

РОЗВИТОК ПРАВИЛ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОВАДЖЕНЬ У КОДЕКСІ НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ

Малетич М. М.

У статті розглянуто вимоги стосовно розвитку правил та принципів належної адміністрації, що застосовуються в європейських країнах - членах Ради Європи до правового регулювання адміністративних проваджень безспірного типу. Проаналізовані проблеми формування правил адміністративних проваджень в Україні та запропоновані рекомендації про імплементацію базових принципів належної адміністрації (управління).

Зроблені висновки про те, що розвиток правил адміністративних проваджень на сучасному етапі розвитку правозастосовної практики в Україні вимагає перегляду концептуальних засад та законодавчих засад, що визначають правову природу, сутність адміністративних проваджень з урахуванням європейського підходу, що відображений, зокрема, в положеннях Кодексу належного управління (адміністрації) Ради Європи.

Обґрунтовано, що слід визнати доцільним не тільки впровадження цих вимог як доктринальної основи діяльності адміністрації, але й передбачити практичні механізми судового захисту порушених суб'єктивних прав під час прийняття рішень адміністративними органами.

Застосування в адміністративному законодавстві України вимог щодо неупередженості адміністративних органів та їх службовців є важливим, але навряд чи повністю досяжним в умовах корумпованості владної вертикалі та конкурсів на державну службу, тому важливо забезпечити можливість оскарження прийнятого адміністративного рішення в усіх видах адміністративних проваджень.

Обґрунтована необхідність імплементації низки базових принципів належного управління (адміністрації) в українському законодавстві з метою забезпечення належної адміністративної процедури, минаючи адміністративні бар'єри, підвищення привабливості України в світі.

Ключові слова: адміністративне провадження, адміністративне оскарження, належна адміністративна процедура, належне управління (адміністрація), Рада Європи, неупередженість, юридична визначеність.

Maletych M. M. Development of rules of administrative proceedings in the Code of good administration

In this article author's disclosed demands as to the development of the rules and principles of good administration, as applied in the European countries being member-states of the Council of Europe to the legal regulation of administrative proceedings of positive character. Author's discussed issues on development of administrative proceedings in Ukraine and proposed recommendations on implementation of the basic principles of good administration.

Conclusions have been made regarding development of the rules of administrative proceedings on the modern stage of development of law-enforcement practice in Ukraine, that needs review of the conceptual and legislative grounds, defining the legal nature, the essence of administrative proceedings with respect to European experience, as defined, among others, in the Code of good administration of the Council of Europe.

It was considered as a necessary step to implement not only doctrinal grounds of good administration, but also to establish practical mechanisms for judicial protection of the violated subjective rights in administrative decision-making by administrative bodies.

Implementation in the administrative legislation of Ukraine of the demands as to impartiality of administrative bodies and their servants - is an important but hardly realized demand in the conditions of corrupted executive authorities and civil service exams, that is why it is necessary to provide the possibility to review the taken administrative decision in all types of administrative proceedings.

Here've been substantiated the necessity to implement the range of basic principles of good administration in the Ukrainian legislation with the aim to provide due administrative procedure & avoiding administrative barriers, to raise international image of Ukraine.

Key words: administrative proceeding, administrative review, due administrative procedure, Council of Europe, impartiality, legal certainty.

Постановка проблеми та її актуальність. Актуальність дослідження сучасних підходів до визначення правил адміністративних проваджень не залишає байдужими багатьох європейських вчених, а також вітчизняну плеяду дослідників, в наукових розробках яких розвиваються правила адміністративних проваджень з урахуванням європейського досвіду. Розгляд підходів до визначення правил адміністративних проваджень має важливе значення в Україні, оскільки спрямовано на завершення важливого складника адміністративно-правової реформи, а саме - адміністративно-процедурного її сегмента.

У пострадянських країнах питання розвитку адміністративної процедури займають важливе місце, оскільки стосуються взаємодії мільйонів людей, які звертаються за дозволами, управлінськими актами до уповноважених органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Звичайно, неможливо застосувати в Україні весь спектр європейських правил щодо позитивних адміністративних проваджень, але застосування ключових з них може дійсно сприяти удосконаленню адміністративної діяльності зазначених органів і формуванню національних стандартів адміністративної діяльності з урахуванням позитивного європейського досвіду.

Метою статті є розгляд базових правил адміністративних проваджень, які були рекомендовані Комітетом міністрів Ради Європи державам-членам щодо належного управління і прийняті за основу в ряді європейських країн для практичного застосування, закріплені в національних актах законодавства, що регулюють адміністративно-процедурні виробництва різних видів.

Завданням статті спрямованої на досягнення мети, а саме: охарактеризувати сучасні підходи до впрова-

дження в європейське законодавство важливих процедурних правил, згаданих у Кодексі належного врядування Ради Європи; розгляд змісту найбільш важливих правил і принципів, стандартів обслуговування приватних осіб, що дозволяють удосконалити сучасну практику адміністративної діяльності в Україні; запропонувати національну модель впровадження принципів і правил належного врядування в національному законодавстві та правозастосовній практиці органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Розгляд правил адміністративних проваджень позитивного характеру має важливе значення для розробки національних стандартів адміністративної діяльності та їх подальшої фіксації в адміністративному законодавстві України. Лише частина з наведених в Кодексі належного врядування Ради Європи [1] принципів і правил позитивних адміністративних проваджень можуть отримати практичне застосування в практичній діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Ці стандарти застосовуються для осіб публічного права будь-якого типу або рівня, включаючи органи державної влади, органи місцевого самоврядування, органи влади автономій, що надають публічні послуги [1, с. 131].

Центральне місце відведено характеристиці розуміння принципу законності, що має сильні позиції в національній доктрині адміністративного права, але його зміст значно обмежений рамками закону, відповідності йому, протидії свавілля з боку органів публічної влади. Заборона перевищення владних повноважень безпосередньо закріплена в ст. 2 цього кодексу, і слід зазначити, що зазначена вимога частково дотримується в національному законодавстві шляхом фіксації в статусних актах.

«Органи публічної влади повинні відповідати вимогам національного законодавства держави, міжнародного права та загальних принципів права, які стосуються їх організації, функціонування та діяльності» [1, с. 132]. Ця вимога дозволяє поєднувати всі необхідні для прийняття рішень акти нормативного характеру, в яких закріплюється специфіка здійснення повноважень тих чи інших органів державної влади. А також у цій статті закріплені вимоги про дотримання правил виробництв, процедур, встановлених у відповідних правилах. До того ж здійснення повноважень органами публічної влади можливо тільки з метою, визначеною в законі, в іншому разі прийняте рішення буде вважатися прийнятим з порушенням встановлених правил для адміністративних проваджень.

Принцип законності досить повно закріплений у вітчизняному законодавстві, положеннях про діяльність органів виконавчої влади, їх інструкціях, порядках, рекомендаціях щодо надання різних видів адміністративних послуг. Однак відзначимо різницю європейського і вітчизняного підходу до розуміння сутності принципу законності, в якому відображена суть позитивістського підходу до праворозуміння на сучасному етапі державного будівництва.

Правовий режим законності є більш повною за сутнісними характеристиками моделлю застосування законності в діяльності органів публічної влади, таким чином наявні відмінності з європейською моделлю дозволяють розвинути специфічні європейські риси вітчизняних правових режимів і підходів до здійснення захисту прав приватних осіб.

Наступним за своїм значенням у правилах адміністративних проваджень слід зазначити принцип рівності, яким за своїм змісту також певним чином модифікований у розглянутому кодексі з позицій європейської правозастосовчої практики.

«Органи публічної влади повинні діяти відповідно до принципу рівності. Вони мають однаково розглядати справи приватних осіб у подібних ситуаціях, не дискримінувати за ознакою статі, походження тощо» [1, с. 132]. Правила адміністративних проваджень цього виду передбачають, що будь-яка різниця у ставленні до приватних осіб з боку органів публічної влади має бути обґрунтована, а в іншому випадку - оскаржена в суді.

Правило про неупередженість органів публічної влади також закріплено в уже згадуваному кодексі і дозволяє встановити критерії об'єктивності діяльності органів публічної влади, беручи до уваги лише ті обставини, які мають відношення до матеріалів справи.

Також слід зазначити, що в європейському правовому просторі важливе місце займала розробка самостійного кодифікованого акту - Модельного кодексу належного врядування (адміністрації), в якому основні принципи діяльності адміністрації були розподілені на дві основні групи: базові та організаційно-технічні, процедурні та інформаційні. У контексті цієї статті слід розглянути зміст базових принципів, що мають фундаментальне значення для оновлення природи адміністративних проваджень в Україні.

До числа базових принципів у модельному кодексі Ради Європи зараховані: «принцип законності, принцип справедливості, принцип юридичної визначеності і захисту порушених прав, принцип діяти належним чином, принцип відсутності дискримінації (принцип рівності), принцип пропорційності, принцип заборони зловживання владою, принцип неупередженості (об'єктивності), принцип обліку та відповідності законним очікуванням» [1, с. 297]. Слід погодитися з цитованим автором в тому, що «принципи належної адміністрації - це уніфіковані для європейських країн принципи-вимоги до діяльності публічних адміністрацій цих країн і європейської адміністрації загалом» [1, с. 297], тому їх зміст також виступає важливою вимогою розвитку адміністративних виробництв, у яких реалізуються зазначені вимоги.

Впровадження в адміністративному законодавстві України вимог щодо неупередженості адміністративних органів і їх службовців є важливим, але навряд чи повністю досяжною є ця вимога в умовах корумпованості владної вертикалі та конкурсів на державну службу, тому важливо забезпечити можливість оскарження прийнятого адміністративного рішення у всіх видах адміністративних проваджень. На жаль, наявна практика непрописування в підзаконних актах вимог щодо порядку оскарження прийнятого адміністративного рішення, а в радянському законодавстві адміністративні рішення низового рівня на вибірковій основі переглядалися вищими інстанціями.

Принцип юридичної визначеності вже повною мірою використовується в рішеннях Верховного Суду як елемента, що визначає дотримання принципу верховенства права, але пряму фіксацію вимог про його дотримання в адміністративних виробництвах, передбачених чинним законодавством України, донині не здійснено [2]. Таким чином, створюється парадоксальна ситуація неві-

дання про рамки гарантованих в адміністративному провадженні прав людини і прав учасника адміністративного провадження, і значних витрат, пов'язаних з відновленням порушених прав громадян у вищих інстанціях. Набагато дешевше встановити справедливий порядок і ознайомити з ним громадян і відомства. Економія і застосування процесуальних норм є досить вагомою.

Висновки. Розвиток правил адміністративних проваджень на сучасному етапі розвитку правозастосовчої практики в Україні вимагає перегляду концептуальних та законодавчих підстав, що визначають правову природу, сутність адміністративних проваджень з урахуванням європейського підходу, відображеного, зокрема, в положеннях Кодексу належного врядування (адміністрації) Ради Європи.

Слід визнати доцільним не тільки впровадження цих вимог як доктринальної основи діяльності адміністрації, а й передбачити практичні механізми судового захисту порушених суб'єктивних прав під час прийняття рішень адміністративними органами.

Впровадження в адміністративному законодавстві України вимог щодо неупередженості адміністративних органів і їх службовців є важливим, але навряд чи повністю досяжною є ця вимога в умовах корумпованості владної вертикалі та конкурсів на державну службу, тому важливо забезпечити можливість оскарження прийнятого адміністративного рішення у всіх видах адміністративних проваджень.

Література

1. Пухтецька А.А. Принципи адміністративного права: адміністративно-правові та євроінтеграційні аспекти оновлення змісту та практики застосування: монографія. Харків : ПП Панов, 2016. 434 с.

2. Records Management: the key to good governance and sustainable development. XVII Biennial Eastern & Southern Africa Regional Branch of International Council on Archives. General Conference on Archives, Society and Good Governance. Marion L.N. Chibambo. URL: www.Ahm.uem.mz/esarbic/docs/marion.pdf. (дата звернення: 28 травня 2021 р.)