

Правовладдя як центральний елемент доброго урядування

Адвокат, д-р юр. н. Штефан Гюльзгерстер, Бонн



Добре чи то пак відповідальне ¹ урядування в широкому розумінні охоплює не лише провадження урядових справ як таке, але й зокрема такі аспекти, як прозорість, підзвітність і соціальну справедливість, а також захист індивідуальних прав громадян. Невіддільна частина цього — верховенство права, правовладдя в усіх його змістовних проявах ², «conditio sine qua non» відповідального урядування ³, передумова мирного співіснування, свободи та сталого економічного розвитку.

Практично всі аспекти складної міжнародної юридичної співпраці, зосередженої на зміцнюванні правовладдя, торкаються поняття «good governance» — добре урядування; усі вони перетинаються й переплітаються між собою. Якщо розглядати новий або змінений закон ізольовано, він може здаватися добрим ⁴. У той же час він може виявитися «беззубим тигром», якщо його не застосовувати в правовладному контексті. Навіть найліпший закон добрий лише тоді, коли його застосовують ⁵, усвідомлюючи принципи демократії й правової держави та орієнтуючись на них. Реформу законодавства та підвищення ефективності правосуддя й правозастосування можна розглядати лише разом. У комплексі вони забезпечують найкращий захист громадян від свавілля держави, від порядкування заради влади та економічних інтересів окремих осіб, а також від головного лиха держав, що реформуються, — корупції. Правовладдя як ключовий складник доброго урядування значно підвищує внутрішню, регіональну та понадрегіональну стабільність. ⁶

У численних нормативних актах і статтях 20 та 28 (п. 1) німецького Основного закону (Grundgesetz, GG) закладено засадничий конституційний принцип — верховенство права, правовладдя. Цей принцип такий важливий, що його не можна усунути навіть у разі змінення конституції ⁷. Докладне подання всіх проявів принципу правовладдя не вписується в межі цього допису, тому розглянемо лише кілька з них.

¹ Rudolf Dolzer, Good Governance: Neues transnationales Leitbild der Staatlichkeit? ZaöRV 64 (2004), с. 535 і далі (535).

² У формальному й матеріальному сенсі.

³ Гуннар Фольке Шупперт (Gunnar Folke Schuppert) говорить про правовладдя як урядовий ресурс, див. тут: Ressource Rechtsstaatlichkeit, Internationale Politik 09/2005, с. 24 і далі (24): <https://zeitschrift-ip.dgap.org/de/article/getFullPDF/11708>.

⁴ Те, що самі закони мають відповідати правовладним вимогам, таким як принцип визначеності, розуміється тут саме собою, хоча в багатьох країнах, що реформуються, цим нехтують.

⁵ Schuppert, у вказаному джерелі (виноска 4), с. 32.

⁶ Matthias Kötter, Die Förderung von Rechtsstaatlichkeit: Nachhaltige Krisenprävention im deutschen Interesse: <http://www.peacelab2016.de/peacelab2016/debatte/stabilisierung/article/die-foerderung-von-rechtsstaatlichkeit-nachhaltige-krisenpraevention-im-deutschen-interesse/>.

⁷ П. 3 ст. 79 GG містить так звану гарантію вічності, яка, зокрема, спирається на досвід правопорушень за часів Третього рейху.

Гарантія основних прав і можливості ними скористатися: практично у всіх державах, що реформуються, створено конституційні суди. Попри це, мало де є ефективні інструменти, зіставні з німецькою конституційною скаргою, які давали б змогу обстоювати суб'єктивні основні права навіть після проходження всієї процедури юридичного захисту⁸. Але й без цього є значні підстави сумніватися в суб'єктивному додержуванні основних прав, зафіксованих у конституціях багатьох держав, що реформуються. Якщо держава не може виконати записане в конституції, виникає зокрема й питання щодо вірогідності конституції. Крім того, обов'язкова передумова належного захисту основних прав — справжня (внутрішня й зовнішня) незалежність конституційних суддів.

Принцип поділу влади, зафіксований у ст. 20 (п. 2, реч. 2) GG⁹ має на меті обмежування державної влади збалансованою системою стримів і противаг, взаємоконтролю гілок влади. Цей принцип, який теж можна знайти в конституціях практично всіх держав, що реформуються, буває порушений, коли всі три гілки влади через законодавчі виверти або фактичний вплив підконтрольні окремим особам або групам у межах «державних органів влади» чи поза ними. Унаслідок цього впливу можуть обходити та підривати такі принципи, як додержування основних прав, незалежність органів правосуддя (теж закріплена в усіх конституціях) і закономірність адміністрування. На ранньому етапі про це часто свідчать такі ознаки, як активізація «декретної політики» голови держави (уряду), а також усе більша переплетеність індивідуальних інтересів і посад у законодавчій, виконавчій і судовій гілках влади. Можна казати про тенденцію до «зрівняння» гілок влади, через що взаємоконтроль більше не працюватиме, тобто держава перестане бути правовою.

Захист громадян від свавілля держави передбачає зокрема й гарантію ефективного правового оскаржування протиправних дій органів влади¹⁰. Надійний інструмент для цього — самостійний спеціалізований адміністративний суд із відповідними процедурними принципами. Такі суди теж створили в деяких державах, що реформуються. Особливу роль тут, як і у випадку з конституційними судами, відіграє незалежність суддів, оскільки лише за її наявності громадяни можуть за допомогою правосуддя обстоювати свої інтереси перед державою, яка часто має забагато влади. Незалежні адміністративні суди з відповідним інструментарієм у середньо- та довгостроковій перспективі мають також виховний вплив на виконавчу владу. Щоб уможливити ефективний суддівський контроль адміністрування, потрібно ухвалити (на додачу до відповідних процесуально-правових приписів¹¹) закон із правилами поведінки органів влади¹².

Та не менше значення має також повага всіх гілок влади до основних прав, додержування конституції¹³ законодавчою владою, а також дотримання законів виконавчою та судовою владою. У такому разі державну владу організують і здійснюють на правовому ґрунті. Це означає, що кожний суддя та кожний державний службовець виконує службові обов'язки, керуючись законом, а не якимись сторонніми впливами. Виконавча влада має діяти виключно на підставі закону (принцип законслухняності). Це не забороняє ухвалювати рішення та робити судження на власний розсуд, але в законах мають бути відповідні критерії, а установи мають прозоро демонструвати, що вони діють саме в

⁸ Змінивши свою конституцію 2 червня 2016 року, Україна впровадила певний різновид конституційної скарги, але лише у формі перевірки конституційності правових норм, див. абз. 1 ст. 151 Конституції України.

⁹ З практичного погляду слід завважити, що в німецькому конституційному праві передбачено допустимі відступи від принципу поділу влади, але тут ми їх не розглядатимемо.

¹⁰ Див. п. 4 ст. 19 GG.

¹¹ У Німеччині: Порядок адміністративного судочинства (VwGO). В Україні вже ухвалили Кодекс адміністративного судочинства (зіставний з німецьким VwGO), упровадивши адміністративну юрисдикцію.

¹² У Німеччині: Закон про адміністративний процес (VwVfG) — такого закону в Україні ще немає. А, наприклад, у Молдові аналогічний закон — складник Адміністративного кодексу.

¹³ А дотримання конституції (ст. 20, п. 3 GG) — це ключовий принцип, що його не можна змінити, навіть змінивши конституцію («гарантія вічності»: ст. 79, п. 3 GG).

межах наданих їм повноважень. Крім того, виконавча влада має додержуватися принципу співмірності (недопустимості надмірних обмежень).

Ще один складник правовладдя — правова певність. Вона передбачає чітке розуміння наявності норм¹⁴ і їхнього змісту (принцип визначеності). Правова певність гарантує довіру. Тому зворотна дія законів¹⁵ і підзаконних актів допустима лише в окремих рідкісних випадках.

Підсумовуючи: розуміння доброго урядування спирається на права людини та їх ефективний захист. Держава має поважати, захищати та гарантувати права людини — це так звана тріада її обов'язків. До доброго урядування належать також надійна правова система, ефективне й самостійне правосуддя, повага державної влади до основних прав, дотримання нею законів, а також запобігання та протидія корупції, яка підриває всі зазначені вище принципи. Без правовладдя відповідальне урядування абсолютно не можливе.

Адвокат, д-р юр. н. Штефан Гюльзгерстер

Автор — член правління й директор Німецького фонду з міжнародної юридичної співпраці (IRZ), інституції, що її 1992 року заснувало Федеральне міністерство юстиції та захисту прав споживачів. Ця організація від імені Федерального уряду надає консультаційну підтримку приблизно 30 державам-партнерам у реформуванні правових систем і правосуддя, а також у створюванні, формуванні та зміцнюванні правовладних структур. Докладніше — на сайті www.irz.de. У дописі висловлено особисту позицію автора.

© Європейська Академія Берліна, 2018
У статті відображено точку зору автора.

Контакт

ЄВРОПЕЙСЬКА АКАДЕМІЯ БЕРЛІНА
Bismarckallee 46/48
D-14193 Berlin-Grunewald (Берлін)
Т.: +49 30 8959510
eab@eab-berlin.eu
www.eab-berlin.eu

¹⁴ Тому недопустима поширена в державах, що реформуються, практика посилатися в нових законах на інші, ще не ухвалені.

¹⁵ Насамперед у кримінальному праві: «*nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*», див. ст. 103 GG.