

Olesia Radyszewska

Kijowski Uniwersytet Narodowy im. Tarasa Szewczenki

ORCID: 0000-0002-3262-7487

radyshevska@yahoo.co.uk

Концепція доброї (належної) адміністрації – від *soft law* Ради Європи до адміністративного права України

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими завданнями теорії і практики

Питання ефективної реалізації прав людини суб'єктами публічної адміністрації, через дотримання європейських принципів адміністративної процедури, є одним із наріжних на сучасному етапі державотворення в Україні. Ефективне публічне адміністрування та зважене ухвалення рішень суб'єктами владних повноважень – основа належного врядування (англ. *good governance*) та її складової – концепції доброї (належної) адміністрації (англ. *good administration*). Як першій, так і другій концепції притаманні такі елементи верховенства права як законність, підзвітність, прозорість, співучасть, об'єктивність, неупередженість, а також демократизм та інституційність.

Виклад основного матеріалу

Без сумніву, сьогодні концепція «доброї (належної) адміністрації» переживає свій «золотий вік»¹. У європейській адміністративно-правовій доктрині велика кількість наукових розвідок присвячена питанням ок-

¹ A. Andrijauskaite, *Good Governance in the Case Law of the ECtHR: A (Patch)Work in Progress*, Presented Paper in ICON-S Conference: Identity, Security, Democracy: Challenges for Public Law, Hong Kong, 25–27 June 2018, https://www.researchgate.net/publication/328354943_Good_Governance_in_the_Case_Law_of_the_ECtHR_A_PatchWork_in_Progress.

реслення меж поняття «належна (добра) адміністрація» – фундаментальному праву європейського адміністративного права, принципу і концепції в адміністративно-правових науках європейських держав². Ці питання вже були предметом нашого окремого дослідження, опублікованого польською мовою.³ Проте вважаємо за доцільне, з огляду на багатоаспектність поняття, навести роздуми ученого А.Школика, викладені у ґрунтовній праці, в основі якої лежить аналіз праць сучасних європейських адміністративістів, а також актів європейського адміністративного права. Автор пропонує виділити ключові ознаки належної (доброї) адміністрації, і, таким чином, наблизитися до сформування дефініції терміну, а потім – і самої концепції⁴.

По-перше, 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 адміністративні функції і спрямовані на задоволення публічного інтересу, інтересів приватних (фізичних та юридичних) осіб. По-друге, добру (належну) адміністрацію протиставляють її антоніму – поганій адміністрації – *maladministration*, під якою розуміють діяльність суб'єктів публічної адміністрації, яка характеризується упередженістю, неухважністю, затримками у виконанні завдань, некомпетентністю, повільністю, відходом від усталеної практики, сваволею (перевищенням дискреційних повноважень)⁵. По-третє, у правовому вимірі *maladministration* є адмініструванням, коли органу публічної влади не вдається діяти згідно з правилами або принципами, які їх зобов'язують до дій. І навпаки, дотримання уповноваженими суб'єктами встановлених правил і принципів адміністративної процедури є ознаками доброї адміністрації. По-четверте, добра (належна) адміністрація полягає не лише у формальному дотриманні нею таких правил і принципів, але і норм права в цілому, адже це їхній обов'язок виконувати повноваження, покладені законом, з урахуванням уникнення надмірно жорсткого або ж формального застосування законодавства: вони повинні намагатися зблизити приписи пра-

² A. Matei, R. Baiesiu, *Good administration and performance of local public administration*, „Procedia – Social and Behavioral Studies” 2014, Vol. 109, с. 684.

³ O.Radyshevska, *Czy europejskie prawo do dobrej administracji przysluguje Ukrainie?*, „Polityka i Spoleczeństwo” 2018, № 4(16), с. 51–64.

⁴ А. Школик, *Концепція доброго адміністрування та її вплив на адміністративно-процедурне законодавство*, „Вісник Львівського університету Серія юридична” 2018, № 66, с. 139.

⁵ О. Радішевська, *Malaadministration jako nowa kategoria prawa administracyjnego Ukrainy*, Правові засади європейської та євроатлантичної інтеграції України: досягнення та перспективи: матеріали учасників II-ої заочної наук.-практ. конф. (Львів, 23.11.2018), Львів 2018, с. 53–58.

ва до політичних, соціальних, економічних, культурних реалій сьогодення. По-п'яте, добра (належна) адміністрація максимально враховує як публічний інтерес, так і інтереси усіх зацікавлених осіб, яких може стосуватися прийняття рішення або вчинення фактичної дії уповноваженими суб'єктами. Отже, добра (належна) адміністрація повинна бути законною, ефективною, справедливою.

Зрозуміло, що проблеми, пов'язані з функціонуванням *maladministration* у європейських країнах, зумовлюють порушення прав людини у публічно-правовій сфері, спричиняючи виникнення великої кількості публічно-правових спорів, що є предметом перегляду національними адміністративними судами, а потім і міжнародними судовими установами, зокрема Європейським судом з прав людини (далі – ЄСПЛ).

В умовах інтенсивного процесу адаптації норм вітчизняного адміністративного законодавства до європейських принципів і стандартів, поглиблення процесів адміністративної конвергенції в Європі та розвитку глобального і європейського адміністративного права й надалі зростає кількість скарг на дії (бездіяльність), рішення органів публічної влади. Так, за статистикою, на розгляді в ЄСПЛ станом на 01.11.2019 знаходиться близько 60 150 скарг, з яких понад 8650, відповідачем у яких є Україна (14,4%). Україну випередили тільки РФ (14 600) і Туреччина (8700). Загалом скарги проти 5 держав-членів Ради Європи (РФ, Румунії, України, Туреччини, Італії) – 70% завантаженості ЄСПЛ⁶.

Зважаючи на те, що фінансування ЄСПЛ на рік складає близько 46 млн євро, юрисдикція поширюється на держави від Атлантики до Тихого океану, а рішення охоплюють суспільні відносини близько 800 мільйонів людей, то про визначальний вплив практики ЄСПЛ на правові системи європейського, і не тільки, континенту, не варто заперечувати. Практика ЄСПЛ відіграє одну з ключових ролей у процесі європеїзації, консолідації демократії та панування верховенства права у Центральній-Східній Європі, як одного із «стовпів» належного врядування, що гарантує майбутню стабільність та процвітання усієї Європи. Проте рівень дотримання принципів належного врядування у державах-членах Ради Європи ми можемо спостерігати через призму кількості заяв, що надходять до ЄСПЛ⁷.

Загальновідомо, що левова частка рішень, дій (бездіяльності) суб'єктів владних повноважень стосуються суб'єктивних прав, свобод та інтересів людини в публічній сфері. На національному рівні ці права захищено

⁶ Pending application allocated to a judicial formation ECHR, https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_pending_month_2019_BIL.pdf (дата звернення: 18.11.2019).

⁷ R. Liddell, *European Court of Human Rights – Institution in development Reforming the European Convention on Human Rights: A work in progress*. Council of Europe Publishing, April 2009, с. 145.

нормами вітчизняного конституційного і адміністративного законодавства, на міжнародному, зокрема Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 (далі – Конвенція)⁸. Проте Конвенцією прямо не передбачено захисту права на добру (належну) адміністрацію, що лежить в основі самої концепції: це здійснюється через дотримання інших конвенційних прав і принципу верховенства права. Колишня суддя ЄСПЛ з Австрії у 2001–2015 роках Е.Стейнер (*E.Steiner*) укажує, що найближчим «нормативним джерелом» доброї (належної) адміністрації для суддів ЄСПЛ було і залишається верховенство права, про яке йдеться у преамбулі до Конвенції⁹.

Так, гарантії справедливого судового розгляду, передбачені статтею 6 Конвенції, можуть бути застосовані і до адміністративних процедур, які дозволяють оскаржувати рішення суб'єктів владних повноважень, адже вона охоплює юридичні конфлікти між особами і органами публічної влади за умови, що їхній кінцевий результат має вирішальне значення для прав та обов'язків особи. Тож принципи належного врядування повинні застосовуватися суб'єктами владних повноважень у їхній діяльності під час вирішення питань щодо виникнення, зміни і припинення суб'єктивних прав та інтересів людини. Як правило, це стосується якості адміністративних рішень та ефективності їх дій¹⁰. Понад 40 відсотків порушень, виявлених ЄСПЛ у період з 1959 року по 2018 рік, стосуються статті 6 Конвенції. Приблизно половина з них стосується необґрунтованої тривалості розгляду та невиконання остаточних судових рішень, що є частиною концепції належного врядування¹¹.

Концепція належної (доброї) адміністрації, в основі якої лежать ідеї та засади належного врядування та верховенства права, сфокусовані на регулюванні публічно-правових відносин між органами публічної адміністрації та приватними (фізичними та юридичними) особами держав-членів Ради Європи та Європейського Союзу, що окрім конвенційного підґрунтя, має своє підтвердження та розвиток у *soft law* Ради Європи.

Якщо тлумачити термін *soft law* («м'яке право»), з одного боку, як особливий різновид норм міжнародного права (до цієї групи відносять договірні (рамочні) норми, які не створюють конкретних прав та обов'яз-

⁸ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: міжнар. док. від 04.11.1950 / Рада Європи. База даних «Законодавство України»/ВР України, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення: 20.02.2020).

⁹ E. Steiner, *The Rule of Law in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, [in:] W. Schroeder (ed.), *Strengthening the Rule of Law in Europe. From a Common Concept to Mechanisms of Implementation*, Oxford and Portland: Hart Publishing 2016, с. 135–154.

¹⁰ Управління та Ви. Посібник. Принципи адміністративного права у відносинах між особами та суб'єктами владних повноважень. Рада Європи 2019, с. 91.

¹¹ European Court of Human Rights. Overview 1959–2018. European Court of Human Rights. March 2019, 9 p., https://www.echr.coe.int/Documents/Overview_19592018_ENG.pdf.

ків для людини), а з іншого – як неправові, т.зв. морально-політичні міжнародні норми (ті, які містяться в неправових актах: спільних заявах, комюніке, резолюціях, рекомендаціях, білих книгах тощо)[¹²], то спільною їх рисою є те, що вони передбачають різні *quasi*-правові засоби впливу на суб'єктів правовідносин, мають рекомендаційний характер, є інструментом опосередкованої європеїзації права¹³.

Положення *soft law* Ради Європи разом із *hard law* («тверде право», у першу чергу, Конвенцією) та *case law* (практикою ЄСПЛ) складають європейський правовий простір¹⁴. Ми погоджуємося із позицією ученого М. Гнатовського, що саме цей простір є середовищем для формування «європейського права», у тому числі європейського адміністративного права, що окреслює його просторові межі, визначає інституційну основу та юридичні засади¹⁵. Тому під час проведення компаративістичних досліджень доцільно розглядати вказані елементи у комплексі – наскрізно, що будемо намагатися зробити і ми у нашій статті.

До інструментів *soft law* Ради Європи нідерландська дослідниця Л. Сенден (*L. Senden*) зараховує інформаційно-підготовчі, інтерпретаційно-установчі та формальні і неформальні засоби впливу¹⁶. До останніх, у контексті доброї (належної) адміністрації, варто віднести ряд рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи (далі – КМРЄ), зокрема:

Рекомендація CM/Rec(2015)5 про обробку персональних даних у контексті працевлаштування, прийнята КМРЄ 1 квітня 2015 року на 1224-му засіданні заступників міністрів;

Рекомендація CM/Rec(2010)13 про захист осіб у зв'язку із застосуванням автоматизованої обробки персональних даних й у контексті використання таких даних (профайлінг), прийнята КМРЄ 23 листопада 2010 року на 1099-му засіданні заступників міністрів;

Рекомендація CM/Rec(2007)7 про добру (належну) адміністрацію, прийнята КМРЄ 20 червня 2007 року на 999-му засіданні заступників міністрів;

Рекомендація CM/Rec(2007)4 про місцеві та регіональні публічні послуги, прийнята КМРЄ 31 січня 2007 року на 985-му засіданні заступників міністрів;

¹² О. Мавроматі, Джерела «м'якого права» в системі права Ради Європи. Актуальні проблеми держави і права, 2011, Вип. 62, с. 55–562.

¹³ M. Pietrzyk, *Soft law i hard law w europejskim prawie administracyjnym: relacja alternatywy, uzupełnienia, wykluczenia oraz przejścia*, [in:] M. Gięda; R. Raszewska-Skałeczka (eds.), *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, Wrocław 2015, с. 133 і н.

¹⁴ Benoît-Rohmer F., Klebes H., *Prawo Rady Europy. W stronę ogólnoeuropejskiej przestrzeni prawnej*, przekł. M.A. Nowicki, Warszawa 2006, с. 93 і н.

¹⁵ М.М. Гнатовський, Становлення та тенденції розвитку європейського правового простору: дис.канд. юрид. наук: 12.00.11, К., 2002, с. 170–171.

¹⁶ L. Senden, *Soft law, self-regulation and co-regulation in European law: where do they meet?*, „Electronic Journal of Comparative Law” 2005, № 1, с. 23.

Рекомендація Rec(2004)20 про судовий перегляд адміністративних актів, прийнята КМРС 15 грудня 2004 року на 909-му засіданні заступників міністрів;

Рекомендація Rec(2003)16 про виконання адміністративних і судових рішень у сфері адміністративного права, прийнята КМРС 9 вересня 2003 року на 851-му засіданні заступників міністрів;

Рекомендація Rec(2002)2 про доступ до офіційних документів, прийнята КМРС 21 лютого 2002 року на 784-му засіданні заступників міністрів;

Рекомендація Rec(2001)9 про альтернативи судовому розгляду спорів між адміністративними органами та приватними особами, прийнята КМРС 5 вересня 2001 року на 762-му засіданні заступників міністрів;

Рекомендація № R(2000) 6 про статус публічних службовців у Європі, прийнята КМРС 24 лютого 2000 року на 699-му засіданні заступників міністрів;

Рекомендація № R(97) 18 про захист персональних даних, зібраних і оброблених для статистичних цілей, прийнята КМРС 30 вересня 1997 року на 602-му засіданні заступників міністрів;

Рекомендація № R (97) 7 про місцеві публічні послуги та права їхніх користувачів (оновлено Рекомендацією CM/Rec(2007)4), прийнята КМРС 1 квітня 1997 року на 587-му засіданні заступників міністрів;

Рекомендація № R (97) 5 про захист медичних даних, прийнята КМРС 13 лютого 1997 року на 584-му засіданні заступників міністрів;

Рекомендація № R (95) 4 про захист персональних даних у сфері телекомунікаційних послуг з особливими рекомендаціями для телефонних послуг, прийнята КМРС 7 лютого 1995 року на 528-му засіданні заступників міністрів;

Рекомендація № R (91) 10 про передачу третім сторонам персональних даних, що є у розпорядженні державних органів, прийнята КМРС 9 вересня 1991 року на 461-му засіданні заступників міністрів;

Рекомендація № R (91) 1 про адміністративні санкції, прийнята КМРС 13 лютого 1991 року на 452-му засіданні заступників міністрів;

Рекомендація № R (89) 8 про тимчасові заходи судового захисту в адміністративних справах, прийнята КМРС 13 вересня 1989 року на 428-му засіданні заступників міністрів;

Рекомендація № R (87) 16 про адміністративні провадження, які стосуються великої кількості осіб, прийнята КМРС 17 вересня 1987 року на 410-му засіданні заступників міністрів;

Рекомендація № R (87) 15 про регулювання використання персональних даних у секторі поліції, прийнята КМРС 17 вересня 1987 року на 410-му засіданні заступників міністрів;

Рекомендація № R (86) 12 про заходи щодо недопущення і скорочення надмірного робочого навантаження у судах, прийнята КМРС 16 вересня 1986 року на 399-му засіданні заступників міністрів;

Рекомендація № R (86) 1 про захист персональних даних, які використовують у цілях соціального забезпечення, прийнята КМРС 23 січня 1986 року на 392-му засіданні заступників міністрів;

Рекомендація № R (85)13 про установи Омбудсмена, прийнята КМРС 23 вересня 1985 року на 388-му засіданні заступників міністрів;

Рекомендація № R (84)15 про публічну відповідальність, прийнята Комітетом міністрів 18 вересня 1984 року на 375-му засіданні заступників міністрів;

Рекомендація № R (81)7 про заходи, що полегшують доступу до правосуддя, прийнята КМРС 14 травня 1981 року на його 68-й сесії;

Рекомендація № R(80)2 про здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами, прийнята КМРС 11 березня 1980 року на 316-му засіданні заступників міністрів;

Резолюція (85) 8 про співпрацю між Омбудсменами державами-членів та між ними і Радою Європи, прийнята КМРС 23 вересня 1985 року на 388-му засіданні заступників міністрів;

Резолюція (78) 8 про правничу допомогу та юридичні консультації, прийнята КМРС 2 березня 1978 року на 284-му засіданні заступників міністрів;

Резолюція (77) 31 про захист особи щодо актів адміністративних органів, прийнята КМРС 28 вересня 1977 року на 275-му засіданні заступників міністрів;

Резолюція (76)5 про правничу допомогу у цивільних, комерційних та адміністративних справах, прийнята КМРС 18 лютого 1976 року на 254-му засіданні заступників міністрів.

Проаналізуємо принципи, що покладені в основу реалізації концепції належної (доброї) адміністрації, котрі викладено в Рекомендації КМРС CM/Rec(2007)7 про добру (належну) адміністрацію, які були неодноразово предметом перегляду в практиці ЄСПЛ, через призму тлумачення статей Конвенції, із урахуванням *soft law* Ради Європи, зокрема:

1) законність і відповідність законній цілі (стаття 2: рішення ЄСПЛ у справах *«Lashmankin and Others v. Russia»* від 07.02.2017, *«Prokopovich v. Russia»* від 18.11.2004, *«Xintaras v. Sweden»* від 22.06.2004);

2) рівність перед законом і судом (стаття 3; Протокол №12 до Конвенції: рішення ЄСПЛ у справах *«Gnahoré v. France»* від 19.09.2000, *«Zarb Adami v. Malta»* від 20.09.2006);

3) об'єктивність і неупередженість (стаття 4; Рекомендація № R (2000) 6 про статус публічних службовців у Європі: рішення ЄСПЛ у справі *«Ahmed and Others v. The United Kingdom»* від 02.09.1998);

4) пропорційність (стаття 5): рішення у справах «Hutten-Czapka v. Poland» від 19.06.2006, «Soering v. The United Kingdom» від 07.07.1989, «Xintaras v. Sweden» від 22.06.2004, «Омельченко проти України» від 13.11.2018);

5) правова визначеність (стаття 6, 21: рішення ЄСПЛ у справах «Bélané Nagy v. Hungary» від 13.12.2016, «Brumărescu v. Romania» від 28.10.1999, «Khan v. The United Kingdom» від 12.05.2000);

6) строковість (стаття 7; Рекомендація REC(2002)2 про доступ до офіційних документів; Європейська конвенція з прав людини (статті 8, 10); Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів; Рекомендація № R (80) 2 щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами (принципи 5, 10): рішення у справах «Дубецька та інші проти України» від 10.02.2011, «Moskal v. Poland» від 15.09.2009, «Öneryıldız v. Turkey» від 30.11.2004, «Рисовський проти України» від 20.10.2011);

7) конфіденційність і захист персональних даних (стаття 9; Європейська конвенція з прав людини (статті 8, 10); Конвенція про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних та протокол із правками до цієї Конвенції: рішення у справах «Gaskin v. The United Kingdom» від 07.07.1989, «Haralambie v. Romania» від 27.10.2009, «K. H. And Others v. Slovakia» від 28.04.2009, «Klass and Others v. Germany» від 06.09.1978);

8) відкритість (стаття 10; Рекомендація REC(2002)2 про доступ до офіційних документів; Європейська конвенція з прав людини (статті 8, 10); Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів : рішення у справах «Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway» від 20.05.1999, «Budayeva and Others v. Russia» від 20.03.2008, «Guja v. Moldova» від 12.02.2008, «Jersild v. Denmark» від 23.09.1994);

9) право на доступ (стаття 13; Рекомендація CM/Rec (2007)4 про місцеві та регіональні публічні послуги (керівні принципи 31, 32, 33, 34); Рекомендація № R (97) 7 про місцеві публічні послуги та права їхніх користувачів (оновлено рекомендацією CM/Rec(2007)4) (Керівний принцип 9); Рамкова конвенція про захист національних меншин (стаття 10.2); Європейська хартія регіональних мов або мов меншин (стаття 10): рішення у справах «Kuharecalias Kuhareca v. Latvia» від 07.12.2004, «Марков і Маркова проти України» від 13.10.2015);

10) право на участь (стаття 15; Рекомендація CM/Rec (2007)4 про місцеві та регіональні публічні послуги (керівні принципи 40, 41, 42, 43, 44); Рекомендація № R (97) 7 про місцеві публічні послуги та права їхніх користувачів (оновлена рекомендацією CM/Rec (2007) 4) (керівні принципи 14, 15); Рекомендація №R (87)16 про адміністративні процедури, які стосуються великої кількості осіб (принцип IV): рішення у справах «Hatton

and Others v. The United Kingdom» від 08.07.2003, «*Taşkın and Others v. Turkey*» від 10.11.2004);

11) право бути почутим (статті 14-15; Рекомендація № R (87) 16 про адміністративні процедури, які стосуються великої кількості осіб (принципи IV, VIII); Резолюція (77) 31 про захист особи щодо актів адміністративних органів (принцип 1): рішення ЄСПЛ у справах «*Buscemi v. Italy*» від 16.09.1999, «*McMichael v. The United Kingdom*» від 24.02.1995);

12) представництво та допомога (стаття 14; Рекомендація №R(87)16 про адміністративні процедури, які стосуються великої кількості осіб (принцип II); Резолюція (77) 31 про захист особи щодо актів адміністративних органів (принцип III): рішення ЄСПЛ у справі «*Chahal v. The United Kingdom*» від 15.11.1996);

13) форма адміністративних рішень та повідомлення про них (статті 17-18; Рекомендація № R (87) 16 про адміністративні процедури, які стосуються великої кількості осіб (принцип VI); Резолюція (77) 31 про захист особи щодо актів адміністративних органів (принцип IV) : рішення ЄСПЛ у справах «*De Geouffredela Pradelle v. France*» від 16.12.1992, «*Meltex Ltd. And Mousesyan v. Armenia*» від 17.06.2008);

14) виконання адміністративних рішень (стаття 20; Рекомендація Rec (2003)16 про виконання адміністративних і судових рішень у галузі адміністративного права (принципи I. 1, I. 2): рішення ЄСПЛ у справах «Агрокомплекс проти України» від 06.10.2011, «Дубецька та інші проти України» від 10.02.2011);

15) внутрішній перегляд (статті 22, 23; Рекомендація Rec(2001)9 про альтернативм судовому розгляду спорів між адміністративними органами та приватними особами: рішення ЄСПЛ у справі «*Tsfayo v. The United Kingdom*» від 14.11.2006);

16) право на оскарження (ст. 22; Рекомендація Rec(2004)20 про судовий перегляд адміністративних актів; Рекомендація №R(87)16 про адміністративні процедури, які стосуються великої кількості осіб (принцип VII); Рекомендація № R (81)7 про способи полегшення доступу до правосуддя; Рекомендація № R (80) 2 про здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами (принципи 9, 10, 11); Резолюція (78)8 про правничу допомогу та юридичні консультації; Резолюція (76) 5 про правничу допомогу у цивільних, комерційних та адміністративних справах; Конвенція (стаття 6): рішення у справах «*P., C. and S. v. The UK*» від 16.07.2002, «*Ringeisen v. Austria*» від 16.07.1971, «*Taşkın and Others v. Turkey*» від 10.11.2004, «*Vilho Eskelinen and Others v. Finland*» 19.04.2007);

17) відповідальність і відшкодування (стаття 23; Рекомендація №R(84)15 щодо публічної відповідальності; Рекомендація Rec(2001)9 щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами та приватними особами; Рекомендація № R (86) 12 стосовно захо-

дів із запобігання та зниження надмірного робочого навантаження в судах; Рекомендація № R (81) 7 про заходи, що полегшують доступу до правосуддя; Конвенція (стаття 13); Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією (стаття 5): рішення ЄСПЛ у справах «De Souza Ribeiro v. France» від 13.12.2012, «*Jabari v. Turkey*» від 11.07.2000, «Рисовський проти України» від 20.10.2011);

18) виконання судових рішень (стаття 23.3; Рекомендація Rec(2003)16 щодо виконання адміністративних і судових рішень в області адміністративного права (принципи П.1, П.2): рішення ЄСПЛ у справі «Агрокомплекс проти України» від 06.10.2011).

Розроблені міжнародними/європейськими регіональними організаціями стандарти здійснення правосуддя в цілому, що стосуються розгляду публічно-правових спорів судами адміністративної юрисдикції, зокрема Верховним Судом, а також дотримання принципів доброї (належної) адміністрації (опосередковано) закріплено на національному рівні. Так, стаття 2 КАСУ¹⁷ передбачає, що у справах щодо оскарження рішень, дій (бездіяльності) суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони: 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України; 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження 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 дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і 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. Однак зрозуміло, що однієї статті у кодифікованому процесуальному законодавчому акті, який, у першу чергу, спрямований на реалізацію завдань адміністративного судочинства (забезпечення справедливого, неупередженого та своєчасного вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень), не може у повній мірі та ефективно виконати функцію регулятора матеріальних адміністративно-правових відносин у схемі «людина – орган публічної влади».

За відсутності єдиного кодифікованого нормативно-правового акта щодо адміністративних процедур, у частині дотримання принципів

¹⁷ Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005, № 2747-IV, База даних «Законодавство України»/ВР України, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

доброї (належної) адміністрації, що були сформовані Радою Європи та розтлумачені ЄСПЛ, безпосередньо застосовуються в судовій практиці Верховного Суду, зокрема у рішеннях Великої Палати Верховного Суду (у постановках від 18.04.2018 у справі № 911/916/17; від 10.10.2018 у справі № 909/1046/16; від 10.07.2018 у справі № 905/2567/17; від 08.05.2018 у справі № 924/327/17; від 26.06.2018 у справі № 922/1899/16; від 12.04.2018 у справі № 914/802/17; від 22.02.2018 у справі № 34/3-8/160; від 29.03.2018 у справі № 7/163; від 29.05.2018 у справі № 910/4019/17; від 10.04.2018 у справі № 7/188; від 14.03.2018 у справі № 912/4254/16 тощо)¹⁸.

У практиці Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду також застосовуються рішення ЄСПЛ, у яких розтлумачено зміст різних принципів доброї (належної) адміністрації і належного врядування (прямо як джерело адміністративного права і опосередковано стосовно самих принципів), зокрема у постановках: від 19.04.2019 у справі № 2а-2604/06, від 19.11.2019 у справі № 441/1043/16-а, від 31.07.2019 у справі № 488/2161/15-а, від 11.12.2018 у справі № 820/2160/17, від 10.12.2018 у справі № 804/2552/15, від 27.09.2019 у справі № 591/4260/16-а, від 10.10.2019 у справі № 826/9298/17, від 25.07.2019 у справі № 826/13000/18 тощо¹⁹.

На особливу увагу заслуговує рішення Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 25.07.2019 (у справі № 826/13000/18), у якому вперше вжито термін «правова процедура» (англ. *fair procedure* – «справедлива процедура»), що більше притаманна для систем права країн англосаксонської правової сім'ї, з властивими особливостями тлумачення принципу верховенства права. Так, у рішенні вказується, що правова процедура встановлює межі вчинення повноважень органом влади і, в разі її неналежного дотримання, дає підстави для оскарження таких дій особою, чий інтерес вона зачіпає, до суду. Ця правова процедура спрямована на забезпечення загального принципу юридичної визначеності, складовою якої є принцип легітимних очікувань як один з елементів принципу верховенства права. Принципи правової процедури вже стали універсальними через рішення Європейського суду з прав людини і поширюються як на національне судочинство, так і на правові процедури, яких повинні дотримуватися суб'єкти владних повноважень під час прийняття відповідних актів стосовно прав, свобод та законних інтересів людини. Дотримання процедурних норм є юридичною вимогою,

¹⁸ Єдиний державний реєстр судових рішень. Верховний Суд. Касаційний адміністративний суд. Велика Палата Верховного Суду, <http://www.reestr.court.gov.ua/> (дата звернення: 20.02.2020).

¹⁹ Єдиний державний реєстр судових рішень. Верховний Суд. Касаційний адміністративний суд. Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду, <http://www.reestr.court.gov.ua/> (дата звернення: 20.02.2020).

згідно з якою держава, яка керується принципом верховенства права, повинна поважати і враховувати права особи, а також визначати процедурні межі здійснення повноважень органами влади.

Отже Верховний Суд робить висновок, що, якщо було порушено належну правову процедуру під час прийняття органом публічної влади свого рішення, то немає сенсу перевіряти змістову частину відповідного рішення (наслідків порушення процедури), оскільки таке є нікчемним²⁰. Указана концепція є, на наш погляд, «відповідником» концепції доброї (належної) адміністрації у системах права країн континентальної правової сім'ї – більшості держав-членів Ради Європи і Європейського Союзу, адже вони стосуються процедури належного, справедливого, ефективного, законного прийняття актів/учинення дій органами публічної влади у відносинах з приватними особами.

Нагадаємо, що відповідно до вимог частини 5 статті 242 КАСУ при виборі і застосуванні норми права до спірних правовідносин суд адміністративної юрисдикції враховує висновки щодо застосування норм права, викладені в постановах Верховного Суду. Отже, множинне застосування Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду та Великою Палатою Верховного Суду у своїй практиці положень *soft law* Ради Європи щодо принципів адміністративних процедур має прямий вплив на формування судової практики по вертикалі, тобто існує функціональна вертикальна європеїзація адміністративного права, суб'єктом яких є суди загальної (адміністративної) юрисдикції. Про допустимість і беззаперечність впливу «суддівського» права на матеріальне адміністративне право писав у своїх працях німецький учений Ф. Мюллер (*F. Muller*)²¹.

У підсумку можемо стверджувати, що існує надзвичайно широкий спектр актів європейської регіональної організації – Ради Європи, учасником якої є Україна, щодо європейських стандартів у сфері адміністративної процедури, тобто засад концепції належної (доброї) адміністрації на європейському континенті. Вітчизняна судова практика також «розуміє» важливість дотримання принципів належної (доброї) адміністрації. Однак на практиці залишається не вирішеними питання імплементації цих стандартів у національну правотворчу і правозастосовчу сфери. Уважаємо, що концепцію можливо використати як *de lege ferenda* – дороговказ на майбутнє для вдосконалення національного адміністра-

²⁰ М. Білак, Запровадження європейської доктрини «правова процедура» (*fair procedure*) у практиці Касаційного адміністративного суду, [https://protocol.ua/ua/zaprovadzennya_evropejskoi_doktrini_pravova_protzedura_\(fair_procedure\)_u_praktitsi_kasatsiyного_administrativnogo_sudu/](https://protocol.ua/ua/zaprovadzennya_evropejskoi_doktrini_pravova_protzedura_(fair_procedure)_u_praktitsi_kasatsiyного_administrativnogo_sudu/) (дата звернення: 20.02.2020).

²¹ С. Meissner, *Orzecznictwo a prawo administracyjne – niemiecka perspektywa, Znaczenie orzecznictwa w systemie źródeł prawa: prawo europejskie a prawo krajowe*, XIII Niemiecko-Polskie Kolokwium Prawników Administratywistów, Rostock, 17–20.09.2003: referaty i glosy w dyskusji, B. Dolnicki (ed.). Bydgoszcz–Katowice 2005, с. 69–84.

тивного законодавства, зокрема в частині прийняття довгоочікуваного Закону України «Про адміністративну процедуру». Нагадаємо, що законопроектна діяльність у цьому напрямку велася уже з початку 2000-х років: законопроекти навіть неодноразово вносилися на розгляд Верховної Ради України (№ 8413 від 29.12.2001 р.; № 5462 від 29.04.2004 р. (відкликаний 08.02.2005 р.), № 2789 від 18.07.2008 р. (відкликаний 11.03.2010 р.), № 11472 від 03.12.2012 р. (відкликаний 12.12.2012 р.), від № 9456 від 28.12.2019 р. (відкликаний 29.08.2019 р.).

Висновки

Отже, концепція доброї (належної) адміністрації є складовою більш широкої концепції належного врядування, матеріальні та процедурні принципи якої визначають основи діяльності національних органів публічної адміністрації у більшості європейських країн (держав-членів Ради Європи). Елементи верховенства права, зокрема правова визначеність, корелюються з принципами належного врядування (встановлення процедури і її дотримання), принципами доброї (належної) адміністрації (встановлення справедливої процедури) та принципом законності (чіткість і передбачуваність закону, вимоги до якості закону). Ці принципи взаємодоповнюють один одного і в сукупності повинні гарантувати людині, що втручання органів публічної адміністрації у її суб'єктивні права та інтереси буде мінімальним.

References

- Andrijauskaite A., *Good Governance in the Case Law of the ECtHR*, A (Patch) Work in Progress. Presented Paper in ICON-S Conference: Identity, Security, Democracy: Challenges for Public Law, Hong Kong, 25–27 June 2018, https://www.researchgate.net/publication/328354943_Good_Governance_in_the_Case_Law_of_the_ECtHR_A_PatchWork_in_Progress.
- Benoît-Rohmer F., Klebes H., *Prawo Rady Europy. W stronę ogólnoeuropejskiej przestrzeni prawnej*, przekł. M.A. Nowicki, Warszawa 2006.
- Bilak M., *Zaprowadzenia jevropskoji doktryny «pravova procedura» (fair procedure) u praktyci Kasacijnoho administrativnogo sudu*, [https://protocol.ua/ua/zaprovadgennya_evropeyskoi_doktrini_pavova_protседura_\(fair_procedure\)_u_praktitsi_kasatsiynoho_administrativnogo_sudu/](https://protocol.ua/ua/zaprovadgennya_evropeyskoi_doktrini_pavova_protседura_(fair_procedure)_u_praktitsi_kasatsiynoho_administrativnogo_sudu/).
- European Court of Human Rights. Overview 1959–2018, European Court of Human Rights, March 2019. 9 p., https://www.echr.coe.int/Documents/Overview_19592018_ENG.pdf.
- Hnatovskyy M.M., Stanovlennia ta tendenciji rozvytku jevropskoho pravovoho prostoru: dys.kand. jud. nauk: 12.00.11. K., 2002.

- Jedynyj derhavnyj rejestr sudowych rishen, Verhovnyj Sud. Velyka Palata Verhovnoho Sudu, <http://www.reestr.court.gov.ua/>.
- Jedynyj derhavnyj rejestr sudowych rishen, Verhovnyj Sud. Kasacijnyj administratyvnyj sud, <http://www.reestr.court.gov.ua/>.
- Liddell R., *European Court of Human Rights – Institution in development Reforming the European Convention on Human Rights: A work in progress*, Council of Europe Publishing, April 2009.
- Mavromati O., *Dzherela «m`iakoho prava» v systemi prava Rady Europy*, „Aktualni problemy derzhavy i prava” 2011, vyp. 62.
- Matei A., Baiesiu R., *Good administration and performance of local public administration*, „Procedia – Social and Behavioral Studies” 2014, Vol. 109.
- Meissner C., *Orzecznictwo a prawo administracyjne – niemiecka perspektywa / Znaczenie orzecznictwa w systemie źródeł prawa: prawo europejskie a prawo krajowe*, XIII Niemiecko-Polskie Kolokwium Prawników Administratywistów, Rostock, 17–20.09.2003, referaty i głosy w dyskusji, B. Dolnicki (ed.), Bydgoszcz–Katowice 2005.
- Pending application allocated to a judicial formation ECHR, https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_pending_month_2019_BIL.pdf.
- Pietrzyk M., *Soft law i hard law w europejskim prawie administracyjnym: relacja alternatywy, uzupełnienia, wykluczenia oraz przejścia*, [in:] M. Gielda, R. Raszevska-Skalecka (eds.), *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, Wrocław 2015.
- Radyshevska O., *Czy europejskie prawo do dobrej administracji przysługuje Ukrainie?*, „Polityka i Społeczeństwo” 2018, no. 4(16).
- Radyshevska O., *Malaadministracja jako nowa kategoria prawa administracyjnego Ukrainy. Pravovi zasady europejskoji ta jevroatlantychnoji integraciji Ukrainy: dosiahnennia ta perspektyvy*, materiały uchasnykiv II zaochnoji naukovoji konferencji, Lviv, 23.11.2018.
- Senden L. *Soft law, self-regulation and co-regulation in European law: where do they meet?*, “Electronic Journal of Comparative Law” 2005, no. 1.
- Shkolyk A., *Koncepcija dobroho administruvannia ta vplyv na administratyno-procedurne zakonodavstvo*, Visnyk Lvivskoho Universytetu, „Serija jurydychna” 2018, vyp. 66.
- Steiner E., *The Rule of Law in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, [in:] W. Schroeder (ed.), *Strengthening the Rule of Law in Europe. From a Common Concept to Mechanisms of Implementation*, Oxford and Portland: Hart Publishing 2016.
- Upravlinnia ta Vy. Posibnyk, *Pryncypy administratyvnoho prava u vidnosynah mizh osobamy ta subjektamy vladnyh povnovazhen*, Rada Europy 2019.

Summary

The Concept of Good Administration – from the Council of Europe’s soft law to the Ukrainian Administrative Law

Key words: Europeanization of administrative law, principles, good administration, soft law, administrative procedure, human rights.

The purpose of this article is to analyze the content and features of the concept of *good administration* and its impact on the modern administrative law of Ukraine. It is emphasized that the concept of good administration is part of a broader concept of good governance, which the substantive and procedural principles determine the foundations of the activities of national public administration in most European countries (Member States of Council of Europe). It is noted that the Council of Europe’s soft law provisions, in particular, Recommendation CM/Rec (2007)7 on good administration from 2007, through the European Court of Human Rights’ interpretation of the Convention on Fundamental Rights and Freedoms from 1950, have a direct impact on the judicial practices of domestic administrative courts, based on European standards of administrative procedure. It is concluded that the application of the provisions of the law of the Council of Europe by ECtHR and the national court of cassation is a factor that causes the vertical Europeanization of the administrative law of Ukraine.

Streszczenie

Koncepcja dobrej administracji – od *soft law* Rady Europy do prawa administracyjnego Ukrainy

Słowa kluczowe: europeizacja prawa administracyjnego, zasady, dobra administracja, *soft law*, procedura administracyjna, prawa człowieka.

Celem niniejszego artykułu jest analiza treści pojęcia i cechy koncepcji dobrej administracji – *good administration* – i jej wpływ na współczesne prawo administracyjne Ukrainy. Podkreśla się, że jest ona częścią szerszej koncepcji *good governance*, której merytoryczne i proceduralne zasady określają podstawy działalności krajowych organów administracji publicznej w większości krajów europejskich (państw członkowskich Rady Europy). Należy zauważyć, że przepisy miękkiego prawa Rady Europy, w szczególności Rekomendacja Komitetu Ministrów Rec (2007)7 w sprawie dobrej z 2007 r., przez interpretację Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z 1950 r. przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, ma bezpośredni wpływ na kształto-

wanie orzecznictwa krajowych sądów administracyjnych, opartych na europejskich standardach procedur administracyjnych. Stwierdzono, że stosowanie standardów traktatowych Rady Europy przez Europejski Trybunał Praw Człowieka i sąd instancji kasacyjnej Ukrainy jest czynnikiem determinującym europeizację prawa administracyjnego Ukrainy.