

Moral and ethical standards of public authority in the system of constitutional values

Морально-етичні стандарти публічної влади в системі конституційних цінностей

Yurii Konstankevych

Key words:

moral and ethical standards, constitutional values, constitutional principles, integrity, public authority.

Ключові слова:

морально-етичні стандарти, конституційні цінності, конституційні принципи, доброчесність, публічна влада.

Очевидно, що фундаментальність і верховність конституційних актів щодо звичайних законів повинні мати адекватне пояснення. У статті обговорюється, що конституції мають характер документів, у яких укладені *основні* цінності певного соціуму, що й зумовлює їх (конституцій) вищість над іншими нормативними актами. Забезпечення вказаних цінностей покладається в тому числі на публічну владу, обмеження якої має бути достатнім чином забезпечене. Висування морально-етичних критеріїв, установлення певних стандартів для посадових і службових осіб органів публічної влади в статті розглядається як необхідний елемент (інструмент) нормального функціонування конституційної системи, яка забезпечує охорону конституційних цінностей і захист людських прав і свобод.

Розгляд конституційних положень і застосування норм основних законів держав світу крізь призму аксіологічних учень здебільшого може популяризуватися через скерування інтерпретаторів розуміти конституційні тексти з позицій утвердження в них основних цінностей окремого соціуму. Судження про конституцію як документ, наповнений змістом цінностей певного суспільства, не варто вважати суцільним явищем, його необхідно розглядати як належне. Зумовленість такого підходу простежується наданням значною частиною літератури переваги тільки характеристикам верховності й основоположності основних законів (що правильно, проте недостатньо, оскільки вищість і жорсткість конституційних актів є тільки знаряддям для забезпечення стабільності норм з визнання й охорони найважливіших (найцінніших) сутностей суспільного буття). Вивчаючи закладені в конституції цінності, ми насамперед передбачаємо (моделюємо) мету правового регулювання держави, а відтак здійснюємо законотворчу та правореалізаційну практики, які водночас наповнюються сенсом охорони фундаментальних цінностей.

Проблема морально-етичних стандартів публічної влади завжди турбує конституціоналістів, коли йдеться про її формування й необхідність обґрунтування висування додаткових моральнісних критеріїв до посадових і службових осіб органів публічної влади. Питання необхідності встановлення морально-етичних критеріїв під час формування цих органів (публічної влади) варто шукати в закладених конституційними цінностями, зміст яких і зобразить необхідність морального «компасу» осіб, що представляють (у тому числі потенційно) публічну владу. Дивлячись всезагально, проте не вдаючись до обговорення нюансів, варто зазначити, що національні правові системи, які визнають доктрину конституціоналізму, можуть передбачати (а подекуди й потребують) унесення в законодавство додаткових критеріїв щодо потенційних посадових й службових осіб органів публічної влади, що визначають людські здібності не тільки з огляду на компетентність і професіоналізм, а й на морально-етичну поведінку та погляди. До цього комплексного висновку можна дійти зважаючи на викладені нижче аргументи, які пропонуються до розгляду.

Передусім перший аргумент – необхідність розгляду конституцій з огляду на зміст у них цінностей певного суспільства. Проілюструвати це варто тим, що будь-яка конституція часто потребує інтерпретацій, зокрема, з боку органу конституційного контролю з метою відображення в тлумачних текстах тих засад, які закладені в конституції, проте текстуально можуть у ній і не значитись. Тут доцільно надати належне прогресуванню теорії динамічного (еволюційного) тлумачення норм основних законів, яка поступово вкорінюється в конституційну юриспруденцію низки держав. Погляд на конституцію як на «живий»

документ часто-густо ставить запитання про критерій відмінності: наскільки оригінальне значення норми закону (або те, що в неї вкладали в час прийняття, чи первинне очікування від застосування норми) може різнитись від сучасного? Із зазначеного приводу є різні думки, які або принципово йдуть урізнобіч, або намагаються віднайти консенсусний стержень.

У цьому контексті варто згадати американського юриста Дж. Балкіна, який зазначив: «Конституційне тлумачення суддями вимагає вірності Конституції як закону. Вірність Конституції як закону означає вірність словам тексту, що розуміються з погляду їх початкового значення, а також принципів, які лежать в основі тексту»¹. Проте в цих міркуваннях убачається суттєва й важлива різниця між вірністю словам тексту та вірністю принципам, які закладені в тексті, зокрема текст може бути підданий динамічному тлумаченню на основі незмінних засад. Про основоположні принципи, які встановлює конституція, доречно сказано у відомій американській справі «Марбері проти Медісона», в якій також визначено одну з головних функцій конституції – встановлення та гарантування захисту основоположних цінностей (принципів). Безпосередньо Верховним Судом Сполучених Штатів Америки зазначено: «Те, що люди мають своє первісне право встановлювати для свого майбутнього уряду такі принципи, які, на їхню думку, найбільше сприяють власному щастю, є основою, на якій зведена вся американська структура... Тому принципи, встановлені так, уважаються фундаментальними. І оскільки влада, з якої вони йдуть, є вищою, і вона може рідко діяти, вони призначені бути постійними»². Три окреслені характеристики конституційних принципів, що поширюються й на цінності, дають підстави зазначити, що ці постійні та фундаментальні цінності вказують орієнтири в питаннях формування публічної влади.

Отже, питання про те, чи вимагають конституції застосування морально-етичних критеріїв під час формування органів публічної влади, є проблемою ціннісного характеру. Виходячи з гіпотези, що об'єктом захисту в основних законах є певні ідеали, постає важлива проблема щодо здійснення такого захисту компетентними органами, методів їхньої роботи. Наскільки засоби здійснення публічної влади є релевантними конституційній меті чи можливому захисту конституційних цінностей «загалом» безвідносно до моральних та етичних міркувань осіб, які забезпечують цей захист? Окрім зазначеного, будемо говорити про гіпотезу моральної (добросчесної) публічної влади як окремої цінності конституції.

Наступний комплексний аргумент стосуватиметься взаємозалежності конституційних цінностей і морально-етичних критеріїв під час формування органів публічної влади. Звернімось для детальнішого обговорення конкретної національної системи, зокрема варто поглянути на конституційну юриспруденцію України.

Утверджуючи соціальні цінності, Конституція України укладає вертикальну (ієрархічну) їх систему. Поділяючи твердження професора М. Савчина, варто відзначити, що фундаментальною цінністю визнається людина, цінностями *per se* також визнаються невід'ємні й невідчужувані права та свободи людини, суверенітет і територіальна цілісність України. Оскільки, відповідно до статті 159 Основного Закону України, вони є основними критеріями перевірки відповідності конституційних законопроектів на предмет їх відповідності статтям 157 і 158 Конституції, наступне місце посідають засади конституційного ладу (розділ I), засади демократичного ладу (розділ III) та засади здійснення установчої влади народом України (розділ XIII)³. При цьому, говорячи про людину як соціальну цінність, спочатку доцільно виділяти людську гідність як основоположну цінність, яка забезпечується гарантованими державою правами людини та її свободою.

Гідність і захист людських прав передбачають розумний розподіл суспільних благ, дотримання балансу суспільних та індивідуальних інтересів, додержання принципу пропорційності в частині обмеження людських прав, забезпечення всезагального принципу справедливості. Гарантування дотримання зазначених та інших пов'язаних принципів, утвердження цінностей Конституції покладається на публічну владу, яка серед своїх повноважень часто має й дискреційну форму. Власне, утвердження справедливості та розумності в державі під час здійснення публічного управління, забезпечення охорони людської гідності вимагає від представників влади відповідати певним моральним критеріям, а їх поведінка має забезпечуватись прийнятною соціумом етикою поведінки, яка має бути когерентною конституційним цінностям.

У цьому контексті варто висловити дві аргументні тези. По-перше, якщо певній особі надано повноваження на здійснення влади над іншими, такий представник повинен володіти визнаним соціумом авто-

¹ Balkin J.M. Abortion and Original Meaning. Yale Law School, Faculty Scholarship Series. 2007. P. 295–296.

² Case Marbury v. Madison, United States Supreme Court. 1803. URL: <http://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/5/137.html>.

³ Савчин М.В. Конституціоналізм і природа конституції: теорія і практика реалізації: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2013. 165 с.

ритетним становищем, яке формується на доброчесній (у широкому розумінні, морально-етичній) поведінці. По-друге, якщо особі, що представляє публічну владу, під час здійснення повноважень необхідно керуватися критеріями справедливості, добросовісності, розумності, поваги до співгромадян, які так чи інакше входять до системи морально-етичних стандартів, то без відповідності особистісних моральних установок особи, що відповідають таким стандартам (чи наявність антиустановок: здатність до узурпування влади, особистого збагачення, нерівне ставлення до людей за, наприклад, майновою ознакою), довірення-повноваження на здійснення публічної влади надаватись не може.

Висловлена позиція непрямо підтримується поглядами М. Рудакевича, який зауважує, що «оцінка й моральний вибір базових та інших професійних цінностей ґрунтується не на власних упередженнях чи на зовнішньому впливі, а на свідомому розрахунку, що в певній ситуації реалізація вищої цінності здатна сприяти досягненню кращих результатів. Така постійна рефлексія державних [публічних] службовців стосовно суспільних і професійних цінностей є їх моральним обов'язком»⁴.

Те, що Конституція України імпліцитно застосовує (чи може застосовувати) морально-етичні вимоги до публічних осіб, простежується також у таких аргументах. Так, Конституційний Суд України в рішенні щодо тлумачення статей 32, 34 Конституції України, зокрема щодо права на прайвесі, зауважив, що «перебування особи на посаді, пов'язаній зі здійсненням функцій держави або органів місцевого самоврядування, передбачає не тільки гарантії захисту прав цієї особи, а й додаткові правові обтяження. Публічний характер як самих органів – суб'єктів владних повноважень, так і їх посадових осіб вимагає оприлюднення певної інформації для формування громадської думки про довіру до влади та підтримку її авторитету у суспільстві» (пункт 3.3 мотивувальної частини)⁵. Це дає змогу зрозуміти, що Конституція України надає дозвіл на більш обтяжливе ставлення до публічних службовців. Між тим, наприклад, у рішенні по справі «Прагер і Обершлік проти Австрії» Європейський суд з прав людини зазначає, що «журналістська свобода включає й можливість вдаватися до деякого перебільшення чи навіть провокації» (справа стосувалась критики суддів журналістами), а також застосовує таку правову конструкцію, як «необхідність у демократичному суспільстві» (пункт 38)⁶. Очевидно, що тематика захисту приватності публічних осіб є надзвичайно складною та дискусійною темою, що дає змогу привести масу контраргументів проти дозволена публічного обговорення поведінки та моральних підвалин посадових і службових осіб органів публічної влади. Проте варто погодитись, що, пам'ятаючи про необхідність у демократичному суспільстві підзвітності публічної влади перед джерелом влади (народом) та з метою запобігання зловживанню публічною владою наданими їй повноважень, стосовно публічних службовців можуть здійснюватись заходи громадської критики в тому числі з приводу морально-етичної поведінки.

Отже, зазначене дає змогу дійти висновку, що конституційні принципи передбачають можливість застосовувати морально-етичні критерії як необхідні демократичні процедури під час формування органів публічної влади.

На підсилення цього твердження варто вказати й те, що визнання та дія принципу верховенства права в Україні (який за своїм змістом також є цінністю Конституції України), одним із проявів якого, як зазначив Конституційний Суд України, є те, «що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства»⁷, дають змогу говорити про додаткові (неправові) інструменти (в тому числі) щодо формування органів публічної влади. Як указував професор права Р. Дворкін, «визначення верховенства права має відображати, що воно є добром»⁸. Венеційська комісія (Європейська комісія за демократію через право), у свою чергу, одними з його критеріїв визначає заборону свавілля, незалежні та безсторонні суди тощо⁹, що в підсумку дає можливість стверджувати, що для забезпечення конституційних цінностей законодавство України має враховувати моральні й етичні стандарти під час формування органів публічної влади.

⁴ Рудакевич М.І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління: моногр. Тернопіль: Астон, 2007. 227 с.

⁵ Рішення КСУ від 20.01.2012 № 2-рп/2012. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-12/paran51#n51>.

⁶ Рішення ЄСПЛ у справі «Прагер і Обершлік проти Австрії». URL: <http://cedem.org.ua/library/sprava-prager-i-obershlik-proty-avstriyi/>.

⁷ Рішення КСУ від 02.11.2004 № 15-рп/2004. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04>.

⁸ Дворкін Р. Верховенство права. Філософія права і загальна теорія права. 2013. № 1. С. 17.

⁹ Верховенство права. Доповідь, схвалена Венеційською Комісією на 86-му пленарному засіданні. Венеція. 2011. Право України. 2011. № 10. С. 177.

У роботі декілька тез присвячено динамічному тлумаченню норм конституцій та основоположних принципів, що в них містяться. У предметному стосунку стаття пов'язана з тим, що моральні та етичні принципи (критерії) в часовому зрізі внаслідок переосмислення життєвих квестій можуть змінюватись, а, наприклад, Конституція України не визначає будь-яких конкретних моральних установок (окрім суддів судів загальної юрисдикції), проте установлює певні стержні правової системи (цінності): забезпечення гідності людини, її прав, верховенство права, демократичних процесів тощо, що варто забезпечувати в тому числі через морально-етичні стандарти публічної влади, які (стандарти, критерії) формуються історично, але можуть змінюватись залежно від викликів часу.

Вищезазначене викладено з позицій тези *«принципи, які не даються конституційним текстом, іноді приписуються Конституції»*¹⁰ (у нашому випадку це ствердне положення). Проте справді має сенс міркування К. Горобця, що *«цінність більш дієва та захищена, якщо вона виражена в нормі»*¹¹. Це стосується й прописування в текстах конституцій конкретних морально-етичних критеріїв як умов формування публічної влади. Із цього приводу варто сказати, що Конституція України (оскільки приклади наводяться саме з української конституційної юриспруденції) почасти виражає свої погляди щодо моральних критеріїв формування державної влади, зокрема судової, оскільки передбачає, що суддя має бути добросчесним (стаття 127)¹², а суддя Конституційного Суду України повинен мати високі моральні якості (стаття 148)¹³. Тобто такі положення Конституції України дають можливість говорити, що Основний Закон України встановлює пряму норму щодо морально-етичних стандартів під час формування суддівського корпусу.

Обговорення подібних норм, що закладені в текстах конституцій, необхідне з огляду на проблему їх виконання, удосконалення механізму визначення необхідних морально-етичних стандартів, ефективне впровадження в національні правові системи тощо. Проте ця стаття скоріше орієнтована на більш глобальне розуміння необхідності введення таких моральних критеріїв, що відкриває сенс упровадження вищевказаних механізмів. Тому зупинімось трохи детальніше саме на суддівському корпусі. Не потребує доведення той факт, що сучасними конституціями, міжнародними документами, у тому числі конвенціями, всебічно захищається принцип судової незалежності. Усіма можливими способами пропонується уникнути ієрархічності між суддями, а їх підпорядкування необхідне лише праву, проте щодо цього виникають певні проблеми з реалізацією. Процитуємо слова американського юриста Д. Бойса щодо двох важливих ознак суду (суддівської верховності й незалежності): *«Суддівська незалежність і суддівське верховенство працюють разом, намагаючись гарантувати, що верховенство права не буде підірване політичним тиском, який існує в будь-який конкретний момент часу... Звичайно, ні принцип судової верховності, ні принцип судової незалежності не гарантують верховенства права, як нагадують нам справи «Скотт проти Сендфорда» та «Кормемацу проти Сполучених Штатів».* *Тим не менше вони є важливими підвалинами законності, які ми не можемо собі дозволити вважати само собою зрозумілим»*¹⁴. Варто додати, що особа, володіючи незалежністю й верховністю (мається на увазі той факт, що судові рішення є обов'язковим до виконання), маючи достатню компетенцію, може бути відверто небезпечною для суспільства, якщо така особа не сповідує ті цінності, зокрема не відповідає моральним підвалинам, які вимагає суспільство. Ця теза може бути ключовою в розумінні необхідності запровадження морально-етичних критеріїв під час формування суддівського корпусу, які (критерії) можуть забезпечити відбір кандидатур із відповідним рівнем гідності.

Між тим проблема авторитетності судового рішення, що має значення в тому числі для його належного виконання, безпосередньо підпорядкована особистості судді, що ухвалює рішення. Тягар інтерпретації конституційних положень, що покладений, наприклад, в Україні на суддів Конституційного Суду України, повинен супроводжуватись довірою громадськості до суддів, їхніх ціннісних поглядів, оскільки йдеться про тлумачення основоположних норм, які прийняті від імені народу, що легітимізує рішення цього суду. Необхідність же відбору за моральними й етичними критеріями до таких органів у цих випадках є очевидною необхідністю. Окремо зазначимо, що висвітлене також почасти відкриває проблематику цінності публічної влади (в цьому контексті судової влади)

¹⁰ Lyons D. Constitutional Principles. Boston University Law Review. 2012. Vol. 92. № 4. P. 1237.

¹¹ Горобець К.В. Аксиосфера права: філософський і юридический дискурс: монограф. Одеса: Фенікс, 2013. 157 с.

¹² Конституція України: чинне законодавство зі змінами та допов. Станом на 1 верес. 2017 р. (ОФІЦ. ТЕКСТ). Київ: ПАЛИВОДА А.В., 2017. 52 с.

¹³ Там само. 63 с.

¹⁴ Boies D. Judicial Independence and the Rule of Law. Washington University Journal of Law & Policy. 2006. Vol. 22:057. P. 58.

як інституціонально-функціональну основу конституціоналізму, про яку також зазначає професор А. Крусян¹⁵.

Отже, основні закони держав варто розглядати з погляду на цінності, які вони утверджують, а умовами охорони таких цінностей повинна бути ефективна модель публічної влади, моральний «компас» якої буде релевантним конституційним принципам. Конституції, що визнають дію принципу верховенства права, безумовно, ґрунтуються на охороні таких цінностей, як людська гідність, людські права і свободи, демократія. Реальне забезпечення цих цінностей можливе тільки такою системою публічної влади, яка сповідуватиме ті самі ідеї. На основі викладеного матеріалу можемо дійти висновку, що морально-етичні стандарти публічної влади є необхідним інструментарієм (знаряддям) для утвердження конституційних цінностей (морально-етичні критерії щодо публічної влади як засоби дії конституційної системи). При цьому якщо суспільством будуть вироблені та погоджені стандарти необхідних моральних підвалин посадових і службових осіб органів публічної влади, то морально-етичні критерії можуть претендувати на характер інструментальних цінностей конституції.

Анотація

У статті розглянуто морально-етичні стандарти (критерії) публічної влади з погляду їх місця в системі конституційних цінностей. Серед іншого стаття розкриває необхідність висування цих критеріїв до посадових і службових осіб органів публічної влади, особливо суддівського корпусу. Стверджується, що висування морально-етичних критеріїв до представників публічної влади є інструментом для належного функціонування конституційної системи щодо охорони конституційних цінностей, захисту людських прав і свобод.

Summary

In paper the moral and ethical standards of public authority in terms of their place in the system of constitutional values are considered. Among other things, the article reveals the necessity of nominating these standards to officials of public authorities, and especially as regards the judicial corps. It is argued that the nomination of moral and ethical standards for representatives of public authorities is an instrument for the due functioning of the constitutional system for the protection of constitutional values, human rights and freedoms.

Використана література:

1. Balkin J.M. Abortion and Original Meaning. Yale Law School, Faculty Scholarship Series. 2007. P. 352.
2. Boies D. Judicial Independence and the Rule of Law. Washington University Journal of Law & Policy. 2006. Vol. 22:057. P. 57–70.
3. Case Marbury v. Madison, United States Supreme Court. URL: <http://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/5/137.html>.
4. Lyons D. Constitutional Principles. Boston University Law Review. 2012. Vol. 92. № 4. P. 1237–1243.
5. Верховенство права. Доповідь, схвалена Венеційською Комісією на 86-му пленарному засіданні. Венеція. 2011. П. 168–184.
6. Горобець К.В. Аксиосфера права: філософський і юридический дискурс: моногр. Одеса: Фенікс, 2013. 218 с.
7. Дворкін Р. Верховенство права. Філософія права і загальна теорія права. 2013. № 1. С. 15–23.
8. Конституція України: чинне законодавство зі змінами та допов. Станом на 1 верес. 2017 р. (ОФІЦ. ТЕКСТ). Київ: ПАЛИВОДА А.В., 2017. 76 с.
9. Крусян А.Р. Політико-правові цінності сучасного українського конституціоналізму (в контексті аксіологічного виміру конституційного права). Актуальні проблеми політики: зб. наук. пр. / НУ «ОЮА», Південноукр. центр гендер. проблем. Одеса: Фенікс, 2012. Вип. 45. С. 3–13.
10. Рішення ЄСПЛ в справі «Прагер і Обершлік проти Австрії». URL: <http://cedem.org.ua/library/sprava-prager-i-obershlik-proty-avstriyi/>.

¹⁵ Крусян А.Р. Політико-правові цінності сучасного українського конституціоналізму (в контексті аксіологічного виміру конституційного права). Актуальні проблеми політики: зб. наук. пр. / НУ «ОЮА», Південноукр. центр гендер. проблем. Одеса: Фенікс, 2012. Вип. 45. С. 4.

11. Рішення КСУ від 02.11.2004 № 15-рп/2004. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04>.
12. Рішення КСУ від 20.01.2012 № 2-рп/2012. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-12/para51#n51>.
13. Рудакевич М.І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління: монограф. Тернопіль: Астон, 2007. 398 с.
14. Савчин М.В. Конституціоналізм і природа конституції: теорія і практика реалізації: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2013. 564 с.

*Yurii Konstankevych,
Graduate student,
Department of Constitutional Law,
National University "Odesa Law Academy"*