

14. Гетьман Є.А. Кодифікація законодавства України: поняття, особливості, види : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Є.А. Гетьман – Х., 2010. – 210 с.
15. Погорелов Є.В. Кодифікаційна діяльність у правовій системі України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Є.В. Погорелов – Х., 2000. – 162 с.
16. Кодекс законів про працю України: Закон України : від 10 груд. 1971 р. № 322-VIII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. – № 50.
17. Меленко С.Г. Консолідація, як вид систематизації нормативно-правових актів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / С.Г. Меленко. – Чернівці, 2002. – 215 с.

НАЛИВАЙКО Л. Р.,
доктор юридичних наук,
професор, завідувач
кафедри загальноправових дисциплін
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 349.244

ГАРАНТУВАННЯ ТРУДОВИХ ПРАВ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УМОВАХ ОЧИЩЕННЯ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті розглядаються особливості гарантування трудових прав державних службовців у процесі очищення влади в Україні. Вивчено положення чинного законодавства у сфері забезпечення трудових прав людини, які не відповідають люстраційним критеріям.

Ключові слова: *державна служба, державне управління, гарантування, євроінтеграція, люстрація, трудові права.*

В статье рассматриваются особенности гарантирования трудовых прав государственных служащих в процессе очищения власти в Украине. Изучены положения действующего законодательства в сфере обеспечения трудовых прав человека, которые не соответствуют люстрационным критериям.

Ключевые слова: *государственная служба, государственное управление, гарантирование, евроинтеграция, люстрация, трудовые права.*

The article deals with peculiarities of employment rights guarantee for civil servants in process of power purification in Ukraine. Law provisions in force in field of human labour rights enforcement which do not meet lustration criteria have been researched.

Key words: *civil service, government, guaranteeing, European integration, lustration, labour rights.*

Вступ. Науковий і практичний інтерес звернення до проблематики люстрації в Україні зумовлюється необхідністю підвищення ефективності та прозорості державного управління, боротьби з корупцією, утвердження принципів верховенства права та законності в діяльності державного апарату з метою демократизації суспільства і прискорення процесу євроінтеграції. Люстрація, як умова євроінтеграції та консолідації суспільства, є не тільки невід'ємною скла-



довою демократизації державного управління та місцевого самоврядування, але й способом обмеження трудових прав визначених законом категорій державних службовців.

Одним із найбільш актуальних наукових завдань є пошук шляхів удосконалення процесу здійснення люстрації для уникнення трудової дискримінації особи щодо доступу до державної служби.

Сформульовані у роботі теоретичні висновки ґрунтуються на результатах наукових пошуків таких вітчизняних і зарубіжних учених, як: А. Бень, І. Безклубий, Е. Бланкенбург, В. Горбатенко, В. Дейниченко, С. Денисюк, І. Кочкодан, О. Косвінцев, М. Кучерявенко, А. Присяжнюк, І. Рибачок, А. Руденко, О. Степаненко, О. Сахно, Я. Романюк, С. Шевчук, С. Яницький та ін. Гарантування трудових прав державних службовців в умовах очищення влади в Україні досліджували: В. Венедіктов, М. Іншин, І. Лавриненко, К. Мельник, А. Монасенко, П. Пилипенко, О. Прудивус, О. Худякова, Ф. Цесарський, С. Шевчук та інші. Не заперечуючи вагомому внеску цих науковців у розробку проблематики люстрації, слід зазначити, що в умовах прийняття нової редакції Закону України «Про державну службу» та розробки проекту Трудового кодексу України науковий інтерес становлять питання забезпечення трудових прав державних службовців в умовах реалізації державного реформування.

Постановка завдання. Метою статті є системний аналіз теоретичних і практичних засад гарантування трудових прав державних службовців в умовах очищення влади в Україні.

Результати дослідження. Реформа державної служби в Україні, зокрема, через очищення влади є необхідним заходом демократизації держави.

У ст. 6 Договору про Європейський союз передбачено, що Союз базується на принципах свободи, демократії, поваги до прав людини, основних свобод і верховенства права. Копенгагенські критерії, яким мають відповідати країни-кандидати на вступ до Європейського союзу, включають в себе, зокрема, обов'язок держав-кандидатів забезпечити стабільність інститутів, що гарантують демократію [1, с. 36; 2, с. 154]. У зв'язку з цим уваги заслуговує люстрація, оскільки саме за умови очищення влади будуть результативними інші заплановані реформи. Метою люстрації є захист української демократії та юридичне забезпечення справедливості, а її застосування дозволить консолідувати громадянське суспільство в Україні.

У світовій практиці люстраційні закони встановлюють спеціальні вимоги, які регулюють доступ та перебування осіб на державній службі та визначають процедуру перевірки того, чи співпрацювала особа, що обіймає певну посаду або має намір обіймати таку посаду, з репресивним апаратом поваленого авторитарного режиму [3, с. 76]. Закон України «Про очищення влади» [4] визначає правові засади люстрації у відповідності до міжнародних стандартів із метою наближення України до європейських демократичних стандартів.

Деякі науковці розуміють люстрацію, як «усунення індивідів від політики або юридичне покарання за минулі дії під час попереднього режиму» [3, с. 72]. На сучасному етапі державотворення це поняття набуло інших рис. Люстрація в політичному сенсі означає очищення влади від старих кадрів, заборону функціонерам попередньої влади займати посади в державному апараті, обиратися у представницькі органи, бути суддями [5]. За своєю суттю люстрація становить систему заходів, що обмежують доступ осіб до державної служби.

У п. 7 ч. 1. ст. 4 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року [6] передбачено, що принципом державної служби є забезпечення рівного доступу осіб до неї, заборона всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження. Але в ст. 19 Закону передбачено, що особи, які підпадають під заборони, встановлені Законом України «Про очищення влади», позбавлені права вступати на державну службу.

Науковці визнають, що окремі положення Закону порушують трудові права людини, суперечать конституційним засадам застосування юридичної відповідальності [7, с. 342; 8]. Право на працю означає не право мати конкретну роботу, а обов'язок держави забезпечити рівні можливості вільного працевлаштування.

У ст. 1 Закону України «Про очищення влади» визначено очищення влади, як встановлену законом або рішенням суду заборону окремим фізичним особам обіймати посади



(перебувати на службі) в органах державної влади та органах місцевого самоврядування [4]. Але такі заходи здійснюються з метою недопущення до участі в управлінні державними справами лише конкретних осіб, які своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю здійснювали заходи, спрямовані на узурпацію влади Президентом України В. Януковичем, підбив основ національної безпеки і оборони України або протиправне порушення прав і свобод людини. Загалом обмеження трудових прав державних службовців не є метою люстрації, але можна дійти висновку, що в Законі відсутні прямі вказівки на таку властивість процесу очищення влади. Це призводить до неоднозначного розуміння інституту люстрації та створює умови його для дискредитації.

Термін «люстрація» вживається в багатьох значеннях, зокрема, як реформа, перевірка, покарання, процес очищення влади, звільнення старих кадрів, форма легітимації державного режиму, форма висловлення суспільної недовіри тощо. В юридичній літературі люстрацію визначають переважно як: 1) заборону діячам високого рангу, які скомпрометували себе, упродовж певного часу або довічно обіймати певні посади [9, с. 155; 10, с. 8; 4]; 2) засудження посадових осіб через розкриття відомостей про їх незаконні дії [11; 25]; 3) особливу процедуру перевірки осіб, які після демократичних зміни в країні обіймають державні посади [12; 13; 14, с. 19]. Останнє визначення є найбільш поширеним. У дійсності люстрація постає як складна система суспільних відносин, передбачених Конституцією і законами України, з організації та здійснення перевірки посадових осіб органів державної влади, яка обмежує їх право на доступ до державної служби, але з суспільно важливою метою.

Інституціоналізація в Україні процесу очищення влади, прийняття відповідного законодавства та практичне проведення люстраційних перевірок є необхідними суспільно значимими заходами, що мають у результаті забезпечити такий рівень державного управління, який би відповідав принципам правової держави.

Запровадження люстраційних заходів є виправданим на початковому етапі переходу до демократії, оскільки саме у такий період перебування на державних посадах осіб, які слугували поваленому режиму, може становити особливу небезпеку для процесів демократизації країни [15]. Тому люстрацію, як цілісну систему суспільних відносин, які базуються на демократичних цінностях, не варто ототожнювати лише з механізмом усунення осіб від державної служби. Люстрація – це, фактично, перевірка державного службовця на відповідність критеріям придатності для прийняття на визначену посаду в державному апараті.

Натомість для тих осіб, які не пройшли перевірку згідно із Законом, можуть настати такі юридичні наслідки, як: звільнення з посади та обмеження права займати посади в державному апараті протягом 10 років; обмеження права або заборона посідати місця в органах державної влади; висвітлення результатів перевірки на розгляд громадськості; занесення особи, яка не пройшла перевірку, в «список» осіб, щодо яких застосовано заборону займати виборні посади; використання висновків та матеріалів перевірки, як доказів по справі в суді [4].

Закон України «Про очищення влади» врегульовує правовідносини, пов'язані зі звільненням державних службовців із займаної посади в особливому порядку за законом. Науковці обґрунтовують, що звільнення з приводу припинення трудового договору з працівником на підставах, передбачених Законом України «Про очищення влади» не можна вважати звільненням працівника з ініціативи власника або уповноваженого ним органу (ст. 40 КЗпП). А гарантії від незаконного звільнення, передбачені трудовим законодавством в ст. 40, 41 КЗпП до осіб, яких звільняють відповідно до Закону, можуть не застосовуватись [8]. Виникає питання про визначення спеціальних юридичних гарантій трудових прав державних службовців, оскільки їх не передбачено ані в трудовому законодавстві, ані в люстраційному, що не відповідає принципу правової визначеності.

Для гарантування трудових прав державних службовців при проведенні очищення влади важливим є врахування міжнародних стандартів захисту прав людини, що стосуються приватного життя, права на працю та недискримінацію. Необхідно забезпечити всі умови, щоб уникнути безпідставного звільнення державних службовців, які підлягають перевірці.



Європейські стандарти люстрації передбачені в трьох основних джерелах: у Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, у 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 передбачені рекомендації для забезпечення відповідності вітчизняного люстраційного законодавства вимогам демократичної, правової держави.

Проаналізувавши рекомендації міжнародних актів щодо проведення люстрації в Україні, можна виділити такі основні принципи гарантування трудових прав державних службовців під час її проведення: 1) люстрація не повинна мати ознак помсти; 2) перевірка має проводитися до тих осіб, які обіймають посади, що сприяють порушенню прав людини чи принципів демократії; 3) не може проводитися люстрація виборних посад, оскільки їх заміщення здійснюється через народне волевиявлення; 4) тривалість заборони обіймати посаду не повинна перевищувати 5 років; 5) особа, яка проходить перевірку, має бути забезпечена правовою допомогою; 6) люстраційні процедури не повинні принижувати честь та гідність осіб, яких вони стосуються. Ці стандарти варто розглядати, як керівні положення для забезпечення трудових прав державних службовців під час проведення очищення влади в Україні.

Всі заходи, що проводяться державою у сфері очищення влади, повинні відповідати таким критеріям: 1) у кожному окремому випадку має бути продемонстровано почуття вини, індивідуальне, а не колективне – і це підкреслює необхідність індивідуального, а не колективного застосування законів про люстрацію; 2) має бути гарантоване право на захист, презумпція невинуватості, доки провину особи не доведено, а також право на звернення до суду; 3) не допускаються політичні чи соціальні зловживання процесом люстрації. Мета люстрації – не покарання ймовірно винних, а захист молоді демократії (Рішення у справі «Матієк проти Польщі» від 2007 р.) [18].

Люстраційна процедура не є покаранням, а якщо норми національного закону допускають обмеження прав людини, то такі обмеження мають бути індивідуальними. При розгляді справ про люстрацію мають бути дотримані всі стандарти справедливого судового розгляду (Рішення у справі «Любох проти Польщі» від 2008 р.) [19]. Цінності, визнані міжнародним співтовариством, результати апробації інституту люстрації в зарубіжних країнах й особливості державотворення України мають бути покладені в основу правового регулювання очищення влади з метою уникнення порушення трудових прав державних службовців.

Досліджуючи Закон України «Про очищення влади», можна зробити висновок, що певні його положення суперечать рекомендаціям Ради Європи та принципам міжнародного права, а також практиці демократичних країн у сфері люстрації. Він містить низку прогалин та тягне за собою деякі проблеми. Зокрема, закріплюючи велику кількість посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, щодо яких повинні здійснюватися люстраційні заходи. Натомість, механізм набору кадрів не передбачений, що може призвести до приходу в органи державної влади та органи місцевого самоврядування некомпетентних осіб. Крім того, люстрація здійснюється за посадами без урахування змісту і характеру діяльності осіб [16, с. 16]. В Україні законом передбачено люстрацію майже всіх посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, що може призвести до ліквідації окремих органів.

Практика реалізації положень Закону України «Про очищення влади» містить системні порушення трудових прав громадян, які допускають органи перевірки, керівники органів, до повноважень яких належить звільнення з посади особи, стосовно якої здійснюється перевірка, а також окремі тенденції, які намічаються під час вирішення судами питань із приводу правомірності висновків про результати перевірки та звільнення з посад. Статистичні дані показують, що судова практика щодо застосування Закону «Про очищення влади»



перебуває в стадії формування. Значна кількість справ перебуває на розгляді в судах першої, апеляційної або касаційної інстанції. Так, суди неодноразово ухвалюють рішення на підставі висновку про порушення процедури люстраційної перевірки [17]. Це дозволяє дійти висновку про неефективність і недосконалість окремих положень Закону та необхідність їх удосконалення.

Висновки. Обмеження трудових прав людини не є метою люстрації, але в законодавстві відсутні вказівки на таку властивість процесу очищення влади. Люстрацію, як цілісну систему суспільних відносин, які базуються на демократичних цінностях, не варто ототожнювати з механізмом усунення осіб від державної служби. Люстрація – це, фактично, перевірка державного службовця на відповідність критеріям придатності для прийняття на визначену посаду в державному апараті.

Список використаних джерел:

1. Критерії членства в СОТ, ЄС та НАТО. Інтеграційні перспективи України / І. Жовква, Г. Немиря, Г. Перепелиця, В. Сіденко. – К. : Інститут Євро-Атлантичного співробітництва, 2007. – 86 с.
2. Міхель Д. Копенгагенські критерії, як чинники розбудови демократичних процесів та наближеності до європейського рівня життя в Україні / Д. Міхель // Наукові праці. Політологія. – 2010. – № 137. – С. 153–157.
3. Шевчук С. Люстрація і ретроактивна справедливість: європейські стандарти захисту прав людини при переході до демократичного правління / С. Шевчук // Юридичний журнал. – 2006. – № 2. – С. 65–80.
4. Про очищення влади : Закон України від 16 вересня 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 44. – Ст. 2041.
5. Костюченко С. Люстрація – це не війна з минулим, це боротьба за майбутнє. [Електронний ресурс] / С. Костюченко // Режим доступу: <http://www.tyahnubok.info/dopusy/dopusy/005425/>.
6. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.
7. Прудивус О. Деякі проблеми дотримання трудових прав при проведенні процедури очищення влади / О. Прудивус // Сучасні проблеми трудового та пенсійного законодавства : матеріали IV Всеукраїнської наук.-практ. конф. (м. Харків, 27 листопада 2015 р.) ; за заг. ред. К. Мельника / МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х. : ХНУВС, 2015. – С. 342–345.
8. Монаєнко А. Необдумане очищення / А. Монаєнко // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://jur-gazeta.com/publications/practice/trudove-pravo/neobdumane-ochishchennya-.html>.
9. Мінєнкова Н. Люстрація в Польщі і Чехії: різниця типів, чинників та наслідків // *Studia Politologica Ukraino-Polona*. – 2014. – № 4. – С. 153–158.
10. Стрельченко О. Сутність детермінанти «люстрація» / О. Стрельченко // Актуальні проблеми держави та права України в контексті євроінтеграції : зб. мат. кругл. ст., 14 травня. 2015 р., м. Київ. – К.: Нац. акад. внутр. справ, 2015. – С. 6–9.
11. Шевчук С. Люстрація як ретроактивна справедливість: європейські стандарти захисту прав людини при переході до демократичного правління / С. Шевчук // Юридичний журнал. – 2006. – № 2. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2140>.
12. Лавриненко І. Якщо неправильно проводити люстрацію, вона переростає в репресії / І. Лавриненко // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.racurs.ua/470>.
13. Дейниченко В. Концепція перманентної люстрації (очищення) влади в Україні / В. Дейниченко // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kds.org.ua/presentation/dejnichenko-vf-lyustratsiya-permanentnaya-kontseptsiya>.
14. Степаненко О. Політична люстрація: теоретичні засади поняття / О. Степаненко // Наукові праці. Політологія. – 2014. – № 224 (236). – С. 17–20.



15. Шевчук С. Люстрація та ретроактивна справедливість: європейські стандарти захисту прав людини при переході до демократичного правління / С. Шевчук // Юридичний журнал. – 2006. – № 2. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2140>.

16. Кутовий О. Актуальне питання щодо проблеми проведення люстрації в Україні в умовах розбудови правової держави / О. Кутовий // Наше право. – 2014. – № 10. – С. 13–17.

17. Тітова Г. ВАСУ про практику застосування судами положень Закону «Про очищення влади» / Г. Тітова // Юрист&Закон. – 2015. – № 29. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uz.ligazakon.ua/ua/magazine/900325>.

18. Матієк проти Польщі : Рішення Європейського суду з прав людини від 24 квітня 2007 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.khpg.org/index.php?id=1379486990>.

19. Любох проти Польщі : Рішення Європейського суду з прав людини від 15 січня 2008 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eurocourt.in.ua/>.

ПОДОРОЖНІЙ Є. Ю.,

кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник,
доцент кафедри адміністративного права
та процесу
(Харківський національний
університет внутрішніх справ)

УДК 349.22

ПРИНЦИПИ ФОРМУВАННЯ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В ТРУДОВОМУ ПРАВІ

У статті на основі наукових поглядів учених розглянутий та запропонований перелік принципів формування юридичної відповідальності в трудовому праві. Наголошено, що принципи в силу своїх специфічних властивостей значним чином обумовлюють характер та зміст інституту юридичної відповідальності. Доведено, що принципи виступають свого роду несучими елементами у правовій конструкції юридичної відповідальності.

Ключові слова: *принципи, юридична відповідальність, принципи юридичної відповідальності, трудове право.*

В статье на основе научных взглядов ученых рассмотрен и предложен перечень принципов формирования юридической ответственности в трудовом праве. Отмечено, что принципы в силу своих специфических свойств в значительной степени обуславливают характер и содержание института юридической ответственности. Доказано, что принципы выступают своего рода несущими элементами в правовой конструкции юридической ответственности.

Ключевые слова: *принципы, юридическая ответственность, принципы юридической ответственности, трудовое право.*

