

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА НАЛЕЖНЕ УРЯДУВАННЯ (АДМІНІСТРУВАННЯ)

### ADMINISTRATIVE AND LEGAL PRINCIPLES OF ENSURING THE RIGHT TO PROPER GOVERNMENT (ADMINISTRATION)

Павлюк Н.М., к.ю.н.,  
доцент кафедри цивільного права та процесу  
Інститут права, психології та інноваційної освіти  
Національного університету «Львівська політехніка»

Шайнер В.М., аспірант кафедри судоустрою,  
прокуратури та адвокатури  
Львівський університет бізнесу та права

У статті на основі доктринальних положень та нормативно-правових актів досліджено поняття та основні характеристики концепції «належного урядування» (good governance) та адміністративно-правові засади забезпечення права на належне урядування, що реалізується громадянином у процесі взаємодії з органами публічної влади. Зазначено, що належне урядування є ознакою способу здійснення, а точніше – якості публічного адміністрування – діяльності уповноважених органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів, що виконують надані або делеговані державою адміністративні функції і спрямовані на задоволення публічного інтересу, інтересів приватних (фізичних та юридичних) осіб. Наголошується, що провідним засобом організаційно-упорядкованого впливу на розвиток суспільних відносин у сфері публічного адміністрування, регулювання публічно-правових відносин між органами публічної адміністрації та приватними (фізичними та юридичними) особами, забезпечення належної поведінки суб'єктів права в управлінській, публічно-сервісній та правоохоронній сферах виступає адміністративне право. Реалізація права на належне урядування відбувається за допомогою механізму адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Правовим підґрунтями для практичної реалізації принципу належного урядування є ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України), яка визначає критерії, яким мають відповідати дії (без діяльності) та рішення суб'єкта владних повноважень. Значним кроком у напрямі вдосконалення вітчизняного адміністративного законодавства відповідно до європейських та міжнародних стандартів належного управління є прийняття Законів України «Про адміністративні послуги» та «Про адміністративну процедуру». Зроблено висновок, що хоча на сьогодні концепція належного урядування потребує визначеності та формулювання більш чіткого категоріального апарату, право на належне урядування поступово набуває свого змістовного наповнення та гарантій реалізації. Належне урядування виступає неодмінною характеристикою демократизації суспільства, тому закріплення відповідних вимог у вітчизняному законодавстві відповідатиме цілям загальної трансформації державних і правових інститутів відповідно до євроінтеграційних пріоритетів розвитку України.

**Ключові слова:** права людини, право на належне урядування, адміністрування, адміністративне право, механізм забезпечення права, управлінська діяльність, державні послуги, адміністративна процедура.

Based on doctrinal provisions and normative legal acts, the article examines the concept and main characteristics of the concept of "good governance" and the administrative and legal principles of ensuring the right to good governance, which is exercised by citizens in the process of interaction with public authorities. It is noted that proper governance is a sign of the way of implementation, or more precisely, of the quality of public administration – the activities of authorized bodies of executive power, local self-government bodies and other entities that perform administrative functions granted or delegated by the state and aimed at satisfying the public interest, the interests of private (natural and legal) persons. It is emphasized that the leading means of organizational and orderly influence on the development of social relations in the sphere of public administration, regulation of public-legal relations between public administration bodies and private (natural and legal) persons, ensuring the proper behavior of legal subjects in management, public service and administrative law acts in law enforcement spheres. Realization of the right to proper governance takes place with the help of the mechanism of administrative and legal protection of human and citizen rights and freedoms. The legal basis for the practical implementation of the principle of good governance is Art. 2 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine (CAC of Ukraine), which defines the criteria to which the actions (without activities) and decisions of the subject of power must meet. A significant step towards the direct improvement of domestic administrative legislation in accordance with European and international standards of good governance is the adoption of the Laws of Ukraine "On Administrative Services" and "On Administrative Procedure". It was concluded that although today the concept of good governance needs clarity and the formulation of a clearer categorical apparatus, the right to good governance is gradually acquiring its meaningful content and guarantees of implementation. Proper governance is an indispensable characteristic of the democratization of society, therefore the establishment of relevant requirements in domestic legislation will meet the goals of the general transformation of state and legal institutions in accordance with the European integration priorities of the development of Ukraine.

**Key words:** human rights, the right to proper governance, administration, administrative law, the mechanism for ensuring the right, management activity, public services, administrative procedure.

**Актуальність теми.** У контексті євроінтеграційних прагнень України та процесів адаптації державного управління до стандартів Європейського Союзу актуалізується питання щодо забезпечення права людини на належне урядування як одне з фундаментальних прав громадян Європейського союзу.

На сучасному етапі побудови в Україні демократичної, правової держави важливого значення набуває врахування в управлінській практиці та правотворчій роботі сучасного змісту європейської концепції належного урядування (англ. good governance) та однойменних принципів, які сформувалися у західній юридичній думці на основі фундаментальної ідеї верховенства права [13, с. 38]. Good

governance є не лише методологічною світоглядною концепцією, а підкріплюється інструментарієм виміру, оцінювання, що дає змогу апелювати суб'єктам адміністративних правовідносин у разі порушення засад доброго урядування, і компетентний державний орган може застосувати окремі складники цієї концепції для захисту прав особи. Це становить юрисдикційний зміст концепції доброго урядування [7, с. 40].

Добра (належна) адміністрація є ознакою способу здійснення, а точніше – якості публічного адміністрування – діяльності уповноважених органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів, що виконують надані або делеговані державою адміністра-

тивні функції і спрямовані на задоволення публічного інтересу, інтересів приватних (фізичних та юридичних) осіб [17, с. 180].

**Постановка проблеми.** Система публічного адміністрування в сучасній Україні переживає період постійних спроб вдосконалення адміністративної системи, її структури, організації, функціонального насичення та процесів роботи з метою найбільш ефективного та дієвого задоволення інтересів громадян [14, с. 125].

Провідним засобом організаційно-упорядкованого впливу на розвиток суспільних відносин у сфері публічного адміністрування, регулювання публічно-правових відносин між органами публічної адміністрації та приватними (фізичними та юридичними) особами, забезпечення належної поведінки суб'єктів права в управлінській, публічно-сервісній та правоохоронній сферах виступає адміністративне право.

Оцінюючи суспільне призначення адміністративного права у сфері забезпечення права на належне урядування варто наголосити на безпосередньому спрямуванні цієї галузі служінню потребам забезпечення реалізації та захисту належних приватним особам прав і законних інтересів у їхніх відносинах із суб'єктами публічного управління.

Як слушно зазначає Ю. Гичка, «на будь-якому рівні комунікації людини із органами та посадовими особами апарату управління – публічними адміністраціями, концепція людиноцентризму вимагає врахування потреб та інтересів людини, її прав і свобод, факту, що людина є найвищою соціальною цінністю, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Оскільки адміністративне право, норми якого всі ці процеси опосередковують, є основною галуззю правового забезпечення оновлення системи державного управління, то основне навантаження вони й виконують, регулюючи всі сторони організації і діяльності публічних адміністрацій» [4, с. 65].

**Аналіз окремих досліджень і публікацій.** Проблематика адміністративно-правового регулювання у сфері публічного управління в Україні була предметом досліджень таких учених-адміністративістів, як: Е. Аблякімов, В. Авер'янов, В. Багіг, Ю. Битяк, О. Бандурка, О. Баранов, І. Бачило, Д. Бахрах, В. Брижко, В. Василюк, А. Венгеров, Г. Виноградов, О. Гаврилов, В. Капилов, Б. Кормич, Р. Каложний, Я. Лазур, А. Марущак, В. Олефір, О. Остапенко, П. Пашко, А. Серенок, О. Синєокий, С. Хрипко, В. Цимбалюк, М. Шведь, М. Шульга та ін.

**Метою статті** є розгляд адміністративно-правових засад забезпечення права на належне урядування (адміністрування).

**Виклад основного матеріалу.** Концепція «належного (доброго) урядування» (Good Governance) зародилася на основі ключових для західної правової доктрини поняттях демократії та верховенства права. Вона є причетною до формування системи цінностей, політик та інституцій, за допомогою яких здійснюється ефективне управління суспільством шляхом взаємодії держави, громадянського суспільства та комерційних структур [14, с. 126]. ООН називає урядування «добрим», якщо у державі функціонують демократичні інститути та процедури, підзвітність та доступність органів влади, забезпечуються прозорість, відповідальність та верховенство права [9, с. 84].

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 [5, с. 121].

Офіційно це право було проголошено у Хартії фундаментальних прав Європейського Союзу, яка була прийнята у грудні 2000 році й набула чинності у грудні 2009 р. Від-

повідно 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 [5, с. 121].

Значення нормативного закріплення права на належне урядування у хартії вітчизняні науковці вбачають у тому, що вона перетворила «деякі елементи об'єктивного принципу законності в суб'єктивне право на належне управління», запровадила можливість особи вимагати від публічної влади поведінки, заснованої на принципі верховенства прав, а також створила юридичні підстави захисту цього права в судових органах [10, с. 30-33].

Реалізація права на належне урядування, як й інших прав людини, відбувається за допомогою державного механізму забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Забезпечення прав і свобод людини – це створення умов, необхідних для реалізації прав людини, а напрямками державної діяльності є сприяння реалізації прав людини, охорона та захист прав і свобод людини.

Серед різноманітних заходів із реалізації прав і свобод людини та громадянина певне місце посідає адміністративно-правове забезпечення, яке найяскравіше виявляється у відносинах з органами виконавчої влади. Особливої уваги заслуговує вивчення питань щодо з'ясування поняття та змісту механізму адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини і громадянина [16, с. 190]. Механізм адміністративно-правового забезпечення – це система, яку утворюють юридичні та фізичні особи, завдяки діям котрих формується, функціонує й вдосконалюється це забезпечення, а також принципи, форми, методи адміністративно-правового регулювання та управлінські технології [15, с. 178].

Адміністративно-правове забезпечення передбачає надання механізму адміністративно-правового регулювання організаційних відносин повноти, достатності для реалізації норм і отримання відносин, які б дали можливість вільно реалізовувати права. Конструкція адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина зумовлена механізмом адміністративно-правового впливу на суспільні відносини, правову культуру та правосвідомість. У цьому контексті необхідною є повнота забезпечення всіх елементів адміністративно-правового впливу [16, с. 190].

Зазначене, безпосередньо стосується й адміністративно-правового забезпечення права на належне урядування.

Правовим підґрунтями для практичної реалізації принципу належного урядування є ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України), яка визначає критерії, яким мають відповідати дії (без діяльності) та рішення суб'єкта владних повноважень, зокрема, такі рішення (дії або бездіяльність) вважаються правомірними, якщо вони прийняті (вчинені): 1) на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України; 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повно важення надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з до триманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод

та інтересів особи й цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку [3, с. 190].

У процесі формування та використання в державному управлінні принципів належного урядування сама держава все частіше розглядається, як «сервісна», тобто така, що надає послуги для населення. Сервісна концепція держави, що одержала широке поширення в США і ряді країн Західної Європи у 80-90-х рр. минулого століття, розглядає призначення держави в служінні індивіду, і, в її буквальному розумінні, практично будь-яка діяльність держави, яка охоплює взаємодію з індивідом, є державною послугою [8, с. 54].

Саме з переорієнтуванням характеру управлінської діяльності із «керування особою» на «надання послуг» і пов'язане застосування категорії «адміністративні послуги», яке обумовлюється тим, що у своїй основі діяльність державних органів має таке ж навантаження, що й у приватному праві, і саме це є діяльністю для задоволення певних потреб особи, що здійснюється за зверненням цієї особи [8, с. 55].

Значним кроком у на прями вдосконалення вітчизняного адміністративного законодавства відповідно до європейських та міжнародних стандартів належного управління є прийняття Закону України «Про адміністративні послуги» [12], 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 вимагають ся для отримання адміністративних послуг; 9) неупередженості та справедливості; 10) доступності та зручності для суб'єктів звернень [12].

В. Авер'янов вважає, що необхідно доктринально визначитися, що термін «управлінські послуги» спрямований не на виокремлення нового виду адміністративно-правових відносин між державними органами і приватними особами, а на змістовну переоцінку відносин між державою і людиною. На його думку таке розуміння послуги акцентує увагу на виконанні саме обов'язків держави перед приватними особами щодо юридичного оформлення умов, необхідних для забезпечення належної реалізації ними своїх прав і охоронюваних законом інтересів [2, с. 4].

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 [5, с. 122].

17 лютого 2022 року Верховна Рада України ухвалила Закон «Про адміністративну процедуру» (№3475), який повинен забезпечити належний баланс між інтересами громадян, суспільства та обов'язками держави. Ухвалення Закону «Про адміністративну процедуру» – це новий етап у взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з громадянами та бізнесом. Загальні правила прискорять ухвалення рішення та оптимізують комунікацію людини з публічною адміністрацією. Процедура взаємодії стане уніфікованою, ефективною, орієнтованою на потреби громадян і бізнесу, та прозорою. Запровадження загальної адміністративної процедури наближає Україну до стандартів Європейського Союзу, адже подібні закони діють у всіх державах членах ЄС як невід'ємна частина «права на належне адміністрування» [6, с. 6].

Закон України «Про адміністративну процедуру» змінює підходи до надання послуг державними органами влади. Зокрема, для держорганів ЗАП передбачає такі нові обов'язки та можливості: більш ефективний спосіб адміністративного оскарження: можливість досудового врегулювання справи завдяки колегіальному розгляду скарг (у тому числі із можливістю залучення громадськості); врегулювання механізмів відкликання або визнання недійсним рішення, в тому числі щодо видачі дозволів, тощо; можливість уникнути конфлікту інтересів у діяльності посадових осіб; обов'язок виправити свої помилки (адміністративний орган, який допустив помилку і виявив це, повинен виправити її, не чекаючи надходження скарги чи позову); обов'язкове обґрунтування негативного рішення; зменшення бюрократії (відомості, які вже є у державних реєстрах, будуть отримуватись у процесі міжвідомчої взаємодії без зайвих довідок) [11].

**Висновки.** Отже, належне урядування виступає невідмінною характеристикою демократизації суспільства, тому закріплення відповідних вимог у вітчизняному законодавстві відповідатиме цілям загальної трансформації державних і правових інститутів відповідно до євроінтеграційних пріоритетів розвитку України [1, с. 186-187].

У процесі розвитку концепції належного урядування поступово виокремлюються правові критерії оцінки поведінки владних інституцій та можливість особи захищати порушені неналежними формами їх роботи права, об'єднані правом на належне управління. І хоча на сьогодні концепція належного урядування потребує визначеності та формулювання більш чіткого категоріального апарату, право на належне урядування поступово набуває свого змістовного наповнення та гарантій реалізації [10, с. 30-33].

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Авер'янов В.Б. Необхідність врахування євроінтеграційних вимог на становлення нової української адміністративно-правової доктрини. *Правова держава*. 2010. Вип.21. С. 183-191.
2. Авер'янов В.Б. Проблеми поглиблення демократичних засад адміністративної реформи в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2002. Вип. 2. С. 3-16.
3. Берназюк Я.О. Принцип належного урядування (good governance): національна та європейська судова практика. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*, 2021. Випуск 64. С. 189-197.
4. Гичка Ю. М. Адміністративно-правова оцінка можливості застосування переваг публічного адміністрування до податкових правовідносин. *Право та державне управління*. 2022. №4. С. 64-71.
5. Глазун О. Право на належне управління: сутність та перспективи впровадження в контексті реформування інституту державної служби. *Підприємство, господарство і право*. 2017. №9. С. 120-124.
6. Закон «Про адміністративну процедуру»: загальні прозорі правила взаємодії між державою та громадянами й бізнесом. Київ. 2022. 76 с. Посібник\_ЗАП\_2022. URL: pdf.par.in.ua.

7. Зливко С. В., Коваленко В. В. Аналіз становлення терміна «добре врядування» (good governance) та визначення його змісту. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2021. № 54 том 1. С. 38-42.
8. Ільницький М.П. Адміністративно-правове регулювання електронного урядування у сфері публічного управління в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.07. Державний вищий навчальний заклад «Ужгородський національний університет». Ужгород, 2017. 215 с.
9. Муза О. Особливості реалізації принципу належного урядування у публічному адмініструванні. *Юридичний вісник*. 2020. №6. С. 83-89.
10. Муртіщева А. О. Конституційно-правова відповідальність органів державної влади у механізмі забезпечення права на належне врядування. *Правові засади гарантування та захисту прав і свобод людини і громадянина*. Збірник тез наукових доповідей і повідомлень Міжнародної науково-практичної конференції (26 травня 2016 року, м. Полтава). Харків: Права людини. 2016. С. 30-33.
11. Набув чинності Закон України «Про адміністративну процедуру» | Мін'юст: Набув чинності Закон України «Про адміністративну процедуру» | Кабінет Міністрів України. URL: [kmu.gov.ua](http://kmu.gov.ua).
12. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012. №5203-VI . URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
13. Пухтецька А. А. Запровадження принципів та стандартів належного урядування у діяльності публічної адміністрації. *Наукові записки. Юридичні науки*. 2010. Том 103. С. 36-40.
14. Ткаля О.В. Розуміння належного врядування за сучасних умов. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. 2020. Том 31 (70). Ч. 2. С. 125-130.
15. Чистоклетов Л., Хитра О. Поняття адміністративно-правового забезпечення та його механізму. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*. 2020. № 3 (27). С. 173-180.
16. Шевченко Н.Л. Механізм адміністративно-правового забезпечення дотримання прав людини в правоохоронних органах України. *Юридичний бюллетень*. 2018. Вип.7.ч.2. С. 189-194.
17. Radyszewska O. Концепція доброї (належної) адміністрації – від soft law Ради Європи до адміністративного права України. *Studia Prawnoustrojowe*. 2020. URL: [uwm.edu.pl](http://uwm.edu.pl).