

УДК: 342.9

Пухтецька А. А.

## ЄВРОПЕЙСЬКІ ПРИНЦИПИ НАЛЕЖНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЯК ОРІЄНТИР КОДИФІКАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР

*У статті розглянуто зміст концепції належної адміністрації, що сформувалася в європейській правовій доктрині з метою уніфікованого визначення вимог до діяльності публічних адміністрацій країн – членів Ради Європи, Європейського Союзу. Представлено перелік та визначено зміст основних процедурних та матеріальних принципів належної адміністрації, закріплених у проекті Модельного кодексу належної адміністрації, розробленого під егідою Ради Європи.*

*Сформульовано пропозиції щодо врахування принципів належної адміністрації у вітчизняній правотворчій роботі, запропоновано прийняття Кодексу належної адміністрації, вимоги якого поширюватимуться на діяльність публічної адміністрації.*

**Ключові слова:** публічна адміністрація, належна адміністрація, кодифікація, адміністративні процедури, принципи діяльності публічної адміністрації, Кодекс належної адміністрації.

У сучасних вітчизняних спеціальних юридичних дослідженнях велику увагу приділяють вивченню європейського досвіду правового регулювання взаємовідносин органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з приватними особами, першочергово – щодо захисту прав

і свобод громадян, всебічного забезпечення їх прав та законних інтересів. Запровадження в національній правовій системі України демократичних стандартів діяльності органів публічної адміністрації з урахуванням принципів належної адміністрації (*англ.* good administration) відпові-

дає потребам побудови демократичної, соціальної, правової держави.

Серед основних українських учених та дослідників, які присвятили свої праці суміжним з досліджуваним у цій статті питанням визначення змісту та принципів надання адміністративних послуг, слід назвати В. Б. Авер'янова [2; 3], Н. В. Гнидюк, І. П. Голосніченка, І. А. Грицяка [1], І. Б. Коліушка [3], Г. М. Писаренко [2], В. П. Тимошука [3] та ін. Разом з цим вбачається необхідним врахувати у вітчизняній нормотворчій та правозастосовній діяльності усіх органів публічної влади в Україні вироблених європейськими регіональними організаціями (насамперед Радою Європи та Європейським Союзом) принципів взаємовідносин органів влади з приватними особами [8–13].

Важливість дослідження змісту та значення матеріальних та процедурних принципів взаємовідносин органів публічної влади з приватними особами обумовлюється також схваленням у першому читанні проекту Адміністративно-процедурного кодексу України. З огляду на потребу його подальшого доопрацювання та прийняття Верховною Радою України, вважаємо за необхідне врахувати сучасне розуміння змісту та значення цих принципів в означеному проекті.

**Концепція належної адміністрації** розвинулася як один з елементів належного урядування, які разом підпорядковані вимогам принципу верховенства права та розкривають його значення як істотні складові. За провідною участю Ради Європи та ЄС сформовано доктринальне підґрунтя концепції належної адміністрації, яка, зокрема, вимагає належного дотримання адміністрацією прав індивідів під час надання адміністративних послуг, а також зобов'язує діяти у такий спосіб, що відповідає законним та розумним очікуванням суб'єктів відповідних правовідносин. Дотримання принципів належної адміністрації забезпечується засобами державного примусу європейських країн. Обов'язок дотримання цих принципів прямо закріплюється в актах законодавства окремих країн Європи.

Належна адміністрація – уніфікована для європейських країн система принципів-вимог діяльності публічних адміністрацій національного рівня та європейської адміністрації. В європейських країнах уніфікації та стандартизації правил та процедур взаємовідносин органів публічної адміністрації з громадянами приділяють надзвичайну увагу. У 1996 р. було опубліковано модельний підручник РЄ «Адміністрація і Ви» [6], у якому було систематизовано основні матеріальні та процедурні принципи взаємовідносин органів публічної влади з громадянами. Біль-

шість із визначених у ньому принципів дістали розвиток у проекті Модельного кодексу належної адміністрації.

У 1998–1999 рр. за провідною участю Програми СІГМА було проведено комплексні дослідження спільних інституційних принципів побудови та функціонування публічних адміністрацій в європейських країнах, а також підготовки публічних адміністрацій до Європейського адміністративного простору [12; 13]. У 2001 р. Організацією економічного співробітництва і розвитку було опубліковано книгу «Громадяни як партнери (інформування, консультування та участь громадян у розробці державної політики)». На сьогодні Радою Європи ведеться робота щодо доопрацювання проекту Модельного кодексу належної адміністрації [7].

Зміст та система принципів належної адміністрації постійно розвиваються та оновлюються, що зумовлюється поглибленням інтеграційних процесів всередині Європейського Союзу, складністю ієрархічної організації європейської адміністрації. Оновлений зміст принципів належної адміністрації дістав розробку в проекті Модельного кодексу належної адміністрації Ради Європи.

Принципи належної адміністрації – це уніфіковані для європейських країн принципи-вимоги діяльності публічних адміністрацій цих країн та європейської адміністрації в цілому. Принципи належної адміністрації сформувався на основі принципів взаємовідносин органів публічної влади з громадянами, визначених у 1996 р. у модельному підручнику Ради Європи «Адміністрація і Ви». На сьогодні вони конкретизовані у Модельному кодексі належної адміністрації Ради Європи.

У проекті Модельного кодексу належної адміністрації перший (з двох) розділів отримав назву «Принципи належної адміністрації», тож розглянемо зміст деяких із цих принципів:

- принцип безсторонності – органи публічної влади зобов'язані діяти об'єктивно, зважаючи тільки на обставини, що мають стосунок до справи, вони забезпечують виконання своїх повноважень у нейтральний спосіб, незалежно від своїх вірувань та особистих інтересів;
- принцип юридичної визначеності – органи публічної влади не можуть вживати заходів, що мають ретроспективну дію, окрім випадків, що належним чином обґрунтовані; їм заборонено втручатися у надані права та завершені юридичні справи (ситуації), окрім випадків, коли цього вимагає публічний інтерес і негайне застосування таких заходів є необхідним; у випадку накладання нових обов'язків, органи публічної влади зобов'язані

- встановлювати перехідні положення або визначати розумні часові рамки для набрання юридичної сили такими обов'язками;
- розгляду впродовж розумного часу – органи публічної влади зобов'язані діяти та виконувати покладені повноваження впродовж розумного часу;
  - принцип участі – органи публічної влади зобов'язані надавати (забезпечувати) можливість участі приватних осіб відповідними засобами, для уможливлення застосування адміністративних заходів, що їх стосуватимуться;
  - принцип поваги приватності (конфіденційності) – органи публічної влади зобов'язані поважати приватність (конфіденційність), з-поміж іншого, під час розгляду особистих даних; у випадках, коли органи публічної влади уповноважені мати доступ до персональних даних або файлів, особливо електронних засобів, вони вживатимуть усіх необхідних заходів для гарантування приватності (конфіденційності); приватним особам гарантується право доступу до персональної інформації, що стосується їх, та право вносити або замінити будь-яку інформацію, що є неточною або не повинна була бути записаною;
  - принцип прозорості – органи публічної влади зобов'язані діяти відповідно до принципу прозорості, за яким вони забезпечують інформування приватних осіб відповідними засобами про вжиті заходи та прийняті рішення, у тому числі публікування офіційних документів; вони зобов'язані забезпечувати право доступу до офіційних документів.
- До другого розділу проекту Модельного кодексу належної адміністрації віднесено принципи (правила) взаємовідносин органів публічної влади з громадянами:
- запити приватних осіб – усім приватним особам надається право подавати запити до органів публічної влади з клопотанням про прийняття одного або кількох адміністративних рішень, що перебувають у межах його компетенції; у випадку, коли такий запит поданий до органу, який не має відповідної компетенції, отримувач зобов'язаний направити його компетентному органу, якщо компетентний орган є частиною того ж органу публічної влади, та повідомити заявника про таку дію; усі запити про прийняття індивідуальних рішень, подані до органів публічної влади, засвідчуються письмово із зазначенням часу, впродовж якого рішення буде прийнято; якщо орган публічної влади може відповісти невідкладно, письмове засвідчення може опускатися;
  - право приватних осіб бути вислуханими перед прийняттям індивідуальних рішень – якщо орган публічної влади має намір з власної ініціативи або на запит приватної особи прийняти індивідуальні рішення, що прямо або опосередковано зачіпатиме права приватних осіб, таким особам обов'язково надаватиметься можливість взяти участь у процедурі та бути вислуханими впродовж розумного часу; приватні особи мають право висловити свої погляди письмово або усно, за необхідності – за допомогою представника за їхнім вибором;
  - право приватних осіб бути залученими до прийняття певних нерегуляторних рішень – якщо орган публічної влади пропонує прийняти нерегуляторне рішення, яке може зачепити інтереси невизначеної кількості осіб, він зобов'язаний дотриматися процедур, що забезпечують їх залучення у процес прийняття рішення, шляхом проведення консультацій та громадських слухань;
  - оплата адміністративних рішень – витрати, якщо підлягають сплаті приватними особами органам публічної влади за прийняття адміністративних рішень, мають бути справедливими та обґрунтованими;
  - форма адміністративних рішень – адміністративні рішення мають бути сформульовані простою, зрозумілою мовою, яка просто сприймається приватними особами, яким вони адресуються; зазначення відповідних підстав є обов'язковим для будь-якого несприятливого індивідуального рішення, прийнятого щодо приватних осіб, із зазначенням правових та фактичних підстав, відповідно до яких рішення було прийнято;
  - опублікування адміністративних рішень – адміністративні рішення мають бути опубліковані з метою забезпечення наявності у осіб, що зачіпаються такими рішеннями, чітких та зрозумілих відомостей про них, що може бути зроблено у формі персонального повідомлення або опублікування у звичайний спосіб; про прийняті індивідуальні рішення персонально повідомляється зацікавлених осіб, окрім випадків, коли можливе лише опублікування у загальний спосіб. В усіх випадках мають бути зазначені строки подання апеляційних скарг;
  - вступ у силу адміністративних рішень – адміністративні рішення не можуть мати ретроспективного ефекту до дати, що передує їхньому прийняттю та повідомленню або опублікуванню, окрім випадків, коли права та інтереси приватних осіб не зачіпатимуться, або якщо це необхідно у специфічних обставинах; індивідуальні рішення не можуть

виконуватися до того часу, доки особи, щодо яких вони прийняті, не будуть повідомлені про це; рішення про встановлення правил не можуть виконуватися до того часу, поки вони не були належним чином опубліковані;

- виконання адміністративних рішень – органи публічної влади несуть відповідальність за виконання своїх власних рішень; має бути встановлена система адміністративних та кримінальних санкцій для забезпечення поваги приватних осіб до рішень органів публічної влади; органи публічної влади надаватимуть приватним особам розумний строк для виконання покладених на них обов'язків, окрім невідкладних випадків, за яких вони повинні належним чином обґрунтувати відповідні причини для цього; примусове виконання органами публічної влади має бути чітко прописано в законі, а приватним особам, щодо яких воно застосовуватиметься, мають повідомити про процедуру та підстави для його проведення; заходи з примусового виконання мають бути пропорційними;
- зміни в індивідуальних адміністративних рішеннях – органи публічної влади можуть змінювати або відмінити індивідуальні адміністративні рішення за необхідності, що зумовлена публічним інтересом або у випадках, коли права, що належать приватним особам або їх інтереси зазнали шкоди.

Запровадження принципів належної адміністрації в Україні є невід'ємною умовою досягнення рівня адміністративної здатності публічної адміністрації (насамперед органів виконавчої влади та місцевого самоврядування), необхідного для функціонування в ЄАП, тому автор зробив висновок про необхідність розробки проекту Кодексу належної адміністрації – загального кодексу взаємовідносин органів публічної влади з громадянами (за винятком адміністративно-деліктних відносин, які планується включити до проекту Кодексу України про адміністративні проступки).

Враховуючи потреби перспективної комплексної імплементації принципів належної адміністрації, на наш погляд, важливого значення набуває розробка проекту Кодексу належної адміністрації, адже на сьогодні жодний акт зако-

нодавства України не містить вимог щодо необхідності дотримання принципів належної адміністрації, їх переліку. Також немає визначень відповідних принципів, які відображають сучасне розуміння та значення принципів належної адміністрації, зміст яких еволюціонував в умовах інтенсифікації євроінтеграційних процесів.

Запровадження кодексу допоможе уникнути стадії перегляду великого масиву законів, підзаконних актів, концепцій та актів законодавства України, які переважною мірою ґрунтуються на здобутках радянської теорії державного управління, не враховують європейські принципи адміністративного права, потребують перегляду закріплених у них положень щодо гарантій і механізму забезпечення реалізації та захисту прав приватних осіб, у тому числі щодо взаємовідносин з органами публічної адміністрації.

Кодекс належної адміністрації також поширюватиме свою дію на діяльність публічної адміністрації, не обмежуючись адміністративними органами. За своїм значенням Кодекс належної адміністрації слугуватиме загальним матеріально-процедурним стандартом, у відповідність до вимог якого приводитимуться положення підзаконних актів різних рівнів, або доповнюватимуться відповідними відсилочними нормами з метою уніфікації та стандартизації діяльності органів публічної адміністрації.

Розроблений проект Адміністративно-процедурного кодексу України сприяє уніфікації принципів і правил адміністративних проваджень щодо розгляду адміністративних справ, виробленню ефективного правового механізму реалізації та захисту прав, свобод, законних інтересів приватних осіб у взаємовідносинах з адміністративними органами. Разом з тим зазначений проект потребує подальшого концептуального та текстувального доопрацювання, проведення широкого обговорення запропонованих підходів щодо визначення сфери дії кодексу.

Закріплення у національному законодавстві спільних принципів та стандартів належної адміністрації дасть змогу уніфікувати вимоги щодо діяльності європейської адміністрації, зблизити національні системи європейських країн з метою, у кінцевому підсумку, найбільш повного забезпечення прав, свобод та інтересів громадян.

1. Грицяк І. А. Європейське управління: теоретико-методологічні засади : монографія / І. А. Грицяк. – К. : К.І.С., 2006. – 398 с.
2. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В. Б. Авер'янов, В. А. Дерещ, М. І. Ославський, Г. М. Писаренко, А. А. Пухтецька ; за ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юстініан, 2007. – 288 с.
3. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / В. Б. Аве-

- р'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, П. В. Діхтєвський та ін. ; під ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Наукова думка, 2007. – 586 с.
4. Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права та європейський адміністративний простір : наук.-інформ. видання / А. А. Пухтецька. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2007. – 88 с.
5. Рабінович П. М. Права людини і громадянина: проблеми реалізації в Україні / П. М. Рабінович // Праці Львівської

- лабораторії прав людини Академії правових наук України. – К. : Ін Юре, 1998. – 63 с.
6. Руководство «Администрация и Вы – принципы административного права в области отношений между административными органами и частными лицами» (часть первая) // Администрация и частные лица – европейский и российский опыт поиска взаимопонимания / под общ. ред. В. Н. Южакова. – М. : Статут, 2006. – 208 с. – (Совет Европы и Центр стратегических разработок).
  7. Council of Europe. Preliminary draft Recommendation on Good Administration and Consolidated Model Code of Good Administration, prepared by the scientific expert and the Secretariat, Working party of the project group on administrative law. – Strasbourg, 21 November 2005. – 15 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/legal\\_co%20operation/administrative\\_law\\_and\\_justice/Texts\\_& Documents/CJ-DA-GT\(20\\_04\)7%20E\\_%20%20Principles%20of%20good%20administration.pdf](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co%20operation/administrative_law_and_justice/Texts_& Documents/CJ-DA-GT(20_04)7%20E_%20%20Principles%20of%20good%20administration.pdf). – Назва з екрана.
  8. European Governance. A White Paper. Commission of the European Communities. COM (2001) 428 final. Brussels, 25.07.2001. – P. 8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ec.europa.eu/governance/contrib\\_etc\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/contrib_etc_en.pdf). – Назва з екрана.
  9. European Principles for Public Administration. SIGMA Papers: # 27/19-Nov-1999 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.eupan.org>. – Назва з екрана.
  10. Guiding principles for successful e-government. Division for Public Administration and Development Management. United Nations Department of Economic and Social Affairs (DPADM/UNDESA) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://unpan1.un.org/intradoc/droups/public/documents/un/unpan008627.pdf>. – Назва з екрана.
  11. Jean-Marc Maillot. Institutions administratives / Jean-Marc Maillot. – Paris : Hachette Livre, 2006. – 249 p.
  12. A New Space for Public Administrations and Services of General Interest in an Enlarged Union – Study intended for the Ministers responsible for Public Administration of the Member States of the European Union, Luxembourg, 8 June 2005. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/pdf/ETUDE\\_un\\_nouvel\\_espace\\_pour\\_les\\_adm.pub\\_EN.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/ETUDE_un_nouvel_espace_pour_les_adm.pub_EN.pdf). – Назва з екрана.
  13. Organizing the central state administration : policies and instruments [Електронний ресурс] / SIGMA Paper. – № 43. – Paris, 2007. – 70 p. – Режим доступу : <http://www.sigmaweb.org>. – Назва з екрана.

*A. Pukhtetska*

## EUROPEAN PRINCIPLES OF GOOD ADMINISTRATION AS A GUIDELINE FOR CODIFICATION OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES

*The article reveals the essence of the concept of good administration, developed by the European legal doctrine for purposes of unification of demands to activities of public administrations in the countries-members of the Council of Europe, European Union etc. Here've been described the list and the notions of the main material and procedural principles of good administration, defined in the draft Model code of good administration, developed under guidance of the Council of Europe.*

*Proposals on implementation of the principles of good administration have been represented in this article, primarily for law-making activities. Author's substantiated the necessity of drafting national Code of good administration, that shall have normative impact on activities of public administration.*

**Key words:** public administration, good administration, codification, administrative procedures, principles of public administration activities, the Code of good administration.