

**КОНСТИТУЦІЙНІ ПРИНЦИПИ ТА СТАНДАРТИ «НАЛЕЖНОГО УРЯДУВАННЯ»:
СПІВВІДНОШЕННЯ ТА ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК****CONSTITUTIONAL PRINCIPLES AND STANDARDS OF «PROPER GOVERNANCE»:
RELATIONSHIP AND INTERCONNECTION**

Кулінич О.О., к.ю.н.,

доцент кафедри загальноправових дисциплін

Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

У статті висвітлено систему конституційних принципів у взаємозв'язку з вимогами належного врядування, проаналізовано їх вплив на подальший розвиток інститутів публічної влади та демократії в Україні. Зазначається, що проголошення у Конституції України векторів побудови нашої держави як демократичної, правової та соціальної, обумовлює й функціонування всієї системи влади, у зв'язку з чим набуває великого значення концепція належного врядування та засадницьких ідей і положень, які сформувалися у західній юридичній думці на основі фундаментальної ідеї верховенства права. Проаналізовано міжнародні стандарти, що визначають принципи «належного врядування». Зазначається, що принципи «належного врядування», не тільки сприяють демократії і утвердженню верховенства права в нашій державі, але і мають всебічно застосовуватися на всіх рівнях публічного управління. Звертається увага на те, що конституційні приписи правової, демократичної та соціальної держави, які містяться в Основному Законі не можуть бути втіленими належним чином у діяльність публічної влади без подальшої їх деталізації, яка має відбуватися завдяки принципам «належного врядування». Вказується, що принципи «належного врядування» слугують фундаментом основоположних принципів діяльності публічної влади, і тому обумовлюють і визначають таку діяльність влади у демократичній державі. Обґрунтовується, що важливим для подальшої розбудови демократії в нашій державі є запровадження у вітчизняне законодавство вимог, стандартів, які визначають і розкривають зміст «належного врядування». З'ясовується, що сучасний стан нормативного закріплення принципів «належного врядування» характеризується недостатньою конкретизацією їх змісту та ознак у законодавстві, особливостей дотримання таких стандартів у діяльності публічної влади. Доводиться, що подолання цих факторів можливо шляхом спрямування законотворчого процесу у напрямку широкого запровадження у вітчизняне законодавство вимог та стандартів «належного врядування».

Ключові слова: Конституція України, принципи, належне врядування, демократія, верховенство права, публічна влада.

The article highlights the system of constitutional principles in relation to the requirements of good governance, analyzes their influence on the further development of institutions of public power and democracy in Ukraine. It is noted that the declaration in the Constitution of Ukraine of the vectors of building our state as democratic, legal and social conditions the functioning of the entire system of government, in connection with which the concept of proper governance and the founding ideas and provisions that were formed in the Western legal opinion on based on the fundamental idea of the rule of law. International standards defining the principles of «good governance» were analyzed. It is noted that the principles of «proper governance» not only contribute to democracy and the establishment of the rule of law in our country, but must also be comprehensively applied at all levels of public administration. Attention is drawn to the fact that the constitutional prescriptions of the legal, democratic and social state contained in the Basic Law cannot be properly implemented in the activities of public authorities without their further detailing, which should take place thanks to the principles of «proper governance». It is indicated that the principles of «proper governance» serve as the foundation of the fundamental principles of the activity of public power, and therefore condition and determine such activity of power in a democratic state. It is justified that it is important for the further development of democracy in our country to introduce requirements and standards into the domestic legislation that define and reveal the meaning of «proper governance». It turns out that the current state of normative consolidation of the principles of «proper governance» is characterized by insufficient specification of their content and signs in legislation, features of compliance with such standards in the activities of public authorities. It is proved that overcoming these factors is possible by directing the law-making process in the direction of wide implementation of the requirements and standards of «proper governance» into domestic legislation.

Key words: Constitution of Ukraine, principles, proper governance, democracy, rule of law, public power.

Постановка проблеми. Проголошення у Конституції України векторів побудови нашої держави як демократичної, правової та соціальної, обумовлює й функціонування всієї системи влади, у зв'язку з чим набуває великого значення концепція належного врядування та засадницьких ідей і положень, які сформувалися у західній юридичній думці на основі фундаментальної ідеї верховенства права. Безперечно, що функціонування публічної влади, як свідчить досвід країн ЄС, не може відбуватися без вимог, які відповідають загально-визнаним людським цінностям та демократичним ідеалам, що втілюються у принципи, а останні в свою чергу через Конституцію України забезпечують стійкість конституційного ладу та вектори розвитку і функціонування публічної влади. Основне призначення конституційних принципів належного врядування слугувати базовим, опорним фундаментом адаптації інститутів публічної влади до стандартів європейської демократії. Виходячи з чого, актуальності набуває необхідність проаналізувати та висвітлити систему конституційних принципів у взаємозв'язку з вимогами належного врядування, їх вплив на подальший розвиток інститутів публічної влади та демократії в Україні.

Аналіз публікацій, в яких започатковано вирішення цієї проблеми. У науці конституційного питання удосконалення конституційно-правових основ функціонування публічної влади досліджували такі вчені-правознавці у галузі, як М. Баймуратов, Ю. Барабаш, А. Георгіца, С. Головатий, А. Колодій, В. Костицький, О. Копиленко, О. Марцеляк, Л. Наливайко, М. Орзіх, Г. Падалко, В. Погорілко, Ю. Тодика, Ю. Шемшученко та ін. Однак, наукового вивчення та дослідження конституційно-правових основ з вимогами належного врядування у наукових джерелах залишається недостатньо, що обумовлює необхідність цього дослідження.

Метою статті є висвітлення змісту конституційно-правових принципів та вимог «належного врядування», дослідження їх співвідношення та взаємозв'язку, пропонування шляхів удосконалення конституційного законодавства.

Виклад основного матеріалу. Наріжним каменем організації та здійснення публічної влади в Україні є приписи Конституції України, за якими носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ; народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування; право визначати

і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами (частина друга, третя статті 5 Конституції України) [1]. Згідно з юридичною позицією Конституційного Суду України влада народу є первинною, єдиною і невідчужуваною та здійснюється народом шляхом вільного волевиявлення через вибори, референдум, інші форми безпосередньої демократії у порядку, визначеному Конституцією та законами України, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, сформовані відповідно до Конституції та законів України; ці органи здійснюють владу в Україні, що походить від народу [2].

Отже, Конституція України, визначаючи нашу державу як правову, демократичну та соціальну, не тільки фіксує найважливіші ознаки демократизму, але й визначає побудову та систему функціонування всієї публічної влади, що знайшло втілення у низці норм Конституції України, за якими: права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (частина друга статті 3); ніхто не може узурпувати державну владу (частина четверта статті 5); державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України (стаття 6); в Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй; норми Конституції України є нормами прямої дії (стаття 8); органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадовці особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19) [1].

Вказані положення допомагають усвідомити сутність і зміст спрямування діяльності публічної влади, її характерні риси та ознаки, слугують орієнтиром оцінки, наскільки влада відповідає концептуальним ідеям демократії та верховенства права. Конституційні положення також вимагають від кожного суб'єкта публічної влади під час діяльності та прийняття рішень керуватися не тільки конституційними принципами, але і втілювати ідею правопорядка, народовладдя, приймати обґрунтовані та законні рішення, тобто дотримуватися принципу «належного врядування».

В цілому можна вести мову про те, що великого значення для втілення конституційних положень, що згадувалися вище, має відбуватися завдяки ідеї «належного врядування», яка створює передумови розвитку та діяльності органів публічної влади. Ідея «належного врядування» не тільки є інструментом реалізації приписів Конституції України, але і концепцією народовладдя, згідно до якої «принципи, інститути й процедури (що не завжди є ідентичними, але достатньою мірою подібними), стосовно яких досвід і традиції юристів у різних країнах світу (з відмінними політичними структурами та економічними системами) доводить, що вони є важливими для захисту особи від свавільної влади держави і дають особі можливість володіти людською гідністю» [3, с. 92].

Концепція належного врядування виникла наприкінці 20 століття, а першою міжнародною інституцією, яка згадала про «належне врядування», став Світовий банк, який ще в 1989 р. у дослідженні щодо держав Південної Африки («Від кризи до сталого розвитку») визначив термін «врядування» (Governance) як націлене на забезпечення розвитку застосування політичної влади для управління національними справами [4].

Вже пізніше, у низці міжнародно-правових актах ідея «належного врядування» отримала подальше закріплення та тлумачення. Наприклад, закріплення формування Governance як окремої управлінської моделі сталося після виходу у 1997 р. Програми розвитку ООН «Governance» для стійкого розвитку людських ресурсів» [5] та отримало подальше закріплення у Звіті «Про розвиток людства» 2002 р., підготовлений Програмою розвитку ООН. Вказані міжнародні документи окреслили зміст поняття «належне врядування» та його зв'язок із ідеями верховенства права та демократії. Так у Звіті зазначається, що поняття «належне врядування» та «демократичне врядування» є синонімічними й означають повагу до прав та основних свобод людини; визнання того, що громадяни можуть ухвалювати обов'язкові для врахування рішення; визнання існування приватної та публічної сфер життя й ухвалення рішень; врахування в сучасній політиці потреб майбутніх поколінь; визнання метою економічної та соціальної політики подолання бідності й врахування людського вибору [6].

У Програмі ООН основними принципами «Good Governance» було зазначено:

1. Участь (Participation). Усі громадяни мають право голосу. Участь може бути як безпосередньою, так і опосередкованою через легітимізовані посередницькі інституції та представників.

2. Верховенство права (Rule of law). Правова система повинна бути справедливою і діяти однаково для всіх, особливо стосовно прав людини. 3. Прозорість (Transparency). Свобода інформації, її повнота і доступність для всіх, хто в ній зацікавлений.

4. Відповідальність (Responsiveness). Інституції та процеси служать усім членам суспільства.

5. Орієнтація на консенсус (Consensus orientation). Дотримання балансу інтересів для досягнення широкого консенсусу з локальних і загальних питань та процедур.

6. Справедливість (Equity). Добробут суспільства залежить від врахування інтересів кожного члена суспільства у ньому.

7. Ефективність та результативність (Effectiveness and efficiency). Максимально ефективне використання ресурсів для задоволення потреб громадян.

8. Підзвітність (Accountability). Уряд, приватний бізнес та структури громадянського суспільства підзвітні громадськості та інституційним носіям прав (stakeholders).

9. Стратегічне бачення (Strategic vision). Лідери та громадськість мають довготермінову перспективу щодо Good Governance і людського розвитку і чітко уявляють собі ці заходи, які необхідні для їх реалізації [7, с. 103-104].

Наприклад, у Білій книзі Європейського врядування (2001 р.):

1) відкритість – інституції повинні працювати більш відкрито. Вони повинні активно обмінюватися інформацією з державами-членами Європейського Союзу щодо того, що робить Європейський Союз та які рішення приймає. Вони повинні викладати інформацію мовою, що є доступною для вирішення проблем повернення довіри до складних інституцій;

2) участь – якість, релевантність та ефективність політики Європейського Союзу залежить від участі широкого кола осіб та організацій на всьому шляху творення політики – від її планування до впровадження. Збільшення участі з великою ймовірністю посилить довіру у кінцевий результат політики та інституції, що її імплементують. Реалізація принципу участі істотно залежить від того, чи керуються національні уряди інклюзивним підходом під час розробки та впровадження політики Європейського Союзу;

3) відповідальність – кожна з інституцій Європейського Союзу повинна брати відповідальність за те, що вона робить для Європи. Більша ясність та відповідаль-

ність також вимагається від держав-членів Європейського Союзу та всіх інших агентів, що задіяні у розробці й упровадженні політики Європейського Союзу на будь-якому рівні;

4) ефективність – політика повинна бути своєчасною, такою, що забезпечує усе потрібне на підставі чітких завдань, оцінки майбутнього впливу та у випадках, де це можливо, попереднього досвіду. Реалізація принципу ефективності також залежить від упровадження політики Європейського Союзу на пропорційній основі та від того, чи рішення приймаються на найбільш доречному рівні;

5) відповідність (узгодженість) – політика та усі заходи повинні відповідати один одному та бути легкозрозумілими. Потреба у злагоженості всередині Союзу стає дедалі актуальнішою, кількість завдань Союзу зростає; розширення призведе до ще більшої різноманітності. Такі виклики, як кліматичні або демографічні зміни, неможливо вирішити в рамках лише одного з напрямів політики, на якій побудований Європейський Союз [8, с. 11-12]. Також слід зауважити, що Біла книга розглядає не тільки Європу, а й продовжує обговорення моделі глобального чи світового врядування, адже Європейський Союз повинен шукати можливості застосування принципів ефективного урядування до своїх обов'язків щодо світу [9].

Ідея принципів належного врядування знаходить своє відображення й у рішеннях судових органів. Так, у Рішенні ЄСПЛ у Справі «Рисовський проти України» (заяву № 29979/04), прийняте 20.10.2011 року (набуло статусу остаточного 20.01.2012 року) зазначається:

1. Державні органи повинні діяти вчасно та в належний і якомога послідовніший спосіб, у разі, коли йдеться про питання загального інтересу, зокрема, якщо справа впливає на такі основоположні права людини, як майнові права.

2. На державні органи покладено обов'язок запровадити внутрішні процедури, які посилять прозорість і ясність їхніх дій, мінімізують ризик помилок і сприятимуть юридичній визначеності у цивільних правовідносинах, які зачіпають майнові інтереси..

3. Принцип «належного урядування», як правило, не повинен перешкоджати державним органам виправляти випадкові помилки, навіть ті, причиною яких є їхня власна недбалість. Будь-яка інша позиція була б рівнозначною, *inter alia*, санкціонуванню неналежного розподілу обмежених державних ресурсів, що саме по собі суперечило б загальним інтересам [10].

Вказаним рішенням ЄСПЛ звертає увагу на те, що виправлення помилки має покладатися на державний орган, такі помилки мають виправлятися також виключно коштом держави, і держава при цьому має запровадити дієві та ефективні внутрішні процедури, спрямовані на усунення помилок і відшкодування особи завданої шкоди.

Ідея принципу «належного урядування» також пронизує і чисельні рішення Верховного Суду, в яких

оцінюючи діяльність держави Верховний Суд вказує на порушення цього принципу і необхідність його дотримання. Наприклад, у Постанові Верховного Суду від 28.02.2020 року у справі № П/811/1015/16 зазначається, що Виходячи з принципу «належного урядування», державні органи зобов'язати діяти вчасно та в належний спосіб, а держава не повинна отримувати вигоду у вигляді поновлення судами строку на оскарження судових рішень та виправляти допущені органами державної влади помилки коштом приватної особи, яка діяла добросовісно (у такій ситуації – коштом платника податку у зв'язку з порушенням принципу остаточності судового рішення, прийнятого на користь такого платника податку) [10].

Аналіз вищенаведених положень надав змогу побачити, як тісно пов'язані конституційні стандарти правової, демократичної та соціальної держави з вимогами «належного урядування». Тому, ці конституційні приписи можуть реалізовуватися з врахуванням в управлінській практиці та правотворчій роботі шляхом впровадження принципів «належного урядування», які сформовані європейською думкою на основі принципу верховенства права. Принципи «належного урядування», як ми можемо пересвідчитися, не тільки сприяють демократії і утвердженню верховенства права в нашій державі, але і мають всебічно застосовуватися на всіх рівнях публічного управління. Принципи «належного урядування» не тільки обумовлюють дотримання конституційних норм у діяльності публічної влади, цілком і стандартам належного урядування, але й прирюмують відповідальність органів і суб'єктів управління різних рівнів за ефективне виконання доручених завдань.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що конституційні приписи правової, демократичної та соціальної держави, які містяться в Основному Законі, не можуть бути втіленими належним чином у діяльність публічної влади без подальшої їх деталізації, яка має відбуватися завдяки принципам «належного врядування». І це не випадково, адже принципи «належного врядування» слугують фундаментом основоположних принципів діяльності публічної влади, і тому обумовлюють і визначають таку діяльність влади у демократичній державі. З огляду на це важливим для подальшої розбудови демократії в нашій державі є запровадження у вітчизняне законодавство вимог, стандартів, які визначають і розкривають зміст «належного врядування». На жаль, сучасний стан нормативного закріплення принципів «належного врядування» характеризується недостатньою конкретизацією їх змісту та ознак у законодавстві, особливостей дотримання таких стандартів у діяльності публічної влади. Тому, подолання цих факторів можливо шляхом спрямування законотворчого процесу у напрямку широкого запровадження у вітчизняне законодавство вимог та стандартів «належного врядування».

ЛІТЕРАТУРА

1. Бесчасний В.М. Конституційні засади організації та здійснення публічної влади в Україні на практиці Конституційного Суду України (окремі аспекти). URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/beschastnyu_v_m_konstytuciyini_zasady_organizaciyi.pdf
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-05#Text>
3. Мірло правовладдя. Коментар. Глосарій. *Rul of Low Checklist!* пер. з англ. С. Головатого. К. : БАІТЕ, 2017. 164 с.
4. Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth. URL: http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/1999/12/02/000178830_98101901364149/Rendered/PDF/multi0page.pdf
5. Governance for sustainable human development: a UNDP policy document / *United Nations Development Programme*. 1997. January. URL: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/258/hdr_1997_en_complete_nostats.pdf
6. Human Development Report 2002: Deepening democracy in a fragmented world / *United Nations Development Programme (UNDP)*. New York : Oxford University Press. 2002. URL: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/263/hdr_2002_en_complete.pdf
7. Галіцина Н.В. Принцип «good governance» і «good administration» в адміністративному праві. *Юридичний бюлетень*. Випуск 13, 2020. с.101-110.

8. European Governance. A White Paper. *Commission of the European Communities*. COM (2001) 428 final. Brussels 25.07.2001. URL: Mode of access : http://ec.europa.eu/governance/contrib_efc_en.pdf. – Title from the screen

9. Пухтецька А.А. Запровадження принципів та стандартів належного урядування у діяльності публічної адміністрації. *Наукові записки*. Том 103. *Юридичні науки*. URL: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/3840/Pukhtetska_Zaprovadzhennia_pryntsypiv.pdf?sequence=1&isAllowed=y

10. Жуков М. Про ключові тези принципу «належного врядування» в Рішеннях ЄСПЛ та Верховного Суду URL: <https://uba.ua/ukr/news/7677/>