

реформирования Судебно-правового совета, все еще остается множество несогласованностей и положений, которые противоречат принципу независимости судебной власти.

#### Список использованных источников:

1. Декларация прав человека и гражданина 1789 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://1789-fr.ru/declaration.html>.
2. Теория государства и права. Под. ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. – М., 1997. – С. 435.
3. Гаджиев Х. Толкование норм конституции и закона конституционными судами. – Баку, 2002. – С. 5.
4. Правила этических норм поведения сотрудников органов юстиции: Приказ Министерства Юстиции № 41–Т от 29.11. 2007 г.
5. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası. – Bakı: Qanun, 2010. – 45 s.
6. Кодекс поведения ООН – Руководство для сотрудников правоохранительных органов во всем мире от 11.02.2009 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://iipdigital.usembassy.gov/st/russian/texttrans/2009/02/20090211105352ajesrom0.9552118.html#axzz32w7iqDne>.
7. О прохождении службы в органах юстиции: Закон Азербайджанской Республики от 26.05.2006 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://continent-online.com/Document/?doc\\_id=30602385](http://continent-online.com/Document/?doc_id=30602385).
8. О правилах этических норм поведения государственных служащих : Закон Азербайджанской Республики от 31.05.2007 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.caa.gov.az/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=119:law-of-the-republic-of-azerbaijan-on-the-rules-of-conduct-for-civil-servants&Itemid=173&lang=ru](http://www.caa.gov.az/index.php?option=com_k2&view=item&id=119:law-of-the-republic-of-azerbaijan-on-the-rules-of-conduct-for-civil-servants&Itemid=173&lang=ru).
9. План действий в рамках повышения прозрачности и реализации Национальной стратегии борьбы с коррупцией [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplan/49910915.pdf>.

*\* Рустамзаде Айхан Ханкиши оглы – кандидат юридических наук, докторант Института законодательства Верховной Рады Украины.*

УДК 341

Тіна де Фріз \*

### ПРАВО НА НАЛЕЖНЕ УПРАВЛІННЯ У СТАТТІ 41 ХАРТІЇ ФУНДАМЕНТАЛЬНИХ ПРАВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ І ЙОГО РЕАЛІЗАЦІЯ В ПОЛЬСЬКІЙ АДМІНІСТРАТИВНІЙ ПРАКТИЦІ

*У статті розглянуто зміст права на належне управління, що регламентоване Хартією фундаментальних прав ЄС. Доведено, що в адміністративній практиці Польщі все ще панують патерналізм та успадкований нормативний позитивізм. У той же час зазначається, що у Польщі на основі норм права ЄС створена інституційно-правова база, яка дозволяє робити установку на довіру до громадянина, який сприймається державою як партнер.*

*Ключові слова: Хартія фундаментальних прав ЄС, права громадян, право на належне управління, адміністративна практика.*

*Де Фриз Т. Право на должное управление в статье 41 Хартии фундаментальных прав Европейского Союза и его реализация в польской административной практике.*

*В статье рассмотрен вопрос о содержании права на должное управление, регламентированного Хартией фундаментальных прав ЕС. Доказано, что в административной практике Польши всё ещё господствует патернализм и унаследован нормативный позитивизм. В то же время отмечается, что в Польше на основе норм права ЕС создана институционно-правовая база, позволяющая делать установку на доверие к гражданину, который должен восприниматься государством как партнер.*

*Ключевые слова: Хартия фундаментальных прав ЕС, права граждан, право на должное управление, административная практика.*

***De Vries T. The right to good administration in the Article 41 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union and its implementation in the Polish administrative practice.***

*This article considers the issue of the content of the right to good administration as it's regulated by the EU Charter of Fundamental Rights. It is proved that paternalism and legacy regulatory positivism still dominate in the administrative practice of Poland. At the same time it's mentioned that in Poland on the basis of the EU law norms the institutional and legal base is created, that provides the possibility to treat a citizen with due trust and regard him/her as a partner to the state.*

*Keywords: Charter of Fundamental Rights of the EU, citizens' rights, the right to good administration, administrative practice.*

## **I. Вступ**

Колишній польський уповноважений із прав людини Януш Кохановський описав право на належне управління таким чином: «Право на належне управління є одним із фундаментальних прав громадянина. Без ясного та належного законодавства, а також діючих на засадах цього законодавства інституцій реалізація фундаментальних прав не може бути забезпечена, йшлося би про чисто риторичні прийоми та бажання. Звідси випливає необхідність формулювання та кодифікації загальних принципів адміністративного права, від яких залежить право на належне управління» [1].

Вже у цьому вступному положенні можна знайти два елементи, що характеризують право на належне управління: з одного боку, його якість фундаментального права, з іншого, необхідність спочатку детальніше конкретизувати загальні принципи, що обумовлюють право на належне управління.

Право на належне управління нормативно оформлене у статті 41 Хартії фундаментальних прав Європейського Союзу (далі - Європейська хартія фундаментальних прав) в якості основоположного права третього покоління і безпосередньо пов'язане з положеннями статті 43 Європейської хартії фундаментальних прав щодо діяльності Європейського омбудсмена.

До ухвалення Хартії поняття належного врядування не мало нормативної визначеності, скоріше, йшлося про частину поняття належного врядування (*good governance*). Останнє походить із понятійного апарату соціології, де воно позначає інструменти управління держави, що уможливають відповідальне відання державними справами. При цьому йдеться не лише про діяльність уряду, а і про дії законодавчої та судової влади. Цей термін вживається з початку 1990-х років у дослідженнях Світового банку, в яких банк вказує на концептуальне та нормативне розуміння *governance* для політики в галузі підтримки країн, що розвиваються та у яких формулюються відповідні вимоги для оперативної роботи, зокрема, для галузі управління державним сектором, значення правової системи, принципу відповідальності, значення прозорості та доступу громадськості до інформації про діяльність державних органів [2].

У зв'язку з інтенсифікацією розвитку та поширення застосування європейського права у ЄС національні органи влади держав-членів значною мірою керуються у своїй діяльності нормами європейського права [3]. Право на належне управління отримало нормативний характер внаслідок його оформлення у статті 41 Хартії фундаментальних прав ЄС. Ухваленню статті 41 Хартії фундаментальних прав ЄС передували тривалі дебати на європейському рівні стосовно права на належне управління.

У Білій книзі «Реформування Європейської Комісії» [4], де мова йшла, насамперед, про концепцію «*good governance (належного врядування)*», для керівних принципів у рамках ЄС були також визначені напрями щодо права на належне управління та висунута вимога стосовно розробки Кодексу належної адміністративної практики.

Цей Кодекс належної адміністративної практики [5] був ініційований Роєм Перрі, автором якого став Якоб Зьодерманн, тодішній Омбудсман ЄС. У вересні 2001 року Європейський Парламент рекомендував застосування цього Кодексу для органів і установ ЄС. Але в якості прикладу досвіду гарної практики його можна застосовувати також і поза межами діяльності установ ЄС. Наприклад, у Польщі був зроблений переклад цього Кодексу із коментарями до нього. Кодекс має бути путівником для всіх службовців Європейської Комісії, а його застосування має забезпечувати якість обслуговування. Він є джерелом інформації для громадськості стосовно того, на які норми поведінки вона може розраховувати у своїх відносинах із Європейською Комісією. Належне застосування службовцями Європейської Комісії цього Кодексу постійно контролюється з моменту набуття ним чинності 1 листопада 2000 року. Кожен громадянин, який вважає, що з ним поводяться невідповідно до вимог цього Кодексу, може звернутися зі скаргою. Крім того, у регулярних звітах за результатами моніторингу Європейська Комісія буде відображати позитивні результати, а також можливі недоліки у застосуванні цього Кодексу.

Кодекс містить норми так званого м'якого права (*Soft-Law*), тобто самозобов'язання адміністративних органів у сфері управління. Дотримання цих норм не можна забезпечити у судовому порядку, але у разі їх недотримання виникають негативні соціальні наслідки для службовців ЄС.

Підсумовуючи, можна сказати, що право на належне управління має два аспекти. Воно базується на правовому принципі, який має бути оформлений за допомогою конкретних правових норм. Водночас це право само по собі є правовим принципом, який міститься як у міжнародних договорах, так і у національному праві різних держав-членів ЄС [6]. У тому форматі, в якому воно вже було унормоване в Хартії фундаментальних прав Європейського Союзу, воно є публічно-правовим суб'єктивним правом індивідуума, що базується на процедурних правах, які можуть бути чітко ідентифіковані, а їхнє порушення може бути оскаржене у судовому порядку.

## **II. Нормативне оформлення права на належне управління**

### **1. У Європейському Союзі**

У рамках ЄС право на належне управління регулюється статтею 41 Європейської хартії фундаментальних прав:

«Стаття 41. Право на належне управління.

1. Кожна особа має право на те, що її справи будуть розглядатися інституціями та органами Європейського Союзу неупереджено, справедливо і в розумні терміни.

2. Це право включає в себе зокрема:

право кожної особи бути вислуханою перед тим, як буде застосований будь-який індивідуальний адміністративний захід, що може призвести до несприятливих для неї наслідків;

право кожної особи на доступ до матеріалів справ, які її стосуються, із дотриманням законного інтересу щодо конфіденційності, а також професійної та комерційної таємниці,

зобов'язання адміністрації обґрунтувати свої рішення.

3. Кожна особа має право на відшкодування Європейським Союзом збитків, заподіяних його інституціями чи службовцями при виконанні ними своїх службових обов'язків, згідно з загальними правовими принципами, спільними для всіх правових систем держав-членів ЄС.

4. Будь-яка особа має право звернутися до інституцій Європейського Союзу однією із мов, якою укладені установчі договори ЄС, і повинна отримати відповідь тією ж мовою».

Через право на належне управління здійснюється забезпечення тих принципів, які Суд Європейського Співтовариства і Суд Європейського Союзу (ЄС) розробили у рамках їхньої судової практики протягом останніх десятиліть. Суттєвих форм набули відповідні гарантії у бельгійському та нідерландському законодавствах. Новацією у цій нормі є суб'єктивно-правовий підхід, надання фундаментального права, яке може бути захищене у судовому порядку та забезпечує як фізичним, так і юридичним особам можливість заявляти власні претензії, зокрема, стосовно організації провадження [7].

У роз'ясненні щодо статті 41 Хартії фундаментальних прав ЄС [8] зазначається, що ці правила впливають, зокрема, із рішень Суду Європейського Співтовариства і Суду Європейського Союзу у справах *Burban Nölle* та *New Europe Consulting* та інших, а також *Heylens, Orkem, TU München* і *Lisresta* [9], хоча це являє собою лише невеликий фрагмент судової практики Суду Європейського Співтовариства стосовно принципів, які містить право на належне управління.

Так, у справі *Burban* позивач опротестовував порушення принципу належного управління. Стосовно цього принципу Суд зазначив, що цей обов'язок, а також принцип належного управління вимагають, зокрема, того, щоби при винесенні установою рішення про статус будь-якого чиновника вона враховувала всі відповідні факти, та щоби при цьому вона зважала не лише на службовий інтерес, а і на інтерес того чиновника, який є об'єктом цього рішення [10]. У рішенні *Nölle* стосовно зобов'язального права ЄС суд першої інстанції виніс рішення про те, що наявність і обсяг обов'язку Європейського Співтовариства стосовно відшкодування збитків залежать не від характеру дії Співтовариства, що спричинила стягнення відшкодування, а від виду порушеної при цьому правової норми, так що позадоговірна цивільна відповідальність Співтовариства (...) могла б бути спричинена також порушенням певної суто процедурної чи адміністративно-правової норми [11]. Стаття 41 Європейської хартії фундаментальних прав базується на існуванні ЄС як суб'єкта, що керується принципом верховенства права (*rule of law*), елементи змісту якого був розроблений у рамках судової практики, до яких належить також і право на належне управління. Формулювання права на належне управління у перших двох абзацах статті 41 Хартії фундаментальних прав ЄС також кодифікує рішення Суду Європейського Співтовариства у справі *Heylens*, згідно з яким загальною передумовою ефективності судового контролю, є те, що суд, який розглядає справу, може вимагати від компетентного органу надання цього обґрунтування (судовий контроль повинен поширюватися на правомірність

обґрунтування оскаржуваного рішення). Якщо мова йде, зокрема, про забезпечення ефективного захисту будь-якого фундаментального права, наданого угодою найманим працівникам Європейського Співтовариства, останні повинні мати можливість реалізувати це право та, за необхідності, можливість із урахуванням усіх обставин прийняти рішення про доцільність звернення до суду. Тому, в такому випадку компетентна національна установа зобов'язана повідомити їм причини, на підставі яких вона винесла негативне рішення, або викласти відповідні аргументи в самому рішенні, або надати їх пізніше за окремою заявою [12].

Суд Європейського Співтовариства і Суд Європейського Союзу зазначають, що право на належне управління є похідним від загальних принципів права держав-членів ЄС [13]. Це впливає із спільного для держав-членів принципу верховенства права (*rule of law*), а також із принципу законності та принципу демократії.

Стаття 42 Хартії фундаментальних прав ЄС гарантує усім громадянам Європейського Союзу або будь-якій фізичній чи юридичній особі, яка проживає або має офіційно зареєстроване місце перебування в одній з держав-членів ЄС, право на доступ до документів Європейського парламенту, Ради та Європейської Комісії. Також і норму статті 43 Хартії фундаментальних прав ЄС про право громадян ЄС звертатися до Європейського омбудсмена зі скаргами з приводу неналежного виконання функцій інституціями чи органами ЄС можна розуміти як реалізацію принципу *good-governance* (належного врядування). Тож, із загальної точки зору норми статей 42 та 43 Хартії фундаментальних прав ЄС варто розуміти як такі, що доповнюють змісту концепції належного врядування.

## **2. У Раді Європи**

У сфері діяльності Ради Європи право на належне управління поступово було інституціоналізоване у рекомендаціях статутних органів Ради Європи. Хоча воно і не міститься безпосередньо у жодному тексті договору Ради Європи, втім деякі конвенції захищають окремі аспекти цього права. Зокрема, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року у статті 6 захищає право на провадження із дотриманням процесуальних норм, однак, це стосується лише судового провадження. Утім, у судовій практиці Європейського суду з прав людини ця норма була поширена на відносини між приватними особами та органами влади. Подальшу кодифікацію окремих аспектів права на належне управління містить, наприклад, Конвенція про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних 1981 року.

## **III. Адресати норми права на належне управління**

Адресатами зобов'язання за Статтею 41 Хартії фундаментальних прав ЄС виступають, насамперед, органи, організації та – з моменту набуття чинності Лісабонського договору 1 грудня 2009 року – інші установи Європейського Союзу; таким чином, це право поширюється також і на суди ЄС. Крім того, цей обов'язок стосується також і органів управління держав – членів ЄС, які безпосередньо чи опосередковано реалізують законодавство ЄС. Це однозначно впливає зі статті 51 Хартії фундаментальних прав ЄС і статті II – 111 Конституції ЄС [14].

Ще напередодні проголошення Статуту висувалися вимоги стосовно того, що фундаментальні права мають належати, в принципі, кожному, отже не лише громадянам ЄС чи особам, що проживають в одній з держав – членів ЄС, бо це відповідає ліберальному та космополітичному розумінню фундаментальних прав у Європейському Союзі. Тому більшість закріплених у Хартії прав були оформлені як права людини. Це також стосується і права на належне управління. Вже саме формулювання цієї норми імплікує це («кожна людина має право» на ...). Також і мета цієї норми як процедурного права говорить на користь такого результату, тому що цим має забезпечуватися, перш за все, право на участь у процесі «*status activus processualis*» [15].

## **IV. Елементи права на належне управління**

Інтерпретація статті 41 Хартії фундаментальних прав ЄС ґрунтується на її формулюванні. Очевидно, що нею надаються деякі/певні права, причому у німецькому тексті вони наведені в якості прикладів («зокрема», у французькому варіанті: «*notamment*»). Пункт 1 статті 41 Хартії фундаментальних прав ЄС містить загальне положення, що роз'яснюється у наступних пунктах цієї статті на ряді базових прикладів. Передбачається, що наданий перелік не є виключним і його слід доповнити ще й іншими правами [16].

Відповідно до цієї статті кожна людина має право на те, що її справи будуть розглядатися органами, організаціями та іншими установами Європейського Союзу неупереджено, справедливо і в розумні терміни. У пункті 2 в якості базових (показових) прикладів наведені право кожної особи бути заслуханою до того, як буде ухвалене адміністративне рішення, що призведе до наслідків, негативних для неї, право на доступ до матеріалів справи та право на дотримання законних інтересів стосовно

конфіденційності, а також професійної та комерційної таємниці та, нарешті, обов'язок адміністративного органу обґрунтовувати свої рішення.

*1. Загальні принципи (пункт 1 статті 41 Хартії фундаментальних прав Європейського Союзу)*

Під терміном «належне управління» маються на увазі не лише базові приклади, наведені у пункті 2, а і далекосяжний зміст, який охоплює як процедурні принципи, так і принципи матеріального права. Аналізуючи практику Суду Європейського Співтовариства і Суду Європейського Союзу [17], до них відносять на додаток до гарантій із галузі процесуального права, згаданих у тексті Конституції, наприклад, принцип простої, безпосередньої та ретельної організації провадження, а також принцип ретельного виявлення обставин справи. Що стосується матеріального права, європейська судова практика виходить із того, що, наприклад, принцип законності, принцип правової визначеності або принцип пропорційності належать до права на належне управління. Діапазон сфер застосування права на належне управління охоплює широке коло правових норм – від законодавства про правовий статус чиновників до законодавства про конкуренцію.

У першому абзаці статті 41 Хартії фундаментальних прав ЄС наводиться право кожної особи на неупереджений, справедливий розгляд її справи інститутами і органами ЄС. У цьому контексті норма має зв'язок із практикою Суду Європейського Співтовариства.

Відповідно до судової практики, передумовою неупередженого рішення є його ретельна підготовка, а також точне виявлення всіх відомостей, які можуть вплинути на остаточне рішення. Це означає, що розслідування, за певних обставин, також повинне призвести до зняття провини із сторони, щодо якої є скарга, насамперед тоді, коли за виявлення обставин справи та винесення остаточного рішення відповідає одна і та ж установа [18].

Зміст розпливчастого поняття справедливого розгляду може бути пояснений на основі матеріалів доповіді Омбудсмана Європейського Союзу. Під час розроблення пункту 1 Європейський омбудсман вимагав, що всі громадяни повинні мати право на те, щоб розгляд їхніх справ здійснювався «належним чином, коректно та швидко». Під імперативною нормою стосовно коректності, що пізніше була переформульована на «справедливо», слід розуміти, в першу чергу, принцип рівного ставлення, який наводиться як так звана «імперативна норма (принцип) щодо рівності застосування права». Це означає, що установа у своїй адміністративній діяльності не має права свавільно відхилятися від неї. Відхилення від практики винесення рішень може бути виправдане тільки об'єктивними обставинами [19].

Відповідно до практики Суду скасування рішення не може бути виправдане тільки порушенням вимоги щодо ухвалення рішення у «розумний термін». Рішення, що оскаржується на цій підставі, вважається нечинним тільки тоді, якщо через затримку провадження мало місце обмеження принципів правової визначеності чи обґрунтованої довіри, або якщо не був забезпечений ефективний правовий захист особи, якої це стосувалося [20].

*2. Основні положення пунктів 2, 3, 4 статті 41 Хартії фундаментальних прав Європейського Союзу:*

*а) Право бути заслуханим*

Відповідно до практики Суду у вищезгаданій справі *Lisrestal* будь-яка особа має «право бути заслуханою до того, як буде винесене рішення про застосування індивідуального заходу, який призведе до наслідків, негативних для неї». Передумовою цього є та обставина, що в результаті адміністративного провадження може бути винесене обтяжуюче адміністративне рішення.

Обов'язковою умовою для реалізації цього права є також і вимога щодо повідомлення скажника про те, що адміністративне провадження стосовно його скарги відбувається. Установа повинна детально та всебічно інформувати про це провадження.

*б) Доступ до адміністративних актів*

Право доступу до матеріалів справи надає зацікавленим особам можливість перевірити, чи є наведені положення адміністративної скарги справедливими та обґрунтованими, а крім того побудувати на цій основі відповідний захист. Це право обмежується «законним інтересом конфіденційності, а також професійної та комерційної таємниці».

*в) Обов'язок обґрунтування*

Суд Європейського Співтовариства у численних рішеннях висунув вимоги стосовно обов'язку обґрунтування. Так, наприклад, достатньо того, щоб установа у рішенні навела «найважливіші юридичні та фактичні доводи», які складають основу правового акту та які є необхідними для розуміння обставин/намірів цієї установи [21]. Роз'яснення цих доводів має бути «чітким і недвозначним», але може здійснюватися у стислій формі. Обсяг обов'язку обґрунтування слід оцінювати відповідно «в залежності від обставин конкретного випадку» [22].

*г) Відшкодування збитків і цивільна відповідальність*

У сфері позадоговірної цивільної відповідальності пункт 3 статті 41 Хартії фундаментальних прав ЄС (у цьому сенсі ідентично до пункту 2 статті 288 Договору про заснування Європейського Союзу) говорить про відшкодування збитків «відповідно до загальних принципів права [...], спільних для правових систем держав-членів ЄС». Ці принципи були конкретизовані практикою Суду Європейського Співтовариства. В якості критеріїв, які обґрунтовують цивільну відповідальність, були визнані факти існування збитків та наявність причинно-наслідкового зв'язку між збитками, що є підставою скарги, осудною поведінкою органів та незаконністю такої поведінки [23]. У подальшому Суд Європейського Співтовариства через свою практику змістовно визначив критерії, що обґрунтовують цивільну відповідальність [24].

#### д) Мова

Насамкінець у пункті 4 статті 41 Хартії фундаментальних прав ЄС закріплене право кожного громадянина звертатися однією із мов Угод про ЄС до органів Європейського Союзу та отримати відповідь тією ж мовою». Це положення не є чимсь принципово новим, бо воно вже з 1958 року міститься у статті 2 Регламенту № 1 стосовно врегулювання мовного питання [25]. Але гарантування його у Хартії фундаментальних прав ЄС виходить за рамки попередньої норми.

### **V. Значення статті 41 Хартії фундаментальних прав Європейського Союзу для адміністративної культури**

З точки зору управлінської науки право на належне управління імплікує також і дещо інше, що має місце поряд із суб'єктивно-правовим правом індивідууму на захист від зазіхання: Йдеться про роль органів виконавчої влади як установ, які надають послуги. Так само мова йде про функції органів виконавчої влади, як частини правової культури. Самі органи врядування повинні відповідати певним стандартам європейської адміністративної культури. При цьому в галузі публічного права правова культура та адміністративна культура взаємно обумовлюють одна одну [26].

Такими «культурними» стандартами, що обумовлюють право на належне управління, є: правильність і швидкість провадження, прийнятність, врахування інтересів громадян, придатність для Європи, економічність, а також захист суспільних благ та інтересів третіх осіб. Ці критерії у повному масштабі майже ніколи не вдається реалізувати у чистому вигляді, бо частково вони носять також і суперечливий характер. Таким чином, розроблені критерії – частково протилежні – становлять вимоги стосовно оптимізації управління [27].

Проте вони все конкретизуються у вторинному праві – сукупності юридичних норм, створюваних Радою й Комісією ЄС, таких як, наприклад, Директива про послуги, про яку кажуть, що, ухваливши її, Європейська Комісія ступила на шлях адміністративної реформи, яка обумовлена законодавством Спільноти [28].

### **VI. Право на належне управління в адміністративній практиці Польщі**

Загалом, країни Центральної та Східної Європи – у тому числі Польщу – іноді більше, іноді менше критикують за їхню патерналістську бюрократію та успадкований нормативний позитивізм. Під концепцією патерналістської бюрократії мається на увазі те, що «мати-держава» регулює життя людей. Уявлення про те, що держава знає краще, ніж людина, якої це стосується, що є добрим для індивідуума, укорінилося у менталітеті населення. Ці уявлення ще більш зміцніли за часів соціалізму через те, що громадяни були позбавлені дієздатності [29]. У правовому сенсі цей менталітет проявляється у численних аспектах. Так, наприклад, у процедурному законодавстві у центрі уваги все ще стоїть установа з її владними повноваженнями, до якої громадянин звертається як прохач або як об'єкт управління. Навіть норми щодо обов'язку установи надавати допомогу сповнені патерналістського духу, бо «всезнаюча» установа надає частину своїх знань у розпорядження «неосвіченим» громадянам, причетним до певних проваджень. Слабко виражені консенсуальні процедури та рішення, визнання справжніх суб'єктивних процесуальних прав громадянина чи, наприклад, процесуальних прав об'єднань або осіб, які не є безпосередніми адресатами/сторонами провадження (як, наприклад, сусіди у справах щодо забудови чи розробки планів), чи навіть передача вищестоящими установами реальних повноважень для прийняття рішень установам нижчого адміністративного рівня, що взаємодіють з громадянами. Офіційне спілкування з громадянами часто відзначається надмірно бюрократизованою, незрозумілою мовою, що підкреслює владну вертикаль; справжній діалог не відбувається. Засоби прокурорського нагляду можуть призвести до того, що із посиленням на громадські інтереси щодо дотримання законодавства, громадянам нав'язується такий правовий захист, якого він, можливо, зовсім і не хоче.

Держава та суспільство, а також й самі органи управління розглядають здійснення адміністративних дій насамперед, як інструмент «панування», а не як інструмент надання послуг громадянам. Відхід від патерналістської, притаманної авторитарній державі адміністративної

ментальності та перехід до правової держави, в центрі уваги якої перебуває громадянин, ще буде тривати певний час [30].

Предметом критики стосовно загальної культури застосування права у Центральній і Східній Європі є їхній успадкований із минулого нормативний позитивізм, тобто «нетворче чіплення за текст», формальна прив'язка до норми, навіть якщо це призводить до явно безглузких результатів. Ця вада характерна як для судів, так і для органів виконавчої влади. В органах управління це призводить до того, що ієрархія джерел права фактично поставлена з ніг на голову: органи виконавчої влади – і тут у першу чергу підпорядковані установи – залюбки застосовують приписи, які містять вичерпне керівництво до дії, а це, зазвичай, виконавчі інструкції, що походять із вторинних джерел права, чинних лише в рамках діяльності певних органів виконавчої влади. Відповідальні установи відмовляються співставляти/поєднувати ці конкретні виконавчі інструкції нижчого рангу із такими здебільшого розпливчасто сформульованими правовими нормами вищого рангу, як регламенти, закони або законодавство ЄС. У результаті цього у відносинах громадян з установами застосовуються правові норми найнижчого рангу [31].

І взагалі органи управління недостатньо використовують право діяти самостійно на власний розсуд. Можливість вирішити питання, викладене у заяві, шляхом залучення до цього самого заявника використовується занадто рідко; замість цього переважає підхід щодо відхилення заяв. Невикористання можливості прийняття рішень на власний розсуд є скоріше правилом, ніж винятком [32].

Подібно патерналізму нормативний позитивізм походить із часів прусько-австрійського абсолютизму, який волів мати слухняних, не надто самостійних, або навіть творчо мислячих чиновників і суддів. У часи соціалізму ця риса ще більше посилилася. Наведені чинники очевидно, суперечать праву на належне управління.

Бракує остаточної відповіді на запитання, в якій мірі ситуація у Польщі відповідає цій критиці, чи в якій мірі тут уже розпочався процес переосмислення.

Загалом можна констатувати наявність у Польщі інституціонального оптимізму та культурного песимізму.

### ***1. Інституціональний оптимізм***

Адміністративно-процедурне право бере свій початок у Польщі у 1928 році із прийняття постанови Президента, що мала силу закону, про адміністративну процедуру. Це перше унормування адміністративної процедури було розроблене за австрійським взірцем (положення від 1865 року). Дана постанова була чинною аж до післявоєнного часу, але сфера її застосування була суттєво обмежена окремими законами. Перша післявоєнна регламентація адміністративно-процедурного закону відбулася у Польщі у 1960 році.

#### ***а) Адміністративне судочинство***

Вже в 1980 році у Польщі була створена система адміністративного судочинства [33]. Головний адміністративний суд (далі скорочено як: «Головний адміністративний суд») спочатку був наділений більшими повноваженнями, ніж цього можна було очікувати від комуністичного суспільного устрою. Повноваження щодо вирішення адміністративно-судових спорів були закріплені у статті 196 §2 Кодексу адміністративного судочинства приблизно для 20 груп справ.

При цьому з плином часу все більше розширювалася можливість перегляду адміністративних рішень, причому у 1990 році відбулися великі зміни. За законом про внесення змін до Закону про адміністративний судоустрій Головний адміністративний суд отримав повноваження для розгляду всіх адміністративних спорів. Іншою важливою віхою стала нова редакція Кодексу адміністративного судочинства від 1995 року. У цей час для проваджень в адміністративних судах передбачалася лише одна інстанція і це належало до сфери компетенції Головного адміністративного суду, що мав різні філії в окремих воєводствах. Внаслідок прийняття Конституції у 1997 році, де у статті 176 було врегульоване питання про те, що судові провадження передбачає принаймні дві інстанції, виникла необхідність у адаптації провадження в адміністративних судах до цієї норми.

Завдяки новому польському Кодексу адміністративного судочинства, що ухвалений у липні 2002 року та набрав чинності у січні 2004 року, ця конституційна вимога була реалізована. Відповідно до неї, в якості адміністративних судів виступають Головний адміністративний суд, який тепер діє, головним чином, як друга інстанція, і воєводські адміністративні суди першої інстанції, що були створені для одного чи одночасно кількох воєводств і які замінили колишні філії Головного адміністративного суду. На базі останніх Президентом Головного адміністративного суду були створені департаменти. Одночасно відбулася також реорганізація устрою адміністративних судів [34].

Органами адміністративних судів першої інстанції є Президент, Загальні збори та Судова колегія. Крім своєї діяльності в якості судді, Президент виконує також управлінські та представницькі функції.

Загальні збори, зокрема, розглядають звіт про діяльність Президента суду, представляють Національній раді юстиції кандидатів на посади суддів і надають висновки стосовно призначення або звільнення з посади Президента суду. Судова колегія затверджує план розподілу справ і надає Загальним зборам висновки щодо кандидатів на посади суддів. Діяльність Головного адміністративного суду, розташованого у Варшаві, регулюється відповідними приписами. Внутрішні службові інструкції для Головного адміністративного суду ухвалюються рішенням Загальних зборів суддів Головного адміністративного суду та оприлюднюються у польському Офіційному віснику. Внутрішні службові інструкції для воєводських адміністративних судів затверджуються постановою Президента держави. До сфери компетенції Головного адміністративного суду, як дисциплінарного суду, належать дисциплінарні справи стосовно всіх адміністративних суддів у першій, а також – у розширеному складі – у другій інстанції.

Адміністративно-процесуальний кодекс регламентує розгляд справ у адміністративних судах. У загальних приписах регламентовані порядок розгляду справ у адміністративних судах і інстанційні повноваження, а також склад суду та порядок виключення суддів. У другому розділі («Учасники») унормовані цивільно-процесуальна (*persona standi in iudicio*) та процесуальна дієздатність, участь у судовому розгляді та заступництво.

Вирішальну новацію, що має сприяти прискоренню провадження, містить третій розділ про розгляд у воєводському адміністративному суді: тепер подача позовної заяви відбувається через посередництво до органу, чия дія або бездіяльність стали предметом позову. Цей орган має у розпорядженні 30 днів для того, щоб відправити позовну заяву до адміністративного суду. Він може також ще до початку слухання справи визнати позов у повному обсязі.

Четвертий розділ містить положення про процедуру оскарження рішення суду першої інстанції. Це може бути касаційне оскарження рішень і постанов про припинення провадження у справі та оскарження інших рішень адміністративного суду першої інстанції. У п'ятому розділі про судові витрати докладно врегульовані питання матеріальної допомоги для відшкодування судових витрат, яка передбачає звільнення від сплати судових витрат і безкоштовне надання адвоката, юрисконсульта, податкового консультанта або адвоката з питань патентного права. Крім того, якщо справа у суді першої інстанції виграна, витрати відшкодовуються тільки позивачу. У другій інстанції принцип відшкодування витрат у разі виграшу справи має чинність як для позивача, так і для відповідача. У наступних розділах регламентовані постанови Головного адміністративного суду, поновлення провадження, виконання судових рішень, процедура у випадку втрати або знищення матеріалів справи, а також справи, що мають транскордонний контекст. Іноземці, які беруть участь у провадженні, повинні завжди зазначати поштову адресу у Польщі, з інших питань робиться посилання на норми міжнародного цивільно-процесуального права [35].

Закон про приписи стосовно впровадження Кодексу адміністративного судочинства та Адміністративно-процесуального кодексу від 30 серпня 2002 року визначає процедуру формування воєводських адміністративних судів і містить перехідні положення законодавства про публічну службу, що стосуються адміністративних суддів. Спочатку були створені 14, пізніше 16 адміністративних судів першої інстанції. Верховний суд відхилив розгляд справ у рамках надзвичайного перегляду рішень Головного адміністративного суду, рішення по яких не набули чинності до 1 січня 2004 року. У таких справах зацікавлені сторони могли до 31 березня 2004 року звернутися із касаційною скаргою до Головного адміністративного суду.

#### *б) Адміністративно-процедурне право*

Адміністративно-процедурне право, яке з 1960 року було регламентоване Законом про адміністративні процедури, у 1989 році воно також було докорінно реформоване. Починаючи з 2000 року діє уніфікована редакція.

Закон про адміністративні процедури відповідає європейським стандартам і містить всі елементи, необхідні для сучасної адміністративної процедури, наприклад, форми дій органів управління, принцип двох інстанцій, процес опрацювання справ тощо. Слід зазначити, що інституційно польське законодавство відповідає європейським стандартам. Ця обставина, а також належне функціонування адміністративних судів є створюють підстави для інституційного оптимізму.

#### **2. Культурний песимізм?**

Описане вище культурне укорінення патерналізму та нормативний позитивізм існують також і у Польщі. Проте, саме останнім часом докладається чимало зусиль з метою подолання цих успадкованих традицій, для чого свідомо робиться спроба реалізувати у польському законодавстві право на належне управління відповідно до того, як це передбачено Хартією фундаментальних прав Європейського Союзу. Саме як такі спроби можуть розглядатися, насамперед, плани щодо дерегулювання в

адміністративній сфері. Тут перш за все слід згадати перший закон про дерегулювання від 25 березня 2011 року стосовно обмеження передбачених адміністративним законодавством бар'єрів для громадян і підприємців [36]. Він набув чинності 1 липня 2011 року (за винятком окремих положень) і стосується понад 90 законів. Пізніше у 2011 році був ухвалений так званий 2-й Закон про дерегулювання [37].

Цим законом були внесені зміни до Закону про адміністративні процедури та ще до близько 90 інших законів. Цей закон був ухвалений після розгляду понад 200 законів, вибраних із галузей господарчого та адміністративного права у їхньому широкому розумінні. Він має на меті сприяння розвитку економіки за рахунок скорочення бюрократії у галузі законодавства, що регламентує управління економікою. Це досягається, зокрема, за допомогою уточнення формулювання передумов, необхідних для надання дозволів. Зокрема, таким чином мають бути звужені рамки розсуду органів врядування у процесі прийняття рішень з метою протидії свавільній і неуніфікованій адміністративній практиці та обмеження корупції. Крім того, в окремих законах були більш конкретно сформульовані засади повноважень для підзаконних актів. Також були скорочені формальні та технічні вимоги, передбачені для надання різних дозволів. Результати аналізу їхньої необхідності показали, що на користь спрощеної процедури часто можна відмовитися від вимог, які ускладнюють подання заяв. Значна кількість змінених правових актів пов'язана, головним чином, із тим, що був скасований обов'язок щодо подання офіційних довідок і впроваджений правовий інститут декларування. Декларації громадянина (підприємця), що відображає обставини справи та правову ситуацію, достатньо для викладу фактів, необхідних, наприклад, для ухвалення адміністративного акту. Офіційна довідка, що раніше була регулярно необхідна для викладу фактів, тепер, зазвичай, не є необхідною, або за нею до іншої установи повинна звернутися та установа, до компетенції якої належить це рішення. Таким чином, нова редакція статті 220 Закону про адміністративні процедури, безперечно, суттєво змінює колишню правову ситуацію. Вона проголошує:

«Стаття 220. Правова основа вимоги

§ 1. Адміністративна установа не має права вимагати довідку для підтвердження фактів або правової ситуації, якщо:

1) цій установі вони відомі *ex officio*,

2) ця установа сама може їх з'ясувати:

а) на основі даних обліку, реєстрів або іншої інформації, що є у її розпорядженні,

б) на основі публічних реєстрів, що є у розпорядженні інших публічних суб'єктів права і до яких ця установа має електронний доступ у відповідності з принципами Закону про комп'ютеризацію суб'єктів права, що виконують публічні функції, від 17 лютого 2005 року,

в) через обмін інформацією з іншими публічними суб'єктами права, визначеними в Законі про комп'ютеризацію суб'єктів права, що виконують публічні функції,

г) на підставі офіційних документів, поданих зацікавленою стороною для ознайомлення (посвідчення особи, свідоцтво про допуск/ліцензію тощо).

§ 2. Адміністративна установа, що вимагає від учасників провадження довідку для підтвердження фактів або правової ситуації, зобов'язана навести правові норми, на підставі яких виникла необхідність підтвердження фактів або правової ситуації за допомогою довідки.»

Безумовно, одним із головних завдань цього дерегулювання в економічній сфері є сприяння розвитку економіки та зниження трансакційних витрат в економіці. У пояснювальній записці до закону було також однозначно констатовано, що саме у контексті статті 220 Закону про адміністративні процедури йдеться про зміну правової культури, а саме про перехід від культури довідок до культури подачі декларацій громадянами. У вступній частині пояснювальної записки зазначено: одним з наріжних каменів нового підходу до формування права є довіра держави до громадянина. Громадянина не можна з підозрою розглядати згори вниз, що на практиці виражається у тому, що державний орган уже при першому контакті з громадянином вимагає від нього «довести свою невинність» [38].

### **Висновки**

Право на належне управління реалізується у Польщі як в організаційному, так і у правовому плані. Проте в адміністративній практиці все ще панують явища, які називають «патерналізмом» і «успадкованим нормативним позитивізмом».

Утім мають місце тенденції щодо активних змін у адміністративній культурі, причому поворотним моментом є основна установка, яка втілюється у наведених вище реформаторських законах, а саме установка на довіру до громадянина, припускаючи, в першу чергу, що, коли він подає свою декларацію, вона є достовірною. Громадянин сприймається скоріше як партнер, який користується довірою, ніж як прохач, до якого ставляться зверхньо. Це важливий крок на шляху до нової управлінської правової культури та реалізації права на належне управління.

**Список використаних джерел:**

1. Kochanowski. O dobrą administrację (Über die gute Verwaltung). BRPO. – 2008. – Heft 60. – S. 11.
2. Dolzer R. Good Governance: Neues transnationales Leitbild der Staatlichkeit, ZaöRV 2004. – S. 535–546, S. 536.
3. Goerlich H. Good Governance und Gute Verwaltung, DÖV 2006. – С. 313–323, С. 313.
4. European Commission (2000) Reforming the Commission – A White Paper; document COM/2000/0200 final, Brussels
5. ABl. L 267 від 20. 10. 2000.
6. E. Lanza. The right to good administration in the European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1593523](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1593523).
7. Schliesky U. Das Recht auf gute Verwaltung, Schriftenreihe der IHK Schleswig-Holstein zum öffentlichen Wirtschaftsrecht, Bd. 1, Kiel, 2006. – С. 8.
8. Final Act of the Treaty Establishing a Constitution for Europe // Official Journal of the European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.eucharter.org/home.php?page\\_id=49](http://www.eucharter.org/home.php?page_id=49).
9. Рішення Суду ЄС від 31 березня 1992 року у справі *Burban* (C-255/90 P), ECR I-2253; Рішення Суду від 9 червня 1999 року у справі *New Europe Consulting* (T-231/97), а також, ECR II-2403 Рішення Суду першої інстанції від 18 вересня 1995 року у справі *Nölle* (T-167/94), ECR II-2589; Рішення Суду першої інстанції від 15.10.1987 року у справі *Heylens* (222/86), ECR 4097; ECR II-2589; Рішення Суду першої інстанції від 18.10.1989 року у справі *Orkem* (374/87), ECR 3283; Рішення Суду першої інстанції від 21.11.1991 року у справі *TU München* (C-269/90), ECR I-5469; Рішення Суду першої інстанції від 6.12.1994 року у справі *Lisrestal* (T-450/93), ECR II-1177.
10. Рішення Суду ЄС від 31 березня 1992 року у справі *Burban* (посилання 11), номер на полях 8.
11. Рішення Суду першої інстанції від 18 вересня 1995 року у справі *Nölle* (T-167/94), ECR II-2589, номер на полях 68.
12. Рішення Суду від 15 жовтня 1987 року у справі *Heylens* (222/86), ECR 4097, номер на полях 15.
13. Рішення Суду першої інстанції від 30 січня 2002 року у справі *max.mobil Telekommunikation Service GmbH gegen Kommission*, збірка 2002, II-00313.
14. Schliesky U. Das Recht auf gute Verwaltung, посилання 9, С. 8, а також Goerlich. Good Governance und Gute Verwaltung, посилання 5.
15. Lais M. Das Recht auf eine gute Verwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, ZEuS, 5. Jahrgang, 3/2002.
16. Goerlich H. Good Governance und Gute Verwaltung, посилання 5, С. 313.
17. Schliesky U. там же, з посиланням на публікацію R. Bauer, Das Recht auf eine gute Verwaltung im Europäischen Gemeinschaftsrecht, 2002.
18. Рішення суду у справі *New Europe Consulting*, посилання 11, номер на полях 41; Рішення суду у справі *Burban*, посилання 11, номер на полях 41; Рішення суду від 8 липня 1999 року у справі *Chemie Linz GmbH* C-245/92 P, Slg 1999 стор. I-04643, номер на полях 37, M. Lais, у вказаному місці, посилання 28.
19. Див. також: M. Lais, у вказаному місці, посилання 28, із посиланням на промову Європейського омбудсмена від 2 лютого 2000 року.
20. Lais M. Там само.
21. Рішення суду від 20 березня 1957 року у справі *Geitling/Hohe Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, (2/56), збірка 1957, стор. 7, 37; Рішення суду першої інстанції від 18 вересня 1992 року у справі *Automec*, (T-24/90), збірка 1992, II-2223, 2227, номер на полях 85.
22. Постанова Суду першої інстанції від 24 квітня 1996 року у справі *Rendo* (T-16/91), збірка 1996, II-1827, 1843, номер на полях 44.
23. Постійна судова практика Європейського Верховного суду, наприклад, рішення суду від 28 квітня 1971 року у справі *Lütticke* (4/69), збірка 1971, 325, 337, номер на полях 10.
24. Стосовно деталей див: також M. Lais, у вказаному вище джерелі., посилання 28.
25. Регламент (EWG) № 1 щодо врегулювання мовного питання, ABl. № B 17 від 6 жовтня 1958 року. – С. 385.
26. Goerlich H. Good Governance und Gute Verwaltung, посилання 5. – С. 318.
27. Schliesky U. У вказаному вище джерелі, посилання 5. – С. 20.
28. Schliesky U. Von der Realisierung des Binnenmarkts über die Verwaltungsreform zu einem gemeineuropäischen Verwaltungsrecht, DVBl 2005. – S. 887.

29. Küpper H. Der Stand des allgemeinen Verwaltungsrechts in Ostmitteleuropa, Bd. 52 (2/2011). – S. 306.
30. H. Küpper, Der Stand des allgemeinen Verwaltungsrechts in Ostmitteleuropa, i. – S. 306–307.
31. H. Küpper, Einführung in die Rechtsgeschichte Osteuropas // Studien des Instituts für Ostrecht München, Bd. 54, Frankfurt Main 2005. – С. 30–31.
32. H. Küpper, Der Stand des allgemeinen Verwaltungsrechts in Ostmitteleuropa. – С. 307.
33. Dz.U. 1928, № 36, поз. 341; Dz.U. 1960, № 34, поз. 201, уніфікована редакція Dz.U. 2013, поз. 267, далі скорочено як: «Адміністративно-процедурний закон» // Dz.U. 1980, № 4, позн. 8, далі скорочено як «Кодекс адміністративного судочинства».
34. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi // Dz.U. 2002, № 153, поз. 1270; Prawo o ustroju sądów administracyjnych // Dz.U. 2002. – № 153, позн. 1269, далі як «Кодекс про адміністративний судоустрій».
35. Dz.U. 2002. – № 153, позн. 1270; див. також: N. von Redecker, Chronik der Rechtsentwicklung in Osteuropa // WiRO 2/2003. – С. 59.
36. Dz.U. 2011, № 106, позн. 622.
37. Закон щодо скорочення обсягу деяких обов'язків громадян і підприємців від 16.09.2011 р. // Dz.U. – 2011. – № 232. – Позн. 1378.
38. Обґрунтування проекту законів щодо дерегулювання [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://bip.mg.gov.pl/files/upload/11735/Uzasadnienie\\_dereglamentacja\\_KRM-13.10.10-ost.pdf](http://bip.mg.gov.pl/files/upload/11735/Uzasadnienie_dereglamentacja_KRM-13.10.10-ost.pdf).

*\* Тіна де Фріз – науковий співробітник Мюнхенського Інституту східноєвропейського права (м. Регенсбург), адвокат.*

**Наукові записки  
Інституту законодавства  
Верховної Ради України**

**№ 3/2014**

Підписано до друку 25.06.2014.  
Формат 60x80/8. Папір офсетний. Гарнітура Times New Roman.  
Ум. друк. арк. 16,12. Обл.-вид. арк. 14,28.  
Тираж 300 прим.

Оригінал-макет підготовлено в  
Інституті законодавства Верховної Ради України  
04053, м. Київ, пров. Несторівський, 4.