

УПРОВАДЖЕННЯ СТАНДАРТІВ ДОБРОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЇЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА УКРАЇНИ¹

*д.ю.н., проф. Тетяна Карабін,
завідувачка кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
Ужгородського національного університету*

Виступ виголошений на конгресі Української асоціації європейських студій «ВСТУП УКРАЇНИ ДО ЄС ТА ВІДБУДОВА» (2024).

На даний час процеси реформування нашого вітчизняного законодавства пов'язані переважно із необхідністю його адаптації, а в деяких випадках і уніфікації із положеннями *acquis* ЄС. На даний час працюють комісії фахівців у різних сферах, аналізуючи на відповідність положення галузевого законодавства із положеннями *acquis*. Ця діяльність однозначно спрямована на взятий курс європеїзації, який позначає різні зміни, що відбуваються як у країнах-членах ЄС, так і тих, що тільки намагаються долучитися до співдружності, у зв'язку із розширенням інтеграційних процесів².

Європеїзація саме публічного права яскраво виражається через реформування *zasad* організації і діяльності адміністративних органів. Фактично успіх усіх інших реформ в нашій державі залежить від успішності саме цієї реформи – реформи публічної адміністрації.

Одним із ключових понять, що відображає євроінтеграційні вимоги і стандарти є концепція «доброго адміністрування». Ця концепція виникла та розвинулася в рамках Ради Європи та потім і ЄС. Регламентація принципів

¹ Стаття підготовлена в рамках виконання проекту Жан Моне (модуль) «Європеїзація публічного права України: методи, рушії та впливи» (101127562), що фінансується ЄС.

² Карабін Т.О. Особливості європеїзації публічного права України. Закарпатські правові читання. *Сталий розвиток та інституційна спроможність в умовах війни: національний та міжнародно-правовий аспекти: Матеріали XVI міжнародної науково-практичної конференції*, м. Ужгород, 26–27 квітня 2024 р. Львів – Торунь: Liha-Pres, 2024. С. 311-313

доброго адміністрування здійснена у Рекомендації CM/Rec(2007)7³ та додатку до неї у формі Кодексу належного адміністрування. Текст рекомендації включив до свого змісту найбільш важливі принципи належного адміністрування, а у преамбулі окреслено рамки самого поняття. Зокрема, визначено, що належне адміністрування передбачає, що послуги повинні задовольняти основні потреби суспільства, і тому воно стосується не тільки правових механізмів, але і залежить від якості та організації управління в цілому. Крім того, належне адміністрування передбачає баланс між правами й інтересами тих, на кого прямо впливають дії адміністративних органів, та інтересами суспільства в цілому, а процедури, призначені для захисту приватних осіб у відносинах із державою, повинні в деяких випадках захищати інтереси інших осіб та суспільства в цілому.

Не дивлячись на те, що положення рекомендації не містять імперативних норм та не передбачають інструменти контролю та моніторингу, вони встановлюють необхідність впроваджувати належне адміністрування у практику діяльності публічної адміністрації, забезпечувати їх ефективне здійснення посадовими особами держав-членів та місцевих органів влади.

До систематизованих нормативних документів Європейського Союзу, що визначають складники належного адміністрування, належить Хартія основоположних прав Європейського Союзу⁴ (ст. 41, 42) та Кодекс Європейського омбудсмена належної адміністративної поведінки⁵. Так, Хартія визначає, що кожна людина має право на неупереджений, справедливий розгляд її справи упродовж розумного строку інститутами і органами ЄС.

Дане право передбачає, зокрема:

а) право кожної людини висловити свою думку, до того як до нього персонально будуть застосовані заходи, які можуть спричинити за собою несприятливі для нього наслідки;

³ Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. URL: <https://rm.coe.int/cmrec-2007-7-of-the-cm-to-ms-on-good-administration/16809f007c>

⁴ Charter of fundamental rights of the European Union. 2012/C 326/02. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>

⁵ The European Code of Good Administrative Behaviour. URL: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/en/3510>

б) право кожної людини на доступ до матеріалів, що стосуються особи, із дотриманням законних інтересів конфіденційності та професійної і ділової таємниці;

в) обов'язок адміністративних органів мотивувати прийняті рішення.

Положення Хартії є обов'язковими для членів ЄС та мають таку саму юридичну силу, як і положення договорів ЄС, оскільки це прямо передбачено у п. 1 ст. 6 Лісабонського договору про внесення змін в Угоду про Європейський Союз.

Європейський Союз не має адміністрації на рівні окремої країни, він покладається на виконання своїх рішень кожною державою-членом. Тому для ЄС є важливим, щоб держави-кандидати відповідали вимогам та стандартам доброго адміністрування. Саме тому при вступі до ЄС перед країнами ставляться ряд вимог, які визначають не тільки вимогу імплементувати законодавство до вимог європейського законодавства, але і привести публічну адміністрацію, органи, порядок та процедури їх діяльності до такого стану, щоб вони змогли імплементувати законодавство ЄС.

У опитнику, який наша держава отримала у квітні 2022 року перед отриманням статусу кандидата, також були питання доброго адміністрування: питання прозорості у стосунках адміністрація-приватна особа, і питання правового регулювання адміністративної процедури⁶.

Таким чином, суть вимог «доброго адміністрування» полягає не в уніфікації з точки зору ідентичних національних стандартів адміністративних організацій, а в гармонізації адміністративних органів по відношенню до користувачів (отримувачів) публічних послуг. Адміністративні органи, відповідно до стандартів «доброго адміністрування», повинні забезпечувати легітимне та передбачуване законодавство, законні дії, відкрите та прозоре виконання повноважень, підзвітність, водночас ефективну діяльність, яка веде до реалізації поставлених цілей.

⁶ Опитувальник ЄС та відповіді на нього для набуття Україною статусу кандидата в ЄС. Євроінтеграційний портал Кабінету Міністрів України. URL: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/news/opytuvalnyk-yes-ta-vidpovidi-na-nogo-dlya-nabuttya-ukrayinoyu-statusu-kandydata-v-yes/>

Загалом концепція доброго адміністрування є парасольковою. Її зміст розповсюджується на багато належних складових. Переважно це процедурні складові, тобто стандарти, пов'язані з ініціюванням прийняття адміністративних актів, запитами від приватних осіб, залученням приватних осіб до прийняття окремих рішень, формами адміністративних актів, порядком набрання їх чинності та виконання, оскарження адміністративних актів і компенсації за незаконні рішення адміністративних органів.

До основних процедурних принципів належать:

- принцип участі, який означає, що суб'єкти адміністрування повинні надавати приватним особам можливість брати участь у підготовці та реалізації адміністративних рішень, які зачіпають їхні права чи інтереси. Участь приватних осіб може здійснюватися шляхом залучення представників громадськості до діяльності спеціальних органів, організація зустрічей тощо. Реалізація цього принципу є засобом зближення громадськості з адміністративними органами;

- принцип вжиття заходів протягом розумного строку полягає в тому, що адміністративні органи повинні ухвалювати рішення у строки, установлені національним законодавством, або в розумні строки, забезпечуючи правову визначеність. Розумний строк залежить від характеру ухваленого рішення та адміністративної процедури, що застосовується. Цей принцип застосовується незалежно від того, із чиєї ініціативи вчиняється дія чи приймається рішення: самого органу чи приватної особи;

- принцип доступності означає, що суб'єкти адміністрування повинні розглядати й реагувати на звернення осіб щодо ухвалення адміністративних рішень з питань, які стосуються їхньої компетенції та стосовно яких особи мають легітимний інтерес. Цей принцип передбачає, з одного боку, право кожного звертатися до адміністративного органу, мати вільний доступ до інформації щодо повноважень та діяльності адміністративних органів, а з іншого - обов'язок владних суб'єктів

надавати інформацію про спосіб подачі окремих заяв, доброзичливо та прихильно ставитися до осіб, які звертаються із запитом про надання інформації. До того ж адміністративні процедури повинні бути організовані з урахуванням саме потреб громадськості, щоб органи публічної влади були доступними для людей.

- право бути почутим як процедурний принцип передбачає можливість висловити свою точку зору особою щодо майбутнього адміністративного акту, який може негативно вплинути на її права. У зв'язку з цим має важливе значення належне інформування осіб про прийняття акту та доступ до офіційної інформації для надання особам можливості робити заяви.

До 2022 року правове регулювання адміністративної процедури було «слабким місцем» українського адміністративного права. Україна залишалася однією з двох країн, яка не мала закону про загальну адміністративну процедуру на усьому пострадянському просторі. Однак питання належного регулювання процедурної діяльності адміністративних органів, яке на перший погляд може здаватися внутрішньодержавною справою, є вирішальним для приведення українського законодавства у відповідність до європейських стандартів доброго адміністрування. Закон України «Про адміністративну процедуру»⁷ був прийнятий у 2022 році та набув чинності в грудні 2023 року. Це означає, що він діє менше, аніж рік. Більше того, зовсім недавно (13 листопада цього року) Президент України підписав закон⁸, який вносить зміни до дев'яти кодексів та близько 200 законів з метою приведення спеціального законодавства до вимог загальної адміністративної процедури. Це відповідно створює необхідні умови для втілення та реалізації європейських стандартів прозорості та участі громадян в управлінні у більшості сфер публічного життя, а загалом стандартів «доброго адміністрування».

⁷ Про адміністративну процедуру. Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>

⁸ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України "Про адміністративну процедуру". Закон України від 10.10.2024 № 4017-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4017-20#Text>

На жаль, ситуація наразі така, що деякі адміністративні органи вважають за зручніше діяти за правовими вимогами, які регулювали їх діяльність до змін адміністративно-процедурного законодавства, і відповідно, намагаються звільнити себе від положень цього закону. Першою була спроба виключити земельні відносини з регуляторного впливу норм цього закону та стандартів доброго адміністрування. Так, був прийнятий закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту інтересів власників земельних часток (паїв), а також застосування адміністративної процедури у сфері земельних відносин»⁹. Хоча у назві закону і присутнє слово «захист», проте для добросовісних учасників відносин, власників і землекористувачів він не був спрямований на створення саме механізмів захисту. На щастя, президент наклав вето на наразі закон прийнятий вже його із пропозиціями Президента.

Тепер Національна поліція «активно працює» над тим, щоб довести, що Закон «Про адміністративну процедуру» на них не поширюється. Така ж ситуація виникає і з Податковим кодексом, який є спеціальним законом, що врегульовує адміністративні процедури у податковій сфері. Проводяться конференції, круглі столи, на яких дискутується питання наявності чи відсутності потреби в додатковому регулюванні відповідних відносин адміністративно-процедурним законодавством.

Однак, думається, тут питання не додаткового акту чи окремого регулювання, а питання принципів “доброго адміністрування”, які відображають європейські цінності і повинні бути вбудовані в українське законодавство. Процес впровадження цих цінностей і принципів є довгим і, безумовно, значно складнішим, ніж просто імплементація положень європейських директив у законодавство України.

⁹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту інтересів власників земельних часток (паїв), а також застосування адміністративної процедури у сфері земельних відносин. Закон України 3993-IX від 08.10.2024. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/43931>

