

Комплекс інструментів механізму взаємодії Конституційного Суду України з Верховною Радою України

Москалец Н. В., Конституційний Суд України

У статті на основі дослідження взаємодії Конституційного Суду України з Верховною Радою України з забезпеченні прав і свобод людини запропоновано комплекс інструментів механізму взаємодії на основі належного врядування, моніторингу та оцінювання, у тому числі показників результативності та ефективності діяльності, індивідуальної відповідальності особи, уповноваженої на виконання функцій держави. Завдяки його застосуванню органи державної влади забезпечать пріоритетні конституційні гарантії, а саме права і свободи людини в контексті сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні.

З метою посилення реалізації комплексу інструментів механізму взаємодії Конституційного Суду України з іншими органами державної влади запропоновано впровадження електронного документообігу як превентивного антикорупційного заходу зі вбудованими механізмами контролю та прозорості діяльності в апаратах органів державної влади з метою зменшення рівня корупції та ієрархічного впливу, відкритості і прозорості, ефективності діяльності в рамках демократичних процесів.

Ключові слова: взаємодія; належне врядування; моніторинг та оцінювання; індивідуальна відповідальність; електронний документообіг

The range of instruments of mechanism for interaction between the Constitutional Court of Ukraine and the Verkhovna Rada of Ukraine

Moskalets N. V., The Constitutional Court of Ukraine

In the article, basing on investigation of the interaction of the Constitutional Court of Ukraine with the Verkhovna Rada of Ukraine in ensuring the rights and freedoms there was proposed the range of instruments of mechanism for interaction based on proper governance, monitoring and evaluation, including performance indicators and effectiveness, individual responsibility of a person authorized to perform the functions of the state. Due to its implementation, the public authorities will provide priority-oriented constitutional guarantees, namely human rights and freedoms in the context of promoting civil society development in Ukraine.

In order to enhance the implementation of the range of instruments of mechanism for interaction between the Constitutional Court of Ukraine with other public authorities, there was offered the introduction of electronic document management as a preventive anti-corruption measure with integrated monitoring and transparency mechanisms of activity of public authorities in order to reduce the level of corruption and hierarchical influence, for the purpose of openness and transparency, efficiency of activity within the democratic processes.

Keywords: interaction; proper governance; monitoring and evaluation; individual responsibility; electronic document management

Комплекс инструментов механизма взаимодействия Конституционного Суда Украины с Верховной Радой Украины

Москалец Н. В., Конституционный Суд Украины

В статье на основе исследования взаимодействия Конституционного Суда Украины с Верховной Радой Украины в обеспечении прав и свобод человека предложен комплекс инструментов механизма взаимодействия на основе надлежащего управления, мониторинга и оценки, в том числе показателей результативности и эффективности деятельности, индивидуальной ответственности лица, уполномоченного на выполнение функций государства. Благодаря его применению органы государственной власти обеспечивают приоритетные конституционные гарантии, а именно права и свободы человека в контексте содействия развитию гражданского общества в Украине.

С целью усиления реализации комплекса инструментов механизма взаимодействия Конституционного Суда Украины с другими органами государственной власти предложено внедрение электронного документооборота как превентивного антикоррупционного мероприятия со встроенными механизмами контроля и открытости деятельности в аппаратах органов государственной власти с целью уменьшения уровня коррупции и иерархического влияния, открытости, эффективности деятельности в рамках демократических процессов.

Ключевые слова: взаимодействие; надлежащее управление; мониторинг и оценка; индивидуальная ответственность; электронный документооборот

Постановка проблеми.

В Україні від дня її незалежності і дотепер «внаслідок правопорушень у сфері виборчого процесу шляхом порушення виборчих прав громадян здійснюється протиправний вплив на результати виборів, зокрема, до представницьких органів і на виборні посади можуть потрапити особи, які фактично не були до них або на них обрані, і навпаки, можуть не потрапити кандидати, які отримали чи (за умов дотримання норм закону при проведенні виборів) могли б отримати підтримку більшості виборців. У результаті цього окремі органи державної влади можуть виявитися фактично нелегітимними» [3, с. 28].

Водночас слід наголосити на тому, що в Україні відсутні чіткі конституційно окреслені межі законодавчої діяльності, що означає, що Верховна Рада України вправі приймати закони з різних питань суспільного і державного життя. Нині існує проблема в державі – якість законів, що не адекватна їх кількості. Величезна проблема – нестабільність законодавства, правовий, включаючи конституційний, нігілізм.

З огляду на ті проблеми, які переживає нині українське суспільство, зумовлені складною військовою, політичною, державно-управлінською, соціальною, економічною ситуацією в державі, важливим є питання пошуку ефективних інструментів механізму взаємодії Конституційного Суду України з Верховною Радою України в забезпеченні прав і свобод людини.

Аналіз досліджень і публікацій.

Попри визнання важливої ролі Конституційного Суду України та Верховної Ради України в цілому, питання їх взаємодії задля забезпечення прав і свобод людини, на нашу думку, не піддавалося належному науковому дослідженню. Предмет дослідження питання взаємодії Конституційного Суду України з Верховною Радою України розглядається у працях С. Василюка (досліджено питання конституційного механізму взаємодії законодавчої і судової влади в Україні), Ю. Кузнецової (досліджено питання стосовно Верховної Ради України як елемента інституційного механізму конституцій-

ної юстиції), Р. Мартинюка (досліджено взаємодію Конституційного Суду України з Верховною Радою України в контексті принципу поділу влади) та ін.

Мета дослідження. В основу дослідження як основну мету покладено необхідність розроблення комплексу інструментів механізму взаємодії Конституційного Суду України з Верховної Ради України в забезпеченні прав і свобод людини на основі належного врядування, моніторингу та оцінювання, у тому числі показників результативності та ефективності діяльності, індивідуальної відповідальності особи, уповноваженої на виконання функцій держави.

Виклад основного матеріалу.

У системі державної влади Конституційний Суд України займає особливе місце й виконує особливу за своїми функціями роль. На рівні загальнодержавних правовідносин Конституційний Суд України виступає єдиним органом конституційного контролю, який за своїми рішеннями зобов'язує всі без винятку органи державної влади (Президента України, Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, суди загальної юрисдикції, інші органи державної влади, а також Верховну Раду Автономної Республіки Крим) привести у відповідність із Конституцією України видані ними акти – закони, укази, постанови тощо в разі визнання їх неконституційними [2, с. 238].

Законодавча функція є визначальною функцією парламенту, і від ефективності її виконання залежить стан гарантій захисту прав і свобод людини, доступ до механізмів влади, чіткість в роботі самого державного механізму, загальна атмосфера в суспільстві.

Необхідно звернути також увагу на питання виконання рішень Конституційного Суду України. Рішення Конституційного Суду України є обов'язковими до виконання на території України, остаточними і не можуть бути оскарженими.

Відповідно до статті 98 Закону України «Про Конституційний Суд України» за невиконання рішень та недодержання висновків Суду настає відповідальність згідно із законом. Суд у рішенні,

висновку може встановити порядок і строки їх виконання, а також зобов'язати відповідні державні органи забезпечити контроль за виконанням рішення, додержанням висновку [6].

Отже, якщо гілки влади не перебуватимуть між собою в постійній взаємодії, то це призведе до бездіяльності державної влади, вона не буде виконувати покладені на неї функції, зокрема, захищати та забезпечувати конституційні права і свободи людини та громадянина.

Вітчизняні науковці П. Рабінович та М. Хавронюк зауважили, що «гарантії реалізації конституційних прав та свобод людини і громадянина – це умови та засоби, принципи та норми, які забезпечують здійснення, охорону і захист зазначених прав, є запорукою виконання державою та іншими суб'єктами правовідносин тих обов'язків, які покладаються на них з метою реалізації конституційних прав та свобод людини і громадянина» [7, с. 246].

На думку дослідників, конституційні гарантії складаються із принципів конституційно-правового статусу людини і громадянина, а також із конституційних норм, в яких визначені повноваження відповідних органів державної влади та їх посадових осіб щодо забезпечення прав та свобод людини і громадянина, їх відповідальність, передбачені інші засоби здійснення відповідних прав та свобод людини і громадянина, а також спеціальні права, призначені для найбільш ефективною реалізації інших прав людини і громадянина [7, с. 250].

У цьому контексті виділимо проблемні питання, що перешкоджають реалізації конституційних норм, в яких визначені повноваження відповідних органів державної влади та їх посадових осіб щодо забезпечення прав та свобод людини і громадянина: внаслідок правопорушень у сфері виборчого процесу шляхом порушення виборчих прав громадян здійснюється протиправний вплив на результати виборів; динаміка законодавчої діяльності Верховної Ради України показує, що кількість законів у масиві законодавства зростає і це цілком відповідає вимогам Конституції України, однак, якщо провести аналіз діяльності законодавчого органу, то висновки – кількість законів не супроводжується їх якістю; більше п'ятдесяти відсотків законів, які вносять зміни до чинних законів; законодавча система України балансує між європейськими цінностями, які закріплені в Конституції України, і радянськими традиціями, за яких перевага надається політичній та бізнесовій доцільності;

зростання кількості законів, які суперечать Конституції України; спостерігається великий розрив між зафіксованими у Конституції України європейськими цінностями і реальним станом сприйняття цих цінностей.

Конституційний Суд України взаємодіє з Верховною Радою України таким чином: Конституційний Суд України здійснює нормоконтроль законів та інших правових актів Верховної Ради України; Верховна Рада України формує правове поле для діяльності Конституційного Суду України. Відповідно до Конституції України Верховна Рада України призначає третину складу Конституційного Суду України; процедура внесення змін до Конституції України. Законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 та 158 Конституції України; за зверненням Верховної Ради України Конституційний Суд України дає висновок щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста імпичментом.

Поділ державної влади відображає функціональну визначеність органу конституційної юрисдикції та парламенту, передбачає не тільки розмежування їх повноважень, а й їх взаємодію, систему взаємних стримувань та протидія, які мають на меті забезпечення їх співробітництва у системі єдиної державної влади.

Вихід із критичної ситуації, що склалась в Україні, полягає у зміні відповідно до положень Конституції України концептуальних підходів до розв'язання проблем, пов'язаних із забезпеченням конституційних прав і свобод громадян, зокрема, розробці, затвердженні та впровадженні відповідних інструментів, які дадуть змогу удосконалити організацію роботи органів державної влади, зокрема рівень оперативності та ефективності у вирішенні поставлених перед ними завдань.

Удосконалити взаємодію Конституційного Суду України з Верховною Радою України в забезпеченні прав і свобод людини дозволить система ефективних інструментів механізму взаємодії, а саме:

– належне врядування (встановлені правила та норми поведінки, які впливають на спосіб здійснення владних повноважень органами державної влади стосовно забезпечення прав і свобод людини);

- моніторинг і оцінювання, у тому числі результативності та ефективності (засіб для оновлення та змін, а також у процесі моніторингу оцінюється результативність роботи кожного органу державної влади окремо, але остаточним є спільний результат;
- індивідуальна відповідальність особи,

уповноваженої на виконання функцій держави (сумлінне, відповідальне ставлення особи до своєї діяльності), а у разі порушення нею прав і свобод людини прийнятим рішенням, дією чи бездіяльністю – отримання передбачених законодавством санкцій, що компенсує збитки потерпілій стороні (рис. 1.).



Рис. 1. Комплекс інструментів механізму взаємодії Конституційного Суду України з Верховною Радою України в забезпеченні прав і свобод людини (розроблено автором)

На нашу думку, наразі є актуальним питання оцінки результативності діяльності як Верховної Ради України, так і Конституційного Суду України та їх апаратів з метою ідентифікації конкретного результату діяльності зазначених органів державної влади. Якщо поставити завдання оцінити ефективність взаємодії цих органів державної влади у процесі реалізації функцій держави, йдеться про абстрактну взаємодію, своєрідну «кількість праці», виконаної тим чи іншим органом у процесі взаємодії, то за високої ефективності взаємодії ми можемо побачити незадовільний результат [9, с. 90]. Проте такий процес оцінювання є важливим для уникнення спекуляції посадовцями поняттями ефективності

та результативності, а також визначення шляхів задля вирішення питань забезпечення прав і свобод людини.

Органи державної влади Сполучених Штатів Америки, Канади та переважної більшості країн Європейського Союзу вже давно суттєво зменшили паперовий документообіг та активно використовують у своїй діяльності технології електронного документообігу. Наприклад, дуже мала країна Естонія, яка ще раз здобула незалежність у 1991 році та є членом Європейського Союзу, з 2004 року впровадила електронне врядування з метою ефективного використання інформаційно-комунікаційних технологій у стосунках як між представниками державної влади та громадянським суспільством,

так і між самими органами державної влади та її функціонування в рамках демократичних процесів і надання державних послуг. Результатом впровадження електронного врядування в цій країні стала більша гнучкість у наданні послуг; зменшення тяганини; зменшення корупції; відкритість; зменшення ієрархічного впливу; горизонтальна інтеграція та об'єднання в мережу органів влади; збільшення ефективності [8, с. 11].

У Концепції розвитку електронного урядування в Україні, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 року № 649-р (поширюється на органи виконавчої влади), зазначено, що розвиток електронного документообігу забезпечить підвищення рівня оперативності та ефективності у вирішенні поставлених перед органами влади завдань у розрізі роботи із документами за рахунок прискорення та оптимізації внутрішніх процесів діловодства, посилення виконавської дисципліни та відповідного поточного контролю за нею, зміцнення інформаційно-аналітичної підтримки прийняття управлінських рішень, підвищення відкритості та прозорості діяльності цих органів. Одним із очікуваних результатів із реалізації вказаної концепції є мінімізація корупційних ризиків під час виконання владних повноважень.

Відповідно до статті 9 Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг», електронний документообіг – це сукупність процесів створення, оброблення, відправлення, передавання, одержання, зберігання, використання та знищення електронних документів, які виконуються із застосуванням перевірки цілісності та в разі необхідності підтвердження факту одержання такого документа [5].

Слід виділити переваги електронного документообігу, а саме створення єдиного інформаційного простору в органі державної влади; прозорість під час проходження документів, що забезпечує доступність інформації та оперативне прийняття рішення; відстеження документа на всіх етапах його проходження, у тому числі посилення контролю за внутрішньовідомчим обігом інформації і процесами в органі державної влади; запобігання втраті важливої інформації, у тому числі приховування її з корисливих мотивів; підвищення рівня інформаційної безпеки за рахунок механізмів електронного цифрового підпису, зокрема шифрування даних дасть змогу попередити несанкціонований доступ до інформації; забезпечення належного зберігання документів в електронному архіві.

Превентивні заходи щодо запобігання корупції включають широкий спектр дій, серед яких впровадження електронного документообігу з вбудованими механізмами прозорості та контролю. Можливими наслідками незастосування заходів щодо переходу на електронну систему документообігу може бути зниження ефективності та якості роботи, недостатня прозорість руху документів і контролю за їх виконанням.

З метою ефективного використання інформаційних технологій, зменшення рівня корупції та ієрархічного впливу, відкритості і прозорості, ефективності діяльності в рамках демократичних процесів доцільно впровадити електронний документообіг в апаратах органів державної влади.

Висновки.

Пошук ефективних інструментів взаємодії Конституційного Суду України та інших органів державної влади в забезпеченні прав і свобод людини має суттєве значення для становлення України як правової і демократичної держави, формування громадянського суспільства, впровадження спеціальних підходів та результативних механізмів захисту фундаментальних прав і свобод людини, забезпечення оптимальної взаємодії держави, суспільства і людини.

Діяльність органів державної влади має базуватися на таких основних засобах належного врядування, як погодження та узгодження намірів і дій, встановлення цілей та їх реалізація, правил, процесів та норм поведінки, які впливають на спосіб здійснення владних повноважень інститутами, виробленні дієвих рішень (рішення мають бути результативними, що їх не переглядатимуть після того, як їх ухвалено й упроваджено), обмін інформацією, ефективності, відповідальності за свої дії, забезпечення відкритості, участі громадськості, дієве оцінювання та зворотній зв'язок [4, с. 118].

Усі ці складові повинні функціонувати відповідно до принципу верховенства права, оскільки врядування за своєю сутністю стосується шляхів і засобів, за допомогою яких різноманітні суспільні інтереси трансформуються в єдиний курс дій влади і досягається злагода в суспільстві.

Доведено, що до ефективних інструментів механізму взаємодії Конституційного Суду України з Верховною Радою України в забезпеченні прав і свобод людини відноситься правовий, організаційний, соціальний з використанням інструментів моніторингу та оцінювання показників результативності та ефективності. З'ясовано, що важливим підсумком успішності взаємодії органів

державної влади, яка спрямована на забезпечення прав і свобод людини, є результативність. У процесі моніторингу слід оцінювати результативність роботи кожного суб'єкта взаємодії окремо, але, зрештою, справжню цінність має лише остаточний спільний результат, а саме забезпечення прав і свобод кожної людини.

Встановлено, що механізм дії відповідальності передбачає взаємодію її суб'єктів і об'єкта, контроль

за ступенем виконання суб'єктом своїх обов'язків перед об'єктом, а також встановлення правоти чи провини в діяльності суб'єкта [10, с. 141].

Нові суспільні умови безпосередньо визначають потреби у змінах, при цьому акцент доцільно ставити на реформуванні, насамперед, управлінських процесів і технологій управління, які вже відбулися у демократичних країнах світу та зарекомендували себе як успішні.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Василюк С. В. Конституційний механізм взаємодії законодавчої і судової влади в Україні / С. В. Василюк // *Право України*. – 2003. – № 12. – С. 3-5.
2. Мартинюк Р. С. Реалізація принципу поділу влади в сучасній Україні: політико-правовий аналіз / Р. С. Мартинюк. – Острог, 2007. – 352 с.
3. Мельник М. Забезпечення прав і свобод людини у виборчих перегонах: проблеми та шляхи розв'язання / М. Мельник // *Євроатлантикінформ*. – 2006. – № 1. – С. 28-33.
4. Москалец Н. В. Перспективы обеспечения прав и свобод человека в Украине в контексте надлежащего управления (GOOD GOVERNANCE) / Н. В. Москалец // *Публічне управління. Республіка Вірменія*. – 2016. – № 3. – С. 116-126.
5. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22 травня 2003 року № 851-VI // *Відомості Верховної Ради України*. 2003. Вип. 36. Ст. 275.
6. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13 липня 2017 року № 2136-VIII // *Відомості Верховної Ради України*. 2017. Вип. № 35. Ст. 376.
7. Рабінович П. М. Права людини і громадянина / П. М. Рабінович, М. І. Хавронюк. – Київ, 2004. – 464 с.
8. Талло І. Електронне врядування для багаторівневої взаємодії: досвід Естонії / І. Талло // *Демократичний розвиток: вищі державні службовці та політико-адміністративні стосунки: міжнар. конгрес із підготовки вищих держ. службовців (15-17 черв. 2005 р.)*. – Київ, 2005. – С.11-13.
9. Тертичка В. Аналіз та оцінювання політики в системному моніторингу взаємодії органів державної влади / В. Тертичка, Ю. Кальниш // *Вісник НАДУ*. – 2004. – Вип. 3/2004. – С. 86-95.
10. Філософський словник соціальних термінів / ред. колег. В. П. Андрущенко та ін. – Харків, 2002. – 672 с.

REFERENCES

1. Vasyliuk, S.V. (2003). Konstytutsijnyj mekhanizm vzaiemodii zakonodavchoi i sudovoi vlady v Ukraini [Constitutional mechanism of interaction of legislative and judicial power in Ukraine]. *Pravo Ukrainy*. Kyiv, 12, 3-5 [in Ukrainian].
2. Martyniuk, R.S. (2007). *Realizatsiia pryntsyphu podilu vlady v suchasnij Ukraini: polityko-pravovyy analiz [Realization of the principle of separation of powers in modern Ukraine: political and legal analysis]*. Ostroh [in Ukrainian].
3. Mel'nyk, M. (2006). Zabezpechennia prav i svobod liudyny u vyborchkykh perehonakh: problemy ta shliakhy rozv'iazannia [Ensuring Human Rights and Freedoms in Electoral Displays: Problems and Solutions to Solutions]. *Yevroatlantykinform*, 1, 28-33 [in Ukrainian].
4. Moskalets, N.V. (2016). Perspektivy obespecheniya prav y svobod cheloveka v Ukrayne v kontekste nadlezhasheho upravleniya (GOOD GOVERNANCE) [Prospects for ensuring human rights and freedoms in Ukraine in the context of good governance (GOOD GOVERNANCE)]. *Publichne upravlinnia. Respublika Virmenii*, 3, 116-126 [in Russian].
5. Pro elektronni dokumenty ta elektronnyj dokumentoobih: Zakon Ukrainy vid 22 travnia 2003 roku № 851-VI [On electronic documents and electronic document circulation: Law of Ukraine dated May № 22, 2003 851-VI]. (2003). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 36. Art. 275 [in Ukrainian].
6. Pro Konstytutsiinyi Sud Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 13 lypnia 2017 roku № 2136-VIII [About the Constitutional Court of Ukraine: Law of Ukraine dated 13 July 2017 № 2136-VIII]. (2017). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 35. Art. 376. [in Ukrainian].
7. Rabinovych, P.M., & Khavroniuk, M.I. (2004). *Prava liudyny i hromadianyna [Human and citizen rights]*. Kyiv [in Ukrainian].
8. Tallo I. (2005). Elektronne vriaduvannia dlia bahatorivnevoi vzaiemodii: dosvid Estonii [Electronic Governance for Multi-level Interaction: Estonian Experience]. *Demokratychnyj rozvytok: vyschi derzhavni sluzhbovtsi ta polityko-administrativni stosunki – Democratic Development: Senior Civil Servants and Political-Administrative Relations: Intern. congress on the preparation of the highest state. employees* (June 15-17, 2005). (pp. 11-13). Kyiv [in Ukrainian].

9. Tertychka, V., & Kal'nysh, Yu. (2004). Analiz ta otsiniuvannia polityky v systemnomu monitorynhu vzaiemodii orhaniv derzhavnoi vlyady [Analysis and evaluation of the policy in the system monitoring of the interaction of state authorities]. *Visnyk NADU*, 3/2004, 86-95 [in Ukrainian].
10. Andruschenko, V.P. et. all. (Eds.). (2002). *Filosofs'kyj slovnyk sotsial'nykh terminiv [Philosophical Dictionary of Social Terms]*. Kharkiv [in Ukrainian].

Москалець Наталіна Валеріївна

Головний спеціаліст із питань запобігання і виявлення корупції
Конституційний Суд України
01033, Україна, Київ, вул. Жилянська, 14

Moskalets Natalina

Main consultant
The Constitutional Court of Ukraine
14, Zhylianska str., Kyiv, 01033, Ukraine

Email: natalina.moskalets@ukr.net

Цитування: Москалець Н. В. Комплекс інструментів механізму взаємодії Конституційного Суду України з Верховною Радою України / Н. В. Москалець // *Аспекти публічного управління*. – 2018. – Т. 6. – № 5. – С. 5-11.

Citation: Moskalets, N.V. (2018). Kompleks instrumentiv mekhanizmu vzaiemodii Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy z Verkhovnoiu Radoiu Ukrainy [The range of instruments of mechanism for interaction between the Constitutional Court of Ukraine and the Verkhovna Rada of Ukraine]. *Public administration aspects*, 6 (5), 5-11.

Стаття надійшла / Article arrived: 23.04.2018

Схвалено до друку / Accepted: 07.05.2018