

УДК 342.9

## КОНЦЕПЦІЯ ДОБРОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ТА ЇЇ ВПЛИВ НА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНЕ ЗАКОНОДАВСТВО

*А. Школик*

*Львівський національний університет імені Івана Франка,  
вул. Університетська, 1, Львів, 79000, Україна,  
e-mail: a.shkolyk@gmail.com*

Окреслено сутність концепції доброго адміністрування, що вважається необхідною складовою міжнародного стандарту доброго врядування. Добре адміністрування розглядають не лише як наукову доктрину, спрямовану на покращення діяльності публічної адміністрації. У юридичному контексті це, з одного боку, суб'єктивне право приватних осіб вимагати доброго адміністрування від органів публічної адміністрації та їх службовців, а з іншого боку – обов'язок цих органів діяти відповідно до встановлених принципів та правил.

Поза цим, добрим варто вважати публічне адміністрування, що не лише ґрунтується на юридичних приписах, але максимально враховує конкретні фактичні обставини з метою найповнішого та найшвидшого задоволення як інтересів приватних осіб, так і публічного інтересу. Тобто, добрим є адміністрування як законне, так і правильне та справедливе.

Названо основні акти м'якого права Ради Європи та Європейського Союзу, в яких тою чи іншою мірою викладено зміст принципів та правил доброго адміністрування. Положення цих актів без сумніву мають бути враховані при доопрацюванні українського законопроекту про загальну адміністративну процедуру.

*Ключові слова:* адміністративна процедура, добре адміністрування, добре врядування, погане адміністрування.

Добре адміністрування (англійською – *good administration*) в українській адміністративно-правовій літературі переважно перекладається як належне адміністрування, адміністрація або ж управління. У ХХІ столітті воно стало надзвичайно популярною концепцією, яку можна зустріти як у програмно-політичних, так і юридичних документах різних міжнародних та європейських інституцій. Ця концепція вважається аспектом ширшого поняття доброго врядування (англійською – *good governance*), яке, окрім адміністрування, охоплює передусім політичну діяльність і розглядається як одна з підвалин розвитку будь-якої держави. Обидва названі терміни та відповідні концепції висвітлено певною мірою і в українській фаховій літературі з теорії публічного управління й адміністрування [2] та адміністративного права [6, с. 147–171], однак цього навряд чи достатньо на сучасному етапі.

У ст. 3 Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, що була ратифікована Законом України від 16 вересня 2014 року та набула чинності 1 вересня 2017 року, добре врядування поряд із верховенством права названо головним принципом для посилення відносин між сторонами [5]. Із норми зазначеної статті логічно випливає, що Україна повинна керуватись і концепцією доброго адміністрування як складовою частиною доброго врядування, при тому як у процесі адаптації національного законодавства до права Європейського Союзу, так і практиці діяльності уповноважених органів публічної адміністрації.

З іншого боку, у розділі V Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затвердженої Законом від

18 березня 2004 року [3] серед сфер адаптації, пріоритетних на виконання програми, не знаходимо безпосередньої вказівки на законодавство про адміністративну процедуру, в якому низка складових доброго адміністрування набуває юридичної форми.

Незважаючи на таку норму, вважаємо реалізацію концепції доброго адміністрування як у нормативно-правових актах, так і практичній діяльності уповноважених органів публічної адміністрації доцільною та життєво необхідною для України. Зобов'язання, які на себе взяла наша держава останніми роками стосуються не лише адаптації національного законодавства до *acquis communautaire*, але й наближення практики функціонування уповноважених органів до стандартів, яких досягли адміністративні органи Європейського Союзу та держав-членів.

Однак передусім варто з'ясувати сутність поняття доброго адміністрування, яке є відносно новим у теорії публічного управління та адміністрування (або ж науці державного управління, відповідно до переважної в Україні термінології) та юридичній і, зокрема, адміністративно-правовій доктрині. Як зазначають румунські науковці А. Матеї та Р. Баєшіу, добре адміністрування є фундаментальним правом, принципом та концепцією в адміністративних науках [11, с. 684]. З огляду на таку багатоаспектність, у нас немає ілюзії щодо можливості формулювання повної та вичерпної дефініції цього поняття, однак виділити ключові ознаки в цьому дослідженні усе ж таки можливо та доцільно.

По-перше, добре адміністрування є характеристикою способу здійснення, а точніше – якості публічного адміністрування. Своєю чергою під публічним адмініструванням ми розуміємо спрямовану на приватних осіб діяльність уповноважених органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів, що виконують надані або делеговані державою адміністративні функції і спрямовані на задоволення публічного інтересу.

По-друге, добре адміністрування протиставляють його антоніму – поганому (інакше кажучи – неякісному, неефективному і т.д.) адмініструванню, що англійською формулюється одним складеним словом *maladministration*. Під таким адмініструванням розуміють, зокрема, упередження, неувважність, затримку, некомпетентність, повільність, відхід від усталеної практики, порочність, свавільність [12, с. 555].

По-третє, у правовому вимірі поганим вважається адміністрування у випадках, коли органу публічної влади не вдається діяти згідно з правилами або принципами, які їх зобов'язують [17, с. 556]. Відповідно, *vice versa* дотримання уповноваженими суб'єктами встановлених правил та принципів адміністративної процедури характеризує добре адміністрування.

По-четверте, добре адміністрування полягає не лише у формальному дотриманні згаданих правил та принципів і загалом – юридичних приписів. Як зазначив грецький професор Т. Фортсакіс, адміністративні органи мають обов'язок виконувати покладені на них існуючими законами та правилами повноваження так, щоб уникнути надмірно жорсткого або ж формального застосування (*overly rigid application*) законодавчих положень. Іншими словами, вони мають не лише уникати несправедливого доктринального підходу, але також повинні намагатися пристосувати юридичні приписи до соціальних та економічних реалій [16, с. 207].

По-п'яте, добре адміністрування максимально враховує публічний інтерес, але також і приватні інтереси усіх осіб, котрих може стосуватися прийняття рішення або вчинення фактичної дії уповноваженим суб'єктом.

Узагальнюючи окреслені характеристики, можна сформулювати принаймні базове розуміння аналізованого нами поняття. Добрим варто вважати публічне адміністрування, що ґрунтується на юридичних приписах, але ними не обмежується і максимально враховує конкретні фактичні обставини з метою найповнішого та найшвидшого задоволення як інтересів приватних осіб, так і публічного інтересу. Простіше кажучи, добрим є адміністрування, як законне, так і правильне та справедливе.

Концепцію доброго адміністрування було не лише розроблено науковцями, але й закріплено в документах європейських інституцій, які належать передусім до *soft law*, хоча й ним не обмежуються. Міжнародні документи, що безпосередньо відображають зміст цієї концепції в європейських країнах варто поділити принаймні на дві групи, що взаємопов'язані між собою. До першої віднесемо рекомендації органів Ради Європи державам-членам, які мають пряме відношення до України у зв'язку з нашим членством у цій міждержавній інституції [4]. До другої – правові акти Європейського Союзу, до яких Україна зобов'язалась адаптувати національне законодавство.

У належних до першої групи актах м'якого права добре адміністрування вперше було згадано в ухваленій ще у 2003 році Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи про інституцію омбудсмена [13]. У цьому документі цей міждержавний орган зобов'язав Комітет Міністрів Ради Європи розробити та прийняти Модельний кодекс доброго адміністрування. Навіть більше, Парламентська Асамблея рекомендувала урядам держав-членів Ради Європи на базі такого Модельного кодексу закріпити на *конституційному* рівні індивідуальне право на добре адміністрування, а також схвалити та повністю імплементувати кодекс доброго адміністрування, належно його оприлюднити задля інформування громадськості про їх права та законні очікування у цьому контексті. На цьому етапі лише зауважимо, що у другому розділі Конституції України «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» права на добре адміністрування до цього часу немає, а більшість не лише пересічних громадян, але й юристів не чула про таке поняття.

Повертаючись до актів м'якого права Ради Європи, у 2007 році Комітет Міністрів виконав вимогу згаданої вище Рекомендації Парламентської Асамблеї та схвалив Рекомендацію CM/Rec(2007)7 державам-членам про добре адміністрування [14], що містила в якості додатку Модельний кодекс.

У преамбулі цієї Рекомендації визначено, що її прийнято для того, щоб визначити зміст основоположного *права* на добре адміністрування і таким способом полегшити ефективну імплементацию цієї концепції на практиці. У названій Рекомендації узагальнено, систематизовано та удосконалено положення, що містились у низці документів Комітету Міністрів Ради Європи, прийнятих у попередні тридцять років та дотичних до регулювання діяльності публічної адміністрації. Зокрема, тут згадуються перекладені на українську мову в публікаціях Центру політико-правових реформ резолюції та рекомендації про: захист особи відносно актів адміністративних органів (1977), здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами (1980), адміністративні процедури, які стосуються великої кількості осіб (1987), статус публічних службовців (2000), кодекси поведінки для публічних службовців (2000) та ряд інших [1].

Рекомендація CM/Rec(2007)7 передбачає, щоб уряди держав-членів сприяли реалізації права на добре адміністрування в інтересах усіх, через закріплення стандартів, викладених у модельному кодексі – додатку до Рекомендації, а також забезпечення їх ефективної імплементации службовцями держав-членів і вчинення будь-яких дозволених дій у межах конституційної та правової системи відповідної держави, щоб регіональні та місцеві адміністрації закріпили такі ж стандарти.

Викладений у додатку до Рекомендації модельний кодекс доброго адміністрування встановлює принципи і правила, які повинні застосовуватися публічною адміністрацією (в англійському оригіналі тексту – *public authorities*, але сферою застосування кодексу є адміністрування) у їхніх відносинах з приватними особами (індивідами та юридичними особами). Далі текст Модельного кодексу поділено на три частини: у першій викладають загальні принципи доброго адміністрування, у другій – правила щодо адміністративних рішень, третю ж присвячено питанням оскарження адміністративних рішень та відшкодування шкоди, заподіяної рішеннями, діями чи бездіяльністю публічної адміністрації. Перелік загальних принципів, що містяться у першій частині модельного кодексу, передбачає не лише загальновідомі для фахівців з адміністративного права засади (законності, рівності, безсторонності, пропорційності, правової визначеності, виправданого (розумного) строку прийняття рішень), але й інші, зумовлені впливом згаданої вище ширшої концепції доброго врядування. Маємо на увазі, передусім, принципи участі (*participation*) та відкритості (*transparency*).

Загальний принцип участі треба відрізнити від процедурного принципу «бути почутим», який міститься у другій частині модельного кодексу. У ст. 8 принцип участі тлумачиться так: «за винятком випадків необхідності прийняття нагальних рішень, публічна адміністрація повинна забезпечити приватним особам можливість участі в підготовці та імплементації адміністративних рішень, що впливають на їх права чи інтереси». Таке формулювання пов'язане із тим, що в Рекомендації CM/Rec(2007)7 під адміністративним рішенням розуміють як індивідуальні, так і нормативні акти публічної адміністрації (*regulatory or non-regulatory decisions*), що істотно відрізняє її від попередніх резолюцій та рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи, положення яких стосувалися переважно індивідуальних адміністративних актів. Тобто, у зв'язку з поширенням дії аналізованої Рекомендації на нормативні акти публічної адміністрації зрозумілим є тренд до забезпечення більшого демократизму через участь заінтересованих осіб в процедурі їх прийняття.

Викладені у названій Рекомендації принципи доброго адміністрування, станом на сьогодні варто вважати основним орієнтиром як *de lege ferenda* – для майбутнього правового регулювання в частині формування національного законодавства про адміністративну процедуру, так і правозастосування – практики діяльності уповноважених органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування України.

Як уже зазначалося вище, прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи Рекомендація CM/Rec(2007)7 врахувала чимало положень попередніх резолюцій та рекомендацій цього органу, але цим не обмежилася. На її зміст, та й загалом на удосконалення концепції доброго адміністрування справили програмно-політичні та юридичні документи органів Європейського Союзу. Серед найважливіших назовемо:

– Білу книгу Європейського врядування, схвалену Європейською Комісією 25 липня 2001 року [8];

– Європейський кодекс доброї адміністративної поведінки, розроблений Омбудсманом Європейського Союзу і схвалений Європейським Парламентом 6 вересня 2001 року [9];

– Резолюцію Європейського парламенту від 15 січня 2013 року з рекомендаціями Комісії з адміністративно-процедурного права в Європейському Союзі [10].

До цього обов'язково треба додати, що право на добре адміністрування безпосередньо передбачене у ст. 41 та впливає із положень ст. 43 Хартії основоположних прав Європейського Союзу від 18 грудня 2000 року [7]. Зокрема, у ст. 41 цього документа передбачено, що кожен має право на вирішення справи в інституціях та

органах Європейського Союзу безсторонньо, справедливо і в межах виправданого часу (*within a reasonable time*). Також це право охоплює:

- право кожного висловити власну думку (бути почутим) перед вчиненням будь-якого індивідуального заходу, який може на нього негативно вплинути;
- право доступу кожного до документів, що його (її) стосуються, з урахуванням обґрунтованих інтересів конфіденційності, професійної та комерційної таємниці;
- обов'язок адміністрації обґрунтування прийнятих рішень;
- право на відшкодування шкоди, заподіяної інституціями Європейського Союзу та її службовцями при виконанні своїх обов'язків.

У ст. 43 згаданої Хартії основоположних прав передбачено право кожного громадянина Європейського Союзу, а також фізичних та юридичних осіб, зареєстрованих в одній із держав-членів право на подання Омбудсману випадків поганого адміністрування (*maladministration*) в діяльності інституцій чи органів Європейського Союзу. Інакше кажучи, норма цієї статті доповнює положення статті 41 Хартії, закріплюючи право на оскарження Омбудсману діяльності публічної адміністрації, у випадках, якщо остання не забезпечує права на добре адміністрування.

Отже, аналізовану концепцію у документах Ради Європи та Європейського Союзу розглядають, принаймні, у двох взаємозалежних аспектах:

- як право громадян та інших суб'єктів права вимагати доброго адміністрування від органів публічної адміністрації та їхніх службовців;
- як обов'язок органів публічної адміністрації та їхніх службовців діяти відповідно до принципів, що становлять зміст доброго адміністрування.

Названі вище принципи, які в Рекомендації CM/Rec(2007)7 поділено на загальні та процедурні, також можна розглядати в якості критеріїв, за якими треба оцінювати діяльність органів публічної адміністрації щодо відповідності такої діяльності ідеалу доброго адміністрування.

Будь-яке дослідження у сфері права має значення лише у випадку, коли воно не носить схоластичного характеру, тобто, може вплинути на практику функціонування органів публічної влади або ж реалізацію чи захист прав і свобод громадян та інших суб'єктів права. Тому спробуємо відповісти на запитання, як концепція доброго адміністрування може вплинути на практику функціонування публічної адміністрації в Україні. Адже, з одного боку, наша держава, ратифікувавши Угоду про асоціацію з Європейським Союзом та будучи членом Ради Європи, взяла на себе певні зобов'язання в цьому напрямі. З іншого ж, перспектива членства України в Європейському Союзі видається достатньо віддаленою, беручи до уваги, наприклад, досвід Турецької Республіки.

Незважаючи на останнє твердження, вважаємо, що концепція доброго адміністрування, яка за змістом не має політичного забарвлення, а є найсучаснішою сукупністю ідей та положень, спрямовані на покращання практики діяльності публічної адміністрації у будь-якій країні, може і повинна бути застосована в Україні.

Аби показати передумови для реалізації цієї концепції, коротко зупинимося на чинних нормативно-правових актах в Україні, які станом на сьогодні відображають (чи не відображають) ідею доброго адміністрування. Передусім нагадаємо, що за відсутності загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру, єдиним місцем, де систематизовано принаймні загальні принципи, якими мають керуватись органи публічної адміністрації при прийнятті рішень та вчиненні інших дій, залишається п. 2 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України. Однак цього явно недостатньо, тим паче що в спеціальних та рамкових законодавчих актах, що регулюють порядок діяльності окремих органів публічної адміністрації чи їх груп містяться лише окремі принципи (наприклад, законності чи рівності).

Повертаючись до попереднього аналізу документів європейських інституцій, зазначимо, що у державах із розвинутим адміністративно-процедурним законодавством роль названих у цій статті документів є значно меншою, їх застосовують субсидіарно, передусім з питань, що не регулюються загальним законом (кодексом) про адміністративну процедуру. Для України ж роль, наприклад, Рекомендації СМ/Rec(2007)7 про добре адміністрування, є значно вищою. Адже за відсутності законодавчого закріплення, положення цього документа мали б застосовуватись органами публічної адміністрації безпосередньо, тим більше, що наша держава, як і інші члени Ради Європи, зобов'язалась її реалізовувати у практиці діяльності своїх органів. На жаль, до цього часу на офіційному сайті Верховної Ради України відсутній цей документ (схвалений у Раді Європи понад десять років тому) в українському перекладі.

З іншого боку, не варто переоцінювати ролі закону для реалізації аналізованої концепції, навіть такого важливого як загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру. Як зауважував свого часу заступник Омбудсмана (*Rzecznika Praw Obywatelskich*) Республіки Польща Єжи Швьонткевіч, адміністративні процедури впливають в обмежений спосіб у справах, у яких адміністративні органи діють у межах адміністративного розсуду, керуючись доцільністю, яка не визначається юридичними приписами [15, с. 10].

Однак вважаємо, що в Україні без ухвалення загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру, який із нечисленними винятками поширить свою дію на переважну більшість органів публічної адміністрації, буде досить складно реалізувати концепцію доброго адміністрування. Певною традицією, що має свої коріння в радянському періоді нашої історії, є застосування публічними службовцями не лише спеціального законодавства, але в першу чергу деталізуючих та конкретизуючих його приписи інструкцій, затверджених на рівні відповідного міністерства. Переважна більшість із обох категорій нормативно-правових актів в Україні не містить більшості принципів, що становлять зміст аналізованої нами концепції.

У такій ситуації вважаємо прийняття загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру необхідною умовою реалізації концепції доброго адміністрування в Україні. Не можемо пропускати цього етапу, навіть беручи до уваги чималу затримку в законодавчому процесі. Можемо навіть знайти перевагу такої ситуації: новий закон (кодекс) має шанс врахувати найновіший європейський досвід і документи.

Наприклад, у названій вище Резолюції Європейського парламенту від 15 січня 2013 року з рекомендаціями Комісії з адміністративно-процедурного права в Європейському Союзі передбачено, що загальний акт про адміністративну процедуру повинен містити універсальний набір принципів і окреслювати процедуру, яку застосовують як положення *de minimis*, якщо не існує *lex specialis*. Окрім того, гарантії реалізації прав громадян, визначених у межах секторних інструментів (спеціальних нормативно-правових актів), не можуть передбачати меншої охорони, ніж гарантії, передбачені в загальному акті про адміністративну процедуру.

Також у цій Резолюції узагальнено попередній досвід реалізації двох провідних концепцій реформування публічної адміністрації: нового публічного менеджменту (*new public management*) і згаданого уже неодноразово доброго врядування (*good governance*). Як наслідок, Резолюція передбачає як традиційні для міжнародних документів принципи (недискримінації та рівного трактування, безсторонності та ін.), так і принципи, характерні для названих концепцій (ефективності, ввічливості та ін.) [10].

Завершуючи цей короткий огляд концепції доброго адміністрування, доходимо до висновку, що численні елементи висвітлених у цій статті міжнародних документів європейських інституцій можуть і повинні бути використані в новому загальному законі (кодексі) про адміністративну процедуру. Не маємо ілюзій, що це стане панацеєю від поганого адміністрування (*maladministration*), але щонайменше істотним кроком до реалізації проаналізованого у статті ідеалу. Крім того, до часу прийняття загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру, вважаємо, що органи виконавчої влади і місцевого самоврядування України, а також інші уповноважені суб'єкти публічної адміністрації зобов'язані керуватись у своїй діяльності перерахованими в статті документами *soft law*, принаймні ухваленими органами Ради Європи.

#### Список використаних джерел

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимошук. Київ: Факт, 2003. С. 460–493; Публічна служба. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / за ред. Тимошука В. П., Школика А. М. Київ: Конус-Ю, 2007. С. 698–735.
2. *Куйбіда В. С., Толкованов В. В.* Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших Європейських країнах. Київ: Поліграфічний центр «Крамар», 2010. 258 с.
3. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 березня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. 2004. № 29. Ст. 367.
4. Про приєднання України до Статуту Ради Європи : Закон України від 31 жовтня 1995 року // Відомості Верховної Ради України. 1995. № 38. Ст. 287.
5. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з другої сторони : Закон України від 16 вересня 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 40. Ст. 2021.
6. *Пухтецька А. А.* Принципи адміністративного права: адміністративно-правові та євроінтеграційні аспекти оновлення змісту та практики застосування. Харків: ПП Панов, 2016. 434 с.
7. Charter of the Fundamental Rights of the European Union of 18 December 2000. URL: [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf)
8. Communication from the Commission of 25 July 2001 “European governance – a White Paper. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:110109>
9. European Code of Good Administrative Behaviour of 06 September 2001. URL: <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces#/page/1>
10. European Parliament resolution of 15 January 2013 with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union (2012/2024(INL)). URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance\\_pleniere/textes\\_adoptes/definitif/2013/01-15/0004/P7\\_TA\(2013\)0004\\_2\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2013/01-15/0004/P7_TA(2013)0004_2_EN.pdf)
11. *Matei R. Baiesiu* Good administration and performance of local public administration // *Procedia – Social and behavioral studies*. 2014. Vol. 109. P. 684–687.
12. *Ponce H.* Good administration and administrative procedures // *Indiana Journal of Global Legal Studies*. Vol. 12. Issue 2. Article 10. P. 551–588.
13. Recommendation 1615 (2003) of the Parliamentary Assembly On the institution of Ombudsman. Text adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Assembly, on 8 September 2003. URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17133 &lang=en>

14. Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states On good administration. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site>
15. Świątkiewicz J. (2007) Europejski Kodeks Dobrej Administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu). Warszawa, Biuro RPO. 44 s.
16. T. Fortsakis Principles governing good administration // European Public Law. Vol. 11. Iss. 2. Kluwer Law International, 2005. P. 207–228.
17. The European Ombudsman. Annual report for 1997. Article 23 // Цит. за: H. Ponce Good administration and administrative procedures // Indiana Journal of Global Legal Studies. Vol. 12. Iss. 2. Article 10. P. 551–588.

## References

1. Tymoshchuk, V. P. (2003) *Administrativna protsedura ta administrativni posluhy: zarubizhnyi dosvid i propozytsiyi dla Ukrainy*. Kyiv: Fakt; Tymoshchuk, V. P., Shkolyk, A. M. (2007) *Publichna sluzhba: zarubizhnyi dosvid i propozytsiyi dla Ukrainy*. Kyiv: Konus-yu.
2. Kuybida, V. S., & Tolokanov, V. V. (2010). *Dosvid vprovadzennya standartiv dobroho vryaduvannya na mistsevomu rivni v Ukrainy ta inshych Evropejskych krayinach*. Kyiv: Kramar.
3. Zakon Ukrainy vid 18 bereznya 2004 Pro zahalnodержавnu prohramu adaptatsiyi zakonodavstva Ukrainy do zakonodavstva Evropejskoho Soyuzu. (2004). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy*, 29, St. 367.
4. Zakon Ukrainy vid 31 zhovtnya 1995 roky Pro pryednannya Ukrainy do Statutu Rady Evropy (1995). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy*, 38, St. 287.
5. Zakon Ukrainy vid 16 veresnya 2014 Pro ratyfikatsiyu Uhody pro asotsiatsiyu mizh Ukrainoyu, z odnoyi storony ta Evropeyskym Soyuzom, Evropeyskym spivtovarystvom z atomnoyi enerhiyi, z druhoyi. (2014). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy*, 40, St. 2021.
6. Puhtetska, A. A. (2016). *Pryntsyipy administrativnoho prava: administrativno-pravovi ta evroinehratsiyini aspekty onovlennya zmistu ta praktyky zastosuvannya*. Kharkiv: Panov. 3.
7. *Charter of the Fundamental Rights of the European Union of 18 December 2000*. Retrieved from: [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf)
8. *Communication from the Commission of 25 July 2001 «European governance – a White Paper»*. Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:110109>
9. *European Code of Good Administrative Behaviour of 06 September 2001*. Retrieved from <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces#/page/1>
10. *European Parliament resolution of 15 January 2013 with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union (2012/2024(INL))*. Retrieved from [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance\\_pleniere/textes\\_adoptes/definitif/2013/01-15/0004/P7\\_TA\(2013\)0004\\_2\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2013/01-15/0004/P7_TA(2013)0004_2_EN.pdf)
11. Matei, A., & Baiesiu, R. (2014). Good administration and performance of local public administration. *Procedia – Social and behavioral studies*, 109.
12. Ponce, H. Good administration and administrative procedures. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 12, Issue 2, Article 10.
13. *Recommendation 1615 of the Parliamentary Assembly On the institution of Ombudsman*. Text adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Assembly on 8 September 2003. Retrieved from <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17133&lang=en>
14. Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration Retrieved from <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site>
15. Świątkiewicz, J. (2007) *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu)*. Warszawa: Biuro RPO.
16. Fortsakis, T. (2005). Principles governing good administration. *European Public Law*, 11, Issue 2, Kluwer Law International, 2005.



17. The European Ombudsman. Annual report for 1997. Article 23. In Ponce, H. Good administration and administrative procedures. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 12, Issue 2, Article 10.

*Стаття: надійшла до редакції 22.03.2018  
прийнята до друку 03.03.2018*

## **GOOD ADMINISTRATION CONCEPT AND ITS INFLUENCE ON LAW OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE**

*A. Shkolyk*

*Ivan Franko National University of Lviv,  
1, Universytetska Str., Lviv, 79000, Ukraine,  
e-mail: a.shkolyk@gmail.com*

The article deals with the contemporary concept of good administration that is considered as necessary part of broader international standard, i.e. good governance. The Association agreement between Ukraine and the European Union names good governance among main values for strengthening of mutual relations. So for Ukraine good administration is one of the tools to come closer to the European Union.

Good administration is not only scientific concept aimed at improvement of public administration's activities. In the legal sense, it can be seen as subjective right of private persons to demand proper administration from public authorities and, on the other hand, as duty of these authorities to work according to the principles and rules, provided by law. Moreover, public administration can be considered as good one not only when it is based on legal norms but also as much as possible takes into account actual circumstances for more full and fast realization of private and public interests. Thus good administration is not only lawful but also right and just.

Also numeral soft law acts that have been adopted by the bodies and institutions of the European Union and the Council of Europe and are related to the contemporary concept of good administration are re-counted in the article. It is outlined that the Parliamentary Assembly of the Council of Europe already in 2003 recommended for the governments of member states to adopt at constitutional level an individual right to good administration and to adopt and implement fully a code of good administration, to be effectively publicised so as to inform the public of their rights and legitimate expectations. The Model code of good administration was elaborated and included to the appropriate Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe in 2007. However, both recommendations have not been implemented into Ukrainian legislation and are hardly known to public officials.

Taking into consideration the membership of Ukraine in the Council of Europe and our obligations on adaptation of Ukrainian legislation to law of the European Union, the author comes to the conclusion of necessity of implementation of this concept's provisions into legislation, and particularly in general law (code) on administrative procedure. Besides, it is proposed for responsible executive bodies and local governments to be governed by norms of above mentioned international acts in their practical activities, even before adopting of such the law (code).

*Keywords:* law of administrative procedure, good administration, good governance, maladministration