

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВИМІР АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Колпаков В. К.

У статті досліджуються стандарти адміністративного права країн Європи. Аналізується їх система і структура. Висвітлена роль застосування стандартів адміністративного права в практичній діяльності адміністративних органів. Розкрито зміст стандартів адміністративного права у сферах забезпечення прав людини, організації публічної адміністрації, адміністративних послуг, публічної служби; адміністративної юстиції.

Ключові слова: стандарти адміністративного права, принципи адміністративного права, публічна адміністрація, адміністративні послуги, публічна служба, адміністративна юстиція, права людини.

В статье исследуются стандарты административного права стран Европы. Анализируется их система и структура. Освещена роль применения стандартов административного права в практической деятельности административных органов. Раскрыто содержание стандартов административного права в сфере обеспечения прав человека, организации публичной администрации, административных услуг, публичной службы; административной юстиции.

Ключевые слова: стандарты административного права, принципы административного права, публичная администрация, административные услуги, публичная служба, административная юстиция, права человека.

The article examines the standards of administrative law in Europe. Analyzed their system and structure. Described the role of the application of standards of administrative law in the practice of administrative bodies. Determined the content of the standards of administrative law in the field of human rights, the organization of the public administration, administrative services, public service; administrative justice.

Keywords: standards of administrative law, the principles of administrative law, public administration, administrative services, public service, administrative justice, human rights.

Важливою складовою руху України до європейських цінностей є адаптація вітчизняного законодавства до законодавства ЄС. Змістовний вимір цього руху об'єктивується в сприйнятті правових стандартів, серед яких важливе місце посідають стандарти адміністративного права.

На українському публічному просторі прагнення щодо європеїзації адміністративного права й відповідної галузі законодавства знайшли відображення в Концепції адміністративної реформи в Україні [1]. Зазначена Концепція сформулювала мету цього руху – поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високо розвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, і визначила заходи її досягнення, які ґрунтуються на вироблених світовою практикою принципів засадах функціонування виконавчої влади.

Таким чином, Концепція підкреслила особливе значення осмислення й запровадження у сферу публічного адміністрування європейських принципів

адміністративного права як пріоритетних стандартів щодо реалізації євроінтеграційного курсу країни.

Сучасне розуміння європейських принципів адміністративного права, які фактично є європейськими стандартами адміністративного права, сформувалося під впливом процесів конвергенції адміністративних систем, які стали домінантою їх еволюційного руху.

Яскравий опис процесу конвергенції подає Юрген Шварце. При дослідженні змісту впливу європейських стандартів на зближення адміністративних правових систем держав-членів ЄС і перспектив його подальшого розвитку він зазначає, що раніше прецедентне право Європейського суду знаходилося під впливом правових систем первісних держав-членів ЄС, зокрема французького адміністративного права. Але вплив на розвиток права ЄС ніколи не був лише французьким. Збільшення числа держав-членів ЄС стимулювало диверсифікацію правового мислення Європейського суду. Відповідно, у його рішеннях починають враховуватись правові підходи, які притаманні практично всім державам-членам ЄС. Наприклад, принцип “адміністрування через закон” інтегрується з французького принципу рівності (*principe de legalite*), німецької (*Rechtsstaatlichkeit*) та британської (*rule of law*) концепцій правової держави і верховенства закону. Отже, різні коріння цих трьох понять не створюють перепон щодо втілення в практику єдиного європейського стандарту [2].

У правових системах європейських країн принципи, що встановлюють стандарти адміністративного права, об'єктивуються по-різному. Вони можуть міститись у розрізному вигляді в різних нормативних актах (конституціях, парламентських актах, законах і підзаконних актах, судових актах тощо). Такий підхід є характерним для таких держав, як Бельгія, Франція, Греція, Ірландія, Велика Британія. Є країни, де вони систематизовані в кодифікаціях адміністративних процедур. До таких належать Австрія (з 1925 року), Болгарія (1979 рік), Данія (1985 рік), Німеччина (1976 рік), Угорщина (1957 рік), Голландія (1994 рік), Польща (1960 рік), Португалія (1991 рік) та Іспанія (1958 рік).

Особливо важливі принципи містяться в судовій практиці Європейського суду. Ними послуговуються всі держави-члени ЄС на національному рівні при застосуванні права ЄС. Це насамперед: принцип адміністрування через закон, принципи пропорційності, юридичної визначеності, захисту законних очікувань, недопущення дискримінації, право на слухання в ході адміністративних процедур щодо прийняття рішень, забезпечувальні заходи, справедливі умови доступу громадян до адміністративних судів, позадогвірна відповідальність державної адміністрації.

Європейські принципи адміністративного права структуруються по таких групах: 1) достовірність і передбачуваність (правова визначеність); 2) відкритість і прозорість; 3) підзвітність; 4) результативність та ефективність. Кожна з наведених груп містить сконцентровані за родовими ознаками конкретні принципи.

Так, наприклад, принципи верховенства закону, адміністрування через закон, правової компетенції, співмірності приводять у дію механізм достовірності

© В.К. Колпаков, 2014

й передбачуваності, процесуальної справедливості, забезпечують прийняття рішень на підставі справедливості до будь-якої особи, яка підпадає під їх дію.

Відкритість припускає, що адміністрація доступна для зовнішньої ретельної перевірки, а прозорість – що після ретельного огляду адміністрація буде “видна наскрізь” для цілей докладної перевірки та нагляду. Відкритість і прозорість дозволяють будь-якій особі, щодо якої відбуваються дії адміністрації, знати підставу такої дії. Відкритість і прозорість спрощують проведення зовнішньої перевірки адміністративного впливу з боку вищих наглядових органів. Відкритість і прозорість також є необхідними інструментами для забезпечення верховенства закону, рівності перед законом та підзвітності.

Відкритість і прозорість у державній адміністрації служать двом конкретним цілям. По-перше, вони захищають державні інтереси, оскільки знижують ймовірність несумлінного адміністрування та корупції, по-друге, слугують захисту прав громадян, оскільки вимагають інформування про підстави прийняття адміністративного рішення. Таким чином, вони допомагають зацікавленим особам здійснювати право на відшкодування шкоди за допомогою оскарження рішення.

В адміністративному праві існує кілька видів практичного застосування цих принципів. Так, адміністративні дії повинні бути обґрунтовані й здійснені належними компетентними органами державної влади. Широка громадськість повинна мати доступ до державних реєстрів. Представники органів публічної влади зазвичай повинні ідентифікувати себе перед громадськістю. Публічні службовці повинні дотримуватися певних обмежень щодо доходів від приватної діяльності, інформація про які підлягає розкриттю, а самі доходи повинні бути попередньо схвалені. Для реалізації принципу відкритості особливо важливим є зобов’язання органів державної влади вказувати причину прийняття своїх рішень.

Перераховані принципи можна знайти в адміністративному праві всіх європейських держав. Хоча державні адміністрації в європейських державах представляють собою древні структури, вони постійно адаптувалися до сучасних умов, включаючи членство в ЄС, яке еволюціонує саме по собі.

Постійний контакт серед державних службовців держав-членів і відповідних Комісій, вимога про розробку й застосування *acquis communautaire* по еквівалентних стандартах надійності на території всього Союзу, поява системи адміністративної юстиції у всій Європі, а також спільні базові показники й принципи державної адміністрації привели до деякої конвергенції серед національних адміністрацій. Це було описано як “Європейський адміністративний простір” [3].

Українські дослідники європейських принципів адміністративного права [4] виокремлюють широке і вузьке розуміння європейських принципів адміністративного права, ретельно досліджують джерела нормативного закріплення європейських принципів адміністративного права, визначають провідну роль принципу верховенства права.

Так, пропонується вважати органічними складовими загального поняття “європейські принципи адміністративного права”: а) безпосередньо принципи європейського адміністративного права та б) принципи Європейського адміністративного простору (ЄАП), які відображають результати процесів європейської

адміністративної конвергенції та поглиблення європейської інтеграції в Європі (сер. ХХ ст. - поч. ХХІ ст.), зокрема щодо уніфікації та стандартизації діяльності європейської адміністрації країн-членів ЄС.

Галузеві європейські принципи адміністративного права пропонується структурувати по двох групах: 1) європейські принципи адміністративного права щодо організації публічної адміністрації та 2) європейські принципи адміністративного права щодо діяльності публічної адміністрації. До першої групи віднести: а) принцип децентралізації; б) принцип централізації; в) принцип деконцентрації. До другої віднести: а) принцип юридичної визначеності, б) відкритості і прозорості; в) відповідальності; г) ефективності та результативності.

До сучасних джерел нормативного закріплення європейських принципів адміністративного права відносять Договори про заснування ЄС та Європейських Співтовариств; Хартію основних прав Європейського Союзу; рішення Європейського суду справедливості (м. Люксембург); законодавство ЄС; національне право, що застосовується до діяльності публічних адміністрацій; рішення ЄСПЛ (м. Страсбург); Європейський кодекс належної адміністративної поведінки. До основних нормативних джерел принципів ЄАП, окрім зазначених джерел принципів європейського адміністративного права, можна також віднести наступні основні джерела: Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод та протоколи до неї; конвенції, резолюції та рекомендації РЄ; міжнародні договори й угоди, та, зокрема, ті з них, які поширюються на інші держави, які не є членами ЄС, а також претенденти на вступ до ЄС; загальні принципи права; рішення Європейської Ради (Копенгагенські та Мадридські критерії); документи інших європейських регіональних організацій тощо.

Акцентується увага на засадничому значенні принципу верховенства права щодо сукупності європейських принципів адміністративного права, який закріплено в договорах про створення ЄС, рекомендаціях і резолюціях РЄ, правозастосовній практиці ЄСПЛ тощо.

Підкреслюється, що нормативне опосередкування його змісту та текстуальне відтворення в актах вітчизняного законодавства має ґрунтуватися на розумінні його сучасного змісту, закріплюватись у преамбулах відповідних актів [5].

Європейські принципи адміністративного права є базовим підґрунтям детермінації, осмислення, запровадження в практику публічного адміністрування похідних від них стандартів, наприклад, забезпечення прав людини; публічної адміністрації; адміністративних послуг; публічної служби; адміністративної юстиції; громадських рухів і громадського контролю тощо.

Європейські стандарти щодо забезпечення прав людини – це загальновідомі принципи і норми міжнародного права, втілені в міжнародно-правових документах (універсальних, регіональних міжнародних договорах, документах недовірливого характеру, рішеннях міжнародних судів, зокрема Європейського суду з прав людини).

До основних документів, в яких знайшли втілення універсальні міжнародні (включаючи європейські) стандарти щодо забезпечення прав людини, належать Загальна декларація прав людини 1948 р., Міжнародний пакт про громадянські й політичні права 1966 р. (підписаний УРСР 20.03.1968 р.; ратифікований

19.10.1973 р.; набув чинності для України 23.03.1976 р.).

Загальна декларація прав людини була прийнята й проголошена Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р. у Парижі. Вона стала стандартом для розробки й прийняття численних міжнародних документів з прав людини, а також конституцій європейських держав. Декларація встановила перелік основних прав і свобод людини та законні випадки їх обмежень.

Декларація визначила, що кожна людина має право на свободу мирних зборів і асоціацій, ніхто не може бути примушений вступати в яку-небудь асоціацію; кожна людина має право брати участь в управлінні своєю державою (безпосередньо чи за посередництвом вільно обраних представників); право рівного доступу до державної служби у своїй країні; волю народу як основу влади уряду. Підкреслила, що ця воля повинна знаходити вираження в періодичних і нефальсифікованих виборах, а вибори мають проводитися при загальному і рівному виборчому праві, шляхом таємного голосування або ж за допомогою інших рівнозначних форм, що забезпечують свободу голосування.

Міжнародний пакт про громадянські й політичні права 1966 р. ґрунтується на положеннях Загальної декларації прав людини і є одним з найбільш авторитетних міжнародно-правових договорів про права людини. Поряд з правами дотримуватися своїх думок і на свободу інформації, у ньому визнається право на мирні збори, свободу асоціації, голосувати і бути обраним, допускатися до державної служби.

Положення Міжнародного пакту вказують на можливість законних обмежень щодо права на мирні збори й свободу асоціації. Обмеження допускаються, якщо вони необхідні в демократичному суспільстві в інтересах державної чи суспільної безпеки, суспільного порядку, охорони здоров'я й моральності населення чи захисту прав і свобод інших осіб. Пакт не перешкоджає введенню законних обмежень на свободу асоціації для осіб, що входять до складу збройних сил і поліції.

Окрім Декларації і Пакту права людини визначаються низкою інших документів. Це Конвенція про політичні права жінок (набрала чинності 1954 р.); Резолюція 53/31 Генеральної Асамблеї ООН "Підтримка системою Організації Об'єднаних Націй зусиль урядів з розвитку і зміцнення нових чи відроджених демократій" від 23 листопада 1998 р. (вказує, що демократія ґрунтується на вільному волевиявленні народу, що дозволяє йому визначати свою власну політичну, економічну, соціальну й культурну систему, і на його всебічній участі у всіх аспектах його життя); Декларація про право на розвиток від 4 грудня 1986 р. (встановлює, що право на розвиток є невід'ємним правом людини, у силу якого кожна людина і всі народи мають право брати участь у такому економічному, соціальному, культурному й політичному розвитку, за якого можуть бути цілком здійснені всі права людини й основні свободи, а також сприяти йому й користуватися його благами, людина є основним суб'єктом процесу розвитку й повинна бути активним учасником і бенефіціарієм права на розвиток); Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод 1950 р.; Європейська соціальна хартія 1961 р.; документи Організації з безпеки та співробітництва в Європі тощо.

Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод 1950 р. (Рим) прийнята більшістю держав як нормативний зразок. Україна приєдналась до

неї 17 липня 1997 р. і таким чином визнала обов'язковою юрисдикцію Європейського суду з прав людини в усіх питаннях, що стосуються тлумачення й застосування Конвенції, а громадяни України отримали право на звернення до європейського правозахисного механізму.

Значний масив стандартів щодо прав людини впливає з рішень Європейського суду. Це насамперед право доступу до суду; право народів на самовизначення; заборона пропаганди війни; права дітей на захист. Європейський суд створив і продовжує розвивати прецедентне право.

З цього приводу необхідно зазначити, що Україна сприймає Європейську конвенцію про захист прав людини і основних свобод та рішення Європейського суду як джерела права. Відповідно до Закону України від 23.02.2006 р. "Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини" суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Суду як джерело права (ст. 17). Кодекс адміністративного судочинства України містить норми, за якими "суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського Суду з прав людини". Таким чином, українська правозахисна система послідовно сприймає європейські стандарти адміністративного права у сфері прав людини.

Запровадження європейських стандартів адміністративного права в практику діяльності публічної адміністрації є запорукою розвитку правової держави й громадянського суспільства, утвердження верховенства права і закону, забезпечення ефективної охорони та захисту прав людини й громадянина.

Публічна адміністрація може розумітися у двох вимірах: інституціональному і функціональному. В інституціональному вимірі це система державних і недержавних (місцевого самоврядування) органів, які мають публічно-владні повноваження, здійснюють управлінські функції, надають адміністративні послуги, забезпечують режим законності відповідно до своєї компетенції. Важливе місце в цій системі належить органам державної адміністрації. У функціональному вимірі це діяльність відповідних органів, конкретизована в діяльності їх службовців.

Сьогодні Україна як член Ради Європи (1995 р.) досягла загальної угоди з іншими державами-членами РЄ та її головними інституціями щодо розуміння ключових складових належного адміністрування (управління), яке здійснюється національними органами державної адміністрації. Такі складові включають набір загальних стандартів для дій у рамках державної адміністрації, які визначені в законі й застосовуються на практиці за допомогою процедур і механізмів підзвітності.

Мета їх запровадження триєдина: по-перше, задати напрям адміністративних реформ і передусім реформ державного управління; по-друге, передбачити орієнтовні показники, з якими порівнюється й оцінюється прогрес країни; по-третє, створити реальні умови щодо повноправної та ефективної взаємодії з країнами ЄС.

Набір загальних стандартів вимагає від носіїв влади діяти у спосіб, що відповідає законним і розумним очікуванням суспільства, дотримання прав громадян та інших осіб при здійсненні управлінських повноважень і наданні адміністративних послуг.

Конкретизація й систематизація стандартів здійснюється за різними критеріями, однак у дослідженнях українських правників [6] домінує

позиція Проектної групи з адміністративного права (створена при Генеральному Директораті РЕ). Відповідно до неї вони поділяються на: 1) стандарти, що стосуються забезпечення законності; 2) стандарти, що застосовуються до участі індивідів; 3) стандарти, що належать до виконання рішень; 4) стандарти, що стосуються забезпечення прозорості та контролю.

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

До стандартів щодо участі індивідів належать: участь індивідів у вирішенні спорів певними альтернативними способами; право бути заслуханим та робити заяви.

До стандартів виконання рішень належать: етичність; ефективність; постійність надання адміністративних послуг; продуктивне виконання управлінських завдань; навчання службовців.

До стандартів забезпечення прозорості та контролю належать: використання простої, зрозумілої мови; зазначення можливих засобів захисту та строків для їх використання; повідомлення про прийняте рішення; захист відомостей; повага приватності; запити про надання інформації; дотримання конфіденційності; ведення відповідних записів; прозорість адміністративної діяльності; активне поширення інформації; доступ до інформації; можливість персонального доступу до файлів (даних) та інших документів, загального доступу до документів.

У документах РЕ також згадуються стандарти щодо стабільного функціонування адміністративних установ, які гарантують демократію, верховенство права, права людини та повагу й захист меншин, існування діючої ринкової економіки так само, як і здатності подолати конкурентний натиск та ринкові сили всередині ЄС; передачі документів уповноваженим органам (службам); забезпечення можливості бути заслуханим і робити заяви; розумний проміжок часу для прийняття рішень; щодо зазначення підстав адміністративних рішень і повідомлень про прийняті рішення; зазначення засобів захисту даних та поваги приватної інформації; дотримання вимог конфіденційності інформації під час виконання запитів; публічного доступу до документів; належного документування; юридичної визначеності та захисту порушених прав; право на оскарження адміністративних рішень; доступності адміністративної влади та публічних послуг; електронного урядування та використання електронної пошти; гнучкості в практичній роботі адміністративних органів; ефективності та прозорості адміністративних дій; доступ до інформації (право персонального доступу та право загального доступу); право на письмові матеріали; простоти (спрощення організації органів публічної влади, адміністративних процедур і вимог щодо оформлення документів); щодо зобов'язань діяти належним чином; удосконалення внутрішніх правил органів публічної влади; збереження та охорони державної власності; підготовки державних службовців; виконання бюджетних вимог; раціональної організації адміністрації.

Актуальною сферою застосування європейських

принципів адміністративного права є сфера місцевого самоврядування. Важливим кроком у цьому напрямку стала ратифікація Україною Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року, яка відбулася 15.07.1997 року. Таким чином, Хартія стала частиною законодавства України, а її норми набули переважної сили щодо норм законів України (п. 2 ст. 7 Закону України "Про міжнародні договори України").

Європейська Хартія місцевого самоврядування є першим багатостороннім правовим інструментом, що визначає та захищає стандарти місцевої автономії, які є значним внеском у захист і поширення загальноєвропейських цінностей.

Основні стандарти, сформульовані в Хартії, призначені гарантувати політичну, адміністративну та фінансову незалежність органів місцевого самоврядування, забезпечити на європейському рівні демонстрацію політичної волі, а на рівнях територіального управління надати їм практичної значущості.

Стандарти, які втілюються Хартією, конкретизуються щодо: 1) конституційної та правової основ місцевого самоврядування; 2) визначення концепції місцевого самоврядування; 3) сфери компетенції місцевого самоврядування; 4) охорони територіальних кордонів місцевих влад; 5) адміністративного та ресурсного забезпечення виконання місцевими владами їх завдань; 6) умов здійснення функцій на місцевому рівні; 7) адміністративного нагляду за діяльністю місцевих влад; 8) фінансових ресурсів місцевих влад; 9) прав місцевих влад на свободу асоціації; 10) правового захисту місцевого самоврядування.

Важливу роль у запровадженні стандартів місцевого самоврядування відіграють Європейські конференції міністрів держав-членів Ради Європи, відповідальних за регіональне та місцеве урядування. Так, на конференції 27-28 червня 2002 року в м. Гельсінкі (Фінляндія) було ухвалено Гельсінську декларацію, яка стосується основних принципів організації регіонального урядування й закликає узагальнити досвід країн-членів Ради Європи у сфері розвитку регіональної демократії в окремому правовому документі (конвенції або рекомендації Ради Європи); на конференції 24-25 лютого 2005 року в м. Будапешті (Угорщина) було ухвалено Будапештський порядок денний щодо забезпечення гідного урядування на місцевому та регіональному рівнях на 2005-2009 роки; на конференції 15-16 жовтня 2007 року в м. Валенсії (Іспанія) було розпочато нову кампанію Ради Європи "Європейський тиждень місцевої демократії", яка спрямована на підвищення рівня участі громадян у суспільно-політичному житті на місцевому та регіональному рівнях; на конференції 16-17 листопада 2009 року в м. Утрехті (Королівство Нідерланди) було відкрито для підписання два нові правові інструменти Ради Європи - додатковий протокол до Європейської Хартії місцевого самоврядування та третій додатковий протокол до Європейської Конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними владами або громадами. За підсумками роботи конференції було ухвалено новий (Утрехтський) порядок денний щодо забезпечення доброго урядування на місцевому та регіональному рівнях на 2009-2013 роки; на конференції 3-4 листопада 2011 року в м. Києві (Україна) було розглянуто та обговорено актуальні питання впливу світової фінансової кризи на діяльність органів місцевого самоврядування та прийняті "Київські керівні принципи"

щодо дій на національному рівні з метою вирішення спільних проблем (Київська декларація).

Крім цього, до дієвих інструментів, що визначають основні європейські стандарти місцевого самоврядування належать: Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владами (підписана в 1980 році); Рамкова конвенція про захист національних меншин (відкрита для підписання в 1995 році); Європейська Хартія регіональних мов та мов меншин (ухвалена в 1992 році); Європейська конвенція про участь іноземців в громадському житті на місцевому рівні від 5 лютого 1992 року (Україною не підписана); Європейська Хартія міст (прийнята Радою Європи в 1992 році у вигляді рекомендації); Європейська хартія щодо участі молоді в суспільному житті на місцевому і регіональному рівні (прийнята Радою Європи в 1992 році у вигляді рекомендації) та інші.

Наша держава послідовно впроваджує в практику розбудови демократичного суспільства європейські стандарти місцевого самоврядування, бере активну участь у роботі відповідних європейських інституцій. В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято ряд базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи діяльності органів самоврядування місцевого рівня. Прагнення України до європейських цінностей сьогодні втілені в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р). Безперечно, успішна реалізація реформи місцевого самоврядування сприятиме більш ефективній реалізації Україною політики європейської інтеграції, розвитку співробітництва з європейськими інституціями, насамперед з Радою Європи та Європейським Союзом.

Функціональний вимір публічної адміністрації (або публічне адміністрування) конкретизується в діяльності відповідних службовців. У документах РЕ особлива увага приділяється стандартизації діяльності державних службовців.

Європейська концепція державної адміністрації визнає ієрархічне делегування державних повноважень громадянам, які здійснюють діяльність у рамках державної системи. Тому ці громадяни позиціонуються державними службовцями й носять державних повноважень, а не просто працівниками державних установ. У цій якості вони покликані забезпечити застосування стандартів адміністративного права в поточній діяльності державної адміністрації.

Головні стандарти державної служби є фактичними критеріями, за якими визнається наявність або відсутність у державі державної служби в європейському розумінні. Це, по-перше, розмежування державної та приватної сфер; по-друге, розмежування політики та адміністрації; по-третє, здатність державних службовців, спираючись на індивідуальну підзвітність, переборювати стереотипи щодо прийняття рішень; по-четверте, наявність достатнього рівня охорони праці, стабільної та відповідного рівня заробітної плати; по-п'яте, наявність чітко визначених прав і обов'язків державних службовців; наявність керівників, здатних впроваджувати й удосконалювати ці стандарти.

Похідними від наведених є стандарти безпосередньо функціонування державної служби та державних службовців. Це, по-перше, стандарти створення

механізмів контролю та підзвітності з тим, щоб не допустити зловживання державними повноваженнями й поганого управління державними ресурсами; по-друге, стандарти створення іміджу державної адміністрації, який дозволяє системно підвищувати рівень довіри до її діяльності з боку громадян і платників податків, що в кінцевому рахунку підвищує довіру до держави загалом; по-третє, стандарти розмежування сфер діяльності держави в політиці та в адмініструванні, оскільки засаднича логіка в кожній із цих сфер діяльності різна, і, відповідно, їх джерела законності також розрізняються; по-четверте, стандарти забезпечення професійної наступності та просування такої моделі поведінки службовців, за якою адміністрування характеризується законністю, передбачуваністю, прозорістю, ефективністю; по-п'яте, стандарти залучення на державну службу кращих наявних у країні кандидатів і утримування їх на службі за допомогою розумних перспектив розвитку кар'єри та особистого самозадоволення.

За європейським виміром, важливе місце в публічному адмініструванні належить адміністративним послугам. Правове регулювання порядку надання адміністративних (управлінських) послуг існує в більшості європейських країн, де ефективно діють кодифіковані акти, які присвячені детальній регламентації процедур у діяльності органів влади в частині їх взаємовідносин з фізичними та юридичними особами. Зокрема, у Федеративній Республіці Німеччині та Естонії існують закони про адміністративну процедуру, в Австрійській Республіці - Загальний закон про адміністративну процедуру, у Нідерландах - Акт з загального адміністративного права, у Польщі - Кодекс адміністративного провадження. У деяких європейських країнах розроблені спеціальні документи, які містять конкретні найбільш помітні положення з надання таких послуг. Це Хартія прав споживачів державних послуг (Бельгія, 1992 р.), Хартія прав громадян (Великобританія, 1992 р.), Хартія дотримання якості при наданні державних послуг (Португалія, 1993 р.), Хартія державних послуг (Франція, 1992 р.).

Стандартами надання адміністративних послуг визнані: відкритість, прозорість і підзвітність, чітке нормативно-правове забезпечення, широкий спектр послуг, дружелюбність суб'єктів (працівників) надання послуг, достатня інформаційна забезпеченість, розширений режим роботи суб'єктів (працівників) надання послуг, короткий час очікування послуги, наявність "єдиного вікна" для одержувачів послуг, якісність послуг.

З 1980-х рр. у всій Європі з'являється прагнення до високої якості адміністративних послуг. Важливим орієнтиром для цього стандарту стала безпосередня думка споживача. У середині 1990-х рр. Велика Британія, Фінляндія, Швеція запровадили систему оцінювання надання державних послуг урядовими органами. Надалі новим орієнтиром якості послуг виступило уподобання споживачів. Сьогодні орієнтацією для діяльності адміністрації є запровадження керування за результатами наданих послуг. Таке керування визнається одним з найбільш ефективних інструментів надання адміністративних послуг в Європі. На підвищення якості послуг спрямований стандарт "єдиного вікна", який призначений для забезпечення "єдиного контакту" споживача послуги з суб'єктом її надання. У Німеччині з 1990-х рр. набули популярності офіси - "універсами послуг". У Франції набула розвитку процедура "спрощення

одержання послуг". З цією метою введено нові правила прийому платежів у населення, створено спеціальні служби з надання громадянам консультацій щодо отримання адміністративних послуг.

До стандартів забезпечення якості адміністративних послуг належать: відкритість, своєчасність, доступність, безоплатність, задоволення потреб громадян, гарантування індивідуальних прав. Впроваджуються різноманітні системи управління якістю надання послуг. Отже, надання адміністративних послуг безпосередньо спрямоване на підвищення якості життя громадян.

Просування й практична реалізація європейських стандартів адміністративного права в практику функціонування публічної адміністрації неможлива без налагодженої системи адміністративного правосуддя, яка дозволяє приватним особам ефективно оспорювати адміністративні акти та рішення й притягати до відповідальності державні органи за порушення законодавства й посягання на права людини. Відсутність такої системи веде до зростання правової незахищеності, посилення потенційної соціальної напруженості й виникнення конфліктів, особливо якщо органи влади не вважаються підзвітними суспільству й такими, що поважають закон.

Наявність адміністративного правосуддя - одна з фундаментальних вимог до суспільства, заснованому на стандартах верховенства права. Його наявність означає, що уряд країни та її органи адміністрування повинні діяти строго в рамках правових повноважень

Ця вимога також означає, що приватні особи мають право домагатися в суді відшкодування будь-якого збитку, нанесеного їх правам, свободам чи інтересам в результаті незаконних дій органів адміністрування або неналежного виконання ними своїх обов'язків. Задля цього відповідний суд повинен мати повноваження щодо судового перегляду адміністративного акта з метою з'ясування його законності й доцільності, а також повноваження щодо визначення відповідних заходів, які можуть бути прийняті в розумні строки. Суд також повинен дотримуватися балансу між законними інтересами всіх сторін і забезпечити не лише невідкладний розгляд скарги, але й ефективну та дієву роботу публічної адміністрації.

Реалізація завдань адміністративної юстиції на європейському адміністративному просторі забезпечується дотриманням стандартів, визначених у документах Ради Європи.

Найважливішою парадигмою всієї діяльності органів адміністративного судочинства є чітке й неухильне слідування принципу верховенства права. Стандартами щодо його втілення в практичну площину є можливість доступу до суду кожної особи в разі виникнення спору з адміністративних правовідносин; незалежність судової системи та самостійність адміністративного правосуддя; наявність систем спеціалізованих судів або спеціальних судових підрозділів, які здійснюють адміністративне судочинство; незалежність і неупередженість суду, створеного на підставі закону; ефективне відправлення правосуддя; наявність нормативно зафіксованого особливого порядку вирішення адміністративно-правових спорів; дотримання судовими інстанціями при розгляді справ балансу між законними інтересами всіх сторін, що забезпечує не лише невідкладний розгляд скарги, але й ефективну та дієву роботу державної адміністрації; право на відкритий судовий розгляд (також публічне проголошення рішення); ефективність судового контролю за актами та діями чи бездіяльністю адміністрації; забезпечення кожній із зацікавлених сторін права отримати копію судового рішення в їх справі, можливість ознайомитися із судовим рішенням, щодо якого його учасники мають законний інтерес, та забезпечення доступності судового рішення, яке містить не тільки певні усталені формули,

для громадськості у вигляді публікації чи в електронній формі; дієвість рішення суду на підставі правової певності (якщо судом остаточно вирішено спір, це рішення не може піддаватися сумніву); ефективність судового контролю за актами та діями (чи бездіяльністю) органів публічної влади; розумні строки.

У реалізації принципів верховенства права і закону важлива роль належить стандартам справедливого судового розгляду. Ці стандарти поділяються на три групи: стандарти порушення справи, стандарти провадження по справі, стандарти щодо винесення рішення по справі. Стандартами порушення справи є: розумні строки порушення справи, ефективний доступ до судового провадження, наявність правового сприяння й правової допомоги. Стандартами провадження по справі є: право на усне слухання, рівність змагальних можливостей сторін і змагальність процесу, наявність превентивних і забезпечувальних заходів. Стандартами щодо винесення рішення по справі є: право на суд у розумні строки, публічність і обґрунтованість судового рішення, ефективне виконання рішень суду.

Наведені стандарти випливають з міжнародного права, стандартів, установлених регіональними й міжнародними організаціями, та судової практики регіональних і міжнародних судів, трибуналів та органів з прав людини (Руководство по мониторингу административного правосудия / Академия им. Фольке Бернадота и Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ): Варшава, 2013. — 110 с).

Таким чином, неухильне додержання стандартів є гарантією судового перегляду адміністративних актів компетентним і незалежним судом, який діє відповідно до міжнародних і регіональних стандартів справедливого судового розгляду, є основоположною умовою захисту прав людини і верховенства права.

Література

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 // Офіційний вісник України. — 1999. — № 21. — Ст. 943.
2. Schwarze J. Administrative Law Under European Influence: On the Convergence of the Administrative Laws of the EU Member States / Jürgen Schwarze. — London: Sweet & Maxwell, 1996. — 840 s.
3. Europe and Governance: The European Administrative Space [Електронний ресурс] // Preparing Public Administrations for the European Administrative Space", SIGMA Papers, 1998, No. 23, OECD Publishing — Режим доступу: <http://dx.doi.org/10.1787/5kml6143zd8p-en>.
4. Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права та Європейський адміністративний простір / А.А. Пухтецька — К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2007. - 88 с.
5. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики: у двох книгах / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка; [ред. кол.: Ю.С. Шемшученко (голова)] / Книга друга: Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві / Відп. ред. В.Б. Авер'янов. - К: Конус-Ю, 2008. - 314 с.
6. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [В.Б. Авер'янов, В.А. Дерещ, М.І. Ославський, Г.М. Писаренко, А.А. Пухтецька]; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. - К.: Юстініан, 2007. - 288 с.

Колпаков В.К.,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного
та господарського права
Запорізького національного університету
Надійшла до редакції: 17.11.2014