

24. Курицын В.М. Становление социалистической законности. Москва : Наука, 1983. 193 с.
25. Невзоров И.Л. Принцип законности в правоприменительной деятельности : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 ; Нац. ун-т внутр. дел. Харьков, 2002. 196 с.
26. Правовые гарантии законности в СССР / под ред. М.С. Строговича. Москва : Изд-во АН СССР, 1962. 475 с.
27. Недбайло П.Е. Исследование юридических средств обеспечения советской социалистической законности. *Советское государство и право*. 1963. № 9. С. 148.
28. Витрук Н.В. Избранное. Москва : Российская академия правосудия, 2012. Том 1: Статьи. Доклады. Рецензии. 1963–1990. 643 с.
29. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Офіційний вісник України*. 2010. № 72/1 (01.10.2010). Ст. 2598.
30. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол : В.Я. Тацій (голова редкол.) та ін. Харків : Право, 2011. 1128 с.

МЕЛЬНИЧЕНКО Б. Б.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного
та міжнародного права
(Навчально-науковий інститут права,
психології та інноваційної освіти
Національного університету
«Львівська політехніка»)

УДК 35.078

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.1-2.9>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Статтю присвячено аналізу адміністративно-правового забезпечення публічного управління в країнах Європейського Союзу. Акцентується увага на тому, що вибір Україною шляху європейської інтеграції зумовлює необхідність орієнтації на впровадження європейських стандартів публічного управління. У зв'язку з цим виникає потреба в осмисленні моделі управління, що властива країнам Європейського Союзу, і пристосуванні до неї власної моделі публічного управління.

Автором констатовано, що забезпечення ефективної реалізації завдань та функцій механізму публічного управління в європейських країнах неможливо без належної правової регламентації загальної адміністративної процедури. У більшості європейських країн законодавство про адміністративну процедуру систематизовано та подано у вигляді окремого закону.

З'ясовано, що сфера дії та предмет правового регулювання законів про адміністративні процедури в європейських країнах можуть істотно відрізнитися. Відповідно, у кожній країні існують свої види адміністративних процедур: щодо прийняття нормативних актів; щодо прийняття індивідуальних адміністративних актів; щодо надання публічних послуг і т.д. У деяких країнах адміністративні процедури



класифікуються за сферами адміністрування: адміністративні процедури у сфері економіки, виконавчого провадження і т.д. Однак у всіх країнах адміністративні процедури стосуються вироблення рішень, які зачіпають права і законні інтереси громадян.

На підставі аналізу адміністративно-правового забезпечення публічного управління в країнах Європейського Союзу зроблено висновки щодо необхідності чіткого правового регламентування загальної адміністративної процедури в нашій державі, впровадження нових цінностей та принципів публічного управління в діяльність владних інститутів, оновлення адміністративних правил і процедур діяльності органів публічного управління з метою підвищення ефективності та результативності їхньої роботи.

Ключові слова: публічне управління, адміністративно-правове забезпечення публічного управління, адміністративна процедура, країни Європейського Союзу.

Melnychenko V. B. Administrative and legal support of public management in the countries of the European Union

The article is devoted to the analysis of administrative and legal support of public management in the countries of the European Union. Attention is drawn to the fact that Ukraine's choice of European integration path necessitates a focus on the implementation of European standards of public management. In this context, there is a need to reflect on the governance model inherent in the European Union countries and adapt it to its own public governance model.

The author stated that ensuring the effective implementation of the tasks and functions of the public management mechanism in European countries is impossible without proper legal regulation of the general administrative procedure. In most European countries, administrative procedure legislation is systematized and presented as a separate law.

It has been clarified that the scope and subject-matter of regulation of administrative procedures in European countries may vary significantly. Accordingly, in one country or another, there are types of administrative procedures: on the adoption of regulations; on the adoption of individual administrative acts; on the provision of public services, etc. In some countries, administrative procedures are classified by administrative areas: administrative procedures in the field of economics, administrative procedures in the field of enforcement proceedings, etc. However, in all countries, administrative procedures are concerned with making decisions that affect the rights and legitimate interests of citizens.

On the basis of the analysis of administrative and legal support of public management in the European Union countries, conclusions were drawn about the need for clear legal regulation of the general administrative procedure in our country, introduction of new values and principles of public administration in the activity of governmental institutions, updating of administrative rules and procedures in the activity of public management bodies to increase the efficiency and effectiveness of their activities.

Key words: public management, administrative and legal support of public management, administrative procedure, countries of the European Union.

Вступ. Кожна країна має свою модель публічного управління, що історично склалася та враховує національні особливості. Аналіз сучасних тенденцій розвитку системи публічного управління в тій чи іншій країні свідчить про домінування трьох основних і взаємопов'язаних напрямів. Перший – удосконалення інституційного-правового забезпечення публічного



управління. Другий напрям полягає у зміцненні механізмів публічного управління через удосконалення і практичне забезпечення постійних взаємозв'язків між інститутами громадянського суспільства та органами публічного управління. Третій напрям – подальше оновлення адміністративних правил і процедур діяльності органів публічного управління з метою підвищення ефективності та результативності їхньої роботи.

Дослідження питання адміністративно-правового забезпечення публічного управління в країнах Європейського Союзу проведено з урахуванням результатів наукової роботи вітчизняних вчених: В. П. Тимощука, В. М. Сороко, О. М. Буханевича, В. М. Олуйка та ін.

Постановка завдання. Метою статті є характеристика адміністративно-правового забезпечення публічного управління в країнах Європейського Союзу.

Результати дослідження. Еволюція публічного управління в європейських країнах відображає демократичний шлях розвитку політико-правової організації суспільства на основі принципу верховенства права, поваги прав і свобод громадянина. Принципова відмінність правових систем європейських країн полягає в прагненні до задоволення публічного інтересу – своєрідного необхідного балансу між приватно та публічно-правовими інтересами суб'єктів права. Відповідно, орієнтація на захист прав і свобод людини, забезпечення дотримання й реалізації її прав, свобод та законних інтересів є основними пріоритетами у здійсненні публічного управління в країнах Європейського Союзу [1].

Говорячи про адміністративно-правове забезпечення публічного управління як про регламентовану адміністративно-правовими нормами системну діяльність суб'єктів публічного управління щодо реалізації (захисту) публічних інтересів [2, с. 130], насамперед зазначимо, що забезпечення ефективної реалізації завдань та функцій механізму публічного управління є неможливим без чіткої правової регламентації загальної адміністративної процедури. У більшості європейських країн законодавство про адміністративну процедуру систематизовано та подано у вигляді окремого закону.

Перші систематизовані закони про загальну адміністративну процедуру ухвалили в Австрії (1925 рік), Польщі та Чехословаччині (1928), Югославії (1930). Із середини ХХ століття подібні закони були прийняті в Угорщині – у 1957 році, в Іспанії – у 1958 році. У зв'язку зі зміною влади після Другої світової війни нові редакції законодавчих актів у цій сфері були ухвалені в Югославії (1956 рік) та Польщі (1960 рік). Згодом – у ФРН (1976 рік), Болгарії (1979 рік), Польщі (нова редакція – 1980 рік), Данії (1985 рік), Австрії (нова редакція) та Італії (1990 рік), Португалії (1991 рік), Нідерландах (1992 рік) та в інших країнах [3, с. 14].

Слід зауважити, що не всі країни обрали шлях систематизації адміністративно-процедурного законодавства. Скажімо, у Франції, яка вважається взірцевою країною з точки зору кодифікації законодавства і розвитку адміністративного права, це законодавство некодифіковане. Натомість правова регламентація адміністративної процедури здійснюється на основі Декрету «Про відносини між адміністративними органами і громадянами», законів про доступ до адміністративних документів, про мотивацію адміністративних актів та інших [4, с. 245].

У кожній країні існують свої види адміністративних процедур: щодо прийняття нормативних актів; щодо прийняття індивідуальних адміністративних актів; щодо надання публічних послуг і т.д. У деяких країнах адміністративні процедури класифікуються за сферами адміністрування: адміністративні процедури у сфері економіки, виконавчого провадження і т.д. [5].

Так, предметом регулювання Закону ФРН про адміністративну процедуру (набув чинності 01 січня 1977 р.) є діюча назовні діяльність органів влади, спрямована на перевірку передумов, підготовку і прийняття адміністративного акта або укладення публічно-правового договору. При цьому адміністративним актом визнається кожне розпорядження, рішення або інший суверенний захід, який приймає орган влади для врегулювання окремого випадку у сфері публічного права і який має безпосередню, спрямовану назовні правову дію (§ 35 Закону) [3, с. 178].

Кодекс адміністративного провадження в Польщі (1960 р.) регулює провадження: 1) в органах публічної адміністрації у належних до компетенції цих органів індивідуальних



справах, що вирішуються адміністративними рішеннями; 2) в інших державних органах, а також в інших суб'єктах, якщо вони зобов'язані законом або за домовленістю вирішувати справи, зазначені у пункті 1; 3) у справах розв'язання спорів про компетенцію між органами одиниць територіального самоврядування та органами урядової адміністрації і між органами та суб'єктами, зазначеними у пункті 2; 4) у справах видачі довідок (ст. 1). Крім того, Кодекс адміністративного провадження регулює провадження у справах скарг і пропозицій в державних органах, органах одиниць територіального самоврядування, а також в органах громадських організацій (ст. 2) [3, с. 185].

Предметом перегулювання австрійського Загального закону про адміністративну процедуру (1991 р.) є розгляд та вирішення адміністративних справ; за зверненнями особи; в порядку виконання службових обов'язків; в порядку адміністративного оскарження. Використовуваний в законі термін «Bescheid» є аналогічним за значенням німецькому «Verwaltungsakt» (адміністративний акт) [3, с. 181].

Натомість естонський Закон про адміністративну процедуру (набув чинності 01 січня 2002 р.) визначає адміністративну процедуру як діяльність адміністративного органу (стаття 8) при виданні постанов (стаття 88) чи адміністративних актів (статті 51 і 52), при вчиненні заходів (стаття 106) або при укладанні публічно-правових договорів (стаття 95). При цьому стаття 88 цього Закону містить дефініцію постанови як правового акта, що видається адміністративним органом для регулювання невизначеної кількості випадків [3, с. 352, 382].

У Фінляндії Акт про адміністративні процедури не застосовується щодо внутрішніх розпоряджень адміністрації, військових наказів, а також судочинства, досудового розслідування, поліцейського слідства і примусових заходів. В Угорщині норми законів про адміністративні процедури не поширюються на дії, пов'язані з національною обороною, зовнішньою торгівлею, оподаткуванням. У Франції адміністративні процедури стосуються як індивідуальних адміністративних актів, так і нормативних актів [5].

Звернення до зарубіжного досвіду показує, що у європейських країнах існують різні підходи до визначення обсягу та змісту правового регулювання адміністративних процедур. Однак, у всіх країнах адміністративні процедури стосуються вироблення рішень, які зачіпають права і законні інтереси громадян.

Серед усіх видів адміністративних процедур чільне місце займають процедури з надання публічних послуг (наприклад, адміністративні процедури з надання дозвільних, реєстраційних, ліцензійних, соціальних та інших послуг, кожна з яких має свої особливості проходження). Реалізація прав громадян здійснюється шляхом використання ними своєї правоздатності у вирішенні конкретних справ. Звернення громадян за отриманням адміністративних послуг – це їхнє право. Тому результат звернення буде позитивним у тому разі, коли є певні гарантії реалізації такого права з боку держави і посадових осіб [6, с. 30].

Сектор послуг є настільки важливим в Європейському Союзі, що їх належне забезпечення регулюється первинним і вторинним законодавством, зокрема статтями Договору про заснування Європейського Союзу та Договору про функціонування Європейського Союзу, окремого Протоколу до нього, а також кількома Директивами, прецедентним правом, Хартією основних прав Європейського Союзу.

Запровадження стандартів публічних послуг, у тому числі і адміністративних послуг як їх різновиду, разом із системою показників та інструментарієм вимірювання ступеня реалізації встановленого стандарту в Європі вважають практичним виконанням конституційного права громадян на отримання загальнодоступних публічних послуг однакового рівня та якості [7]. У європейських країнах таку ідеологію викладено у спеціальних актах: «Хартія прав споживачів державних послуг» (Бельгія, 1992 р.), «Хартія громадян» (Великобританія, 1992 р.), «Хартія дотримання якості при наданні державних послуг» (Португалія, 1993 р.), «Хартія Маріанна» (Франція, 1992 р.).

Також нині в більшості європейських країн існують окремі нормативно-правові акти, які доповнюють основні закони у сфері надання адміністративних послуг та деталізують діяльність органів влади в частині їх взаємовідносин із приватними особами. Наприклад, Акт



«Про збір оплати з користувачів державних послуг» у Фінляндії, Закон «Про встановлення заходів для покращення відносин між адміністрацією і громадськістю та окремих положень адміністративного соціального та фінансового порядку» у Франції. Цими законодавчими актами: по-перше, чітко розмежовано платні та безоплатні послуги; по-друге, врегульовано питання визначення розміру плати за отримані послуги [8, с. 121].

З метою отримання громадянином без ускладнень, швидко і, за можливості, в рамках одного візиту адміністративної послуги, ще у 90-х роках ХХ ст. (час «нової моделі управління») в багатьох європейських країнах була розроблена модель єдиного офісу для громадян («one-stop-shop»). Одна з перших країн, яка почала впроваджувати цю модель – Нідерланди [9, с. 77–82].

Водночас багато розвинутих країн (Велика Британія, Німеччина, Швеція, Фінляндія та ін.) запровадили систему оцінювання з надання адміністративних послуг, що ґрунтується саме на очікуваннях та уподобаннях споживачів. Передумовою здійснення такої оцінки є проведення широких соціологічних досліджень (опитувань, анкетувань, інтерактивних голосувань тощо) серед потенційних споживачів тієї чи іншої послуги. Головною метою таких досліджень є визначення очікувань споживачів послуг, які стають підставою для оцінювання якості послуг і встановлення стандартів роботи адміністративних органів, що надають послуги [10, с. 188].

Одним з основних факторів забезпечення принципу зручного та швидкого отримання громадянами адміністративних послуг в країнах ЄС є широке використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій. Скрізь, де можливо, послуги робляться більш простими, ефективними і надаються більш оперативно. Різні програми, які були розпочаті в останні роки в країнах ЄС спрямовані на поліпшення надання послуг, зокрема, у електронному вигляді, спрощення бюрократичних процедур, а також на спрощення обміну інформацією між різними органами державної влади, органами місцевого самоврядування.

Синонімом сучасної інноваційної держави стало електронне урядування (далі – е-урядування), в якому центральними елементами виступають якість, довіра і швидкість [11, с. 4].

З кінця 1990-х рр. у європейських країнах більшість видів урядових послуг почали надаватися в онлайн режимі. Провідну роль у цьому процесі відіграли офіційні системно-мережеві портали для електронного доступу до державних послуг. Першою країною в світі, яка прийняла закон про електронні послуги – Фінляндія [12, с. 30]. Нині в таких країнах як Німеччина, Польща статистика показує, що близько 30% послуг надаються в онлайн режимі [13].

Покращення результативності управління та якості надання послуг безпосередньо пов'язано й з формуванням нової генерації державних службовців органів влади, що вимагає зміни ціннісних орієнтацій державних службовців і зосередження їх діяльності на обслуговуванні й задоволенні інтересів громадян.

В основу організації європейської державної служби покладені спільні принципи: неупередженість і добросовісність державних службовців; їх незалежність від політичного керівництва; державний службовець служить народові, а не керівництву; розподіл адміністративних і політичних посад [14].

Головні вимоги до державної служби у європейських країнах відображені здебільшого в основних законах, а також у спеціально прийнятих правових актах. Наприклад, у Законі про права і обов'язки службовців (Франція), Законі про статутні положення стосовно публічної служби держави (Франція), Федеральному законі про статус чиновників (ФРН), Законі про службу державних службовців у адміністративних установах і про винагороду державних службовців та інших працівників адміністративних установ (Закон про службу) (Чехія), Законі про цивільну службу (Польща), Законі про публічну службу (Литва), Законі про державну цивільну службу (Латвія), Законі про публічну службу (Естонія), Кодексі цивільних службовців (Греція), Законі про державного службовця (Болгарія) та ін. [15, с. 151–637].

Незважаючи на розходження в назвах цих документів, суть їх та сама. У них викладаються мета і завдання державної служби, порядок її проходження, права й обов'язки державних



службовців, гарантії їх правової і соціальної захищеності. Правові документи дають уявлення про державну службу як найважливіший соціальний і державно-правовий інститут, що повинен забезпечувати функціонування державного апарату, служити інструментом реалізації державної політики, виражати інтереси всього суспільства [16, с. 63].

Також, як відомо, одним із способів оптимізації публічного управління є децентралізація – передача певної частини повноважень органам, які не є підпорядкованими центральній владі, а обираються чи створюються громадою. Процес децентралізації, наприклад, у Франції та Німеччині відбувається і дотепер – час від часу ще робляться деякі вдосконалення і корегування. Традиційно усталений погляд на децентралізацію як на процес, за якого в рамках централізованої держави утворюються самостійні одиниці, що є носіями місцевого самоврядування (громади), потребує вироблення нових підходів до аналізу його змісту [17, с. 130–131]. Ключовим завданням реформування місцевого самоврядування є зміцнення спроможності територіальних громад ефективно діяти задля забезпечення належного рівня і якості життя громадян, поступального розвитку економіки, зростання соціально-економічних показників, добробуту населення тощо [18, с. 67].

Висновки. У підсумку відзначимо, характерною особливістю публічного управління у європейських країнах є прагнення до задоволення публічного інтересу. Відповідно, орієнтація на захист прав і свобод людини, забезпечення дотримання й реалізації її прав, свобод та законних інтересів є основними пріоритетами здійснення публічного управління в країнах Європейського Союзу.

Список використаних джерел:

1. Зарубіжний досвід державного управління: доцільність і можливості застосування в Україні : наук. розробка / авт. кол. : І.А. Грицяк та ін. Київ : НАДУ, 2012. 56 с.
2. Мельниченко Б.Б. Зміст та структура адміністративно-правового забезпечення публічного управління. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки.* Львів, 2019. Вип. 24. С. 122–133.
3. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В.П. Тимошук. Київ : Факт, 2003. 496 с.
4. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз ; пер. з фр. В. Ховхун. Київ : Основи, 1996. 420 с.
5. Административный процесс : учебник / под ред. М.А. Шатиной. Москва : Юрайт, 2015. 364 с.
6. Сороко В.М. Адміністративні процедури та адміністративні послуги: імплементація досвіду країн ЄС : навч.-метод. матеріали. Київ : НАДУ, 2015. 44 с.
7. Решеvecь О.В. Сутність явища «адміністративна послуга». URL: <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2015-1/doc/2/05.pdf>
8. Буханевич О.М. Особливості правового регулювання адміністративних послуг в країнах Європейського Союзу. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету.* Одеса, 2014. № 12. Т. 2. С. 120–122.
9. Тимошук В. Адміністративні послуги : навч. посіб. Київ : Софія-А, 2012. 104 с.
10. Циганов О.Г. Зарубіжний досвід ініціатив органів публічної влади щодо вдосконалення системи надання адміністративних послуг. *Visegrad Journal on Human Rights.* 2018. № 1. Т. 2. С. 185–190.
11. Міжнародна практика заходів, спрямованих на зміцнення довіри між державою та організаціями громадянського суспільства : Проект на замовлення Координатора проектів ОБСЄ в Україні. Київ : ОБСЄ, 2010. 136 с. URL: <https://www.osce.org/uk/ukraine/75885?download=true>
12. Квітка С.А., Соколовська О.О. Електронне врядування як інноваційний механізм взаємодії влади, бізнесу та громадянського суспільства: зарубіжний досвід та передумови розвитку в Україні. *Аспекти публічного управління.* Дніпропетровськ, 2015. № 9. С. 26–34.
13. Децентралізація дає можливості. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11380>



14. Лахижа М.І. Основи та особливості посткомуністичної трансформації суспільства та влади в республіці Польща. *Актуальні проблеми державного управління*. Харків, 2012. № 2 (42). С. 381–389.
15. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. Київ : Конус-Ю, 2007. 735 с.
16. Олуйко В.М. Організація державної служби (аналіз світового досвіду). *Університетські наукові записки*. Хмельницький, 2017. № 4. С. 56–72.
17. Проблеми та перспективи розвитку державного управління в умовах реформування : колективна монографія / заг. ред. А.О. Чечель, Є.В. Хлобистов. Бельско-Бяла : Вища школа економіки та гуманітаристики, 2017. 493 с.
18. Нагаєв В.М. Публічне адміністрування : електр. навч. посіб. Харків : ХНАУ, 2018. 278 с.

МИХАЙЛЮК Я. Б.,
кандидат юридичних наук, адвокат
(Адвокатське об'єднання «ТОТУМ»)

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.1-2.10>

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

У статті проаналізовано сучасний стан правового регулювання адміністративних процедур, виокремлено основні проблемні аспекти кодифікації адміністративно-процедурного законодавства. Проведено аналіз наукових підходів до визначення поняття «адміністративна процедура» та розглянуто її структурні елементи. Досліджено співвідношення поняття «адміністративна процедура» із суміжними поняттями, такими як адміністративний процес та адміністративне провадження.

Наразі правові норми, які регулюють адміністративну процедуру, закріплені в нормативно-правових актах різної юридичної сили, що не сприяє побудові ефективного правового механізму забезпечення реалізації та захисту прав і свобод приватних осіб у відносинах з органами публічної адміністрації.

Детальну увагу приділено зарубіжному досвіду кодифікації адміністративно-процедурного законодавства. Зокрема, розглянуто проєкт Модельного кодексу адміністративних процедур Європейського Союзу, досліджено його структуру та ключові положення. У проєкті Модельного кодексу адміністративних процедур Європейського Союзу зроблено спробу узагальнити позитивні приклади кодифікації адміністративно-процедурного законодавства та практики його застосування в країнах-членах Європейського Союзу. Проєкт Модельного кодексу адміністративних процедур Європейського Союзу складається з таких розділів: загальні положення, ініціювання адміністративної процедури, порядок здійснення адміністративної процедури, завершення адміністративної процедури, виправлення та скасування адміністративних актів, адміністративні акти загальної дії, заключні положення.

