публікації здобувача за темою дослідження є предметом вивчення окремих аспектів роботи та достатньо повно репрезентують матеріали дисертації, а також в своїй кількості та обсягу відповідають встановленим вимогам. Зокрема, основні теоретичні положення та наукові висновки дисертаційного дослідження оприлюднені у виступах і публікаціях на шести наукових конференціях, у шести наукових статтях у фахових виданнях,

перелік яких затверджено МОН України, включаючи статтю в іноземному виданні.

Таким чином, обґрунтованість отриманих у ході дисертаційного дослідження результатів, висновків і пропозицій, забезпечено завдяки оприлюдненню наукових здобутків за темою дослідження, використанню широкої джерельної бази, різноманітних методичних прийомів, аналізу кола визначених дослідницьких проблем.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації

Разом з тим, дисертаційне дослідження Хлабистової К. В. має певні недоліки, що однак не носять принципового характеру та не впливають на загальне позитивне враження про нього.

По-перше, не дивлячись на здійснення етимологічного аналізу поняття люстрації та аналогічних античних процедур (остракізму, децимації, проскрипцій тощо), важливо, щоб дисертант під час прилюдного захисту уточнила їх схожість і відмінність, а також пояснила чи доцільним з точки зору сучасних українських реалій є попередній історичний досвід для удосконалення правового інституту люстрації (розділ 1, підрозділ 1.2).

По-друге, з огляду на співставлення інституту люстрації з інститутом перехідного правосуддя в Україні, інститутом відновного правосуддя та ін., Хлабистової К.В. необхідно було у другому розділі роботи дослідити європейську практику очищення влади, зокрема на прикладах окремих держав і як наслідок запропонувати власне бачення у вирішенні даної проблематики.

По-третє, безумовно, конституційне та інше галузеве національне законодавство України не позбавлене колізій, недоліків та прогалин. Водночас зроблені у дисертаційному дослідженні у розділі 3 підрозділі 3.3. висновки та загальні висновки стосовно їх усунення потребують більш системного вираження і послідовного характеру (стор. 230-231, 244).

По-четверте, досліджуючи існуючі люстраційні заходи, спрямовані на подолання деструктивних проявів у діяльності органів публічної влади, варто підкреслити про необхідність приділення належної уваги вказаним органам на різних рівнях, незалежно від способу формування, повноважень, форм і методів діяльності тощо. Причому якщо люстраційні заходи для органів державної влади в Україні достатньо проаналізовані, то такі заходи для органів, посадових осіб та місцевого самоврядування, на наш погляд, вимагають окремих пояснень.

І останнє, сьогодні вітчизняна юридична наука вкрай потребує своєчасних актуальних досліджень з конкретними пропозиціями, спрямованими на досягнення позитивних результатів для розвитку громадянського суспільства та демократії. Водночас в роботі потребують деякі уточнення щодо авторської концепції люстрації, а також обґрунтування щодо критичного ставлення дисертантки до існуючої моделі очищення влади в Україні.

Висновок про відповідність дисертації вимогам

МОН України

Разом з тим, зазначені зауваження у своїй більшості мають рекомендаційний та дискусійний характер, і у цілому не впливають на загальну високу оцінку дисертаційної роботи.

На підставі викладеного вважаємо, що дисертація Хлабистової Ксенії Вікторівни є завершеним самостійним науковим дослідженням,

Висновки і пропозиції, сформульовані в дисертаційній роботі, є цілком обґрунтованими, достовірними і становлять значну наукову новизну. У наукових публікаціях автора повною мірою відображені основні положення дослідження, кількість публікацій та їхнє оформлення відповідає встановленим вимогам, всі статті опубліковано у фахових юридичних виданнях. Зміст автореферату відповідає змісту дисертаційної роботи.