

КОЦЮБА Р. О.,
кандидат юридичних наук,
головний консультант
(Інститут законодавства
Верховної Ради України)

УДК 342:349.7 (477)

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА НАЛЕЖНЕ УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ БЕЗПЕКИ ВИКОРИСТАННЯ ЯДЕРНОЇ ЕНЕРГІЇ В УКРАЇНІ

У статті аналізуються загальні принципи належного урядування та управління, проблемні питання їх реалізації у національну практику, зокрема, у сфері безпеки використання ядерної енергії, окреслюються шляхи удосконалення положень Конституції України.

Ключові слова: право на належне управління, безпеки використання ядерної енергії, конституційні засади забезпечення права на належне управління у сфері використання ядерної енергії.

В статье анализируются общие принципы надлежащего регулирования и управления, проблемные вопросы их реализации в национальную практику, в частности в сфере безопасности использования ядерной энергии, определяются пути совершенствования положений Конституции Украины.

Ключевые слова: право на надлежащее управление, безопасность использования ядерной энергии, конституционные принципы обеспечения права на надлежащее управление в сфере использования ядерной энергии.

The article analyzes general principles of good governance and good administration, topical issues of their implementation in the national legal practice, in particular, in the field of the safe nuclear energy use. The article, as well outlines the ways of improving the provisions of the Constitution of Ukraine.

Key words: right to good administration, nuclear safety, constitutional principles of the right to good administration in the field of nuclear energy use.

Вступ. Підготовка Угоди про асоціацію між Україною та ЄС і його державами-членами актуалізувала проведення досліджень проблем законодавчого забезпечення реалізації європейських стандартів у національному правовому просторі.

Принципи належного управління є об'єктом вивчення декількох галузей вітчизняної науки, зокрема, вони досліджуються у контексті вдосконалення державного управління та проведення адміністративної реформи, покращення умов господарської діяльності тощо. Значний внесок в обґрунтуванні теорії державного управління зробили: В. Аверянов, В. Бакуменко, І. Грицяк, О. Зайчук, О. Копиленко, В. Копійка, Н. Нижник, Р. Рудніцька, В. Цветков та ін. Згаданим питанням присвячено наукові видання, що пов'язані з досліджуваною темою [7, с. 6], аналітичні матеріали [4] та ін. Стосовно підходів до розуміння стандартів належного урядування та їх запровадження у діяльність публічної адміністрації можна ознайомитися також у працях М. Недюхи, А. Пухтецької, А. Санченко, Б. Шевчука та ін. Триває підготовка до публікації видання «Європейський шлях до належного управління», що містить матеріали науково-практичної конференції, організованої Інститутом законодавства Верховної Ради України в партнерстві з Мюнхенським інститутом східноєвропейського права.

Постановка завдання. Право на належне управління виступає ключовим поняттям для західної правової доктрини [11], є конституційною цінністю громадян ЄС [2]. Дослідження загальних аспектів конституційних засад права на належне управління в Україні, його принципів та їх взаємозв'язок з регулюванням інших сфер суспільних відносин з позиції науки конституційного права не проводилися, що обумовлює новизну цієї статті. Мета дослідження полягає у вивченні загальних принципів належного урядування та управління, проведенні аналізу проблемних питань їх реалізації у національну практику, зокрема, у сфері безпеки використання ядерної енергії та окреслення шляхів удосконалення положень Конституції України.

Результати дослідження. Хартією фундаментальних прав Європейського Союзу передбачено право на належне управління [10]. Згідно з нею, кожний має право на неупереджений, справедливий розгляд його справи у розумний термін інститутами та органами Європейського Союзу. Це право передбачає, зокрема: право кожної особи на висловлення власної думки до того як до неї персонально будуть застосовано заходи, що можуть потягнути несприятливі для неї наслідки; прав кожної особи на доступ матеріалів, що її стосуються, за умови дотримання законних інтересів конфіденційності, а також професійної та комерцій-



ної таємниці; обов'язок адміністративних органів мотивувати рішення, що приймаються. Також Хартією передбачено право кожної особи на відшкодування Співтовариством шкоди, завданої їй інститутами або службовцями під час виконання ними своїх обов'язків, відповідно до загальних принципів, встановлених правом держав-членів. Кожна особа може звертатися до інститутів Європейського Союзу однією з офіційних мов Договору і повинна отримати відповідь на тій же мові.

У законодавстві України право на належне управління не визначено. Разом з тим зміст окремих законодавчих положень спрямовано на реалізацію певних принципів належного управління. Так, у національному законодавстві закріплено фундаментальні принципи верховенства права, законності, рівноправності, справедливості та об'єктивності, юридичної визначеності, прозорості, відповідальності, а також права людини та громадянина на участь в управлінні, на звернення та отримання обґрунтованої відповіді у встановлений законом строк, на доступ до інформації.

Конституцією України встановлено, що усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (ст. 40). Більш детально зазначену процедуру визначено Законом України «Про звернення громадян».

Правове забезпечення відкритості діяльності органів державної влади ґрунтується на положеннях Закону України «Про доступ до публічної інформації», який визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, та інформації, що становить суспільний інтерес. За частиною другою статті 34 Конституції України кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір. Загальні правові основи одержання, використання, поширення та зберігання інформації в Україні встановлені Законом України «Про інформацію». Зазначений акт законодавства закріплює право особи на інформацію в усіх сферах суспільного і державного життя України, а також систему інформації, її джерела, визначає статус учасників інформаційних відносин, регулює доступ до інформації та забезпечує її охорону, захищає особу та суспільство від неправдивої інформації.

Варто зауважити, що засади належного управління пов'язані з принципами належного урядування, є їх відображенням та продовжують формуватися в європейській практиці. У 2001 році Групою Манделькерна було відзначено, що удосконалення якості правового регулювання є невід'ємною частиною широкого руху за вдосконалення управління, та було закладено методологію належного правового регулювання, на принципах яких вона має базуватись: необхідність, пропорційність, субсидіарність, прозорість, підзвітність, доступність, простота і зрозумілість [3]. Вони не є вичерпними для застосування. Так, до стандартів належного урядування у працях європейських дослідників відносять: належне законодавство, законність, участь, прозорість процесу прийняття рішень, доступ до інформації, належну адміністрацію, належний персонал, належний фінансовий та бюджетний менеджмент, ефективність, відповідальність та нагляд [8].

Зміст права на належне управління як і будь-який європейський стандарт не є категорією статичною. Його реалізація здійснюється в процесі правозастосування за рахунок широкої інтерпретації. Зокрема, Європейським кодексом належної управлінської поведінки зауважено, що його метою є надати більш докладне роз'яснення того, що саме має означати на практиці право на належне управління [1].

До принципів належного управління відносяться: законність дій, неприпустимість дискримінації, пропорційність, неприпустимість зловживання повноваженнями, безсторонність та незалежність, об'єктивність, узгодженість, справедливості, ввічливості, обов'язок відповідати на листи мовою, на якій звернувся громадянин, розумні терміни прийняття рішень та ін. [13]. Ці вимоги походять від фундаментальних принципів верховенства права [Там само].

Універсальність наведених принципів обумовлюється процесом формування єдиних підходів до створення якісного правового регулювання суспільних відносин з урахуванням особливостей кожної зі сфер їх існування. На цьому наголошується у Повідомленні Єврокомісії стосовно розумного регулювання в Європейському Союзі [14]. Як відзначається у згаданому повідомленні, з економічних та фінансових проблем за останні два роки зроблено важливі висновки для регуляторної політики. Консультації із зацікавленими сторонами та оцінок впливу є на сьогодні істотними складовими процесу прийняття політичних рішень, що призвело до забезпечення зростання прозорості та підзвітності [Там само].

Сучасні тенденції розвитку європейського парламентаризму засвідчують підвищену увагу до досліджень у сфері удосконалення процесу розробки законодавчих актів, спрямованих на забезпечення належного урядування та управління. Оцінка регулюючого впливу як складова розумного регулювання отримала сьогодні, з урахуванням національних особливостей, розповсюдження серед більшості європейських країн. Європейська практика досягнення цілей «розумного регулювання», законодавче забезпечення прийняття рішень з використанням інструменту оцінок впливу є корисним досвідом для України.

Важливою складовою регуляторної сфери є розуміння того, що регулювання повинно спрямовуватися на покращення соціального та економічного добробуту суспільства. Зокрема, фундаментальним кроком в



імплементції оцінки регулюючого впливу є інтеграція «раціонального» підходу до формування та реалізації політики урядовою адміністрацією [12]. Реалізація принципів належного управління здійснюється у контексті забезпечення належного регулювання та дотримання принципів пропорційності, субсидіарності, прозорості, підзвітності, доступності, простоти і зрозумілості процесу правового регулювання [6].

Вітчизняні експерти звертають увагу, що державна регуляторна політика є одним із інструментів адміністративної реформи¹. Регуляторна політика визначає певні стандарти щодо необхідних процедур підготовки та прийняття рішень на всіх владних рівнях, що дасть змогу забезпечити перехід державного управління на новий якісний рівень [Там само, с. 7].

Як система методів, що допомагає у прийнятті рішень публічною адміністрацією, в деяких країнах (Швейцарія, Франція) необхідність проведення оцінки ефективності (регулюючого впливу) встановлюється на конституційному рівні.

В Україні реалізуються окремі аспекти оцінки регулюючого впливу. Так, здійснення регуляторної діяльності передбачено Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». За ним принципами державної регуляторної політики є: доцільність, адекватність, ефективність, збалансованість, передбачуваність, прозорість та врахування громадської думки, а також порядок відстеження їх результативності та оприлюднення. При цьому законом регламентовано зміст кожного з принципів та форм їх реалізації, а також передбачено обов'язок Кабінету Міністрів України щороку подавати парламенту інформацію про здійснення державної регуляторної політики в системі органів виконавчої влади.

Згідно з законом державну регуляторну політику у сфері господарської діяльності спрямовано на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України.

Права громадян, суб'єктів господарювання, їх об'єднань, наукових установ та консультативно-дорадчих органів у здійсненні державної регуляторної політики регламентовано статтею 6 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Зокрема, вони мають право:

- подавати до регуляторних органів пропозиції про необхідність підготовки проектів регуляторних актів, а також про необхідність їх перегляду;
- у випадках, передбачених законодавством, брати участь у розробці проектів регуляторних актів;
- подавати зауваження та пропозиції щодо оприлюднених проектів регуляторних актів, брати участь у відкритих обговореннях питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю;
- бути залученими регуляторними органами до підготовки аналізів регуляторного впливу, експертних висновків щодо регуляторного впливу та виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів;
- самостійно готувати аналіз регуляторного впливу проектів регуляторних актів, розроблених регуляторними органами, відстежувати результативність регуляторних актів, подавати за наслідками цієї діяльності зауваження та пропозиції регуляторним органам або органам, які відповідно до цього Закону на підставі аналізу звітів про відстеження результативності регуляторних актів приймають рішення про необхідність їх перегляду;
- одержувати від регуляторних органів у відповідь на звернення, подані у встановленому законом порядку, інформацію щодо їх регуляторної діяльності.

За законом регуляторними органами є Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, інший державний орган, центральний орган виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцевий орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, а також посадова особа будь-якого із зазначених органів, якщо відповідно до законодавства ця особа має повноваження одноособово приймати регуляторні акти.

Регуляторні органи готують аналіз регуляторного впливу відповідно до Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, що затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 р. № 308.

Фахівці звертають увагу, що дотримання вимог законодавства у сфері державної регуляторної політики все ще залишається на низькому рівні. Незадовільною є якість підготовки аналізів регуляторного впливу регуляторних актів та проведення відстежень їхньої результативності, дуже низькою є активність громадськості у процесі прийняття рішень [9].

Правове регулювання оцінки регуляторного впливу переважно спрямоване на сферу господарської діяльності. При цьому формування єдиних засад оцінки регуляторного впливу, що охоплював би не тільки

¹Регуляторна діяльність в Україні: планування, обґрунтування, обговорення, відстеження: Посібник / к.п.н. Ващенко К.О., Мірошніченко О.М., Барчук І.Г., Гринчук Т.В., Кемпл Б., Богданова Г.В., Гопцій З.В., Олефірова О.В., Піщевець О.С., Яйченя О.П., – К., 2008. – 156 стор.

сферу правового регулювання господарських відносин, перебуває у процесі становлення та вимагає проведення подальших наукових досліджень.

Як вже зазначалося, оцінка регуляторного впливу є ефективним інструментом забезпечення якості правового регулювання суспільних відносин. У зв'язку з цим варто розширити сферу його застосування у правовій системі України. Чинниками, що засвідчують розповсюдження використання оцінки регуляторного впливу, зокрема, є необхідність визначення ролі та місця регуляторного акта, його співвіднесеності з нормативно-правовими актами, забезпечення проведення експертизи проекту правового акта тощо.

Так, уповноважений орган щодо здійснення державної регуляторної політики виконує функції експертної діяльності: проведення аналізу проектів регуляторного впливу; здійснення експертизи регуляторних актів центральних органів виконавчої влади та їх територіальних органів, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органів виконавчої влади на їх відповідність вимогам закону «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»; проведення експертиз проектів законів України, інших нормативно-правових актів, які регулюють господарські відносини та адміністративні відносини між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, надання розробникам цих проектів пропозицій про їх вдосконалення відповідно до принципів державної регуляторної політики.

Законодавче забезпечення регуляторної політики та виконання наведених функцій обумовило у зв'язку з цим появу поряд з правовою, антикорупційною, антидискримінаційною, юридичною та іншими видами експертиз – експертизи регуляторного акта (його частини) або проекту регуляторного акта (його частини), порядок проведення якої вимагає розробки та затвердження на нормативному рівні.

Одним з ключових питань проведення експертизи регуляторного акту є встановлення чітких критеріїв та ознак регуляторного акту. Його дефініція, що передбачена статтею 1 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», потребує удосконалення в частині визначення меж правового регулювання. Зокрема, Господарським кодексом не закріплено засади державної регуляторної діяльності, засади дозвільної системи у сфері господарської діяльності та ін.

На наше глибоке переконання, з огляду на пріоритетність законодавчого забезпечення розвитку ядерної енергетики в Україні, насамперед, безпеки використання ядерної енергії, боротьби з наслідками аварії на Чорнобильській АЕС, особливої уваги потребує удосконалення механізмів прийняття рішень у сфері використання ядерної енергії та забезпечення ядерної безпеки.

Висновки. У контексті забезпечення безпеки використання ядерної енергії законодавче забезпечення оцінки регуляторного впливу сприяло б удосконаленню механізмів захисту прав людини цій сфері. Зокрема, йдеться про подальшу реалізацію положень Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті, Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, вжиття заходів стосовно забезпечення гармонізації регулятивних вимог щодо ядерної та радіаційної безпеки передбачених програмами технічної допомоги з ядерної безпеки, основою реалізації яких слугують вимоги Директиви про ядерну безпеку 2009 р. [5].

У національній площині право на належне управління повинно забезпечуватися з урахуванням загальних принципів належного урядування, управління, розумного регулювання. Оцінка регуляторного впливу перебуває у процесі становлення як правовий інститут, що має універсальний, комплексний та міжгалузевий характер. При цьому, в контексті забезпечення права на належне управління правові засади оцінки регуляторного впливу повинні бути закріплені в Основному законі України.

Законодавче забезпечення проведення оцінки регуляторного впливу вимагає внесення змін до Регламенту Верховної Ради України, що впливає з положень закону «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», за яким парламент є регуляторним органом. Разом з цим, Регламентом не встановлено обов'язку проведення оцінки регуляторного впливу, що потребує виправлення.

Оцінка регуляторного впливу є ефективним інструментом забезпечення якості правового регулювання суспільних відносин, що обумовлює необхідність розширення сфери його застосування у правовій системі України. Загалом, удосконалення процесу розробки законодавчих актів повинно здійснюватися на підставі проведення оцінки регулюючого впливу, зокрема у сфері забезпечення безпеки використання ядерної енергії.

Список використаних джерел:

1. Європейський кодекс належної управлінської поведінки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/uploads/attach-586-37523713.pdf.
2. Європейські стандарти належного управління в Україні. З досвіду Німеччини. – Віче № 24. – 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/3432/>.
3. Зайчук О. В., Санченко А. Є. Про Європейську стратегію належного регулювання та засади вдосконалення законодавчого процесу // Правові аспекти належного регулювання: європейський та український підходи / Інститут законодавства Верховної Ради України, Інститут ім. Т.М.С. Ассера. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2012. – С. 22–25.



4. Деякі засади й принципи державного управління в країнах Європейського Союзу, що забезпечують відкритість й соціально-економічну ефективність влади [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.academia.org.ua/?p=972>.
5. Коцюба Р. О. Міжнародно-правові аспекти засад конституційного забезпечення права на ядерну безпеку // Р. О. Коцюба. – Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2013. – № 6. – С. 35–41. – Режим доступу: <http://instzak.rada.gov.ua/instzak/doccatalog/document?id=64936>.
6. Правові аспекти належного регулювання: європейський та український підходи / Інститут законодавства Верховної Ради України, Інститут ім. Т.М.С. Ассера. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2012. – 264 с.
7. Публічна влада та управління: принципи і механізми реалізації : монографія / За заг. ред. Нижник Н. Р. – Чернівці : Технодрук, 2008. – 432 с.
8. Пухтецька А. А. Запровадження принципів та стандартів належного урядування у діяльності публічної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/naukma/law/2010_103/07_pukhtetska_aa.pdf
9. Регуляторна діяльність в Україні: планування, обґрунтування, обговорення, відстеження : посібник / к.п.н. Ващенко К.О., Мірошніченко О.М., Барчук І.Г., Гринчук Т.В., Кемпл Б., Богданова Г.В., Гопцій З.В., Олєфірова О.В., Піщевець О.Є., Яйчєня О.П. – К., 2008. – 156 стор.
10. Хартія основних прав Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/994_524.
11. Шевчук Б. Європейські принципи належного урядування та реформа системи органів виконавчої влади в Україні. – Науковий вісник. – 2012. – Вип. 9 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.lvivacademy.com/visnik9/fail/Shevchuk_B.pdf.
12. Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis. Version 1.0 October 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf>.
13. On the Notions of «Good Governance» and «Good Administration». European Commission for Democracy through Law [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.venice.coe.int.
14. Smart Regulation in the European Union / Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0543:EN:NOT>.

МЕЛЬНИК Н. В.,
здобувач кафедри теорії
та історії держави і права
(Львівський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 340.12(477)

ЕВОЛЮЦІЯ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАРОДУ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено розгляду та аналізу еволюції самоорганізації народу в Україні. З'ясовано, що у витоках самоорганізації людства було народне зібрання. Проаналізовано риси самоорганізації народу від козацької доби до сучасної української держави. Визначено, що важливе значення у процесі формування громадянського суспільства відіграє самоорганізація народу. У свою чергу доведено, що без свідомої самоорганізації неможливо сформувати громадянське суспільство, яке веде до побудови демократичної держави.

Ключові слова: *народ, держава, громадянське суспільство, самоорганізація народу, демократія.*

Статья посвящена рассмотрению и анализу эволюции самоорганизации народа в Украине. Выяснено, что в истоках самоорганизации человечества было народное собрание. Проанализированы особенности самоорганизации народа от казацкой эпохи до современного украинского государства. Определено, что важное значение в процессе формирования гражданского общества играет самоорганизация народа. В свою очередь доказано, что без сознательной самоорганизации невозможно сформировать гражданское общество, которое ведет к построению демократического государства.

Ключевые слова: *народ, государство, гражданское общество, самоорганизация народа, демократия.*

