

УДК 35.07.021.8

Олена Глазун,*аспірант кафедри міжнародного,
європейського та екологічного права
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету*

ПРАВО НА НАЛЕЖНЕ УПРАВЛІННЯ: СУТНІСТЬ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

У статті розглядається сутність та зміст права громадян на належне управління на основі аналізу європейських та міжнародних нормативних документів, які його закріплюють. Досліджується концепція належного урядування, а також висвітлюються основні європейські стандарти належного управління, які зумовлюють зміст принципів державної служби. Розглянуто перспективи впровадження права на належне управління в правовій системі України в контексті реформування інституту державної служби.

Ключові слова: державний службовець, реформування інституту державної служби, концепція «good governance», право на належне управління, принципи та стандарти державної служби.

Постановка проблеми. Позиціонування України як демократичної, соціальної, правової держави, що вибрала європейський напрям розвитку, зумовлює необхідність вивчення сучасного досвіду модернізації державної служби. Особливої актуальності це питання набуває у зв'язку з процесами адаптації державного управління до стандартів Європейського Союзу та проведенням адміністративної реформи в Україні. Очевидно, що створення нової, ефективної моделі державної служби, яка б відповідала викликам сьогодення, можливе лише за умови переосмислення її ролі в суспільстві та зміни домінуючої дотепер ідеології «панування держави» над людиною до нової ідеології «служіння держави» інтересам людини. Необхідно встановити стандарти якості роботи державних службовців та їхньої поведінки по відношенню до громадян, адже головною метою їхньої діяльності повинен стати пріоритет прав та інтересів громадян. У зв'язку з цим особливо актуального значення набуває питання щодо впровадження в національну правову систему права на належне управління, яке визнається фундаментальним правом громадян Європейського союзу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій та виділення невирішених частин проблеми. Проблеми реформування інституту державної служби були предметом наукових досліджень як зарубіжних (Дж. Алмер, Г. Атаманчук, П. Гамбмайер, В. Гамільтон, Р. Гилмор, А. Оболонський, О. Турчинов та інші), так і вітчизняних учених (Ю. Битяк, В. Дементов, В. Захарченко, Д. Лук'янець, В. Малиновський, П. Павленчик, О. Петришин, Л. Прокопенко, С. Серьогін, А. Федець та інші). У працях вказаних науковців були закладені основи теоретичних положень щодо модернізації державного управління в цілому та державної служби зокрема, здійснення адміністративної реформи,

розроблення сучасної парадигми інституціонального розвитку державної служби.

Натомість дослідженням європейської концепції «good governance» займалися переважно зарубіжні вчені, серед яких: Дж. Гонсалес, Дж. Греєм, Г. Пламт, Г. Хайден та інші. Деякі питання вказаної тематики, зокрема і в аспекті потенційного впровадження в Україні принципів і стандартів належного урядування, виступають об'єктом наукових інтересів вітчизняних дослідників: В. Аверьянова, Т. Безверхнюка, І. Грицяка, В. Завгородньої, А. Клодія, В. Корженка, М. Кунцевич, А. Пухтецької та інших. Однак комплексні дослідження, присвячені безпосередньо праву громадян на належне управління в Україні, відсутні, а окремі звернення до нього здійснюються виключно в рамках розгляду самої концепції належного урядування. Водночас в умовах реформування інституту державної служби запровадження даного права у правовій системі України набуває особливо вагомого значення, що й зумовлює необхідність проведення наукових розробок із цього приводу.

Наведеним зумовлена мета даної статті, яка полягає у з'ясуванні сутності та змісту права громадян на належне управління, а також дослідженні перспектив його впровадження у правовій системі України в контексті реформування інституту державної служби.

Виклад основного матеріалу. Виникнення права на належне управління пов'язане з концепцією «good governance» (добре урядування, належне управління), яка сформувалася у західній політико-управлінській науці на рубежі 80-х – 90-х рр. XX ст. та замінила концепцію нового державного менеджменту. Пов'язано це з тим, що саме в цей час відбувається зміна ролі держави (або уряду в широкому розумінні)

у процесах управління суспільством. Упродовж усього XX ст. держава розросталась і бюрократизувалась, а тепер настав час повернення цих процесів у зворотному напрямі [1]. Змінюється спосіб урядової діяльності: замість «правити», вона «скеровує», зменшується обсяг її функцій, значна їх частина стає надбанням суспільства. Межі між трьома секторами – публічним (урядовим, політичним), приватним та громадським – розмиваються, а форми взаємодії, втручання і контролю примножуються. Ефективність управління при цьому не знижується, а зростає завдяки тому, що ним займаються зацікавлені суб'єкти.

В умовах переходу до нової концепції трансформація інституту державної служби здійснюється в напрямі наповнення державного управління гуманітарним та соціальним складниками, а діяльність державних службовців має не лише відповідати вимогам професіональності та ефективності, але й бути відкритою, доступною, підзвітною і підконтрольною, а отже, чутливою до вимог громадян, їхніх потреб і запитів.

Отже, на основі даної концепції в західній правовій думці виникло право на належне управління, що реалізується громадянином у процесі взаємодії з органами публічної влади. Це право не є суто теоретичним феноменом, адже закріплене в ряді основоположних міжнародних та європейських документів. Тож розглянемо їх більш детально та з'ясуємо сутність та зміст права на належне управління.

Так, уперше це право згадується в рамках Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй у 1997 році, де врядування визначається як «... здійснення економічної, політичної та адміністративної влади ("authority") з метою управління ("manage") життям країни на всіх рівнях» [2]. Основними характеристиками належного управління є: інклюзивність (якнайширше залучення громадян), верховенство права, прозорість, відповідальність та підзаконність, зорієнтованість на згоду (консенсус), справедливість, результативність та ефективність [3]. Узяті разом, ці вимоги спрямовані на мінімізацію корупції, врахування інтересів меншин, надання допомоги найуразливішим верствам суспільства, потреби яких уряд має врахувати, виробляючи державну політику.

Наступним міжнародним документом, який закріпив право на належне управління, є Біла книга Європейського врядування [4]. З аналізу даного документа випливає, що право на належне управління базується на 5 принципах, які покладені в основу діяльності інституцій ЄС: відкритості, участі, відповідальності, ефективності і узгодженості. Кожний із цих принципів сприяє утвердженню демократії та верховенства права у державах-членах ЄС та застосовується на всіх рівнях управління – глобальному, європейському, національному, регіональному та локальному.

Зміст цих принципів, як правило, уточнюють, деталізують, зокрема: до уточнених стандартів «належного управління», сформульованих на базі основних принципів, належать:

належне законодавство, законність, участь, прозорість процесу прийняття рішень, доступ до інформації, належна організація, належний персонал, належний фінансовий та бюджетний менеджмент, ефективність, відповідальність та нагляд [5, с. 25-26]. Саме дотримання цих стандартів покликано підвищити якість державного управління та викоренити свавілля під час виконання державними службовцями своїх професійних обов'язків.

Отже, розглянуті нами міжнародні документи закріплюють в основному принципи та стандарти державної служби, дотримання яких забезпечує реалізацію права громадян на належне управління. Однак саме це право офіційно було проголошено у Хартії фундаментальних прав Європейського Союзу (далі – Хартія) [6], яка була прийнята у грудні 2000 році й набула чинності у грудні 2009 р. Відповідно до ст. 41 Хартії право на належне управління з боку установ та органів ЄС є фундаментальним правом: кожна особа має право на належне управління («good governance»), тобто на те, щоб установи, органи, служби та агенції Союзу розглядали її справу неупереджено, справедливо та протягом розумного строку. Дане право включає в себе: 1) право на те, що особу заслухають, перш ніж вживати до неї будь-які індивідуальні заходи; 2) право кожного на доступ до своєї особової справи з дотриманням законних інтересів конфіденційності, професійної та комерційної таємниці; 3) обов'язок адміністрації обґрунтовувати свої рішення. Також Хартією передбачено право кожної особи на відшкодування Співтовариством шкоди, завданої їй інститутами або службовцями під час виконання ними своїх обов'язків, відповідно до загальних принципів, встановлених правом держав-членів. Крім того, гарантія реалізації права на належне управління міститься у ст. 43 Хартії, згідно з якою кожен громадянин Союзу, кожна фізична або юридична особа, яка проживає або має юридичну адресу на території держави-члена, має право звертатися до Європейського Омбудсмана у разі неналежного управління в діяльності установ, органів, служб або агенцій Союзу, за винятком Суду ЄС під час виконання ним своїх судових функцій. Закріплення такого положення свідчить про гарантованість права на належне управління, тобто захищеність з боку інституту Омбудсмана ЄС.

Задля найбільш ефективного впровадження в життя положень, закріплених в Хартії Європейським Парламентом 6 вересня 2001 р., було схвалено резолюцію про затвердження Європейського кодексу належної адміністративної поведінки [7]. Мета цього Кодексу – надати більш докладне роз'яснення того, що саме має означати на практиці право на належне управління і що конкретно громадяни ЄС мають очікувати від європейської адміністрації. Тому основний зміст зазначеного документа становлять принципи взаємовідносин службовців та інституцій із громадськістю, а також найбільш важливі правила і вимоги щодо «належної адміністративної поведінки». Так, до основних засад діяльності державних служ-

бовців належать: законність (ст. 4); відсутність дискримінації (ст. 5); пропорційність (ст. 6); недопущення зловживання повноваженнями (ст. 7); неупередженість і незалежність (ст. 8); об'єктивність (ст. 9); послідовність і надання порад щодо проходження справи (частини 1 і 3 ст. 10); відповідність легітимним очікуванням (принцип правової визначеності, ч. 2 ст. 10); справедливості (ст. 11) ввічливості (ст. 12); розумність строків для прийняття рішень (ст. 17); аргументованість рішень (ст. 18).

Отже, встановлюючи принципи і стандарти поведінки, з одного боку, Кодекс є орієнтиром для європейських інституцій і службовців у відносинах з громадянами та юридичними особами; з іншого – закріплені у ньому положення є важливим інструментом для Омбудсмена у здійсненні його правозахисних функцій. Крім того, Кодекс має значення і для громадян та юридичних осіб, оскільки більш детально, ніж Хартія основоположних прав ЄС, розкриває зміст права на належне управління.

На підставі розглянутих міжнародних документів можемо зазначити, що право на належне управління полягає у дотриманні органами публічної влади та їх посадовими особами прав індивідів під час надання якісних адміністративних послуг завдяки використанню чітких управлінських методів. Водночас державні службовці зобов'язані діяти у такий спосіб, що відповідає законним та розумним очікуванням тих, кому вони «служать», що, власне, і буде свідчити про створення «клієнтської моделі» державного управління. Виходячи з цього, взаємовідносини державних службовців із фізичними та юридичними особами повинні ґрунтуватися на основоположних принципах належного управління: верховенство права (означає правову сталість і передбачуваність управлінських дій та рішень, які базуються на законі); відкритість та прозорість (забезпечує можливість нагляду за державною адміністративною діяльністю, її результатами на предмет їх відповідності наявним правовим нормам); підзвітність органів державного управління судовим органам та вищим адміністраціям (передбачає дотримання верховенства права в управлінській діяльності); відповідальність (зобов'язок державних службовців нести юридичну відповідальність за прийняті рішення, дії та бездіяльність); продуктивність у використанні державних ресурсів та ефективність впровадження державної політики [8].

З прикрістю доводиться констатувати, що в Україні це право офіційно не закріплено. У вітчизняній науковій думці, вживаючи термін «належне управління», швидше оперують його окремими складниками – конструктивністю, результативністю, побудовою в інтересах громадян. Аналіз чинного законодавства у сфері державного управління свідчить про декларування окремих принципів належного управління. При цьому змістове їх наповнення не завжди збігається з досягненнями європейської нормотворчості і правової доктрини.

Так, принципи державної служби закріплені в ст. 4 Закону України «Про державну службу»,

основні принципи місцевого самоврядування – в ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та ст. 4 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», а також в інших нормативно-правових актах профільного спрямування. Крім того, спеціальним актом у цій сфері є Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджені наказом Національного агентства України з питань державної служби № 158 від 05 серпня 2016 року. Ці правила є узагальненням стандартів етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх посадових обов'язків. Однак такі принципи належного управління, як пропорційність або послідовність, залишилися поза межами законодавчого поля.

Звичайно, досить значним кроком у напрямі вдосконалення вітчизняного адміністративного законодавства відповідно до європейських та міжнародних стандартів належного управління є прийняття Закону України «Про адміністративні послуги» [9], який набув чинності 25 серпня 2013 року. Цей закон було розроблено з метою створення доступних та зручних умов для реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб щодо отримання адміністративних послуг, запобігання проявам корупції під час надання адміністративних послуг. Відповідно до ст. 4 Закону державна політика у сфері надання адміністративних послуг базується на принципах: 1) верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності; 2) стабільності; 3) рівності перед законом; 4) відкритості та прозорості; 5) оперативності та своєчасності; 6) доступності інформації про надання адміністративних послуг; 7) захищеності персональних даних; 8) раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; 9) неупередженості та справедливості; 10) доступності та зручності для суб'єктів звернень. Як ми бачимо, майже всі принципи належного управління (крім принципу пропорційності) покладені в основу діяльності державних службовців.

Натепер Закон України «Про адміністративні послуги» став концептуальною основою для функціонування інших нормативно-правових актів у сфері надання різних видів адміністративних послуг, а саме Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців», Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» щодо проведення електронної реєстрації» та інших. Разом із тим цей Закон не містить самої процедури надання адміністративних послуг, а лише визначає загальні правові засади реалізації прав та обов'язків державних службовців у взаємовідносинах із громадськістю. Така ситуація зводить закрі-

плення принципів належного управління до простого декларування, не створюючи реальних механізмів їх реалізації.

Водночас, враховуючи події соціально-політичного характеру, які відбулись нещодавно в Україні, та зростаючі прагнення українського народу до євроінтеграції і демократизації, питання реформування інституту державної служби потребує першочергового вирішення. Зміни мають відбуватися саме в напрямі утвердження нових підходів до організації діяльності державних службовців у взаємодії з громадянами, насамперед у принциповій зміні характеру цієї взаємодії. Необхідно встановити стандарти якості роботи державних службовців та їхньої поведінки по відношенню до громадян, адже основною засадою їхньої діяльності має стати пріоритет прав, свобод та інтересів особи.

Очевидно, що в даному контексті постановка стратегічно правильних задач як для України в цілому, так і для ефективного функціонування інституту державної служби – це відданість принципам, задекларованим Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

Зокрема, стаття 3 даної Угоди передбачає, що «... верховенство права, належне врядування, боротьба з корупцією, боротьба з різними формами транснаціональної організованої злочинності й тероризмом, сприяння сталому розвитку і ефективній багатосторонності є головними принципами для посилення відносин між Сторонами» [10]. Тож, як ми бачимо, серед основоположних принципів взаємодії України та ЄС виділяють, зокрема, й належне врядування, що так чи інакше стосується ефективного функціонування державного управління в цілому та інституту державної служби зокрема. Важливим аспектом політичного діалогу між сторонами, згідно з п. е) ч. 2 ст. 4 даної Угоди, є досягнення цілей такого діалогу, зокрема, й у питаннях доброго врядування.

При цьому досвід європейських країн свідчить, що гарантією захищеності права на належне управління є досконале процедурне законодавство, яке чітко і детально регламентує взаємодію державних службовців із громадянами, а саме порядок надання ними адміністративних послуг населенню. Адже за таких умов державний службовець чи службовець органу місцевого самоврядування діє не свавільно, а керуючись чітко встановленим порядком. Це, по-перше, забезпечує рівність осіб перед законом, адже до всіх однопорядкових справ застосовується однакова процедура, а по-друге, існування законодавчо встановленої процедури є вихідною точкою для здійснення контролю, зокрема судового, за законністю діяльності державних службовців під час виконання ним своїх обов'язків.

Зокрема, у Федеративній Республіці Німеччині та Естонії існують закони про адміністративну процедуру, в Австрійській Республіці – Загальний закон про адміністративну процедуру, в Нідерландах – Акт із загального адміністративного права, в Польщі – Кодекс адміністративного провадження. У США відносини між органами публічної влади та

громадськістю регулюються кодифікованим Федеральним законом про адміністративну процедуру [11, с. 178-192]. Причому такі закони становлять серцевину адміністративного законодавства, і саме вони визначають рівень демократичності діяльності державних службовців у цих країнах.

Натомість у нашій країні кодифікація адміністративних процедур залишилася на рівні проектів та обговорень. Адміністративно-процедурний кодекс України [12], розроблений Міністерством юстиції України за дорученням Кабінету Міністрів України, був поданий на розгляд Верховній Раді України 18 липня 2008 р. Проект пропонував урегулювати процедурні відносини, що виникають у діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших державних органів, а також підприємств, установ, організацій, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів, які згідно із законом уповноважені здійснювати владні управлінські (виконавчі та розпорядчі) функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, щодо забезпечення реалізації та захисту прав і законних інтересів осіб та виконання ними визначених законом обов'язків, а також регламентувати процедури розгляду адміністративних справ.

Однак у першому читанні проект було повернуто на доопрацювання, і у своєму висновку Головне науково-експертне управління на обґрунтування своєї позиції вказало на існування значної кількості недоліків техніко-юридичного, стилістичного та лексичного характеру, що унеможливило прийняття Проекту у запропонованому вигляді. Замість необхідного доопрацювання та прийняття кодексу Верховна Рада України 6 вересня 2012 року прийняла Закон України «Про адміністративні послуги». При цьому сам проект Кодексу був знятий з розгляду.

Погодимося, що прийняття вказаного закону має вагоме значення для вдосконалення системи надання адміністративних послуг та приведення її у відповідність до сучасних стандартів належного управління. Проте цього замало для забезпечення реалізації права громадян на належне управління. Закон не врегульовує порядок (процедуру) діяльності державних службовців щодо забезпечення, реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, не розкриває зміст основних процедурних принципів, котрі виступають стрижнем належного управління. Невирішеність вказаних питань на законодавчому рівні суттєво ускладнює, а іноді й унеможливує судовий захист права на належне управління у разі його порушення.

Запровадження європейських принципів і стандартів державної служби в Україні є невід'ємною умовою досягнення рівня адміністративної здатності органів виконавчої влади, необхідного для функціонування в Європейському адміністративному просторі. Тож доцільно розробити кодифікований нормативно-правовий акт – Кодекс належної управлінської поведінки, який став би своєрідним фундаментом правовідносин органів публічної вла-

ди з приватними особами. За своїм значенням такий документ мав би слугувати загальним інституційно-діяльним 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 публічної адміністрації.

Висновок

На підставі викладеного можемо зазначити, що право на належне управління є фундаментальним правом кожного громадянина ЄС, неодмінною характеристикою демократизації суспільства. Воно передбачає дотримання державними службовцями прав індивідів під час надання якісних адміністративних послуг завдяки використанню чітких управлінських методів. Саме норми європейського та міжнародного права, законодавство та практика країн Європейського Союзу у сфері належного управління мають стати орієнтиром у процесі реформування інституту державної служби в Україні. Необхідно адаптувати вітчизняне законодавство у сфері державного управління до європейських та міжнародних стандартів: офіційно закріпити право на належне управління на конституційному рівні, чітко визначити його зміст та створити дієвий механізм реалізації шляхом прийняття кодифікованого нормативно-правового акта, який би вирішив процедурні питання взаємодії державних службовців із громадянами.

Список використаних джерел:

1. Колодій А. Концепція публічного (нового) врядування в її застосуванні до демократичних і перехідних систем / А. Колодій // Демократичне врядування : науковий вісник ЛРІДУ НАДУ при Президентові України. – 2013. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lvivacademy.com/visnik10/fail/Kolodij.pdf>.
2. Корженко В. В. Методологічні та евристичні інтенції сучасної концепції «Governance» [Електронний ресурс] / В. В. Корженко, В. В. Нікітін. – Режим

доступу : <http://82-117-235-189.gpon.sta.kh.velton.ua/e-book/db/2007-1-1/doc/1/01.pdf>.

3. Governance for sustainable human development [Electronic resource]: a UNDP policy document / United Nations Development Programme. – 1997. – January. – Access mode : http://204.200.211.31/Publications/Governance/Gov_Prac_doc/Governance%20for%20sustainable%20human%20development.pdf.

4. Європейське врядування: Біла книга [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pravo.org.ua/files/konstatyuc/WHITE_BOOK_UKR_REV.pdf.

5. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / за заг. ред. Аверьянова В. Б. – К. : Юстініан, 2007. – с. 288.

6. Хартія основних прав Європейського Союзу: міжнародний документ від 07.12.2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_524.

7. The European Code of Good Administrative Behaviour [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/code.faces>.

8. Бойко О. А. Принципи правової визначеності в діяльності органів публічної влади в країнах ЄС [Електронний ресурс] / О. А. Бойко // Молодіжний науковий вісник Української академії банківської справи Національного банку України. Серія: Юридичні науки. – Суми, 2013. – № 2(5). – С. 71-75. – Режим доступу: <http://bulletin.uabs.edu.ua/store/jur/2013/a0f78565c543d2e120f202eaa2baa779.pdf>.

9. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

10. Угода про асоціацію між Україною та ЄС, укладена 27 червня і ратифікована 16 вересня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011/print1452616028125686.

11. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України: монографія / авт.-уклад. В. П. Тимошук ; Центр політико-прав. реформ. – К. : Факт, 2003. – 496 с.

12. Адміністративно-процедурний кодекс України: проект закону України від 18.07.2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF25H00A.html.

В статье рассматривается сущность и содержание права граждан на надлежащее управление на основе анализа европейских и международных нормативных документов, которые его закрепляют. Исследуется концепция надлежащего управления, а также рассматриваются основные европейские стандарты надлежащего управления, которые определяют содержание принципов государственной службы. Рассмотрены перспективы внедрения права на надлежащее управление в правовую систему Украины в контексте реформирования института государственной службы.

Ключевые слова: государственный служащий, реформирования института государственной службы, концепция «good governance», право на надлежащее управление, принципы и стандарты государственной службы.

In the article are considered the essence and content of the rights of citizens to good governance based on an analysis of European and international regulatory documents that fix it. The study examines the concept of good governance, as well as highlights the main European standards of good governance that determine the content of the principles of civil service. The prospects of implementing the right to good governance in the legal system of Ukraine in the context of the reform of the civil service institute are considered.

Key words: civil servant, reform of the civil service institute, concept of “good governance”, right to good governance, principles and standards of civil service.