

САВІЦЬКА В. В.,

кандидат юридичних наук,
асистент кафедри адміністративного
права та процесу
(Навчально-науковий інститут права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка)

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.2.38>

ПРИНЦИПИ НАЛЕЖНОГО УРЯДУВАННЯ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

У статті звертається увагу, що після проголошення незалежності перед українською державою постало питання вироблення зовнішньої політики України, одним із її стратегічних пріоритетів стало входження до європейської спільноти, що потребувало переосмислення вітчизняних принципів адміністративного права, але й нових підходів до впровадження європейських принципів належного урядування в діяльність органів публічної влади. Наголошено, що під впливом розвитку демократичних засад, євроінтеграційного фактору входження України до різноманітних європейських структур, трансформації адміністративних правовідносин, принципи належного урядування виступають неодмінною складовою нових відносин у сфері взаємодії органів публічного управління з приватними особами. З метою з'ясування впливу принципів належного урядування на діяльність органів публічної влади, проаналізовано погляди науковців, які у своїх публікаціях досліджували принципи становлення належного урядування, їх вплив на діяльність публічного управління. Проаналізовано низку міжнародних і вітчизняних нормативно-правових актів та інших джерел права у яких акцентується увага на принципах належного урядування, їх необхідності широкого застосування в діяльності вітчизняних суб'єктів публічного управління. Зокрема, проаналізовано Закони України: «Про ратифікацію Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами»; «Про адміністративну процедуру»; «Про інформацію»; «Основи законодавства України про охорону здоров'я», підзаконні нормативні акти та судові рішення, а також низку міжнародних нормативно-правових актів, серед них слід відмітити Критерії та принципи сформульовані Комісією Європейського Союзу, Світовим банком та Організацією Економічного Співробітництва та Розвитку, Хартію основоположних прав Європейського Союзу, також інші європейські нормативні акти в яких акцентовано увагу на становленні та розвитку принципів належного урядування. Підкреслено важливу роль у регулюванні відносин публічних органів, їх посадових осіб у їх відносинах із громадянами відіграють принципи належного урядування, відповідно до яких органи публічної влади є відповідальними за свою діяльність. На підставі здійсненого дослідження принципів адміністративної процедури, запропонувати такі принципи доповнити принципом дотримання конфіденційності інформації; принципом бути заслуханим перед прийняттям рішення; принципом повідомлення про прийняте рішення. Зроблено висновок, що вищезазначені, принципи гарантують, що прийняте рішення будуть відповідати вимогам закону, у разі порушення якого особа, права якої порушено має право застосувати ефективні процедури оскарження.

Ключові слова: принципи, належне урядування, нормативні акти, публічне управління, процедури.



Savitka V. V. Principles of good governance in the activities of public authorities

The article draws attention to the fact that after the declaration of independence, the Ukrainian state faced the issue of developing Ukraine's foreign policy, one of its strategic priorities was joining the European community, which required rethinking domestic principles of administrative law, but also new approaches to implementing European principles of good governance in the activities of public authorities. It is emphasized that under the influence of the development of democratic principles, the European integration factor of Ukraine's entry into various European structures, the transformation of administrative legal relations, the principles of good governance are an indispensable component of new relations in the sphere of interaction of public administration bodies with private individuals. In order to clarify the influence of the principles of good governance on the activities of public authorities, the views of scientists who studied the principles of the formation of good governance and their impact on the activities of public administration in their publications were analyzed. A number of international and domestic regulatory legal acts and other sources of law were analyzed, which focus on the principles of good governance, the need for their widespread application in the activities of domestic public administration entities. In particular, the Laws of Ukraine were analyzed: «On Ratification of the Partnership and Cooperation Agreement between Ukraine and the European Communities and their Member States»; «On Administrative Procedure»; «On Information»; «Fundamentals of Ukrainian Legislation on Health Care», subordinate regulations and court decisions, as well as a number of international regulatory legal acts, among which it should be noted the Criteria and Principles formulated by the Commission of the European Union, the World Bank and the Organization for Economic Cooperation and Development, the Charter of Fundamental Rights of the European Union, as well as other European regulatory acts, which focus on the formation and development of the principles of good governance. The important role in regulating the relations of public bodies, their officials in their relations with citizens is emphasized by the principles of good governance, according to which public authorities are responsible for their activities. Based on the conducted study of the principles of administrative procedure, it is proposed to supplement such principles with the principle of confidentiality of information; the principle of being heard before making a decision; the principle of notification of the decision. It is concluded that the above principles guarantee that the decision will comply with the requirements of the law, in case of violation of which the person whose rights have been violated has the right to apply effective appeal procedures.

Key words: *principles, good governance, regulations, public administration, procedures.*

Вступ. Після проголошення у 1991 році Акту незалежності перед українською державою постало питання вироблення зовнішньої політики України, одним із її стратегічних пріоритетів стало входження до європейського співноти, що потребувало не тільки переосмислення вітчизняних принципів адміністративного права, але й нових новаторських підходів до впровадження європейських принципів належного урядування в діяльність вітчизняних органів публічної влади, нових відносин між органами публічної влади (посадовими особами) у їх відносинах із приватними особами, що потребує з'ясування низки принципових питань.

Дослідження принципів належного урядування є актуальним, оскільки воно сприяє вирішенню існуючих принципових питань діяльності органів публічної влади.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та практичні аспекти діяльності органів публічної влади, а також принципів належного урядування були



предметом дослідження вітчизняних науковців, серед яких такі провідні вчені, як: В. Авер'янов, В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Дніпров, Т. Коломоєць, К. Колпаков, О. Муза, А. Пухтецька, О. Світличний, В. Тимошук та ін. Втім, з огляду на простіший розвиток суспільних відносин, а також те, що принципи не є сталими, питання дослідження принципів належного урядування потребує нових поглядів.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження принципів належного урядування та визначення шляхів їх удосконалення в діяльності органів публічної влади.

Результати дослідження. Аналіз спеціальної літератури, вітчизняних та зарубіжних нормативно-правових актів, а також наукових думок, вказує, що перші ознаки належного урядування з'явилися наприкінці вісьмидесятих років минулого століття, коли у 1989 році Світовий банк у своєму дослідженні вперше використав термін «врядування» (governance) для опису необхідності інституційної реформи та кращого й ефективнішого публічного сектору. Врядування визначалося як «здійснення політичної влади для управління державними справами», термін «належне врядування» (good governance), позначався як «ефективна публічна служба, надійну судову систему та адміністрація [1, с. 12, с. 60]. В подальшому концепція врядування в публікації Світового банку «Врядування та розвиток» 1992 року було визначено як «спосіб здійснення влади в управлінні економічними та соціальними ресурсами країни з метою розвитку» [2, с. 1].

Як бачимо термін «врядування» також охоплює діяльність влади щодо публічного управління економічними відносинами. Оскільки право в цілому являє собою надбудову над економічним базисом суспільства, то у праві відбуваються основні напрямки і закономірності розвитку суспільства. Розвиток суспільних відносин має динамічний характер, відповідно до цього і принципи не залишаються без змін [3, с. 85]. Регулювання устрою держави, діяльності державної влади та органів місцевого самоврядування здійснюється конституційними правовими нормами, зокрема встановленням системи органів державної влади та статусу окремих її видів. Одночасно цими нормами встановлюються принципи організації та функціонування органів публічної влади (органів державної влади і місцевого самоврядування) [4, с. 10-40].

У 1992 році за ініціатииви Організації економічного співробітництва і розвитку та Європейського Союзу був розроблений один з найпрестижніших аналітичних центрів Європейського Союзу – Програма SIGMA – Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту) [5, с. 2]. Необхідність даної програми було пов'язано із демократичними процесами, що відбувалися в європейських країнах, особливо в пострадянських, що потребувало нових принципових взаємовідносин громадян із органами державної влади.

Прагнення України долучитися до європейського економічного, соціального, політичного та правового простору, потребував дієвих кроків. Одним із перших таких кроків стало підписання у 1994 році Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами [6]. Розділ 1 Угоди містив основні принципи, серед яких: принцип поважання демократичних прав людини; принцип ринкової економіки; принцип добробуту і стабільності та інші. Вказані принципи та інші основні вимоги викладені у цій Угоді, стали основою правового регулювання відносин між нашою державою, Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами. Принцип поважання демократичних прав людини нерозривно пов'язаний із діяльністю органів публічної влади (публічною адміністрацією), вказує на правовідносини суб'єктів приватного права із органами публічної влади та їх посадовими особами й охоплюється належним урядуванням. На думку О. Музи, принцип належного урядування є одним із спеціальних галузевих принципів, що застосовується в адміністративних правовідносинах [7, с. 87].

Європейські принципи державного управління визначають практичні основи належного управління та служать орієнтиром для всіх, хто бере участь у розробці та впровадженні реформ державного управління у своїх країнах. Ці принципи впливають з міжнародних стандартів і передового досвіду в країнах-членах ЄС і країнах Організації економічного співробітництва та розвитку [8].



Визначення чітких принципів належного урядування є довготривалим процесом. Так, Програмою розвитку ООН «Управління та Сталий розвиток людини» від 1997 року було визначено набір принципів, які надалі мали отримати загальне визнання. Так, зазначена Програма визначала лише п'ять принципів належного урядування. Зокрема 1. Легітимність і голос (Legitimacy and Voice). 2. Напрямок (Direction), 3. Продуктивність (Performance). 4. Підзвітність (Accountability). 5. Справедливість, або ж чесність (Fairness) [9, 10].

Як зазначає О. Дніпров, в основу концепції належного урядування спочатку було закладено п'ять фундаментальних принципів, згідно з якими і мало здійснюватися відповідне урядування [11, с. 115]. В ст. 41 «Право на якісне управління» Хартії основоположних прав Європейського Союзу – публічно-правовий акт, проект якого було підготовлено у 2000 році, та який набув юридичної сили з набранням чинності Лісабонського договору 1 грудня 2009 року, також закріплено основні правові принципи належного урядування [12].

У документі «Європейське урядування. Біла книга» (2001 р.) викладено основні принципи переходу країн Європи до нової парадигми управління єдиною Європою на принципах демократичного урядування [13]. Принципи діяльності органів публічної адміністрації (принципи діяльності) можуть бути представлені через чотири основні групи принципів: 1) юридична визначеність (надійність та передбачуваність); 2) відкритість і прозорість; 3) відповідальність; 4) ефективність та результативність [14, с. 121].

Настанови з належного урядування, як і критерії «ефективного урядування» та принципи, також сформульовані Комісією Європейського Союзу, Світовим банком та Організацією Економічного Співробітництва та Розвитку. Зокрема, принципами «ефективного урядування» є такі: верховенство права; відкритість і прозорість діяльності демократичних інституцій; чесність і рівність, що стосуються громадян, у т. ч. і надання консультативних послуг та участі в ухваленні рішень; результативність та ефективність послуг; ясність, прозорість і можливість застосування на практиці законів і правових регулювань; сталість і цілісність у формуванні політики; високі етичні стандарти поведінки [15].

У 2008 році Комітет Міністрів Ради Європи оприлюднив дванадцять принципів належного демократичного урядування («good democratic governance»): (i) чесне проведення виборів; (ii) представництво та участь; (iii) очікуваність; (iv) ефективність та результативність; (v) відкритість та прозорість; (vi) верховенство права; (vii) етична поведінка; (viii) компетентність; (ix) інновації та відкритість до змін; (x) стійкість та довгострокова орієнтація; (xi) правильний фінансовий менеджмент; (xii) права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість, підзвітність [16].

Кожен із наведених принципів має безпосереднє відношення до діяльності органів публічної влади. Вагомий вплив принципи належного урядування мають на діяльність вітчизняних судів та Європейського суду з прав людини. На підставі здійсненого науково-теоретичне дослідження принципів належного урядування, аналізу судової практики ЄСПЛ та ВС Я. Берназюк зазначає, що у рішеннях ЄСПЛ сформувалась стала практика щодо розуміння принципу належного урядування, до змісту якого вчній включає п'ять головних складових елементів. Принцип належного урядування знайшов широке застосування у вітчизняній судовій практиці, зокрема, у рішеннях Конституційного Суду України та при розгляді справ за участі суб'єкта владних повноважень [17, с. 194-195].

Отже, викладене свідчить, що принципи належного урядування покладені в основу діяльності органів публічної влади, діяльність яких ґрунтується на розроблених міжнародними і європейськими організаціями принципах належного урядування, відповідно до яких органи публічної влади є відповідальними за свою діяльність, яка має ґрунтуватися на беззаперечному визнанні пріоритету прав людини, її прав і законних інтересів.

Наведений перелік принципів належного урядування, повною мірою може бути використаний в діяльності органів публічної влади України. Це в повній мірі стосується й принципів адміністративної процедури, визначені Законом України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 р. №2073-IX [18], які поширюються також на адміністративну діяльність адміністративних органів.



На нашу думку принципи адміністративної процедури можуть бути доповнені такими принципами, як: принцип дотримання конфіденційності інформації; принцип бути заслуханим перед прийняттям рішення; принцип повідомлення про прийняте рішення. Проаналізуємо ці принципи.

Принцип дотримання конфіденційності інформації. Така інформація може стосуватися різноманітних відомостей, зокрема, лікарської таємниці, медичної інформації, що встановлюються ст. 40 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19.11.1992 р. № 2801-ХІІ [19] та частиною третьою ст. 46 Закону України «Про інформацію» від 02.10.1992 р. № 2657-ХІІ [20], а також інших видів інформації, відносини щодо якої регулюються нормами закону.

«Таким чином, лише фізична особа, якої стосується конфіденційна інформація, відповідно до конституційного та законодавчого регулювання права особи на збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації має право вільно, на власний розсуд визначати порядок ознайомлення з нею інших осіб, держави та органів місцевого самоврядування, а також право на збереження її у таємниці» [21].

Принцип бути заслуханим перед прийняттям рішення. Право бути заслуханим (почутим) як складова права на судовий захист підлягає реалізації до моменту вжиття державою, її органами чи посадовими особами будь-яких заходів, які можуть негативно вплинути на особу, її права і свободи. Це право впливає з основоположних засад судочинства, що, зокрема, *expressis verbis* викладені у приписах частини другої статті 129 Конституції України. Тільки за умови дотримання права особи бути заслуханою у суді суд може виконати свій конституційний обов'язок – незалежно і неупереджено, ураховуючи точку зору заінтересованої особи, розглянути всі конкретні аспекти у справі та на підставі цього видати обґрунтоване (умотивоване) рішення суду [22].

Принцип повідомлення про прийняте рішення. Інформація про прийняте рішення у адміністративній справі повинна бути доведена до учасника справи відповідно до встановлених нормативно-правовими актами вимог. Наприклад, наказом Міністерства доходів і зборів України (зараз Державна податкова служба України) від 22.10.2013 р. № 611, затверджено Порядок інформування про надіслані (вручені) податкові повідомлення-рішення [23].

Висновки. Таким чином, здійснене дослідження принципів належного урядування в діяльності органів публічної влади, свідчить, що розроблені міжнародними та європейськими організаціями принципи належного урядування у своїй більшості знайшли своє запровадження і покладені в основу діяльності вітчизняних органів публічної влади, відповідно до яких органи публічної влади є відповідальними за свою діяльність, яка має ґрунтуватися на беззаперечному визнанні пріоритету прав людини, її прав і законних інтересів.

З метою удосконалення принципів адміністративної процедури, пропонуємо, статтю 4 «Принципи адміністративної процедури» Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 р. № 2073-ІХ, доповнити: принципом дотримання конфіденційності інформації; принципом бути заслуханим перед прийняттям рішення; принципом повідомлення про прийняте рішення.

Вважаємо, щоввищезазначені, принципи гарантують, що прийняте рішення будуть відповідати вимогам закону, у разі порушення якого особа, права якої порушено має право застосувати ефективні процедури оскарження.

Список використаних джерел:

1. Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. Washington, D.C., 1989. URL: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/498241468742846138/pdf/multi0page.pdf> (дата звернення: 08.03.2025).
2. Governance and Development. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. Washington, D.C., 1992. URL: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf> (дата звернення: 08.03.2025).



3. Світличний О.П. Адміністративні правовідносини у сфері земельних ресурсів України: проблеми теорії та практики правозастосування: Монографія. Донецьк: Державне видавництво «Донбас», 2011. 410 с.
4. Адміністративне право України: підручник. 3-є вид., стер. К.: Юрінком Інтер, 2001. 752 с.
5. European principles for public administration [Electronic resource]. SIGMA Paper. № 27. 28 p. URL: <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/36972467.pdf> (дата звернення: 09.03.2025).
6. Про ратифікацію Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами: Закон України від 10.11.1994 р. № 237/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 46. Ст. 415.
7. Муза О. Особливості реалізації принципу належного урядування у публічному адмініструванні. *Юридичний вісник*. 2020. №6. С. 83-89.
8. Принципи належного управління. URL: <https://par.in.ua/en/good-governance/principles-of-good-governance> (дата звернення: 09.03.2025).
9. Principles of good governance. URL: <http://msulocalgov.org/technicalassistance/Principles of Governance.pdf> (дата звернення: 10.03.2025).
10. Principles for Good Governance in the 21st Century. Policy Brief No.15. By John Graham, Bruce Amos and Tim Plumptre. 2003 Institute on Governance. URL: https://iog.ca/docs/2003_August_policybrief15.pdf (дата звернення: 10.03.2025).
11. Дніпров О. Принципи належного урядування в сучасній системі адміністративного права України. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. №1. С.114-118.
12. Хартія основоположних прав Європейського Союзу. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU00303>
13. European Governance. A WhitePaper. - Brussels: Commission of the European Communities, 2001. 35 p. URL: http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com2001_0428en01.pdf (дата звернення: 10.03.2025).
14. Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження в законодавстві України: дис. ... канд. юрид. наук. 2009. К., 2012 с.
15. Критерії та принципи сформульовані Комісією Європейського Союзу, Світовим банком та Організацією Економічного Співробітництва та Розвитку. URL: http://www.oecd.org/home/0,2987,en_2649_201185_1_1_1_1_1.00.html. (дата звернення: 10.03.2025).
16. Principles of Good Democratic Governance. URL: <https://rm.coe.int/brochure-12-principles-of-good-governanceand-current-tools-on-good-go/16808b1687> (дата звернення: 10.03.2025).
17. Берназюк Я.О. Принцип належного урядування (GOOD GOVERNANCE): національна та європейська судова практика. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету* 2021. Серія: «Право». Вип. 64. С. 189-197.
18. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. №2073-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. №15. Ст. 50.
19. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 р. №2801-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. №4. Ст.19.
20. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. №2657-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст.650.
21. Рішення Конституційного Суду України: Справа № 1-9/2012 від 20.01. 2012 р. № 2-рп/2012. URL: <https://ccu.gov.ua/storinka-knygy/431-pravo-na-informaciyu> (дата звернення: 10.03.2025).
22. Рішення Конституційного Суду України. Другий Сенат. Справа № 3-88/2022(205/22, 114/24) від 18.07. 2024 р. № 8-п(II)/2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-24#Text> (дата звернення: 11.03.2025).
23. Про затвердження Порядку інформування про надіслані (вручені) податкові повідомлення-рішення: наказ Міністерства доходів і зборів України від 22.10.2013 р. № 611. URL: <https://ips.ligazakon.net/view> (дата звернення: 11.03.2025).

