

Національна академія наук України  
**ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА ІМ. В. М. КОРЕЦЬКОГО**

ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНІ МАТЕРІАЛИ  
ДО ПАРЛАМЕНТСЬКИХ СЛУХАНЬ НА ТЕМУ:  
«РОЛЬ, ЗНАЧЕННЯ ТА ВПЛИВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА НА  
ФОРМУВАННЯ ЕТНОНАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ЄДНОСТІ В УКРАЇНІ»

В особливо загостреній формі проблеми формування і функціонування громадянського суспільства постають у часи суспільного неспокою.

Сьогодні «оголені» всі аспекти життєдіяльності громадянського суспільства в Україні: політичні, економічні, соціальні, філософські і, безумовно, правові.

На жаль, можна без перебільшення констатувати, що сучасна наука, в тому числі правова виявила свою повну нездатність до вирішення тих важливих проблем, які поставило на сучасному етапі розвитку українське суспільство, безпосередньо український народ.

Одним із найбільш важливих завдань сьогодення є визначення оптимального співвідношення між державою і суспільством.

Особливого значення в зазначеному контексті набувають проблеми удосконалення інституту юридичної відповідальності держави перед громадянським суспільством.

Переходячи до розгляду питання щодо шляхів удосконалення інституту юридичної відповідальності держави перед громадянським суспільством та особою, мусимо насамперед зазначити, що з точки зору практичної реалізації юридична відповідальність держави, принаймні адміністративна та кримінальна, органічно трансформується у відповідальність органів державної влади та органів місцевого самоврядування (суб'єкти публічної влади), їх посадових і службових осіб, оскільки саме до них можуть бути застосовані конкретні санкції або стягнення за порушення правових норм. Сама ж держава в такому випадку, як зазначається у юридичній літературі, може нести юридичну відповідальність субсидіарно, тобто в якості гаранта відповідальності суб'єктів публічної влади.

Втім, незважаючи на проголошення у ст. 3 Конституції України відповідальності держави перед людиною за свою діяльність, даний інститут не набув свого реального розвитку, про що переконливо в черговий раз засвідчили події «Майдану» 2013-2014 років. Зокрема, незважаючи на те, що в державно-правовому житті України за роки незалежності мали місце окремі випадки застосування відповідних форм конституційно-правової відповідальності до вищих органів державної влади та, відповідно, вищих посадових осіб держави, все ж майже нереалізованою і дотепер залишається норма ст. 56 Конституції України<sup>2</sup>, згідно із якою кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого

---

<sup>1</sup> Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации / В. О. Лучин. – М.: ЮНИТИ-ДАНА. – С. 400.

<sup>2</sup> Конституція України від 28 червня 1996 року (в редакції від 08 грудня 2004 року) // Офіційний сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print138355497699714>.

самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень. Іншими словами, юридична відповідальність Української держави за роки незалежності обмежувалася лише різного роду відставками, достроковими припиненнями повноважень відповідних органів державної влади, висловленням їм недовіри, звільненням з посад, визнанням неконституційними законів та інших правових актів тощо.

У зв'язку із зазначеним, виникає закономірне питання: чому, незважаючи на певні позитивні зрушення у законодавчому регулюванні юридичної відповідальності держави, за 23 роки незалежності України так і не вдалося створити реальний та дієвий інститут юридичної відповідальності держави перед громадянським суспільством та особою?

На нашу думку, такий незадовільний стан речей, пов'язаних з конкретною юридичною відповідальністю держави, посадових і службових осіб державних органів, які реалізують відповідні владні повноваження, пов'язаний з багатьма причинами, які умовно можна поділити на дві групи: 1) по-перше, це так звані суто юридичні або юридико-технічні причини (наприклад, колізійність законодавства, декларативність правових норм, присвячених відповідальності держави тощо); 2) по-друге, це причини, що перебувають у площині моралі та моральності відповідних осіб, які реалізують ті чи інші функції державного управління.

Якщо звернутися до першої групи причин відсутності реального та дієвого інституту юридичної відповідальності держави перед громадянським суспільством та особою, то, як вже було неодноразово наголошено, що норми чинного законодавства України, які регламентують питання тієї чи іншої відповідальності держави та посадових осіб відповідних суб'єктів владних повноважень нерідко мають декларативний чи суперечливий характер, або ж такі норми не підкріплені дієвим механізмом їх практичної реалізації.

Загальновідомо, що конституція як закон, що має найвищу юридичну силу, має засадничий і програмний характер для розвитку всієї системи законодавства та суспільних відносин в будь-якій демократичній державі, у своєму змісті має передбачити механізми взаємодії та взаємної відповідальності держави та інститутів громадянського суспільства. Досвід розвитку цивілізованих країн засвідчує, що всі інститути громадянського суспільства і держави утворюються в міру необхідності створення умов для нормальної життєдіяльності людини, захисту її прав і свобод. При цьому державні інститути мають забезпечувати рівні для всіх людей умови і можливості, з одного боку, і нормальне функціонування громадянського суспільства – з іншого. Отже, на конституційному рівні має бути закладена модель правової організації життя людини і суспільства, відповідно до якої весь державний і суспільний механізм спрямовується на здійснення і захист прав і свобод людини. Всі політичні, економічні, соціальні і культурні права людини мають знайти своє відбиття у відповідних інститутах громадянського суспільства, таких, як власність, свобода підприємництва, екологічна безпека, сім'я, освіта, наука і культура, громадські об'єднання, свобода інформації і т. ін., а також забезпечені різними

---

з Мова йде насамперед про такі законодавчі акти, як: Конституція України, Кодекс адміністративного судочинства України, Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції», Закон України «Про державну службу», Закон України «Про Регламент Верховної Ради України», Закон України «Про Кабінет Міністрів України», Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», Закон України «Про місцеві державні адміністрації», Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» та ін.

засобами, у тому числі шляхом встановлення режиму взаємної відповідальності держави і особи, держави та інститутів громадянського суспільства.

Сучасний стан правопорядку, режиму законності, правової культури та правової свідомості в українському суспільстві потребує удосконалення існуючих теоретико-методологічних засад юридичної відповідальності загалом та відповідальності держави в особі її органів і посадових осіб перед громадянським суспільством, зокрема. Як відомо, мета юридичної відповідальності характеризує її призначення та є проявом загальних цілей права; обумовлює існування регулятивної та охоронної функцій права; є засобом ефективного функціонування механізму правового регулювання; забезпечує важливі гарантії законності; визначає зміст функцій відповідальності. Відповідно, основним призначенням інституту юридичної відповідальності держави перед особою є: *забезпечення* прав та свобод суб'єктів шляхом їх гарантування, охорони та відновлення; *охорона та захист* суспільного порядку шляхом запобігання правопорушенням та перевиховання правопорушників; *захист* правопорядку та виховання громадян шляхом створення умов для покарання винних осіб та їх перевиховання; здійснення правової пропаганди та визначення переваг правомірної поведінки; компенсація спричиненої порушенням шкоди та відновлення порушених суб'єктивних прав; запобігання скоєнню правопорушень у майбутньому<sup>4</sup>.

Як зазначалось, з виникненням і розвитком демократичної і правової держави, з поміж інших суспільних інститутів, саме вона перебирає на себе функції щодо гарантування та забезпечення прав, свобод та законних інтересів своїх громадян, де б вони не перебували. З іншого боку, будь-хто в межах юрисдикції держави стає суб'єктом виконання її приписів. Таким чином встановлюється взаємозв'язок між державою і громадянином, що на практиці передбачає конституційне обмеження влади держави, з одного боку, а з іншого – обмеження свободи особистості правом та інтересами інших осіб. Всім відоме прислів'я: свобода однієї людини закінчується там, де починається свобода іншої. Відповідно до цього, змістом відповідальності держави перед своїми громадянами є: законодавче обмеження своїх прав; визначення гарантій забезпечення прав громадян та механізму їх реалізації; законодавче закріплення відповідальності органів влади та посадових осіб за невиконання або неналежне виконання своїх зобов'язань перед громадянами.

З огляду на це, проблема підвищення ефективності інституту відповідальності держави перед особою та інститутами громадянського суспільства має декілька складових:

1) нормативно-правове (насамперед конституційне) визначення переліку та змісту основних прав і свобод громадян відповідно до об'єктивного розвитку суспільних відносин та міжнародно-правових зобов'язань України;

2) приведення у відповідність положень чинного законодавства, насамперед Конституції України, щодо непорушності, неподільності, невідчужуваності основоположних прав і свобод людини;

3) закріплення у Конституції виключного переліку підстав обмеження реалізації прав, свобод та законних інтересів людини, з огляду на міжнародні стандарти у цій галузі, що унеможливить уникнення посадових осіб чи органів влади відповідальності за їх незаконне обмеження;

---

<sup>4</sup> Див.: Пархоменко Н. М. Роль громадянського суспільства у захисті прав і свобод людини і громадянина / Н. М. Пархоменко // Право України. – 2014. – № 4. – С. 116-125.

4) визначення і закріплення механізмів, в тому числі і гарантій, реалізації прав і свобод, їх захисту та відповідальності держави за їх порушення.

Насамперед йдеться про Конституцію та законодавство України в яких мають бути закріплені відповідні гарантії, а саме: 1) взаємний контроль між всіма гілками влади; 2) дисциплінарна, цивільно-правова і кримінальна відповідальність посадових осіб суб'єктів владних повноважень за порушення прав і свобод громадян; 3) процедура імпичменту, тобто залучення до відповідальності і судового розгляду справ вищих посадових осіб держави.

Згідно Конституції України органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України, що сприяє стримуванню державної влади, перешкоджає її абсолютизації і зловживанню. Таким чином неправомірні дії посадових осіб, перевищення влади, зловживання службовим становищем та ін. тягне за собою застосування юридичної відповідальності.

Згідно 3, 16, 22 статей Конституції України визначається сутність і зміст відповідальності держави перед особою. Тут необхідно наголосити, що така відповідальність може бути політичною, моральною і, власне юридичною. Якщо перші дві форми відповідальності фактично не передбачають застосування до суб'єктів державної влади заходів примусу, то юридична відповідальність їх передбачає.

Порушення норм Конституції України та конституційного законодавства тягне за собою конституційно-правову відповідальність органів публічної влади та їх посадових осіб перед народом за неналежну реалізацію владних повноважень<sup>5</sup>.

В даному аспекті конституційна відповідальність полягає у застосуванні до державних органів за порушення норм Конституції наступних санкцій: відсторонення від посади вищих посадових осіб держави; усунення Президента України з поста у порядку імпичменту; відставка посадових осіб чи всього органу; дострокове припинення повноважень державних органів чи посадових осіб; визнання неконституційними нормативно-правових актів чи окремих їх частин; призупинення дії актів виконавчих органів влади та ін.

Конституційні правопорушення посягають на порядок організації і функціонування публічної влади, права і свободи людини і громадянина, тому за наявності певних обставин можуть кваліфікуватися як злочин. Особливістю конституційної відповідальності є те, що вона має політичний та юридичний зміст і може застосовуватися за умов, коли норми права взагалі не порушуються. У цих випадках відповідальність пов'язується з діями політичного характеру.

На жаль, конституційно-правова відповідальність як самостійний вид юридичної відповідальності не визнана на законодавчому рівні, що негативно впливає на її реалізацію на практиці. Через відсутність достатньої нормативно-правової основи та дієвого механізму реалізації конституційно-правової відповідальності велика кількість порушень Конституції та законів України органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами залишається без відповідного реагування<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Батанова Н. М. Конституційні делікти в Україні: проблеми теорії та практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Спеціальність 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право / Н. М. Батанова. – К., 2007. – С. 1.

<sup>6</sup> Там само. – С. 1.

Відповідно до конституційного положення «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. 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», визначаються засади такої відповідальності, які передбачають розробку і реалізацію відповідних механізмів органами державної влади, які, як зазначалось, здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України. У випадку порушення прав і свобод з боку держави, громадяни мають право будь-якими не забороненими законом засобами їх захищати.

Відповідно утвердження та дотримання закріплених у нормативно-правових актах соціальних стандартів в галузі прав людини є конституційним обов'язком держави, який виконується шляхом використання певних засобів – гарантій. За своєю сутністю гарантії прав - це умови, що зобов'язана створити держава для реалізації прав; за змістом - це система заходів, спрямована на реалізацію прав; за формою - це передбачені Конституцією і законами України організаційно-правові та нормативно-правові форми реалізації прав людини та громадянина<sup>7</sup>.

Досвід років незалежності України свідчить про перманентне звернення різних політичних сил до тексту Конституції України з метою його поліпшення. Йдеться про удосконалення форми державного правління, перерозподіл повноважень між різними органами державної влади, про створення дієвої моделі конституційної юстиції та місцевого самоврядування та ін. Все це безпосередньо торкається проблеми удосконалення конституційних гарантій відповідальності держави перед особою та громадянським суспільством. Зокрема, це стосується імплементації європейських цінностей і стандартів в галузі прав людини, справедливості, верховенства права, законності, юридичної визначеності, відповідальності у забезпеченні прав і свобод людини і громадянина, незалежності, виключення зворотної дії закону, закріплення принципу єдності державної влади з її функціональним розподілом на законодавчу, виконавчу, судову, що сприятиме стримуванню окремих гілок влади, неможливості її узурпації. Необхідно позбутися декларативності положень чинної Конституції України, особливо її першого і другого розділів, в т.ч. про визнання людини (її життя, здоров'я, честі, гідності та ін.) найвищою соціальною цінністю, забезпечення їй гідних умов життя і діяльності. Насамперед це може бути реалізоване шляхом нормативно-правового забезпечення, а саме внесенням системних змін і доповнень до Конституції України та відповідного законодавства, а також прийняття ряду нових нормативно-правових актів у галузі співвідношення державного управління і місцевого самоврядування, оптимального поєднання державного регулювання та розвитку відносин у духовній, політичній, економічній сферах суспільного життя, адміністративно-територіального устрою, судовоустрою та судочинства та ін. При цьому необхідно наголосити на тому, що у взаємовідносинах: людина – суспільство – держава, пріоритетність прав людини є визначальною.

Крім того, подальшого розвитку потребує конституційне положення про пряму дію норм Конституції виходячи з аналізу існуючої судової практики щодо неможливості його реалізації з огляду на абстрактність та відсутність

---

<sup>7</sup> Заворотченко Т. М. Система конституційно-правових гарантій прав і свобод людини і громадянина в Україні / Т. М. Заворотченко // Право України. – 2002. – № 5. - С. 95.

конкретизуючих нормативно-правових актів. Йдеться про органічні або конституційні закони, прийняття яких передбачене текстом конституції. На жаль, більшість таких законів, розробка і прийняття яких було передбачено чинною Конституцією України ще у 1996 році, до сьогодні залишається неприйнятими. Тому в процесі внесення змін до Конституції України необхідно визначити порядок та строки прийняття таких законів. Положення цих законів мають не суперечити Конституції, в тому числі не звужувати права і свободи громадян, не шкодити їх законним інтересам. Практика ж Конституційного Суду України іноді свідчить про зворотне. Зокрема, існує низка рішень Конституційного Суду України щодо визнання неконституційними законів, прийнятих у розвиток Конституції або їх окремих положень. В даному контексті доцільним є доповнення 3 статті Конституції України положенням про гарантування державою закріпленого переліку прав і свобод людини та їх невичерпність.

Поряд із оновленням закріпленої у другому розділі Конституції України системи прав і свобод, законних інтересів людини, у розділах присвячених визначенню повноважень вищих органів державної влади, в тому числі і президента, необхідно закріпити їх обов'язки щодо забезпечення цих прав і свобод. Також необхідно передбачити відсилочні норми щодо встановлення юридичної (поряд із політичною) відповідальності вказаних суб'єктів за невиконання або неналежне виконання цього обов'язку. Йдеться про притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у порушенні норм Конституції, як норм прямої дії та законодавства України. При цьому слід констатувати, що чинна Конституція України і законодавство містять відповідні положення, але їх реалізація довела необхідність їх удосконалення.

Особливістю конституційних правопорушень є те, що в законодавстві відсутній чітко сформульований склад багатьох з них. Відсутність чітких підстав і порядку притягнення до конституційно-правової відповідальності залишають надто велике поле для власного розсуду суб'єкта, який застосовує міри відповідальності, створює ґрунт для зловживань, нівелює найважливіший принцип невідворотності настання юридичної відповідальності. Процесуальний порядок притягнення до конституційно-правової відповідальності теж відрізняється фрагментарністю та розрізненістю нормативного оформлення, великою кількістю прогалин. Так, наприклад, відсутній строк давності притягнення до конституційно-правової відповідальності, відсутня процедура оскарження застосування мір конституційно-правової відповідальності та відміни неправомірних рішень<sup>8</sup>. Відповідно потребує удосконалення регламентація юридичних складів конституційних правопорушень, конституційно-правових санкцій, механізму реалізації конституційно-правової відповідальності.

Одним із шляхів розв'язання цього питання може бути: 1) легалізація конституційно-правової відповідальності на конституційному рівні шляхом внесення доповнень до Конституції України. У зв'язку з цим пропонується викласти п. 22 частини першої ст. 92 Конституції України у такій редакції: «Виключно законами України визначаються: ... 22) засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, конституційними деліктами та відповідальність за них».

---

<sup>8</sup> Батанова Н. М. Конституційні делікти в Україні: проблеми теорії та практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Спеціальність 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право / Н. М. Батанова. – К., 2007. – С. 7.

Важливим в даному контексті є законодавче закріплення за суб'єктами громадянського суспільства можливості здійснення контролю за діяльністю органів державної влади, підприємств і установ щодо дотримання прав і свобод громадян, створення дієвих механізмів їх реалізації. Це свідчитиме про посилення ролі громадянського суспільства у забезпеченні прав і свобод людини. Складовою цього процесу є забезпечення права народу на належне урядування. Урядуванням називають процес прийняття рішень та процес яким це рішення впроваджується (імплементується) або не впроваджується (не імплементується). Належне урядування має вісім основних характеристик: участь, орієнтація на консенсус, відповідальність (підзвітність), прозорість, належне реагування, ефективність та результативність, рівність та врахування інтересів і відповідність принципу верховенства права. Воно засвідчує, що корупція є мінімізованою, погляди меншості враховано та голоси найбільш незахищених верств суспільства почуто при прийнятті рішень. Воно також є відповідним до існуючих та майбутніх потреб суспільства.

Таким чином юридична відповідальність держави перед громадянським суспільством та особою – це одна із невід'ємних складових урядування і передбачає підзвітність державно-владних суб'єктів інститутам громадянського суспільства і навпаки. Це право народу, як єдиного носія державної влади, має бути забезпечене на рівні конституції шляхом запровадження пропорційної і збалансованої моделі демократії. Удосконалення потребує інститут виборів та референдумів, які охоплюють широке коло відповідних питань (предмет, строки, періодичність та ін.). Метою цього процесу є недопущення узурпації державної влади і порушення прав громадян. Важливим зрушенням в даному напрямку може бути наділення Українського народу правом законодавчої ініціативи, а також контролюючою функцією щодо органів виконавчої влади, запровадивши їх періодичну звітність та механізм реагування з боку народу на ефективність урядової діяльності (можливість ініціювання звільнення з посад, матеріальної та інших видів юридичної відповідальності та ін.). Кабінет Міністрів України – колегіальний орган влади, який згідно 116 статті Конституції України забезпечує захист прав і свобод людини і громадянина. Відповідно невиконання цього повноваження може тягнути за собою відставку Прем'єр-міністра та членів Уряду України; Верховна Рада України може прийняти резолюцію недовіри, що також тягне за собою відставку уряду. Це різновид політичної відповідальності вищого органу виконавчої влади в державі. Поряд з цим 23-х річна практика державотворення свідчить про неефективність її застосування. Найдієвішим заходом поліпшення такої ситуації може бути запровадження персональної відповідальності членів уряду за прийняті рішення, які спричинили шкоду і державі, і окремим громадянам.

На думку Н. Батанової, необхідно передбачити в Конституції України та в Законі України «Про Кабінет Міністрів України» конституційно-правову відповідальність Прем'єр-міністра України та членів Кабінету Міністрів України перед Верховною Радою України у формі відставки у разі невиконання або неналежного виконання ними своїх повноважень, а також порушення під час їх здійснення Конституції та законів України<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Там само. – С. 12.

Поряд з цим існує також проблема обмеження недоторканості народних депутатів України, з огляду на необхідність удосконалення інституту їх особистої відповідальності за свою діяльність.

Події кінця 2013 року виявили недосконалість положень Основного Закону щодо усунення з посади (або припинення повноважень) та притягнення до відповідальності глави держави – гаранта додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. З одного боку, це вимагає внесення суттєвих змін до Конституції України, а з іншого – розробки і прийняття Закону України «Про імпичмент Президента України», де передбачити реальні механізми запобігання протиправній поведінці глави держави і можливості застосування заходів відповідальності, в тому числі і юридичної, за порушення присяги.

Удосконалення потребує і судова система з огляду реалізації права пересічних громадян на справедливий суд, здійснення правосуддя у розумні та строки виконання судових рішень. Це ключові проблеми у сфері відповідальності держави перед своїми громадянами та забезпечення прав і свобод громадян, адже без судового захисту будь-яке право приречене бути декларацією. Сьогодні суди перевантажені, розгляд справ триває понад розумні строки, судді часто є залежними від суб'єктів влади, приблизно 2/3 судових рішень не виконуються.

Згідно Закону України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень»<sup>10</sup> держава гарантує виконання рішення суду про стягнення коштів та зобов'язання вчинити певні дії щодо майна, боржником за яким є: державний орган; державне підприємство, установа, організація. Посадова, службова особа державного органу, державного підприємства або юридичної особи, дії якої призвели до збитків державного бюджету, несе юридичну відповідальність.

Згідно звіту до Державної виконавчої служби за 2013 рік надійшло 5 311 607 виконавчих документів, з яких 2 973 268 залишились не виконані. З одного боку, ця інформація свідчить про те, що більше ніж п'ять мільйонів розглянутих судами справ пов'язані із порушенням прав громадян, що передбачає своєчасне, повне і неупереджене примусове виконання рішень, передбачених законом. З іншого боку, більше половини з них залишились без виконання, відповідно права громадян не були відновлені. Це стосується, насамперед, заборгованості за рішеннями суду щодо пенсійних та соціальних виплат, стягнення аліментів, відшкодування збитків та шкоди, завданих внаслідок злочину або адміністративного правопорушення, каліцтва або іншого ушкодження здоров'я, а також у зв'язку з втратою годувальника; пов'язаними з трудовими правовідносинами та ін.

Об'єктивно ситуація з відновленням порушених державою прав, свобод і законних інтересів громадян виглядає таким чином: у випадку спору між громадянином та державою і вирішення справи на користь громадянина, відшкодування має здійснюватись за рахунок держави. Цю статтю видатків Уряд України має закладати в бюджет країни. На практиці, як правило, ця стаття видатків державою не фінансується, або фінансується несвоєчасно та не в повній мірі. Тому юридично вигравши справу в суді, громадянин фактично не може отримати відшкодування збитків. Відповідно, поряд із нормативно-правовим, важливе значення має фінансове забезпечення у механізмі захисту прав і свобод громадян.

---

<sup>10</sup> Закон України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» від 5 червня 2012 року // Офіційний сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4901-17/print1383555497699714>.



Важливою в контексті відновлення порушених прав і притягнення до відповідальності держави є діяльність прокуратури України яка, згідно статті 121 Конституції України здійснює представництво інтересів громадянина в суді, нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Метою такої діяльності є захист прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Згідно Статті 8. Дисциплінарного статуту Прокуратури України за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків або за проступок, який порочить працівника прокуратури накладається дисциплінарне стягнення у вигляді догани; пониження в класному чині; пониження в посаді; позбавлення нагрудного знаку «Почесний працівник прокуратури України»; звільнення; звільнення з позбавленням класного чину. Тобто до працівників прокуратури застосовуються заходи юридичної відповідальності. Щодо Генерального Прокурора України, то у випадку невиконання чи неналежного виконання ним посадових обов'язків він звільняється з посади Президентом України або Верховна Рада України може висловити йому недовіру, що тягне за собою відставку.

Сьогодні велика кількість громадян, традиційно з радянських часів, звертається до прокуратури зі скаргами щодо порушення їх прав. Зокрема, у 2012 році завдяки діяльності органів прокуратури погашено 2, 65 млрд. грн. заборгованості з виплати заробітної плати; попереджено відчуження, репродукування та закриття 70 дитячих закладів та ін. Попри певні здобутки в діяльності цього органу влади також існує ряд недоліків.

Положення чинної Конституції України щодо взаємодії між органами державної влади, з огляду на їх повноваження та підзвітність, на практиці призвели до перманентного конфлікту між Президентом України і Верховною Радою України, між Верховною Радою та Кабінетом Міністрів України. Така ситуація часом призводить до блокування розв'язання соціально значимих суспільних проблем.

Про недосконалість існуючої організації державної влади, конфронтацію між окремими її гілками, свідчить незавершеність та довготривалість реформ майже всіх сфер суспільних відносин: політичної, економічної та соціальної. Це негативним чином впливає на забезпечення та реалізацію прав і свобод громадян і як наслідок – зубожіння широких верств населення, з одного боку, і збагачення незначного прошарку населення – з іншого. За даними Центра Разумкова в Україні 10 % населення відносяться до багатих людей, 10 % - до середнього класу і 80 % - до незаможних (збіднілих) верств населення.

Характеризують розглядувану проблему заходи моніторингового характеру у сфері забезпечення прав людини. Зокрема Радою ООН з прав людини у 2008 році запроваджено практику універсальних періодичних оглядів з метою перевірки стандартів та практики забезпечення прав людини державами-членами ООН. Сутність цих оглядів полягає у періодичній (один раз на чотири роки) підготовці урядами зазначених країн Національної доповіді щодо стану прав людини у своїй країні. Метою діяльності таких оглядів є покращення ситуації з правами людини на місцях. Розгляд правової ситуації у державах проводиться на підставі Загальної декларації прав людини, а також конвенцій, до яких приєдналася конкретна

держава. Особливістю даного виду моніторингу є те, що окрім того, що суб'єктами підготовки Доповіді є структури громадянського суспільства: громадські організації, профспілки, релігійні групи, наукове співтовариство та інші асоціації, що включені у здійснення програм з прав людини, оскільки останніми готуються та подаються до ООН альтернативні доповіді. Управління Верховного комісара з Прав Людини готує Резюме, в якому викладені висновки щодо стану прав людини і надані конкретні рекомендації для подолання виявлених недоліків. Ці рекомендації виглядають як обмін думками та пропозиціями між незалежними державами. При цьому передбачається, що держава добровільно бере на себе зобов'язання слідувати цим рекомендаціям. Таким чином забезпечується відповідальність держави перед своїми громадянами та перед світовим загалом щодо забезпечення прав і свобод. При цьому враховується роль громадських організацій щодо представлення об'єктивної картини стану прав людини та можливостей їхнього захисту.

Згідно Конституції та законодавства України, громадяни України мають право захищати свої права і у міжнародних організаціях, у тому числі і судових інстанціях, членом або учасником яких є Україна з відшкодуванням за свій рахунок завданих державою шкоди або збитків. Це право, закріплене у 55, 62 та 152 статтях Конституції України, надає кожному можливість після використання всіх національних засобів правового захисту звертатись за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи відповідних органів міжнародних організацій. Віддзеркаленням стану судового захисту прав людини в Україні є стрімке зростання звернень українців до Європейського суду з прав людини та прийнятих ним рішень щодо України, в яких констатується системне порушення права на справедливий суд. Стаття 126 Конституції України передбачає відповідальність суддів у вигляді звільнення з посади, згідно переліку підстав. Існуюча ж практика притягнення до такої відповідальності свідчить про необхідність її вдосконалення у напрямку розрізнення підстав звільнення і припинення повноважень, надання можливості застосування дисциплінарної відповідальності до суддів Вищою радою юстиції, в тому числі і щодо зняття з них недоторканості.

Крім того, відповідно до Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи 1787 (2011) від 26 січня 2011 року «Виконання рішень Європейського суду з прав людини» існування основних системних недоліків, які викликають велику кількість повторюваних висновків щодо порушення Конвенції, пов'язані, зокрема, із хронічним невиконанням рішень національних судів.

У Резолюції підкреслюється, що Україна повинна терміново розробити та прийняти комплексну стратегію щодо вирішення ситуації, за якої значна кількість остаточних судових рішень залишається невиконаною, а також запровадити ефективні внутрішні засоби правового захисту.

У свою чергу, державою вже здійснено певні кроки до вирішення цієї проблеми. В тому числі, відповідно до судової реформи 2010 року, відповідними змінами до Закону України «Про судоустрій і статус суддів»<sup>11</sup> було вирішено проблему затягування строків розгляду справ шляхом закріплення положення про те, що невиконання судових рішень, а також невжиття суддею заходів щодо розгляду заяви, скарги чи справи протягом строку, встановленого законом тягне за

<sup>11</sup> Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року // Офіційний сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2453-17/print1383555497699714>.

собою відповідальність, установлену законом. Хоча і раніше відповідно до ч. 2 ст. 88 Закону України «Про виконавче провадження»<sup>12</sup> у разі наявності ознак злочину у діях особи, яка умисно перешкоджає виконанню рішення чи іншим чином порушує вимоги законодавства про виконавче провадження, державний виконавець складав акт про порушення і надсилав до відповідних правоохоронних органів подання про притягнення винної особи до кримінальної відповідальності. Невиконання може виражатися у прямій відмові виконати судове рішення або в ухиленні від його виконання. Відмова означає явне, відкрите, висловлене усно або письмово небажання особи виконати судове рішення. Ухилення – та сама відмова, яка має завуальований характер: особа відкрито не заявляє про відмову виконати судове рішення, але діє таким чином, що фактично унеможливує його виконання. Таким чином, законом поширено коло осіб, що можуть бути притягнені до кримінальної відповідальності за умисне невиконання вироку, рішення, ухвали, постанови суду, що набрали законної сили.

Отже проблема відповідальності держави перед особою має теоретичний і прикладний аспекти. З одного боку, законодавчо створений механізм такої відповідальності, а з іншого – він залишається недієвим.

За даними щорічних доповідей Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини реальний стан справ у сфері відповідальності держави перед громадянами та дотримання та захисту прав і свобод в Україні ще далекий від бажаного. За час існування інституції в нашій країні до неї звернулися понад один мільйон людей. При цьому прослідковується тенденція збільшення кількості звернень.

Значна кількість звернень щодо порушення прав людини спричинена передусім зневажливим, бюрократичним ставленням до потреб людини з боку посадових осіб органів державної влади (міністерств юстиції, охорони здоров'я, соціальної політики України, Державної пенітенціарної служби, Пенсійного фонду України), місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій різних форм власності. При цьому п'ять лідируючих позицій займають суди, Міністерство внутрішніх справ України, Прокуратура України, Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України.

Моніторинг уповноваженого свідчить, що найбільша кількість повідомлень стосується порушення громадянських, економічних та соціальних прав. Йдеться про право на справедливий судовий захист, свободу від порушень прав людини працівниками правоохоронних органів, дотримання прав осіб, позбавлених волі. Збільшується частка повідомлень про порушення соціальних прав. Громадяни скаржаться на неправомірне позбавлення пільг і компенсацій, порушення при призначенні та перерахунку пенсій, наданні матеріальної допомоги та субсидій тощо. На третьому місці повідомлення про порушення економічних прав громадян. Серед них: порушення права на працю та належну і своєчасну її оплату, споживачів на якісну і безпечну продукцію та послуги тощо.

Крім цього, окремим напрямом удосконалення інституту юридичної відповідальності держави перед громадянським суспільством та особою слід

---

<sup>12</sup> Закон України «Про виконавче провадження» від 21 квітня 1999 року // Офіційний сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/606-14/print1383555497699714>.

визнати прийняття Закону України «Про очищення влади»<sup>13</sup> від 16 вересня 2014 року, який визначає правові та організаційні засади проведення очищення влади (люстрації), тобто заборони окремим фізичним особам обіймати певні посади в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, для захисту та утвердження демократичних цінностей, верховенства права та прав людини в Україні.

Також, згідно Закону України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні»<sup>14</sup> від 8 квітня 2014 року визначені правові та організаційні засади проведення спеціальної перевірки суддів судів загальної юрисдикції як тимчасовий посилений захід з використанням існуючих процедур розгляду питань про притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності і звільнення з посади у зв'язку з порушенням присяги з метою підвищення авторитету судової влади України та довіри громадян до судової гілки влади, відновлення законності і справедливості. За наявності у діях судді ознак кримінального правопорушення Тимчасова спеціальна комісія, направляє до Генеральної прокуратури України матеріали для проведення перевірки дій судді на предмет наявності в його діях ознак кримінального правопорушення.

Зазначені правові акти, особливо в умовах глибокої суспільно-політичної та економічної кризи, військового конфлікту в Україні, – ще далеко не останній крок державної влади в напрямку посилення відповідальності держави перед громадянським суспільством. Проблема є комплексною і зумовлена недосконалістю чинного законодавства, в тому числі і відповідних конституційних положень, неодноманітною судовою практикою, відсутністю фінансового забезпечення виконання судових рішень, високим ступенем корумпованості та ін. Тому її вирішення потребує комплексних заходів щодо забезпечення реальних механізмів захисту прав людини і громадянина, в тому числі щодо посилення відповідальності держави.

Як вже попередньо зазначалося, проблема відсутності ефективного механізму реалізації юридичної відповідальності держави перед громадянським суспільством та особою є комплексною та не вичерпується лише юридичними або юридико-технічними причинами. Не менш важливою, на нашу думку, є проблема низького морально-духовного рівня суспільного і державного життя в Україні, що має місце внаслідок поступової девальвації моральних та релігійних норм в житті соціуму, секуляризації соціонормативної сфери суспільства. Адже аксіоматичним є те, що відсутність стійких та перевірених часом моральних принципів державних службовців, а також інших осіб, що у своїй діяльності реалізують відповідні функції держави та державну політику у визначеній сфері людської діяльності, в значній мірі сприяє таким негативним явищам, як зловживання владою, корупція тощо. Це, у свою чергу, призводить до падіння довіри населення до інституту державної влади взагалі, до поширення різноманітних форм деформації правосвідомості громадян, насамперед, правового нігілізму та правового ідеалізму, тоді як добре відомо, що

---

<sup>13</sup> Закон України «Про очищення влади» від 16 вересня 2014 року // Офіційний сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1682-18/print1383555497699714>.

<sup>14</sup> Закон України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» від 8 квітня 2014 року // Офіційний сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1188-18/print1383555497699714>.

саме довіра громадян до інституту державної влади у будь-якій країні є основою демократії та запорукою стабільного розвитку держави.

У науковій літературі з цього приводу справедливо зазначається, що демократичні принципи громадянського суспільства і правової держави неможливо реалізувати поза культурою як абсолюту духовності. Саме культура, основу якої складають такі гуманістичні цінності, як добро, віра, істина, краса, свобода, рівність, справедливість, терпимість, любов, визначає гуманістичний вектор публічної влади та одухотворяє всі сфери життєдіяльності суспільства та системи суспільних відносин<sup>15</sup>.

У зв'язку з цим, за останній час усвідомлена першочергова роль в управлінні, у тому числі в державному, культурних факторів, формування нової культури державної служби взагалі. При цьому магістральним напрямом стала «етизація» державної служби, тобто посилення уваги до морально-етичних аспектів поведінки державних службовців. Вважається, що без етичного компоненту будь-які адміністративні реформи мають мало шансів на успіх<sup>16</sup>.

Моральні ідеали не в меншій мірі визначають поведінку людей в будь-якій професійній діяльності, ніж відповідні законодавчі або правові норми. При цьому саме моральні ідеали визначають внутрішню мотивацію тих чи інших дій особи, тоді як правові норми спрямовані на регулювання зовнішнього вираження відповідних дій. Беручи до уваги той факт, що суб'єкти владних повноважень – це провідники політики держави, які забезпечують взаємодію держави та її громадян, роль та значення моральних ідеалів при здійсненні ними своєї професійної діяльності важко переоцінити.

Етика суб'єкта владних повноважень – це система загальних цінностей і правил, які регулюють взаємовідносини на державній службі при реалізації державної політики у відповідній сфері суспільного життя між керівниками та підлеглими, колегами в процесі їх спільної діяльності, між державними службовцями і громадянами. Етична складова державної діяльності справляє величезний вплив на ефективність діяльності інститутів державної влади, при чому нерідко більше, ніж професіоналізм та компетентність. Профілактика ж негативних явищ на державній службі засновується в першу чергу на культивуванні моральних принципів, що задають відповідні моральні орієнтири професійної службової діяльності на відповідній державній посаді<sup>17</sup>.

Моральність як один із факторів, що визначають рівень соціальності та демократичності держави, її авторитет, відіграє особливу роль у формуванні довіри суспільства до держави. Без цього є неможливим стійкий та ефективний розвиток держави, її конкурентоздатність у світовому співтоваристві. Очевидно, що права, свободи і законні інтереси фізичних та юридичних осіб не можуть ефективно реалізовуватися, якщо держава не виконує перед ними своїх обов'язків, не несе відповідальності за непродумані та неправомірні дії<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Остапеч О. Г. Об этических аспектах деятельности муниципальных служащих / О. Г. Остапеч // Современная наука. – 2011. – № 4. – С. 38.

<sup>16</sup> Государственная служба: учеб. пособ. для вузов / отв. ред. А. В. Оболонский. – М.: Статут, 1999. – С. 30.

<sup>17</sup> Архипова Н. И. Этика государственных служащих / Н. И. Архипова // Вестник Российского государственного гуманитарного университета. – 2011. – № 4. – С. 32-33.

<sup>18</sup> Цыбулевская О. И. Государственная власть: нравственное измерение / О. И. Цыбулевская // Правовая культура. – 2014. – № 2 (17). – С. 22.

Девальвація категоричних моральних імперативів у свідомості людей призводить до втрати стійких ціннісних орієнтацій та до формування спотвореного образу свободи, що починає протиставлятися будь-чому дисциплінованому. Як наслідок, викривленого значення набувають також і такі фундаментальні цінності сучасної світової цивілізації, як справедливість, рівність та гуманізм. Очевидно, що таке спотворене сприйняття людської свободи, яка нині супроводжує розвиток українського суспільства, пов'язана насамперед з послабленням морального імунітету суспільства. Адже, визначаючи за особистістю свободу вибору, мораль покладає на неї відповідальність за виконання або невиконання вимог моральності. Моральний потенціал особистості включає в себе не лише добру волю, почуття та усвідомлення обов'язку, а й особисту відповідальність за вміння виконувати вимоги моралі у найефективніший спосіб.

Саме від рівня моральної свідомості суб'єктів, які реалізують державно-владні повноваження, залежить ефективність всієї управлінської діяльності, реальне забезпечення прав, свобод та інтересів громадян і, в першу чергу, права на гідне життя. Адже незважаючи на існуючі правові заборони, а в окремих випадках і наявність механізму притягнення відповідних посадових і службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування до юридичної відповідальності, у тому числі кримінальної, саме держава нерідко сприяє виникненню різного роду «тіньових схем» ухилення від сплати податків, які суто з формальної точки зору навіть можуть і відповідати окремим правовим нормам, чимало посадових осіб державних органів займаються «тіньовою» підприємницькою діяльністю, особисто або через підставних осіб входять до складу керівних структур різних комерційних структур, як правило, з метою забезпечення лише власного збагачення за рахунок інших осіб. Внаслідок цього вони отримують реальну можливість лобіювання та прямої підтримки інтересів таких структур, отримуючи високу плату за такі «послуги»<sup>19</sup>.

Крім цього, внаслідок девальвації категоричних моральних імперативів у свідомості державних діячів та службовців на сучасному етапі розвитку Української держави загрозливого характеру поряд з правовим нігілізмом та правовим ідеалізмом набуває така форма деформації правосвідомості, як правова демагогія, що проявляється, зокрема, у штучному протиставленні один одному різних за юридичною силою нормативно-правових актів, у безпідставній, неаргументованій, а суто емоціональній критиці Конституції України чи інших законодавчих актів, у перебільшенні значення прав і свобод людини при нівелюванні інших юридичних і загальнолюдських цінностей, у свідомому прийнятті декларативних за формою нормативно-правових актів тощо.

Все вищезазначене зумовлює нагальну необхідність встановлення не лише чіткого юридичного механізму забезпечення ефективної юридичної відповідальності держави перед громадянським суспільством та особою, а й підвищення значення та авторитету основних моральних цінностей людського буття, моральної складової діяльності суб'єктів державно-владних повноважень.

У заявленому контексті виникає питання: яким чином можна підвищити етичну складову у діяльності суб'єктів публічної влади? На нашу думку, можна виокремити два основних шляхи такого підвищення:

---

<sup>19</sup> Матузов Н. И. Возможность и действительность в российской правовой системе: монография / Н. И. Матузов, Н. В. Ушанова. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратов. гос. академия права», 2010. – С. 388.

1) по-перше, одним із чинників формування високого рівня моральної культури суб'єктів публічної влади слід визнати розвиток прикладної етики, професійних етичних кодексів, заснованих на основних досягненнях етичної (моральної) думки. При цьому позитивне значення такі професійних етичних кодексів полягає в тому, що вони привертають увагу індивідів, на яких поширюється їх дія, до їх морального статусу. Також, кодекси професійної етики створюють відповідне уявлення про ціннісний зміст етичної теорії<sup>20</sup>. Безумовно, що навіть затвердження таких кодексів на юридичному рівні ще не означає, що всі етичні стандарти в діяльності суб'єктів публічної влади будуть суворо дотримуватися. Водночас, сам факт їх затвердження безумовно сприятиме покращенню комунікативного клімату на державній службі, сприятиме коригуванню негативних проявів та якостей людського характеру тощо;

2) по-друге, механізм реалізації дотримання моральних вимог до службової поведінки державних управлінців всіх рівнів може дати найкращі позитивні результати лише в тому випадку, якщо ці моральні вимоги та ідеали стануть особистим внутрішнім переконанням кожного управлінця. Це означає, що виховання почуття морального обов'язку та відповідальності при служінні державі і суспільству має бути сформованим ще до вступу на відповідну державно-управлінську посаду, а згодом таке почуття має удосконалюватися вже на самій посаді. Для забезпечення зазначеного механізму, на нашу думку, необхідно насамперед звернути увагу на вищу освіту за напрямом державно-управлінської діяльності. Адже саме вищі навчальні заклади, що покликані культивувати в межах підготовки високопрофесійних кадрів у сфері державного і муніципального управління принципи академічної культури, повинні докладати значні зусилля за напрямом морального виховання майбутніх управлінців. З цією метою потрібно не лише забезпечити відповідні вищі навчальні заклади висококваліфікованим професорсько-викладацьким складом та створити умови для лояльного та відповідального ставлення державно-владних і муніципальних органів до студентів-практикантів, а й створити справжній престиж державної та муніципальної управлінської діяльності, статусу їх службовців, які безпосередньо виконують відповідні управлінські функції та завдання.

Безумовно, що високий рівень моральної свідомості державних та муніципальних службовців не отримується раз і назавжди разом з вищою освітою, а повинен постійно вдосконалюватися, для чого у високорозвинених країнах створюються відповідні практики. У якості прикладу подібної практики у науковій літературі зазначають про те, що, зокрема, «у США етичне виховання щорічно проходять 400 – 600 тисяч федеральних службовців. У низці країн (наприклад, Германія та Японія) у державному апараті створюються так звані «гуртки якості», в яких державні службовці підвищують свої професійні знання, вивчають правила спілкування з громадянами, тайм-менеджмент тощо»<sup>21</sup>. Зазначене дає змогу не лише постійно тримати високий рівень моральної свідомості відповідних службовців незалежно від конкретних життєвих обставин, а й встигати оперативно реагувати на

<sup>20</sup> Канке В. А. Этика ответственности. Теория морали будущего / В. А. Канке. – М.: Логос, 2003. – С. 315; Цыбулевская О. И. Государственная власть: нравственное измерение / О. И. Цыбулевская // Правовая культура. – 2014. – № 2 (17). – С. 29; Цыбулевская О. И. Профессиональные этические кодексы в российском обществе: правовое измерение / О. И. Цыбулевская, Т. В. Касаева. – 2012. – № 1. – С. 112-117.

<sup>21</sup> Архипова Н. И. Этика государственных служащих / Н. И. Архипова // Вестник Российского государственного гуманитарного университета. – 2011. – № 4. – С. 41.

швидкі трансформації соціального життя, що охопили сучасне світове співтовариство.

Таким чином, узагальнюючи все вищенаведене та на підставі проведеного дослідження сучасного стану інституту юридичної відповідальності держави перед громадянським суспільством та особою, вважаємо за необхідне запропонувати такі зміни до чинного законодавства України:

1. Для забезпечення системності механізму правового регулювання відносин юридичної відповідальності держави перед громадянським суспільством та особою необхідно розробити та прийняти Закон України «Про юридичну відповідальність держави, органів публічної влади та їх посадових і службових осіб в Україні», в якому потрібно передбачити, зокрема, вичерпне коло суб'єктів та підстав такої юридичної відповідальності, принципи юридичної відповідальності, а також види юридичної відповідальності держави, органів публічної влади та їх посадових і службових осіб в Україні. З метою забезпечення належної якості норм даного закону необхідно розробити єдину доктринальну концепцію юридичної відповідальності держави, органів публічної влади та їх посадових і службових осіб, що давала б комплексне уявлення про відповідальність держави в різних правовідносинах.

2. Пункт 22 частини першої ст. 92 Конституції України викласти у такій редакції: «Виключно законами України визначаються: ... 22) засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, конституційними деліктами та відповідальність за них».

3. Частину 5 ст. 126 Конституції України пропонуємо доповнити пунктом 10, у якому передбачити, що суддя звільняється з посади органом, який його обрав або призначив, у разі «10) вчинення суддею дисциплінарного проступку».

4. Розробити та прийняти Закон України «Про імпічмент Президента України», в якому передбачити, зокрема, підстави і порядок реалізації народом України права на усунення Президента України, що обирається всенародним голосуванням, з посади в порядку здійснення процедури імпічменту.

5. Розробити та прийняти Закон України «Про порядок залучення громадських об'єднань до процесу формування і реалізації державної політики в Україні».

6. Частину 1 ст. 88 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» пропонуємо викласти в такій редакції: «До суддів може застосовуватися дисциплінарне стягнення у вигляді догани або звільнення».

7. Пункт 3 статті 3 Закону України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду» пропонуємо викласти в редакції, передбачивши, що у випадках, встановлених у статті 1 цього Закону, громадянину відшкодовується: «3) штрафи, стягнуті на виконання вироку суду, судові та інші витрати, сплачені громадянином, у тому числі витрати на відновлення здоров'я, ушкодженого внаслідок незаконних дій органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду».

8. Частину 5 ст. 4 Закону України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду» пропонуємо викласти в такій редакції: «відшкодування моральної шкоди



здійснюється з урахуванням правил, встановлених статтею 23 Цивільного кодексу України.

9. Частину 6 ст. 4 Закону України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду» пропонуємо виключити, оскільки поняття моральної шкоди дається у статті 23 Цивільного кодексу України.

10. Частину 4 ст. 3 Закону України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» викласти в такій редакції: «Перерахування коштів стягувачу здійснюється протягом п'яти робочих днів з дня надходження до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, необхідних для цього документів та відомостей».

11. Розробити та затвердити постановою Кабінету Міністрів України Перелік документів та відомостей, необхідних для перерахування коштів з державного бюджету України на виконання судових рішень.

12. Пропонуємо розробити та затвердити на законодавчому рівні кодекси професійної етики осіб, уповноважених на реалізацію публічної влади в Україні, зокрема, Кодекс професійної етики депутатів Верховної Ради України та депутатів місцевих рад, Кодекс професійної етики членів Кабінету Міністрів України, керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади та їх заступників, Кодекс професійної етики державних службовців, Кодекс професійної етики суддів, а також Кодекс професійної етики посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Підсумовуючи все вищенаведене, вважаємо за доцільне зробити наступні висновки:

1. Побудова в незалежній Україні демократичної, соціальної, правової держави, окрім необхідності забезпечення, охорони і захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, об'єктивно передбачає закріплення та реалізацію принципу взаємної відповідальності держави і особи. У зазначеному контексті, якщо взяти до уваги розвиток національної правової системи України, мусимо констатувати, що відносини юридичної відповідальності особи перед державою достатньо чітко регламентовані як у нормативно-правовому аспекті, так і в доктринальному. Що ж до юридичної відповідальності держави перед громадянським суспільством та особою, то на жаль, але за 23 роки незалежності України вона так і залишилася лише на рівні конституційно закріпленої декларації.

2. З точки зору практичної реалізації юридична відповідальність держави органічно трансформується у відповідальність органів державної влади та органів місцевого самоврядування (суб'єкти публічної влади), їх посадових і службових осіб, оскільки саме до них можуть бути застосовані конкретні санкції або стягнення за порушення відповідних правових норм. Сама ж держава виступає скоріше як гарант відповідальності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, тобто фактично несе юридичну відповідальність субсидіарно, організаційно та матеріально забезпечуючи юридичну відповідальність суб'єктів публічної влади.

3. Міжнародний і, зокрема, європейський досвід юридичної відповідальності держави перед громадянським суспільством та особою може мати місце у двох площинах:

а) *на національному рівні* (якщо внутрішнім законодавством встановлені конкретні види порушень щодо особи, за які чітко передбачено механізм відповідальності держави).

Влада, яка обрана громадянами держави, має нести відповідальність не лише перед законом, а, передусім, перед своїми виборцями. Впровадження механізму відповідальності держави перед особою стане дієвим і чи не головним засобом обмеження державної влади. В Україні такий механізм ще не діє. Одними із способів на шляху до вказаного може бути *розробка механізму відкликання виборцями народних депутатів*, які, не виконуючи своїх передвиборчих програм та інших обов'язків, погіршують становище громадян. А також удосконалення діяльності Уповноваженого з прав людини, висновки якого б щодо порушень прав людини тягли за собою відповідальність винних осіб.

Згідно європейських стандартів, одним із ефективних шляхів реалізації принципу відповідальності держави перед особою на національному рівні має стати *обмеження обсягу недоторканості парламентарів*: народного депутата без згоди парламенту не може бути затримано чи заарештовано, проте притягнення до кримінальної відповідальності має здійснюватися на загальних підставах;

б) *на міжнародному рівні* (коли держава-член не дотримується чи порушує свої зобов'язання щодо дотримання міжнародних угод чи Конвенції стосовно прав і свобод людини). Зокрема, рішення Європейського Суду не лише зобов'язує державу-відповідача вжити конкретних заходів щодо відновлення та захисту прав відповідної особи (або осіб), а й спонукає державу вжити загальних заходів для виконання ухваленого Судом рішення, а також щодо вдосконалення чинного законодавства, правозастосовної та судової практики.

4. Європейський досвід свідчить, що ефективність юридичної відповідальності держави перед громадянським суспільством та особою матиме місце тоді, коли механізм її дії будуватиметься на таких конкретних *принципах*:

а) *принцип розподілу влад*, що передбачає удосконалення механізму стримувань і противаг, що посилить контрольованість кожної гілки влади з боку громадян, яким ця влада має бути підзвітною за свою діяльність. Саме невід'ємні, невідчужувані права і свободи людини, як показує досвід сучасних розвинутих держав, становлять основу «стримувань і противаг» у державній владі, яка завжди має тенденцію до виходу із-під контролю суспільства. Зазначене потребує відповідних змін до Конституції України, які мають створити конституційну основу для реформування судової системи, перетворити суди й правосуддя у справжніх гарантів реалізації та захисту прав людини й громадянина;

б) *принцип верховенства права* як принцип правової держави: мається на увазі, *по-перше*, що державна влада має *підпорядковуватися певним загально-цивілізаційним цінностям*, вищими з яких є недоторканна людська гідність, непорушні й невідчужувані права людини, і *по-друге*, це передбачає вимогу *обмеження дискреційних повноважень*, тобто прийняття рішень державними органами і посадовими особами на власний розсуд, що часто призводить до порушень прав і свобод громадян та інших зловживань, у тому числі корупції. Зокрема, це потребує вивчення іноземного досвіду щодо розвинених процедур у

діяльності органів держави і посадових осіб, передусім у їх відносинах із громадянами, і, відповідно, розробку та впровадження до національного законодавства таких процедур;

в) однією з вимог принципу верховенства права, що покладе на державу певну відповідальність перед громадянами за свою нормотворчу та законодавчу діяльність, є *принцип визначеності*, що означає вимогу чіткості підстав, цілей і змісту нормативних приписів, особливо тих із них, які адресовані безпосередньо громадянам;

г) *принцип верховенства права ЄС* над національним правом держав-членів. Тобто, у разі колізії права ЄС та національного права слід брати до уваги метод інкорпорації міжнародних угод, який практикується у національному праві держав-членів. Це передбачає, зокрема, що в рамках Європейської конвенції з прав людини зобов'язання держав забезпечувати права людини та основні свободи не має територіального обмеження.

5. Правові норми, присвячені юридичній відповідальності держави, посадових і службових осіб державних органів та органів місцевого самоврядування, є несистематизованими, оскільки вони містяться в різних законодавчих актах, а також абстрактними та в деяких випадках навіть колізійними. Незважаючи на несистематизований характер правових норм, присвячених юридичній відповідальності держави, посадових і службових осіб державних органів та органів місцевого самоврядування, в їх основі закладено єдиний підхід, сутність якого полягає в тому, що Українська держава лише декларативно відповідає за відповідні порушення прав, свобод і законних інтересів людини, яка є найвищою соціальною цінністю, а також за утвердження в суспільному і державному житті принципів верховенства права та законності.

6. Проблема декларативного характеру юридичної відповідальності держави перед громадянським суспільством та особою пов'язана не лише з відсутністю дієвого законодавчо закріпленого механізму її реалізації, а також із тим, що на теперішній час в правовій доктрині України так і не розроблена єдина доктринальна концепція юридичної відповідальності держави, органів публічної влади та їх посадових і службових осіб, що давала б комплексне уявлення про відповідальність держави в різних правовідносинах, вичерпний перелік кола суб'єктів та підстав такої юридичної відповідальності, її принципи та види тощо.

7. Проблема підвищення ефективності інституту відповідальності держави перед особою та інститутами громадянського суспільства має декілька складових, серед яких основними слід визнати: а) нормативно-правове (насамперед, конституційне) визначення переліку та змісту основних прав і свобод громадян відповідно до об'єктивного розвитку суспільних відносин та міжнародно-правових зобов'язань України; б) приведення у відповідність положень чинного законодавства, насамперед Конституції України, щодо непорушності, неподільності, невідчужуваності основоположних прав і свобод людини; в) закріплення у Конституції виключного переліку підстав обмеження реалізації прав, свобод та законних інтересів людини, з огляду на міжнародні стандарти у цій галузі, що унеможливить уникнення посадових осіб чи органів влади відповідальності за їх незаконне обмеження; г) визначення і закріплення механізмів, в тому числі і гарантій, реалізації прав і свобод, їх захисту та відповідальності держави за їх порушення.

8. Вирішити проблему удосконалення інституту юридичної відповідальності держави перед громадянським суспільством та особою неможливо лише у правовому полі. Адже одночасно з системним підходом до удосконалення законодавства в зазначеній сфері держава повинна активно впроваджувати політику, спрямовану на підвищення авторитету закону, зміцнення моральності та підвищення правової культури населення та державних службовців. Зокрема, одним із чинників формування високого рівня моральної культури суб'єктів публічної влади слід визнати розвиток прикладної етики, професійних етичних кодексів, заснованих на основних досягненнях етичної (моральної) думки. На користь етичних кодексів як одного з ефективних засобів удосконалення інституту юридичної відповідальності держави перед громадянським суспільством та особою свідчить той факт, що боротися з негативними явищами в державно-управлінській діяльності лише за допомогою карних заходів не можна визнати достатньо ефективним, оскільки за таких умов не усуваються сутнісні причини цих явищ. Іншими словами, якщо зберігаються соціально-психологічні передумови різного роду зловживань в державному управлінні, корупції тощо, то дане явище не зникне та навіть не зменшиться, якщо застосовувати лише відповідні стягнення обмежувально-карального характеру. Разом з тим, соціально-психологічні, моральні механізми поведінки людини тісно пов'язані з етичним (моральним) регулюванням, що є важливим при вихованні у державних управлінців почуття усвідомлення своєї відповідальності перед громадянським суспільством та особою.

9. Механізм реалізації дотримання моральних вимог до службової поведінки державних управлінців всіх рівнів, безумовно, пов'язаний не лише з законодавчим закріплення відповідних кодексів етичної поведінки, але багато в чому з відповідною етичною освітою, яку слід визнати найважливішою складовою професійного розвитку державних службовців, забезпечує необхідний рівень знань у сфері професійної етики та ділового етикету, навиків їх використання у професійній державно-управлінській діяльності.

Складовими частинами механізму реалізації Концепції, зокрема, є:

1) нормативно-правове та організаційно-правове забезпечення реалізації державної політики у сфері протидії корупції та інших зловживань на державній службі;

2) розроблення єдиної доктринальної концепції юридичної відповідальності держави, органів публічної влади та їх посадових і службових осіб, що давала б комплексне уявлення про відповідальність держави в різних правовідносинах;

3) інформаційне забезпечення реалізації державної політики у сфері удосконалення інституту юридичної відповідальності держави перед громадянським суспільством та особою, поінформованість представників громадянського суспільства про проведені заходи в цій сфері, про діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, що спрямовані на реалізацію завдань удосконалення даного інституту в умовах подолання кризових явищ;

4) підготовка довідково-енциклопедичних видань щодо інституту юридичної відповідальності держави перед громадянським суспільством та особою;

5) підвищення рівня кваліфікації кадрів, які беруть участь в реалізації завдань в сфері соціального захисту дитини, зокрема їх моральної свідомості та правової культури;

б) систематизація законодавства, що регулює правовідносини у сфері юридичної відповідальності держави перед громадянським суспільством та особою;

7) внесення змін до законодавчих актів, які регламентують різноманітні аспекти юридичної відповідальності держави перед громадянським суспільством та особою, з метою подолання існуючих колізій та вдосконалення правового регулювання даної сфери.

Реалізація Концепції дасть змогу:

1) удосконалити механізм реалізації юридичної відповідальності держави перед громадянським суспільством та особою, забезпечивши його системний та узгоджений характер;

2) створити реальні умови для утвердження і забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини на сучасному етапі розвитку українського суспільства;

3) поліпшити механізм реалізації основних прав, свобод і законних інтересів людини в Україні;

4) вдосконалити реалізацію державної політики щодо забезпечення дієвого інституту юридичної відповідальності держави перед громадянським суспільством та особою.

З огляду на вищевикладене, вважаємо за необхідне:

а) рекомендувати Міністерству освіти і науки України, Міністерству юстиції України та Національному агентству України з питань державної служби посилити заходи з розробки, впровадження і розповсюдження методичних рекомендацій щодо підвищення кваліфікації та етичного виховання державних службовців;

б) запровадити у вищих навчальних закладах спецкурс з введення дисципліни «Етика управлінської діяльності» та ввести обов'язків іспит з даної дисципліни;

в) рекомендувати Національному агентству України з питань державної служби разом з Національною академією наук України (Інститут держави і права ім. В.М. Корецького), Національною академією правових наук України, представниками науково-дослідних інститутів та учбових закладів провести круглий стіл, присвячений проблемам інституту юридичної відповідальності держави перед громадянським суспільством та особою.