

ПРАВО НА НАЛЕЖНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ В КАТАЛОЗІ ПРАВ ЛЮДИНИ

Ірина Володимирівна БОЙКО,

*кандидатка юридичних наук,
доцентка кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
України ім. Ярослава Мудрого
<https://orcid.org/0000-0003-3878-5985>*

У грудні місяці кожного року правники, громадські організації, державні органи та й пересічні громадяни, згадуючи про прийняття у 1948 р. Загальної декларації прав людини, зазвичай, переглядають каталог прав людини. Останні як певні стандарти, можливості людини дозволяють особам задовольняти свої потреби, реалізовувати можливості, а також вимагати від держави їх забезпечення й охорони. Серед найбільш значимих прав людини називають право на життя, свободу, недоторканість, мирні зібрання тощо.

Приватна особа, реалізуючи значну кількість належних їй прав, а також виконуючи покладені на неї обов'язки, вступає у відносини з публічною адміністрацією. Представники адміністрації при цьому видають владні приписи, які й породжують юридичні наслідки для особи. Відносини приватної особи з владарюючими суб'єктами характеризуються нерівністю становища сторін, неоднаковістю їх прав і обов'язків, а отже й перебіг таких відносин має відбуватися у відповідності до закріплених у законодавчих актах правил, що врахують ці особливості таким чином, щоб якнайліпше забезпечити реалізацію прав громадянина або юридичної особи.

В основі правового регулювання поведінки учасників цих суспільних зв'язків покладена ідея людиноцентризму як квінтесенція положень та уявлень про служіння держави людині. Закріплена в ст. 3 Конституції України, ця ідея відштовхнула право від застарілих парадигм, у яких людина вважалася об'єктом управлінського впливу з боку держави. Натомість за роки незалежності вже сформовано підхід, відповідно до якого приватній особі відводиться місце повноправного учасника публічно-правових відносин, зокрема, у сфері публічного адміністрування.

У законодавстві багатьох держав закріплено право на належне адміністрування. Воно є одним із основних прав людини, *acquis communautaire* Європейського Союзу та Ради Європи, найбільш значимим правом особи, що реалізується у її відносинах з публічною адміністрацією.

Законодавство України не містить відповідних положень, але різні змістовні аспекти цього права все ж відображені в нормативно-правових актах, які, приміром, регламентують порядок державної реєстрації, ліцензування підприємницької діяльності тощо.

Конституційними засадами права на належне адміністрування є наступні положення. Україна – це правова держава (ст. 1 Основного Закону України). Для сфери публічного адміністрування це означає обов'язок її

суб'єктів підпорядкуватися вимогам правових норм. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції України). Довіра приватної особи до того, що представник влади буде діяти в межах, у спосіб і на підставі закону, забезпечується, в першу чергу, через закріплення певних правил, що регламентуватимуть відносини представників публічної адміністрації, та впорядковану процедуру.

З огляду на євроінтеграційні прагнення України варто згадати, що право на належне адміністрування визнається в законодавстві Європейського Союзу. Воно закріплено у ст. 41 Глави V Хартії основних прав Європейського Союзу, яка відображає унормовану модель добросовісних і відповідальних взаємовідносин громадян і органів влади та їхніх посадових осіб. Зокрема, цим документом закріплено, що кожна людина має право на неупереджений, справедливий розгляд її справи впродовж розумного строку інститутами і органами Європейського Союзу. Дане право передбачає, зокрема: (а) право кожної людини висловити свою думку до того, як до неї будуть застосовані заходи, які можуть спричинити для неї несприятливі наслідки; (б) право кожної людини на доступ матеріалів справи, що її стосується, при дотриманні конфіденційності, а також професійної та комерційної таємниці; (в) обов'язок адміністративних органів мотивувати прийняті рішення.

Об'єктивізація зазначених можливостей приватної особи потребує прийняття законодавчого акту, який за своєю сутністю і змістом стане основним законом публічної адміністрації, що зв'яже її приписами діяти на благо особи, з урахуванням її потреб і за чітко встановленими правилами. Таким актом в Україні має стати Закон про адміністративну процедуру.

В Україні про необхідність впорядкування діяльності публічної адміністрації було зазначено ще в Концепції адміністративної реформи, затвердженій Указом Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 року. Стратегією реформування державного управління на 2016-2020 роки, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р., розроблення законопроекту про адміністративну процедуру визначено як пріоритетне завдання.

Базовими ідеями, що мають бути закріплені в Законі України «Про адміністративну процедуру», слід назвати наступні засадничі принципи: 1) право бути вислуханою (або право на участь у процедурі); 2) принцип доступу до інформації; 3) принцип допомоги та представництва; 4) принцип викладу мотивів; 5) забезпечення засобів правового захисту.

Саме зазначені положення утворюють основний зміст права на належне адміністрування. Так, право бути вислуханою (яке можна інакше назвати як право на участь в адміністративному провадженні) означає забезпечення особі можливості надавати адміністративному органу факти та аргументи у справі. Іншими словами, це – право на обґрунтування своєї позиції. Особливої значимості воно набуває у випадках, коли суб'єкт публічного адміністрування приймає несприятливе для особи рішення (відмовляє їй у реалізації права або покладає обов'язок). Цей принцип буде дотри-

маний і в разі, коли особа вислухана на стадії перегляду рішення, тобто при адміністративному оскарженні. Хоча для ефективною реалізації прав приватної особи висловити свою позицію особі доцільніше до прийняття рішення.

«Бути вислуханою» означає можливість особи представити свою позицію не лише в усній, а й у письмовій формі залежно від того, що є більш прийнятним для неї. Щоб забезпечити особі право бути вислуханою, необхідно повідомити її про існування справи щодо неї, адже не всі провадження починаються за заявою особи, ініціювати справу може й суб'єкт публічного адміністрування. Не порушує право бути вислуханою необхідність невідкладно прийняти рішення, що стосується особи.

Принцип доступу до інформації означає, що особі за її запитом повинна надаватися інформація у справі щодо неї. Дієвість такої вимоги забезпечується можливістю отримати таку інформацію до прийняття адміністративним органом рішення, щоб особа її використала перед висловленням власної позиції. Винятком у питанні доступу до інформації є тільки інформація, яка містить державну або комерційну таємницю та персональні дані про особу.

Принцип допомоги та представництва фактично охоплює такі елементи, як обов'язок адміністративного органу сприяти особі в реалізації її прав, свобод та законних інтересів, а також її право брати участь в адміністративній процедурі особисто або через представника. Ефективність консультування може проявлятися в тому, що консультація, надана на адміністративній стадії, може усунути потребу в судовому провадженні. Консультація може стосуватися конкретної справи або ж роз'яснення законодавства.

Принцип викладу мотивів спрямовано на захист прав особи у відносинах з адміністративними органами через зобов'язання адміністрації вказувати на підстави та обставини прийняття рішення. Обґрунтування може бути викладене як безпосередньо в адміністративному акті, так і в документі, за допомогою якого акт доводиться до відома відповідної особи. Письмове наведення мотивів є відправною точкою для здійснення правового контролю за діяльністю публічної адміністрації.

Ще однією важливою гарантією права на належне адміністрування є обов'язок суб'єкта, який приймає рішення стосовно особи, зазначати засоби правового захисту. При чому має бути вказана вся інформація, необхідна для подання скарги (позову), зокрема, зазначено орган, уповноважений розглянути скаргу (позов), строки для оскарження тощо. Це, безумовно, поліпшить становище особи у відносинах із представниками влади, адже, як правило, особа діє без юридичного представника і не завжди знає, що їй робити у разі прийняття несприятливого рішення. А чітке розуміння порядку і способів оскарження рішення допоможе особі визначити свої подальші дії у ситуації, в якій вона має інше, ніж у публічної адміністрації, уявлення про те, яким мало б бути рішення щодо неї.

Впровадження в закон про адміністративну процедуру окреслених принципів поліпшить положення приватної особи у відносинах із публічною адміністрацією, адже закріпить її можливості вимагати від суб'єкта влади вчинення конкретних дій, прийняття рішень, наведення мотивів ви-

рішення справи. Такий законодавчий акт має бути ціннісно орієнтованим: процедура формування рішення адміністративним органом важлива не лише з точки зору ефективного виконання функцій публічної адміністрації, але й для правового захисту приватної особи та легітимізації адміністративного акта. Очевидно, що через адміністративну процедуру ідея людиноцентризму реально буде відображена в нормах права.