

ПРИНЦИПИ НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ В ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

PRINCIPLES OF GOOD GOVERNANCE IN THE ACTIVITIES OF THE PUBLIC ADMINISTRATION

Савіцька В.В., к.ю.н.,

асистентка кафедри адміністративного права та процесу

Інститут права Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Стаття присвячена висвітленню однієї з актуальних теоретичних та практичних проблем – оновлення адміністративного права в руслі євроінтеграційних вимог шляхом упровадження в діяльність публічної адміністрації принципів належного врядування. Розвиток демократичних засад публічного управління потребує запровадження і нових відносин між приватними особами і публічною адміністрацією та їхніми посадовими особами.

Зазначається, що входження України до європейського політичного, інформаційного, економічного і правового простору вимагає під час діяльності публічної адміністрації в їхніх відносинах із громадянами дотримуватися служіння їхнім правам і законним інтересам. В основу відносин між громадянами і публічною адміністрацією повинно бути покладено неухильний обов'язок дотримуватися пріоритету прав і законних інтересів людини і громадянина. У цьому питанні важливу роль мають відігравати принципи належного врядування, дискусії щодо запровадження яких у діяльність публічної адміністрації все більше привертають увагу дослідників.

Будь-яка діяльність публічної адміністрації повинна здійснюватися на основі встановлених принципів і стандартів. Особливу увагу приділено розгляду основних принципів належного врядування, викладених у «Білій книзі», дотримання яких публічною адміністрацією надасть можливість громадянам бути почутим, а в разі порушення їхніх прав і свобод оскаржити такі дії. На основі здійсненого аналізу «Білої книги» Комісії Європейських товариств та наукових думок висвітлюються основні вимоги, що висуваються до принципів належного врядування. Запровадження принципів належного врядування в діяльність публічної адміністрації є однією з передумов розвитку України як правової держави.

Звертається увага на важливу роль адміністративних процедур. Ухвалення проекту закону України «Про адміністративні процедури» буде сприяти розвитку взаємин між громадянами і публічною адміністрацією. З урахуванням вимог сьогодення обґрунтовується необхідність запровадження нових принципів належного врядування в діяльність публічної адміністрації у відносинах із біженцями. Саме цим зумовлена актуальність даного наукового дослідження.

Ключові слова: принципи, стандарти, належне врядування, громадяни, публічна адміністрація, процедури, біженці, конвенція.

The article is devoted to the coverage of one of the current theoretical and practical problems of updating administrative law in line with European integration requirements, by introducing the principles of good governance in the activities of public administration. The development of democratic principles of public administration requires the introduction of new relations between individuals and public administration and their officials.

It is noted that Ukraine entry into the European political, informational, economic and legal space requires that in the activities of public administration in their relations with citizens to adhere to the service of their rights and legitimate interests. The relationship between citizens and public administration must be based on a strict obligation to adhere to the priority of the rights and legitimate interests of man and citizen. An important role in this issue should be played by the principles of good governance, the discussions on the introduction of which into the activities of public administration are increasingly attracting the attention of researchers.

Any activity of public administration should be carried out on the basis of established principles and standards. Particular attention is paid to the consideration of the basic principles of good governance set out in the "White Paper", compliance with which the public administration will enable citizens to be heard, and in case of violation of their rights and freedoms, to appeal against such actions. Based on the analysis of the "White Paper" of the Commission of European Societies and Scientific Opinions, the main requirements for the principles of good governance are highlighted. The introduction of the principles of good governance in the activities of public administration is one of the prerequisites for the development of Ukraine as a state governed by the rule of law.

Attention is drawn to the important role of administrative procedures. Adoption of the draft law of Ukraine "On Administrative Procedures" will promote relations between citizens and public administration. Taking into account the requirements of today, the need to introduce new principles of good governance in the activities of public administration is justified in relations with refugees. This is due to the relevance of this research.

Key words: principles, standards, good governance, citizens, public administration, procedures, refugees, convention.

Протягом усього часу незалежності в Україні триває процес подальшої розбудови демократичної, соціальної та правової держави, що стосується всіх суспільних відносин, який, зокрема, потребує нових поглядів на діяльність публічної адміністрації щодо її взаємин із громадянами, іншими приватними (фізичні та юридичні) особами. Входження України до різноманітних європейських структур та правового простору ставить перед державою вимогу розвитку демократичних засад з урахуванням європейських принципів і стандартів.

З огляду на те, що громадяни під час вирішення своїх питань постійно стикаються з публічною адміністрацією, в основу діяльності посадових осіб публічної адміністрації має бути покладено формування нових ціннісних ідеалів, що повною мірою стосуються і принципів належного врядування.

На питання дослідження принципів належного врядування звертали свою увагу багато вчених у галузі адміністративного права, зокрема: В. Авер'янов, В. Бевзенко, А. Берляч, В. Галуцько, А. Пухтецька, Е. Демський, П. Діхтєвський, Т. Коломоєць, В. Колпаков, О. Коротун, Н. Писаренко,

О. Світличний, С. Стеценко, В. Тимошук та інші науковці. Питання принципів належного врядування розкривали у своїх працях європейські й американські науковці, серед яких, зокрема: Б. Колер-Кох, С. Крегер, Й. Пападопулоса, Ч. Сейбл, Дж. Цейтлін, А. Моравчик та інші.

Ратифікацією Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678–VII Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, відповідно до якої сторони віддані тісним і тривалим відносинам, які ґрунтуються на спільних цінностях, а саме: на повазі до демократичних принципів, верховенства права, доброго врядування, прав людини й основоположних свобод, зокрема і прав осіб, які належать до національних меншин, недискримінації осіб, які належать до меншин, на повазі до різноманітності, людської гідності та відданості принципам вільної ринкової економіки, які сприяють участі України в європейських політиках [1], наша держава взяла на себе зобов'язання прийняти європейські принципи і стандарти з метою

забезпечення прав, свобод та інтересів приватних осіб у їхніх відносинах із публічною адміністрацією.

Дослідження принципів належного врядування має як теоретичне, так і практичне значення. Вони спонукають дослідників розглядати принципи належного врядування в їхньому нерозривному зв'язку з людиноцентристською ідеологією, що випливає з нової вітчизняної адміністративно-правової доктрини.

Метою статті є дослідження особливостей принципів належного врядування, визначення напрямів їх удосконалення в науці адміністративного права.

Необхідність широкого застосування в Україні принципів належного врядування пояснюється першочергово тим, що на сучасному етапі розвитку європейської правової думки означена сукупність принципів визначається як один із найважливіших елементів (вимог) принципу верховенства права. Стандарти належного врядування перебувають у прямому зв'язку з основоположними принципами діяльності публічних адміністрацій, є родовими щодо останніх, визначають особливості їх застосування в демократичній державі [2, с. 7]. Незважаючи на те, що із часу написання цієї статті пройшло одинадцять років, актуалізація наведеної тези спонукає до конструктивного аналізу принципів належного врядування, до дослідження яких необхідно підходити, зважаючи на взятий державою курс на розбудову демократичної, соціальної та правової держави, який повинен стимулювати публічну адміністрацію на забезпечення прав та законних інтересів приватних осіб, інтересів суспільства та держави.

З огляду на те, що будь-яка діяльність, зокрема і публічної адміністрації, повинна здійснюватися на основі вихідних засад, загалом під принципом розуміють основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю та відображають суттєві положення теорії, вчення науки, системи внутрішнього і міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації [3, с. 110].

Вимоги громадян європейських країн спонукали політичну еліту Європи розробити програму діяльності Європейської комісії шляхом упровадження нових принципів ефективного врядування, які отримали своє визначення у «Білій книзі» Комісії Європейських товариств 25 липня 2001 р., у якій виділено п'ять принципів ефективного врядування: відкритість, участь, підзвітність, ефективність та злагодженість. Кожен принцип є важливим для більш демократичного врядування. Вони підтримують демократію та принцип верховенства права в державах – членах Європейського Союзу (далі – ЄС), але можуть бути застосовані на всіх рівнях влади – світовому, європейському, національному, регіональному і місцевому.

Відкритість. Інституції повинні працювати більш відкрито. Вони мають активно обмінюватися інформацією з державами – членами ЄС про те, що робить ЄС, які рішення ухвалює. Вони повинні викладати інформацію мовою, доступною і зрозумілою широкому загалу. Остання умова особливо важлива для вирішення проблеми повернення довіри до складних інституцій.

Участь. Якість, релевантність і ефективність політики ЄС залежать від участі широкого кола осіб і організацій на всьому шляху творення політики – від її планування до впровадження. Збільшення участі з великою ймовірністю посилює довіру в кінцевий результат політики й інституції, що її імплементують.

Підзвітність. Ролі в законодавчому та виконавчому процесах повинні бути більш зрозумілими. Кожна з інституцій ЄС має пояснювати і брати відповідальність за те, що вона робить для Європи.

Ефективність. Політика повинна бути ефективною і своєчасною, такою, що забезпечує все потрібне на підставі чітких завдань, оцінки майбутнього впливу та, де це можливо, попереднього досвіду.

Злагодженість. Політика й усі заходи повинні відповідати один одному та бути легкозрозумілими. Потреба у злагодженості всередині Союзу стає все більш актуальною, кількість завдань Союзу росте; розширення приведе до ще більшого розмаїття [4, с. 11–12].

Для європейського врядування характерна горизонтальна координація, яка здійснюється через залучення до узгодження позицій чи ведення переговорів органів, підрозділів, експертів одного рівня управління. Горизонтальність є ще одним наріжним принципом організації європейського врядування; це спосіб організації взаємодії між учасниками процесу ухвалення рішень переважно одного рівня (наприклад, начальники департаментів, управління або відділів), які є досить компетентними і наділені належними повноваженнями, щоб під час консультацій, переговорів, нарад говорити від імені установи, яку вони представляють у ЄС, та які не потребують щоразу узгодження або дозволу вищого керівництва [5].

Кожен із наведених принципів належного врядування є важливим сам собою. Але вони не можуть бути застосовані шляхом виконання окремих розрізнених дій. Політика вже не може бути ефективною, якщо вона не була підготовлена та впроваджена в найбільш інклюзивний спосіб. Дотримання згаданих п'яти принципів підсилює такі принципи, як: відповідність і доповнюваність. Від планування до впровадження політики, вибір рівня, на якому вживатимуться заходи (від рівня ЄС до місцевого), та вибір інструментів, що будуть застосовані, повинні відповідати цілям, досягнення яких планується. Це означає, що перед тим, як запроваджувати ініціативу, важливо систематично перевірити: а) чи справді необхідне втручання; б) чи європейський рівень – найбільш доречний рівень втручання; в) чи обрані заходи відповідають цим завданням [4, с. 12].

Варто зазначити, що у світовій практиці є декілька підходів до визначення поняття «Біла книга»: як документ, що пояснює цілі державної політики; для досягнення яких розробляється законопроект та заходи, які пропонується здійснити; документ, що описує/роз'яснює політику уряду в певній сфері; комерційний документ, що використовується як маркетинговий інструмент для просування продукції / послуг [6, с. 2].

Доцільність упровадження «Білої книги» як інструменту державної політики України Урядом нашої країни зазначалася в міжнародній програмі «USAID». На думку авторів, її запровадження і використання українським Урядом дасть змогу вирішити низку проблем, а саме: сприятиме ефективнішому співробітництву між Урядом і Парламентом та між усіма рівнями виконавчих органів влади, тобто відбуватиметься поступове підвищення національної продуктивності; процес підготовки «Білих книг» потребує досить великого проміжку часу, що позитивно вплине на зменшення кількості, а головне на якість (виваженість) законопроектів; забезпечить покращення загальної якості законодавчих процесів, глибше вивчення та розуміння наявних проблем, у результаті чого ухвалюватимуться більш ефективні рішення; сприятиме кращому розумінню й оцінці процесу ухвалення рішень громадянським суспільством; підсилить урядову та парламентську відповідальність за розроблення та реалізацію державної політики; сприятиме полегшенню діалогу з міжнародними партнерами щодо змісту реформ, надання фінансової та технічної допомоги нашій державі [6, с. 4].

Упровадження деяких принципів належного врядування відображено у Плані заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 1106 від 25 жовтня 2017 р. [7]. У Плані заходів сформульовані 1 943 завдання, що охоплюють 24 сфери. За виконання завдань відповідальні 106 органів влади України. План заходів є документом, який має підвищити відповідальність виконавчої влади за виконання Угоди

про асоціацію. Контроль за цим процесом з боку Уряду та громадськості. У Плані заходів ідеться про: гармонізацію виборчого законодавства шляхом його кодифікації; затвердження концепції реформи Служби безпеки України; реформування процедури скасування депутатської недоторканності тощо. Водночас багато сформульованих у Плані заходів і завдань, незважаючи на встановлені терміни, так і залишилися невиконаними. Це стосується й ухвалення законопроекту № 3475 «Про адміністративну процедуру», який рекомендований профільним парламентським комітетом до другого читання. На думку експертів, цей закон має величезне значення для України, її громадян, усі сотні окремих складних процедур будуть нарешті уніфіковані, це дасть змогу громадянам розуміти ці процедури, які будуть практично однакові, незалежно від ситуації будуть чіткі правила, які будуть зрозумілими і відповідатимуть принципам Євросоюзу [8].

Щодо ухвалення вказаного законопроекту, варто навести слушну думку академіка В. Авер'янова, який адміністративні процедури визначав як передбачену докладну регламентацію, зокрема, розгляду за зверненнями фізичних і юридичних осіб індивідуальних адміністративних справ, оскарження рішень, дій та бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з питань реалізації прав, свобод і законних інтересів зазначених осіб [2, с. 8].

З огляду на важливість основних принципів належного врядування, у юридичній літературі висвітлені різні наукові підходи до реального застосування публічної адміністрації додаткових принципів. Зокрема, О. Світличний наповнює їх принципами: зворотних зв'язків між громадськістю і публічною адміністрацією; регулювання державно-службових відносин; юридичної регламентації процесуальних відносин [9, с. 170].

Як наголошують А. Пухтецька та В. Діхтієвський, принципи належного врядування встановлюють стандарти, стимулюють публічних службовців на забезпечення прав свобод та інтересів приватних осіб і публічного інтересу держави. Водночас їх формальна легалізація здійснюється в різного рівня нормах адміністративного права – від конституційних норм до окремих підзаконних нормативно-правових актів і судових прецедентів [10, с. 73].

Отже, значення принципів належного врядування набуває великого значення в діяльності публічної адміністрації. В умовах сьогодення особливого значення вони набувають у відносинах публічної адміністрації з біженцями, які вже перебувають в Україні або планують сюди прибути. Згідно зі ст. 1 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 8 липня 2011 р. № 3671–VI, біженець – це особа, яка не є громадянином України і внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися цим захистом унаслідок таких побоювань, або, не маючи громадянства (підданства) і перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань [11].

Варто підкреслити, що особи, яких визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, користуються тими самими правами і свободами, а також мають такі самі обов'язки, як і громадяни України, окрім випадків, установлених Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Особи, яких визнано біженцями в Україні, вважаються такими, які постійно проживають в Україні, із дня ухвалення рішення про визнання їх біженцями. Особи, яких

визнано особами, які потребують додаткового захисту, вважаються такими, які безстроково на законних підставах перебувають на території України.

Саме цього року відзначається 70-та річниця Конвенції про статус біженців 1951 р. – ключового міжнародного договору [12], який за своїм духом і основними принципами є актуальним і нині. Беручи до уваги, що Статут Організації Об'єднаних Націй і Загальна декларація прав людини встановили принцип, згідно з яким усі люди повинні користуватися основними правами та свободами без будь-якої дискримінації, шляхом забезпечення принципу «невислання», принципу щодо забезпечення прав і статусу осіб, яким надано право на проживання, принцип гідного поводження й інтеграції іноземців, які проживають на законних підставах.

Оскільки у відносинах із біженцями задіяна значна кількість суб'єктів публічної адміністрації, вказані принципи діяльності публічної адміністрації набувають великого значення.

Принцип невислання безпосередньо пов'язаний із принципом заборони вислання або примусового повернення, закріплений в абз. 5 ч. 1 ст. Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту». Відповідно до норм вказаного Закону принцип невислання зводиться до того, що він не дозволяє видворення, екстрадицію, передачу чи/або іншого примусове переміщення біженця за межі України.

Варто зазначити, що згідно із ч. 2 ст. 3 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», біженець чи особа, яка потребує додаткового захисту або якій надано тимчасовий захист, не може бути вислана або примусово повернута до країн, де вона може зазнати катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання, або з яких вона може бути вислана або примусово повернута до країн, де її життя або свободі загрожує небезпека за ознаками віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань, а також з інших причин, що визнається міжнародними договорами чи міжнародними організаціями, учасниками яких є Україна, як така, що не може бути повернута до країн походження [11].

Принцип забезпечення прав та статусу біженця, яким надано право на проживання, є необхідним захистом особи в Україні. Проте реалізація цього принципу має низку особливостей. Забезпечення прав та статусу біженця можливе в разі звернення особи з відповідною заявою до суб'єкта публічної адміністрації про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, і є дійсною для реалізації прав і виконання обов'язків, до остаточного визначення статусу такої особи чи залишення нею території України.

Принцип гідного поводження передбачає, що особа, яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, має рівні із громадянами України права на: пересування, вільний вибір місця проживання, працю; підприємницьку діяльність; медичну допомогу; освіту; безоплатну правову допомогу; соціальне забезпечення тощо. Передбачає, що уповноважені суб'єкти публічної адміністрації у відносинах із біженцями й іншими особами повинні бути доступними, чуйними, дотримуватися гуманного ставлення.

Отже, здійснене дослідження принципів належного врядування вказує на їхню важливість у діяльності публічної адміністрації. Проте Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» не містить основних засад діяльності публічної адміністрації у їхніх відносинах із біженцями й іншими особами, які потребують додаткового або тимчасового захисту. Запропоновані нами, а також інші принципи мають бути відображені

в Законі України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту». Це дозволить сформувати принципово новий тип взаємин між біженцями

й іншими особами і посадовими особами публічної адміністрації, в основу яких повинно бути покладено пріоритет прав і свобод людини і громадянина.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16.09.2014 р. № 1678–VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 40. Ст. 2021.
2. Авер'янов В. Оновлення доктринальних засад українського адміністративного права у світлі євроінтеграційних вимог. *Юридична Україна*. 2010. № 3. С. 4–10.
3. Волошин Ю. Принцип. *Юридична енциклопедія* : у 6-и т. Київ, 2003. Т. 5. 990 с.
4. Європейське врядування. Біла книга. Комісія Європейських товариств. Брюссель, 25.07.2001 р. COM (2001) 428, остаточна редакція. 40 с. URL: <https://brdo.com.ua/wp-content/uploads/2016/01/Bila-knyga-YEvropey-ske-vryaduvannya.pdf> (дата звернення: 11.11.2021).
5. Administrative Capacity Building in Prospective and New EUMember States. Reference Guide for Horizontal Coordination / Ed. by Peter Goldschmidt et al. NISPAcee, 2005 (дата звернення: 11.11.2021).
6. Біла книга як документ державної політики. *POLICYBRIEF*. Київ, 2016. 4 с. URL: https://radaprogram.org/sites/default/files/infocenter/publications/white_paper_as_state_policy_instrument.pdf (дата звернення: 11.11.2021).
7. План заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом : постанова Кабінету Міністрів України № 1106 від 25.10.2017 р. (у редакції постанови № 826 від 09.09.2020 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-p> (дата звернення: 12.11.2021).
8. Закон про адміністративну процедуру наблизить Україну до євростандартів, – експерти. URL: <https://rpr.org.ua/news/zakon-pro-administrativnu-protseduru-nablyzyt-ukrainu-do-ievrostandartiv-eksperty/> (дата звернення: 13.11.2021).
9. Світличний О. Принципи належного врядування. *Сучасні тенденції розвитку публічного та приватного права в Україні* : матеріали Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції, м. Київ, 23 березня 2021 р. ; НУБіП України. Київ, 2021. С. 169–171. URL: <https://nubip.edu.ua/node/89389> (дата звернення: 12.11.2021).
10. Адміністративне право України: Повний курс : підручник / за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. 4-е вид. Херсон : Олді Плюс, 2021. 656 с.
11. Про імміграцію : Закон України від 07.06.2001 р. № 2491–III. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 16. Ст. 146.
12. Про приєднання України до Конвенції про статус біженців та Протоколу щодо статусу біженців : Закон України від 10.01.2002 р. № 2942–III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 17. Ст. 118.