

Муртіщева Аліна Олександрівна
НЮУ імені Ярослава Мудрого,
аспірант, кафедра державного будівництва

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРОВАВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У МЕХАНІЗМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА НАЛЕЖНЕ ВРЯДУВАННЯ

Процес реформування української держави вимагає вирішення одного з основних завдань — формування більш ефективної системи державної влади, діяльність якої ґрунтується на неухильному дотриманні принципу законності. Причому відбуватися такі перетворення, з огляду на задекларований Україною євроінтеграційний курс, мають з урахуванням стандартів діяльності, вироблених як у національних правових системах демократичних держав Європи, так і притаманних міжнародним інституціям, зокрема органам Європейського Союзу. Кінцевою метою застосування таких стандартів є функціонування держави з метою служіння інтересам суспільства, дотримання прав і свобод людини та громадянина, серед яких зараз все частіше називають право на належне врядування.

Концепція належного врядування, її змістовні характеристики ставали предметом дослідження багатьох міжнародних організацій, серед яких

можна назвати Організацію економічного співробітництва та розвитку (*Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)*), Європейську комісію за демократію через право або Венеціанську Комісію (*European Commission for Democracy through Law or the Venice Commission*), Світовий банк (*the World Bank*), Організацію Об'єднаних Націй (*the United Nations (UN)*), Європейську Комісію (*European Commission*). Проте на сьогодні немає загальноприйнятого визначення цього поняття, хоча певною мірою розроблені критерії, яким має відповідати система державного управління, заснована на концепції належного врядування.

Використання терміну «*good governance*» пов'язують з дослідженнями Світового банку початку 90-х років минулого століття, який встановив зв'язок між якістю системи управління в державі та стійким економічним і соціальним розвитком, та появою у 1997 р. Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй, а основою становлення цієї концепції вважаються засадничі поняття демократії та верховенства права. Впровадження принципів *good governance*, на думку дослідників, має сприяти взаємодії держави, громадянського суспільства та бізнесу в процесі ефективного та відповідального управління державними справами у країнах, що розвиваються.

Основні характеристики, притаманні належному врядуванню, згадуються у документах різних міжнародних інституцій. Наприклад, Програмою розвитку Організації Об'єднаних Націй ними визнаються: участь (*participation*), верховенство права (*rule of law*), прозорість (*transparency*), оперативність або здатність до реагування (*responsiveness*), орієнтація на консенсус (*consensus orientation*), справедливість (*equity*), ефективність та результативність (*effectiveness and efficiency*), підзвітність (*accountability*), стратегічне бачення (*strategic vision*). А Біла книга (ці документи видаються Європейською Комісією та містять пропозиції з проведення заходів в окремих сферах) з європейського врядування основними принципами ефективного врядування називає відкритість, участь, ефективність, злагодженість та підзвітність.

У контексті цього дослідження варто звернути увагу на зміст останнього принципу, який Європейська Комісія визначила як необхідність кожної інституції Європейського Союзу пояснювати всі свої дії та брати за них відповідальність. А оскільки принципи належного врядування можуть і мають застосовуватись на різних рівнях влади — від глобального до місцевого, то постає питання їх реалізації у діяльності органів державної влади, а також забезпечення конкретних заходів відповідальності у разі нехтування цими засадами. Складність теоретичного обґрунтування та практичного впровадження таких заходів пов'язана як з відсутністю

єдиного визначення поняття «належне врядування», так і його більшою мірою політичним характером.

Тому в літературі часто наголошується, що поняття «належне врядування» не мало нормативного закріплення до ухвалення Хартії основних прав Європейського Союзу від 07.12.2000 р. (далі — Хартія), яка у ст. 41 встановлює право кожної людини на належне врядування («*Right to good administration*»), тобто право на неупереджений, справедливий розгляд її справи у розумний строк інституціями та органами Європейського Союзу. Воно охоплює право бути заслуханим, доступ до адміністративних актів, обов'язок обґрунтування адміністративними органами схвалюваних рішень. Варто звернути увагу, що в цьому документі вживається термін «*good administration*», а не «*good governance*», що не є випадковим.

На думку експертів Венеціанської комісії, поняття *good administration* є складовою *good governance*, проте воно базується на чітко визначених процесуальних правах, а тому є саме юридичною концепцією. Значення нормативного закріплення права на належне врядування у Хартії вітчизняні науковці вбачають у тому, що вона перетворила «деякі елементи об'єктивного принципу законності в суб'єктивне право на належне управління» (С. П. Погребняк), запровадила можливість особи вимагати від публічної влади поведінки, заснованої на принципі верховенства прав, а також створила юридичні підстави захисту цього права в судових установах.

Тобто у процесі розвитку концепції належного врядування поступово виокремлюються правові критерії оцінки поведінки владних інституцій та можливість особи захищати порушені неналежними формами їх роботи права, об'єднані правом на належне управління. Зокрема, ст. 43 Хартії закріплює право фізичних та юридичних осіб звернутися до Омбудсмана Європейського Союзу зі скаргою в разі неналежного виконання функцій інститутами або органами Співтовариства, а ч. 3 ст. 41 Хартії — право особи на відшкодування збитків, завданих інституціями Європейського Союзу при виконанні ними своїх обов'язків.

Проте впровадження концепції належного врядування в діяльності вищих органів державної влади, має, на наш погляд, передбачати також певні превентивні механізми впливу на владні інституції. Вони мають бути здатними або не допустити настання збитків взагалі, або забезпечити усунення владних інституції від здійснення державного управління після вчинення неправомірних дій раніше, ніж настання шкоди буде доведено у судовому порядку, що не виключає у майбутньому і саме відшкодування, проте не допустить подальших правопорушень. Вбачається, що такі превентивні

механізми можуть бути віднайдені, зокрема, у конституційно-правовій відповідальності органів державної влади. А оскільки впровадження концепції належного врядування у вітчизняну практику часто пов'язується з конституційною та адміністративною реформою виконавчої гілки влади, першочергового значення має становлення конституційно-правової відповідальності уряду.

Важливість конституційно-правової відповідальності уряду поряд з іншими органами державної влади в аспекті забезпечення права на належне врядування може бути обґрунтована також виданням цими інституціями переважно актів нормативного, а не індивідуального характеру, що може ускладнити або відтермінувати доведення безпосередньої шкоди, спричиненої їхніми неконституційними чи незаконними діями, конкретній особі. Проте можливість здійснення владних повноважень органами та посадовими особами, що здійснюють порушення конституційного законодавства, безумовно, порушує право на належне врядування і принцип конституційної законності та є недопустимою у правовій державі.

Певною мірою ця думка може бути підтверджена висловленим в літературі поглядом на право на належне врядування як таке, що має індивідуальний та суспільний виміри. Якщо перший «ґрунтується на оцінюванні поведінки конкретних посадових осіб», то для другого критерієм оцінки є ступінь виконання публічною адміністрацією «нормативно визначених, суспільно акцептованих і затребуваних завдань» (О. С. Проневич). Проте в цілому право на належне врядування буде кореспондувати обов'язок органів публічної влади діяти відповідно до принципу законності.

Отже, можна зробити висновок, що хоча на сьогодні концепція належного врядування потребує визначеності та формулювання більш чіткого категоріального апарату, право на належне врядування поступово набуває свого змістовного наповнення та гарантій реалізації. Конституційно-правова відповідальність органів державної влади у різних формах, в тому числі у формі судової відповідальності, може стати одним з елементів механізму реалізації цього права.

Проте побудова цілісної та завершеної концепції конституційно-правової відповідальності потребує визнання поєднання в ній політичних та правових засад. Застосовувані в середині державного механізму заходи конституційно-правової відповідальності будуть врегульовані правом в неоднакових межах, залежатимуть від історичних передумов, суб'єкта відповідальності, рівня розвитку суспільства та держави, політико-правової культури політичної еліти.

НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО
ПОЛТАВСЬКИЙ ЮРИДИЧНИЙ ІНСТИТУТ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ
НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
АСОЦІАЦІЯ ВИПУСКНИКІВ
НАЦІОНАЛЬНОГО ЮРИДИЧНОГО УНІВЕРСИТЕТУ ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ГАРАНТУВАННЯ ТА ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

*Збірник тез наукових доповідей і повідомлень
Міжнародної науково-практичної конференції*

IV

(26 травня 2016 року, м. Полтава)

ХАРКІВ
«ПРАВА ЛЮДИНИ»
2016