

**В. Б. АВЕР'ЯНОВ, А. А. ПУХТЕЦЬКА**

*Вадим Борисович Авер'янов, доктор юридичних наук, академік НАПрН України, завідувач відділу Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*

*Алла Альбертівна Пухтецька, кандидат юридичних наук, науковий співробітник Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*

### **УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ З УРАХУВАННЯМ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРИНЦИПІВ І СТАНДАРТІВ**

Сучасні пріоритетні напрями удосконалення державного управління та проведення адміністративної реформи в Україні враховують важливі аспекти удосконалення діяльності системи органів виконавчої влади з урахуванням європейських стандартів, проте їх практичне запровадження ускладнене застарілими підходами щодо визначення принципів організації та діяльності органів виконавчої влади (державного управління), сформованими ще за радянських часів. З огляду на це, вітчизняна система органів виконавчої влади потребує належного врахування апробованих європейським досвідом принципів і стандартів щодо інституційних і процесуальних засад функціонування публічної адміністрації (вітчизняний аналог – органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування), заснованої на фундаментальних цінностях свободи, демократії та верховенства права.

Першочергове завдання – забезпечити перегляд положень, що визначають загальні засади правового статусу міністерств, інших органів виконавчої влади центрального рівня та підготовку нового Закону України «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», нових редакцій законів України «Про Кабінет Міністрів України», «Про державну службу», інших актів законодавства з урахуванням пріоритетної спрямованості діяльності державних органів на реалізацію функцій з надання публічних (насамперед, адміністративних) послуг.

З огляду на вищевикладене, представлена стаття присвячена доктринальним засадам врахування європейських принципів і стандартів у системі органів виконавчої влади України на основі наукового осмислення змісту цих принципів і стандартів, а також визначення шляхів і засобів удосконалення чинних та розроблених актів національного законодавства з питань побудови і діяльності вказаної системи органів.

Стрижневе місце серед європейських принципів і стандартів посідають принципи (1) побудови та (2) діяльності публічної адміністрації.

**1. Європейські принципи побудови публічної адміністрації.** В історичній ретроспективі європейськими країнами застосовувалися різні комбінації так званих інституційних (тобто стосовно побудови) принципів, тому їх аналіз потребує врахування особливостей конкретно-історичного етапу розвитку соціальної формації. Сьогодні до основних з цих принципів слід віднести: децентралізацію; централізацію; деконцентрацію. Запровадження у системі органів виконавчої влади України основних інституційних принципів має важливе значення для забезпечення ефективності державно-управлінського впливу та оновлення організації виконавчої влади.

*Принцип децентралізації* найчастіше визначається як спосіб організації державної влади, що має дві основні форми: а) територіальна децентралізація (або політична), яка характеризується наступними ознаками: офіційне визнання державою існування адміністративно-територіальних утворень, надання їм статусу юридичної особи, організація адміністративно-територіальних утворень на виборній основі, передання окремим повноважень держави на підставі закону відповідним децентралізованим органам влади; б) децентралізація функціональна (або технічна), яка визначається такими характеристиками: виокремлення з загального обсягу публічної діяльності певного виду діяльності (наприклад, у Франції функціональна децентралізація проявляється у поділі означеного обсягу публічної діяльності за послугами, що надаються органами публічної адміністрації, усталено називається «децентралізацією за послугами»), надання повноважень

щодо управління таким видом діяльності окремі спеціалізовані установи (організації), надання статусу юридичної особи відповідним децентралізованим органам влади<sup>1</sup>.

В Україні засадничим підґрунтям організації державної влади виступають закріплені в ст. 132 Основного Закону положення про те, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, *поєднання централізації і децентралізації* (курсив авторів) у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Наведена вище конституційна модель поєднання двох різних (у сучасному розумінні – навіть протилежних) за своїм змістом принципів, на наш погляд, відображають перехідний етап розвитку засад організації державної влади в Україні – від колишньої тоталітарної до у перспективі правової, соціальної, демократичної держави. Тому вітчизняна доктрина адміністративного права потребує спрямування розвитку юридичної думки в напрямку вивчення змісту та сучасних ознак принципу децентралізації, відмежування його змісту від вимог принципу ієрархічності, яким в європейській науці адміністративного права визначаються порядок та правила співпорядкування ланок нижчого рівня вищестоящим суб'єктам.

Між тим у сучасній європейській доктрині переважає дещо інше розуміння. Зокрема, воно «ґрунтується на ідеї про те, що керовані особи (установи) об'єднані спільними інтересами, та що управління місцевими справами стане більш ефективним, якщо рішення прийматимуться на місцевому рівні керованими особами або їх обраними представниками»<sup>2</sup>. Цей підхід зараз домінує в європейських країнах<sup>3</sup>.

У цьому зв'язку треба критично оцінити те, що сучасні вимоги дотримання принципу децентралізації до цього часу не знайшли належного закріплення в актах чинного законодавства, зокрема, законах України «Про Кабінет Міністрів України», «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні», законопроекті «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», положеннях про конкретні міністерства та інші центральні органи виконавчої влади.

Визначення у згаданих актах законодавства вимог принципу функціональної децентралізації, на наш погляд, сприятиме: удосконаленню організації системи органів виконавчої влади в цілому; наближенню надання публічних, у тому числі адміністративних, послуг громадянам та іншим приватним особам (покращення доступу); залученню до виконання окремих повноважень органів публічної адміністрації приватних осіб. Адже в Україні не повною мірою враховуються положення рекомендацій Ради Європи (РЕ), а також досвід провідних європейських країн щодо залучення до виконання завдань і окремих повноважень органів публічної адміністрації приватних юридичних осіб.

Стосовно компетенційного аспекту застосування принципу децентралізації в європейських країнах переважає поділ компетенцій органів публічної адміністрації за основними видами публічних (у тому числі адміністративних) послуг (тобто превалює застосування принципу функціональної децентралізації), що ними надаються або надання яких здійснюється під наглядом згаданих органів. На відміну від цього, у вітчизняній практиці використовуються функціональний, галузевий та програмно-цільовий принципи. Але, на нашу думку, останні з аналізованих вище «принципів» розподілу компетенції між органами виконавчої влади не можна вважати самостійними інституційними принципами, оскільки функціональний, галузевий та програмно-цільовий «принципи» відображають поділ змісту (обсягу) загального для них принципу децентралізації, забезпечуючи у такий спосіб механізм застосування останнього у державо- та правотворчій практиці.

З огляду на наведене вбачається необхідним урахування вимог принципу децентралізації в Україні, зокрема щодо використання поділу (функціональна децентралізація) за основними видами публічних послуг, що ними надаються. Такий підхід сприятиме приведенню правового статусу вітчизняних центральних органів виконавчої влади у відповідність до сучасних вимог забезпечення адміністративної здатності органів публічних адміністрацій країн-членів ЄС. Йдеться про те, що послуги мають надаватися на такому рівні, де вони найбільш наближені до споживачів цих послуг.

До того ж це сприятиме відходу від практики створення окремих центральних органів виконавчої влади, доцільність якої обумовлюється переважно політичними, а не науково обґрунтованими чинниками.

*Принцип централізації.* Типовим для європейського підходу є те, що у переважній більшості випадків не йдеться про «поєднання» централізації та децентралізації. Ці принципи мають цілком автономне значення, оскільки централізація у європейській практиці стосується органів тільки державного рівня, а децентралізація означає вихід за його межі і передбачає передачу функцій і повноважень на недержавний рівень – місцеве самоврядування і відповідні органи.

З огляду на це, поєднання двох різнонаправлених за своїм змістом принципів не можна вважати, на нашу думку, ефективним засобом врегулювання правового статусу органів виконавчої влади. Адже взаємовиключні ознаки цих принципів при їх поєднанні заперечуватимуть одна одну, створюватимуть перешкоди реалізації цілей та завдань державного управління в цілому. З наведеного випливає висновок про необхідність уточнення місця принципу централізації в організації вітчизняної публічної адміністрації, а саме, про визнання, з одного боку, його основним (пріоритетним) для органів виконавчої влади вищого і центрального рівнів, і, з другого – додатковим для місцевих органів виконавчої влади. Вважаємо за доцільне закріплення змісту та вимог принципу централізації в основних актах законодавства, що визначають загальні засади правового статусу органів виконавчої влади України.

*Принцип деконцентрації* виступає особливим виявом централізації, проте в європейських адміністративно-правових джерелах йому надається самостійне значення поряд з іншими основними принципами організації публічної адміністрації.

За своїм змістом принцип деконцентрації розкривається через потребу «підвищення ефективності виконання окремих повноважень, для чого їх здійснення доручається агентам (особам), призначеним у відповідних адміністративних округах, які вони виконують від імені держави»<sup>4</sup>.

Зміст принципу деконцентрації не достатньо досліджений вітчизняною наукою адміністративного права, тому можливості його застосування у діяльності органів публічної адміністрації потребують проведення додаткових юридичних досліджень. Узагальнено можна підсумувати, що для формулювання науково обґрунтованого розуміння змісту та значення цього принципу для потреб удосконалення засад організації виконавчої влади в Україні необхідний новий підхід до розуміння вже усталеного поняття «делегування повноважень», його відмежування від інших принципів організації публічної адміністрації, зокрема деволуції та низки похідних інституційних принципів, а також нормативне закріплення їх змісту та основних вимог у відповідних актах законодавства України.

Крім основних інституційних принципів державно-правовою теорією та практикою європейських країн вироблені похідні принципи, що сформувалися впродовж становлення демократичних правових систем. Серед них, на наш погляд, важливе значення для оновлення вітчизняної системи органів виконавчої влади мають наступні.

*Принцип концентрації*, хоча і визначається європейськими дослідниками серед інституційних принципів, проте має дуже обмежене застосування. Він втратив значення універсального та використовується для організації управління в одній галузі, здійснення конкретної управлінської функції або у виняткових, чітко визначених випадках. Обмежена дія принципу концентрації визначається багатьма причинами, але, перш за все, підвищеною складністю публічного управління.

*Принцип єдності та неподільності публічної адміністрації*, подібно до попередньо згаданого принципу концентрації, застосовується в окремих країнах, де він доповнює зміст основних принципів організації виконавчої влади. Натомість в Конституції України закріплено положення щодо «єдності та цілісності державної території» (ст. 133), а вказаний принцип не отримав нормативного закріплення. На наш погляд, запровадження цього принципу доцільно головним чином для доктринальної характеристики організації системи органів виконавчої влади.

У чинній редакції Закону України «Про Кабінет Міністрів України» визначені принципи діяльності Кабінету Міністрів України (ст. 3). На жаль, до інституційних принципів серед визначених у Законі можна віднести лише «поділ державної влади», хоча його навряд чи доречно вважати принципом діяльності Кабінету Міністрів України. Мабуть, це скоріше принципи організації державної влади в цілому. Разом з тим не треба вважати, що інституційні принципи в даному законі не сприйняті взагалі. Зокрема, про принцип централізації свідчать положення щодо закріплення компетенції Кабінету Міністрів України. Тим не менше доцільне повніше врахування європейських принципів побудови публічної адміністрації, адже у них в концентрованому вигляді відображаються інституційні засади державного управління, що мають отримати запровадження у вітчизняному законодавстві.

**2. Європейські принципи діяльності публічної адміністрації.** Запровадження демократичних засад у діяльності органів виконавчої влади виступає однією з передумов розвитку в Україні правової держави, утвердження верховенства права, громадянського суспільства, забезпечення всебічної реалізації прав та свобод, законних інтересів громадян. Тому першочергового перегляду потребують існуючі взаємостосунки між вітчизняними органами публічної адміністрації та громадянами. У цьому зв'язку безперечно важливого значення набуває трансформація правової системи країни, особливо в частині правовідносин у сфері взаємодії органів державної влади з приватними особами (що ще з радянських часів вважаються відносинами «влади-підпорядкування»).

Для повноцінного утвердження демократичних засад державного управління першочергового значення набуває подолання існуючої у багатьох фахівців недооцінки ролі процедур у діяльності органів виконавчої влади, насамперед, у частині їх взаємостосунків з громадянами. Адже адміністративні процедури здатні забезпечити необхідну послідовність в реалізації громадянами своїх прав і законних інтересів та стати дійовим засобом протидії суб'єктивізму і свавіллю з боку державних службовців органів виконавчої влади.

Невипадково, що в більшості європейських країн існують відповідні кодифіковані акти, присвячені детальній регламентації подібних процедур. Причому такі закони складають серцевину адміністративного законодавства і саме вони визначають рівень демократичності діяльності публічної адміністрації в цих країнах. Натомість у нашій країні багато хто з фахівців і досі вважає, що вимоги до законодавчого врегулювання адміністративних процедур повинні бути значно «полегшеними» порівняно, наприклад, з правилами судового процесу. Не враховується, що докладне визначення законом раціонально організованих і демократичних за суттю процедур діяльності з адміністративного (позасудового) розгляду заяв і скарг, інших звернень приватних осіб – це чи не єдина реальна гарантія дотримання під час цього розгляду неупередженого, відповідального і прозорого ставлення державних службовців до правомірних вимог та інтересів зазначених осіб.

Подолання існуючих недоліків сприятиме прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України, де передбачено докладну регламентацію, зокрема, розгляду за зверненнями фізичних і юридичних осіб індивідуальних адміністративних справ, оскарження рішень, дій та бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб з питань реалізації прав і законних інтересів зазначених осіб. Але головне – в Кодексі мають бути відображені основні процедурні принципи, котрі виступають стрижнем європейських принципів діяльності публічної адміністрації<sup>5</sup>.

При цьому слід врахувати, що різниця у визначенні відповідних дефініцій, наявна у дослідженнях РЄ та Європейського Союзу (ЄС) є несуттєвою для вітчизняної практики управління. Тому ключові вимоги процедурних принципів характеризують наступним чином.

1. Запити приватних осіб – усім приватним особам надається право подавати запити до органів публічної влади з клопотанням про прийняття одного або кількох адміністративних рішень, що знаходиться в 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.

2. 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 виразити свої погляди письмово або усно, за необхідності – за допомогою представника за їх вибором.

3. Право приватних осіб бути залученими у прийняття певних не-регуляторних рішень – якщо орган публічної влади пропонує прийняти не-регуляторне рішення, яке може зачіпити інтереси невизначеної кількості осіб, він зобов'язаний дотриматися процедур, що забезпечують їх залучення у процес прийняття рішення, шляхом проведення консультацій та громадських слухань.

4. Оплата адміністративних рішень – витрати, якщо підлягають сплаті приватними особами органам публічної влади за прийняття адміністративних рішень, повинні бути справедливими та обґрунтованими.

5. Форма адміністративних рішень – адміністративні рішення повинні 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, виходячи з яких рішення було прийнято.

6. Опублікування адміністративних рішень – адміністративні рішення повинні 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.

7. Вступ в силу (набуття чинності) адміністративних рішень – адміністративні рішення не можуть мати ретроспективного ефекту до дати, що передує його прийняттю та повідомленню або опублікуванню, окрім випадків, коли права та інтереси приватних осіб не будуть зачіпатися, 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.

8. 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 повинно бути чітко прописано в законі, а приватним особам, щодо яких воно застосовуватиметься, повинні повідомити про процедуру та підстави для його проведення; заходи з примусового виконання мають бути пропорційними.

9. Зміни в індивідуальних адміністративних рішеннях – органи публічної влади можуть змінювати або відмінити індивідуальні адміністративні рішення за необхідності, що викликана публічним інтересом або у випадках, коли права, що належать приватним особам або їх інтереси зазнали шкоди.

Усі перелічені вище вимоги мали б бути відображені у вітчизняному адміністративно-процедурному законодавстві, яке нині потребує найшвидшого становлення на нових доктринальних засадах.

**3. Європейські принципи і стандарти належної адміністрації.** Нині за провідною участю РЄ та ЄС сформована концепція належної адміністрації (англ. – «good administration»), 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.

До переліку принципів належної адміністрації належать:

1) базові принципи: принцип законності; принцип справедливості; принцип юридичної визначеності та захисту порушених прав; принцип діяти належним чином; принцип відсутності дискримінації (принцип рівності); принцип пропорційності; принцип заборони зловживання владою; принцип безсторонності (об'єктивності); принцип врахування та відповідності законним очікуванням;

2) організаційно-технічні принципи: принцип раціоналізації організації адміністрації; принцип удосконалення внутрішніх правил організації публічної влади; принцип підготовки державних службовців; принцип простоти (спрощення організації органів публічної влади, адміністративних процедур та вимог щодо оформлення документів); принцип доступності адміністративної влади та публічних послуг, електронного урядування та використання електронної пошти; принцип збереження та охорони державної власності; принцип виконання бюджетних вимог; принцип справедливої та обґрунтованої оплати витрат, що підлягають сплаті приватними особами органам публічної влади за прийняття адміністративних рішень; принцип ефективності; принцип прозорості адміністративних дій;

3) процедурні принципи: право бути заслуханим перед прийняттям індивідуального рішення; право робити заяви; принцип розумного часу для прийняття рішень; принцип повідомлення про прийняте рішення; обов'язок зазначати підстави адміністративних рішень; зазначення засобів захисту; право на оскарження адміністративних рішень; принцип участі; право приватних осіб бути залученими до прийняття певних регуляторних рішень; вимоги щодо форми адміністративних рішень;

4) принципи-вимоги щодо обігу інформації, що використовується у зв'язку з реалізацією повноважень адміністративного органу:

а) принципи, що забезпечують інформування громадян про діяльність адміністративного органу: принцип інформування; принцип консультування; принцип етичності; принцип гнучкості у практичній роботі адміністративних органів; принцип використання простої, чіткої та зрозумілої мови;

б) принципи, що забезпечують право на отримання інформації від адміністративного органу: доступ до інформації (право персонального доступу; право загального доступу до документів; право на письмові матеріали); принцип повідомлення про отримання документів та зазначення уповноваженої особи; принцип обов'язкової передачі документів уповноваженим органам (службам); право робити заяви; принцип прозорості адміністративних дій;

в) принципи конфіденційності та захисту даних: принцип захисту даних та поваги приватної інформації; принцип дотримання вимог конфіденційності інформації під час виконання запитів; принцип забезпечення публічного доступу до документів; принцип належного документування.

Основні європейські принципи та стандарти, в тому числі щодо взаємостосунків органів публічної адміністрації з громадянами, закріплені у: Договорах про заснування ЄС та Європейських Співтовариств; Хартії основоположних прав ЄС; рішеннях Європейського суду справедливості у Люксембурзі; законодавстві ЄС; національному праві, що застосовується до діяльності публічних адміністрацій, залучених до процесу імплементації політик ЄС та Європейських Співтовариств; рішеннях Європейського суду з прав людини; Європейському кодексі належної адміністративної поведінки; конвенціях, резолюціях та рекомендаціях РЄ тощо.

Останнім часом РЄ ведеться робота щодо кодифікації європейських принципів належної адміністрації з метою створення єдиного Модельного кодексу належної адміністрації. Закріплення у національному законодавстві вказаних спільних принципів та стандартів дозволяє зблизити національні системи європейських країн з метою, у кінцевому підсумку, найбільш повного забезпечення прав, свобод та законних інтересів їх громадян.

На цей час фахівцями РЄ визначено чотири класифікаційні групи стандартів належної адміністрації<sup>6</sup>:

Група 1. Стандарти, що стосуються *забезпечення законності*: законність; обов'язок адміністрації *ex officio* виконувати закон у випадках, визначених законом; недискримінація; рівність; пропорційність; заборона зловживання владою; безсторонність, нейтральність службовців та адміністрації; законні очікування та відповідність; обов'язок зазначати підстави адміністративних рішень; право на оскарження адміністративного рішення; вимога прийняття адміністративних рішень протягом розумного строку.

Група 2. Стандарти, що *застосовуються до участі індивідів*: участь індивідів у вирішенні спорів певними альтернативними способами; право бути заслуханим та робити заяви.

Група 3. Стандарти, що *відносяться до виконання рішень*: етичність; ефективність; постійність надання адміністративних послуг; продуктивне виконання управлінських задач; навчання службовців.

Група 4. Стандарти, що стосуються *забезпечення прозорості та контролю*: використання простої, зрозумілої та сприйнятої мови; зазначення можливих засобів захисту та строків для їх використання; повідомлення про прийняте рішення; захист відомостей; повага приватності; запити про надання інформації; дотримання конфіденційності; ведення відповідних записів; прозорість адміністративної діяльності; активне поширення інформації; доступ до інформації; право персонального доступу до файлів (даних); загальне право доступу до документів.

Натомість в Україні на сьогодні маємо констатувати недостатню захищеність прав громадян у відносинах з органами виконавчої влади. Це підтверджується, перш за все, тим, що має місце відсутність узагальнюючого закону про адміністративну процедуру, переважно підзаконне нормативне регулювання в цій сфері, суперечливість, формалізм, пріоритет відомчих інтересів, презумпція правоти чиновника та органу влади; неналежне врахування потреб та інтересів приватних осіб при організації відносин з органами влади (зокрема, в частині надання адміністративних послуг); непрозорість діяльності публічної адміністрації; не достатньо ефективний адміністративний та судовий захист прав приватних осіб.

Тому дуже важливо врахувати поряд з розглянутими вище процедурними принципами і матеріальні принципи, що містяться у проекті Модельного кодексу належної адміністрації, та зводяться до наступного:

1. Принцип безсторонності – органи публічної влади зобов'язані діяти об'єктивно, зважаючи тільки на обставини, що мають відношення до справи, вони забезпечують виконання своїх повноважень у нейтральний спосіб, незалежно від своїх вірувань та особистих інтересів.

2. Принцип юридичної визначеності – органи публічної влади не можуть вживати заходів, що мають ретроспективну дію, окрім як у випадках, 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.

3. Розгляду впродовж розумного часу – органи публічної влади зобов'язані діяти та виконувати покладені повноваження впродовж розумного часу.

4. Принцип участі – органи публічної влади зобов'язані надавати (забезпечувати) можливість участі приватних осіб відповідними засобами, для уможливлення застосування адміністративних заходів, що їх стосуватимуться.

5. 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 записів, 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.

6. 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, включаючи публікування офіційних документів; вони зобов'язані забезпечувати право доступу до офіційних документів.

Сьогодні жодний акт законодавства України не містить вимог щодо необхідності дотримання вказаних принципів належної адміністрації, також відсутні визначення відповідних принципів, зміст яких еволюціонував в умовах інтенсифікації євроінтеграційних процесів. На наш погляд, тільки систематизація цих принципів у спеціальному кодифікованому акті допоможе змістовно модернізувати великий масив законів, підзаконних актів, які переважною мірою ґрунтуються на здобутках радянської теорії державного управління, не враховують європейські принципи адміністративного права, потребують перегляду закріплених у них положень щодо гарантій та механізму забезпечення реалізації та захисту прав приватних осіб, у тому числі у взаємостосунках з органами виконавчої влади.

Запровадження принципів і стандартів належної адміністрації в Україні є невід'ємною умовою досягнення рівня адміністративної здатності органів виконавчої влади, необхідного для функціонування в Європейському адміністративному просторі. Виходячи з наведеного, вважаємо, що в Україні *доцільно розробити проект Кодексу належної адміністрації, який став би своєрідним доктринальним фундаментом приватно-відносин органів публічної влади з приватними особами* (за винятком адміністративно-деліктних відносин, які планується включити до проекту нового Кодексу України про адміністративні проступки).

За своїм значенням Кодекс належної адміністрації мав би слугувати загальним інституційно-діяльнісним стандартом, у відповідність до вимог якого приводитимуться положення законів і підзаконних актів різних рівнів, або доповнюватимуться відповідними відсилочними нормами з метою уніфікації та стандартизації діяльності органів виконавчої влади.

Поряд з вказаним кодексом існуватиме суто процесуальний закон – Адміністративно-процедурний кодекс України, який складатиме серцевину адміністративно-процедурного законодавства України. Він має бути максимально насичений європейським досвідом правового врегулювання діяльності публічної адміністрації.

**4. Завдання імплементації європейських принципів і стандартів у проекті Адміністративно-процедурного кодексу України.** Схвалений Верховною Радою України у першому читанні проект Адміністративно-процедурного кодексу України (АПК) містить наступні принципи адміністративних проваджень (ст. 3): 1) верховенства права; 2) презумпції правомірності дій і вимог суб'єкта звернення та заінтересованої особи; 3) рівності перед законом; 4) законності; 5) пропорційності; 6) гласності та відкритості; 7) повноти, об'єктивності, неупередженості; 8) етичності у стосунках; 9) оперативності та доступності; 10) гарантованого правового захисту та безоплатності адміністративного провадження для особи; 11) гарантування прав особи на участь у провадженні – забезпечення права особи бути вислуханою, права на допомогу та представництво.

Виходячи з європейського досвіду, до переліку вказаних принципів доцільно додати такі: 1) принцип належної адміністрації; 2) принцип юридичної визначеності; 3) принцип поваги фундаментальних прав людини; 4) принцип поваги законних очікувань; 5) право на захист; 6) обов'язок зазначити підстави прийнятих рішень; 7) право доступу до адміністративних документів.

Крім цього, не всі принципи, визначені у ст. 3 проекту АПК, можуть бути визначені принципами власне адміністративних проваджень. Тому пропонується зазначити загальні принципи у Преамбулі проекту АПК, що відповідатиме сучасній європейській практиці.

У свою чергу, принципи законності, рівності (недискримінації) та пропорційності в сучасних європейських джерелах визначаються як базові принципи належної адміністрації. Виходячи з того, що вони ма-

ють матеріальний характер, а також те, що вони мають усталене в європейській практиці тлумачення, на нашу думку, зазначені принципи необхідно також виключити зі змісту ст. 3 проекту АПК, одночасно включивши їх до його Преамбули. Що ж стосується напрямків можливого нормативно-правового опосередкування у даному акті інших названих вище принципів, пропонуємо зазначити дотримання принципів належної адміністрації поряд з принципом верховенства права, закріплення якого пропонуване у Преамбулі.

Також потребують уточнення формулювання окремих принципів, викладених у проекті АПК, а саме:

– у визначенні принципу верховенства права слід відмовитися від невиправданого звуження змісту конституційного принципу верховенства права до сфери діяльності адміністративного органу;

– виходячи з практики нормативного регулювання порядку оплати адміністративних процедур у провідних європейських країнах, пропонуємо виключити принцип безоплатності з переліку принципів, що зазначені у ст. 3. Його зміст треба викласти у окремій статті, присвяченій порядку оплати адміністративних проваджень їх учасниками. Як видно з аналізу європейських актів законодавства, що регулюють адміністративні процедури, в жодному з них принцип безоплатності не знайшов нормативного закріплення на рівні загального чи спеціального принципу адміністративного провадження. І це, на нашу думку, є цілком виправданим. Адже, по-перше, надання адміністративних послуг, які переважно виступають результатом адміністративних процедур, носить платний характер, а, по-друге, проведення адміністративного провадження вимагає витрат, тобто фінансування (за рахунок державного або місцевих бюджетів, або за рахунок приватних коштів осіб-учасників відповідного адміністративного провадження). У свою чергу, правила оплати, а також винятки з цього правила встановлюються в окремих підрозділах відповідних кодифікованих актів або спеціальних законах.

Оцінюючи в цілому рівень закріплення принципів, що застосовуються до адміністративних проваджень у діяльності органів виконавчої влади України, необхідно визнати, що, на сучасному етапі розвитку адміністративного права цьому питанню приділяється недостатня увага. У зв'язку з цим першочергового закріплення у вітчизняному законодавстві потребують принципи, стандарти та норми, що містяться у Конвенції про захист прав та основоположних свобод людини, а також розроблені під егідою РЄ та ЄС комплексні програми уніфікації адміністративних проваджень та процедур.

Також необхідно відмітити важливе значення для запровадження демократичних стандартів взаємостосунків між органами публічної влади та громадянами закріплення у чинному законодавстві України принципів консультування, інформування та участі громадян у розробці державної політики. Згаданим цілям сприятиме використання позитивного досвіду європейських країн. Зокрема, у 2001 р. Організацією з економічного співробітництва та розвитку було опубліковано працю «Громадяни як партнери» (інформування, консультування та участь громадян у розробці державної політики), у якій представлено результати узагальнення досвіду провідних європейських країн щодо запровадження згаданих принципів. До основних принципів інформування, консультування та участі громадян у розробці державної політики віднесено: 1) участь; 2) забезпечення прав громадян; 3) зрозумілість; 4) своєчасність; 5) об'єктивність; 6) достатні матеріальні та людські ресурси; 7) координація; 8) оцінювання; 9) відповідальність; 10) активна громадська позиція<sup>7</sup>.

З урахуванням цих принципів має бути доопрацьовано Закон України «Про звернення громадян», внесено відповідні зміни до закону України «Про об'єднання громадян», а також інших актів законодавства України, в яких визначаються загальні засади участі громадян у прийнятті рішень органами державної влади, в тому числі шляхом участі у неурядових громадських організаціях, громадських радах при органах державної влади та ін.

Крім цього, важливим аспектом реалізації прав та інтересів громадян в адміністративних процедурах є дотримання основних принципів, що забезпечують належний рівень електронного урядування: 1) визначення пріоритетних напрямків, які вимагають участі держави; 2) ефективність та результативність залучення держави; 3) доступність фінансування; 4) професійність та культура (етика) державних службовців; 5) координація; 6) юридичне забезпечення; 7) розроблена інфраструктура; 8) здатність довгострокової участі у розгляді та політичне керівництво; 9) залучення громадськості; 10) планування розвитку людських ресурсів та технічної інфраструктури; 11) партнерство; 12) моніторинг та оцінка; 13) доступність та професійність; 14) конфіденційність та приватність.

На підставі проведеного аналізу найважливішим засобом врахування європейських принципів та стандартів для потреб удосконалення побудови та діяльності системи органів виконавчої влади в Україні необхідно вважати запровадження у правотворчій та правозастосовчій практиці цих органів сучасних європейських принципів адміністративного права. Дані принципи мають стати у найближчій перспективі ключовими засадами якісного оновлення державного управління та його адміністративно-правового регулювання в Україні.

<sup>1</sup> Jean-Marc Maillot. *Institutions administratives*. – Paris: Hachette Livre, 2006. – p. 25-29.

<sup>2</sup> Dictionnaire de droit administratif / [Agathe Van Lang, Geneviève Gondouin, Véronique Inserquet-Brisset]; sous la direction de Guy Hermet. – [4-ème édition]. – Paris: Armand Colin, 2005. – p. 102.

<sup>3</sup> Organizing the central state administration: policies and instruments / SIGMA Paper. – № 43. – Paris, 2007. – 70 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sigmaweb.org>.

<sup>4</sup> Dictionnaire de droit administratif / [Agathe Van Lang, Geneviève Gondouin, Véronique Inserquet-Brisset]; sous la direction de Guy Hermet. – [4-ème édition]. – Paris: Armand Colin, 2005. – p. 111.

<sup>5</sup> 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%2Doperation/administrative\\_law\\_and\\_justice/Texts\\_&\\_Documents/CJ-DA-GT\(2004\)7%20E%20%20Principles%20of%20good%20administration.pdf](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co%2Doperation/administrative_law_and_justice/Texts_&_Documents/CJ-DA-GT(2004)7%20E%20%20Principles%20of%20good%20administration.pdf)

<sup>6</sup> Council of Europe. Project group on administrative law. Working papers 2003-2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/legal\\_co%2Doperation/administrative\\_law\\_and\\_justice/Texts\\_&\\_Documents/CJ-DA-GT](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co%2Doperation/administrative_law_and_justice/Texts_&_Documents/CJ-DA-GT).

<sup>7</sup> Citizens as Partners. Consultation, Information and Public Participation in Policy-making. – Paris, OECD, 2001. – 253 p.

#### Резюме

У статті висвітлені пріоритетні напрями удосконалення організації та діяльності системи органів виконавчої влади в Україні з урахуванням основних європейських принципів та стандартів, сформованих провідними європейськими регіональними організаціями. Розглянуто основні інституційні принципи організації публічної адміністрації в європейських країнах та сформульовано пропозиції щодо їх врахування в низі актів законодавства України.

Значну увагу приділено запровадженню європейських стандартів діяльності публічних адміністрацій, зокрема розроблюваному на доктринальному рівні аспекту належної адміністрації (англ. – good administration) та потребам його запровадження у вітчизняному законодавстві, проекті Адміністративно-процедурного кодексу України. Визначено потребу розробки Кодексу належної адміністрації як загального інституційно-діяльничого стандарту для всіх органів державного управління.

**Ключові слова:** адміністративна реформа, державне управління, кодифікація, публічна адміністрація, система органів виконавчої влади.

#### Резюме

В статье освещены приоритетные направления усовершенствования организации и деятельности системы органов исполнительной власти в Украине с учетом основных европейских принципов и стандартов, определенных ведущими европейскими региональными организациями. Рассмотрены основные институционные принципы организации публичной администрации в европейских странах и сформулированы предложения об учете основных из них в актах законодательства Украины.

Значительное внимание уделено внедрению европейских стандартов деятельности публичных администраций, в частности, разрабатываемому на доктринальном уровне аспекту надлежащей администрации (англ. – good governance) и проблемам его внедрения в отечественном законодательстве, проекте Административно-процедурного кодекса Украины. Определена необходимость разработки Кодекса надлежащей администрации как общего институционально-деятельностного стандарта для всех органов государственного управления.

**Ключевые слова:** административная реформа, государственное управление, кодификация, публичная администрация, система органов исполнительной власти.

#### Summary

The article represents the main approaches for improvement of organization and activities of the system of executive authorities in Ukraine, taking into account the main European principles and standards defined by the leading European regional organizations. Here've been reflected the main institutional principles of public administration organization common to the European countries and defined the proposals for their implementation in the acts of Ukrainian legislation.

Special attention's been paid to implementation of the European standards for activities of public administration, particularly to the developed in the doctrine aspect of good administration and the necessity of it's implementation in the domestic legislation, draft Administrative procedure code of Ukraine. Here's been defined the necessity of development of the Code of good administration as a general institutional-&-activity standard for all state government bodies.

**Key words:** administrative reform, state governance, codification, public administration, system of executive authorities.

*Отримано 28.10.2010*

#### Н. В. ВОРОТИНА

*Наталія Вікторівна Воротіна, кандидат юридичних наук, доцент, ст. науковий співробітник Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*

### МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ В УКРАЇНІ: ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ В УМОВАХ РЕФОРМИ

Бюджетна система України складається із двох ланок – Державного бюджету України та місцевих бюджетів. Якщо за рахунок державного бюджету фінансуються видатки загальнодержавного значення (на державне управління, законодавчу та виконавчу владу, Президента України, міжнародну діяльність, національну оборону, освіту, охорону здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення, культуру та мистецтво