

УДК 342.98:347(4ЄС)

*В. М. Завгородня, канд. юрид. наук, доц. кафедри державно-правових дисциплін  
ДВНЗ “Українська академія банківської справи Національного банку України”*

## СТАНДАРТИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЦИВІЛЬНОЇ СЛУЖБИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У ЄВРОПЕЙСЬКОМУ КОДЕКСІ НАЛЕЖНОЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПОВЕДІНКИ

*Стаття присвячена аналізу вимог, що висувуються до службовців інституцій Європейського Союзу у взаємовідносинах з громадськістю. Вивчаються закріплені у Європейському кодексі належної адміністративної поведінки у правові механізми реалізації концепції “good governance”*

*Ключові слова: цивільна служба Європейського Союзу, право на належне управління, Європейський кодекс належної адміністративної поведінки.*

**Постановка проблеми.**<sup>1</sup> За інформацією Європейського бюро з підбору кадрів (EPSO), в інституціях Європейського Союзу на сьогодні працює приблизно 40 тисяч службовців [1]. Цивільна (публічна) служба в ЄС є надзвичайно складною і розгалуженою системою з жорсткими правилами підбору й оновлення кадрів та достатньо ефективними механізмами функціонування. Керівництву ЄС вдалося, з одного боку, створити високопрофесійний і добре підготовлений бюрократичний корпус, що забезпечує належне управління, а з іншого – мінімізувати прояви корупції до рівня, що не становить серйозної загрози публічним інтересам [2, с. 183–184]. У положеннях комунітарного права ЄС щодо публічного управління і цивільної служби, зокрема, знайшла відображення “good governance” – концепція належного управління, що вперше була запропонована в 1997 році в документах Програми розвитку ООН і розглядається як здійснення економічної, політичної і адміністративної влади для керівництва справами країни на всіх рівнях, що ґрунтується на принципах поділу влад, народовладдя, виборності і змінюваності посадових осіб, підвітності інститутів виконавчої влади, верховенства закону, політичного плюралізму, інклюзивності і транспарентності, партисипативності, незалежності ЗМІ, демократизму. Одночасно ефективність управління передбачає досягнення цілей у встановлені строки і з мінімальними витратами суспільних ресурсів. При цьому демократичність і ефективність поєднуються і взаємно обумовлюються [3, с. 31].

**Аналіз останніх досліджень.** Проблема впровадження в життя принципів “good governance” в Україні розглядалася, головним чином в рамках науки державного управління (О. Бейко, К. Козлов, Л. Приходченко, М. Свірін, Б. Шевчук та інші). Правові аспекти питання

досліджували, зокрема, В. Аверьянов, І. Грицяк, В. Копійка, А. Пухтецька. Проте, незважаючи на значний інтерес до концепції “good governance”, недостатньо вивченими під кутом зору української практики та сучасних проблем реформування адміністративних відносин залишаються юридичні механізми її реалізації в ЄС, зокрема, в частині принципів функціонування публічної служби та вимог до службовців у їх взаємовідносинах з громадськістю. В той же час адміністративний досвід і правовий доробок ЄС є надзвичайно цінним для вирішення найгостріших для сучасної України проблем – підвищення ефективності функціонування органів державної влади і подолання корупції.

**Метою** цієї статті є аналіз передбачених комунітарним правом вимог до діяльності службовців ЄС у їх взаємовідносинах з громадськістю, а також вивчення можливостей гармонізації законодавства України в цій сфері з правом ЄС.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до ст. 41 Хартії основоположних прав Європейського Союзу (проголошена на Саміті в Ніцці у грудні 2000 р., набула обов’язковості разом з Лісабонським договором у грудні 2009 р.) [4] кожна особа має право на належне управління (“good governance”), тобто на те, щоб установи, органи, служби та агенції Союзу розглядали її справу неупереджено, справедливо та протягом розумного строку. Це право охоплює, по-перше, право на те, що особу заслухають, перш ніж вживати до неї будь-які індивідуальні заходи, по друге, – право кожного на доступ до своєї особової справи з дотриманням законних інтересів конфіденційності, професійної та комерційної таємниці, по-третє – обов’язок адміністрації обґрунтовувати свої рішення. Крім того, згідно зі ст. 43 Хартії кожен громадянин Союзу, кожна фізична або юридична особа, яка проживає або має юридичну адресу на території держави-члена, має право звертатися до Європейського

Омбудсмена у випадках неналежного управління в діяльності установ, органів, служб або агенцій Союзу, за винятком Суду ЄС під час виконання ним своїх судових функцій.

Задля найбільш ефективного впровадження в життя зазначених положень 6 вересня 2001 р. Європейський Парламент схвалив резолюцію про затвердження Європейського кодексу належної адміністративної поведінки [5] (далі – Кодекс). Зазначений документ, ухвалений з певними змінами на основі проекту Омбудсмана ЄС, хоча і не є формально обов'язковим, проте користується значною повагою і авторитетом. Він справив значний вплив на законодавство і практику публічної служби в країнах ЄС [6], а також став основою прийняття етичних кодексів поведінки службовців окремих інституцій Союзу, зокрема Європейської Комісії [7]. Крім того, порушення будь-якого з його положень службовцем чи установою на підставі ст. 43 Хартії і ст. 26 Кодексу може стати предметом скарги до Омбудсмана ЄС. У свою чергу, виявлення Омбудсманом відповідно до абз. 2 ч. 1 ст. 228 Договору про функціонування Європейського Союзу [8] фактів незадовільного управління тягне за собою подальший розгляд питання установами, службами, органами або агенціями ЄС, а також Європейським Парламентом і може спричинити суттєві несприятливі наслідки як для інституцій Союзу, так і для конкретних службовців.

Таким чином, Кодекс, встановлюючи принципи і стандарти поведінки, з одного боку, є орієнтиром для європейських інституцій і службовців у відносинах з громадянами та юридичними особами. З іншого, – закріплені у ньому положення є важливим інструментом для Омбудсмана у здійсненні його правозахисних функцій. Крім того, Кодекс має значення і для громадян та юридичних осіб, оскільки більш детально, ніж Хартія основоположних прав Європейського Союзу, розкриває право на належне управління.

Кодекс застосовується до всіх службовців (тобто осіб, що перебувають на публічній службі ЄС) та іншим співробітників, на яких поширюється дія Статуту Європейської цивільної служби (Регламент № 259/68 з наступними змінами) [9] у їх відносинах з громадськістю. Крім того, інституції ЄС повинні вживати заходів, щоб настанови Кодексу застосовувалися і до інших осіб, які виконують для них певну роботу (наприклад, за цивільним договором або в порядку стажування тощо). Під терміном “громадськість” відповідно до ч. 3 ст. 2 Кодексу слід розуміти фізичних та юридичних осіб, які мають місце проживання або юридичну адресу в державах-членах ЄС.

Кодекс не поширюється на відносини між інституціями ЄС та їх службовцями. Такі

відносини регулюються Статутом цивільної служби.

Основний зміст Кодексу складають принципи взаємовідносин службовців і інституцій з громадськістю, а також найбільш важливі правила і вимоги щодо “належної адміністративної поведінки”. Головними принципами у відносинах службовців з громадськістю є законність (ст. 4); відсутність дискримінації (ст. 5); пропорційність (ст. 6); недопущення зловживання повноваженнями (ст. 7); неупередженість і незалежність (ст. 8); об'єктивність (ст. 9); послідовність і надання порад щодо проходження справи (частини 1 і 3 ст. 10), відповідність легітимним очікуванням (ч. 2 ст. 10); справедливість (ст. 11) ввічливість (ст. 12), розумність строків для прийняття рішень (ст. 17), аргументованість рішень (ст. 18). Більшість з названих принципів враховуються у вітчизняному регулюванні управлінської діяльності (хоча й можуть відрізнятися за змістовними нюансами), інші не відомі українському законодавству і через це становлять значний інтерес.

Принцип законності відповідно до Кодексу означає, що службовець діє відповідно до норм права і застосовує правила і процедури, включені до законодавства Союзу. Він, зокрема, повинен піклуватися про те, щоб рішення, які торкаються прав або інтересів осіб, мали під собою правову основу і щоб їхній зміст відповідав закону.

Відсутність дискримінації передбачає, що при розгляді заяв, які надходять від громадськості, і прийнятті рішень службовець забезпечував принцип рівності у ставленні. Нерівність у ставленні може бути допущена лише у разі її обґрунтування об'єктивними фактами справи (наприклад, таким обґрунтуванням при наданні переваг заявнику може стати хвороба особи чи інші особливі обставини). Службовець повинен уникати будь-якої необґрунтованої дискримінації між особами за ознакою громадянства, статі, раси, кольору шкіри, етнічного чи соціального походження, генетичних рис, мови, релігії або переконань, політичних чи будь-яких інших поглядів, належності до національної меншини, майнового стану, місця народження, інвалідності, віку чи сексуальної орієнтації.

Важливе місце у правовому регулюванні адміністративних відносин в ЄС займає принцип пропорційності. Цей принцип, що бере свій початок з практики Конституційного Суду ФРН, і є усталеним для європейських країн та практики європейських організацій (в тому числі, й за рамками ЄС), лише починає обговорюватись у вітчизняних наукових колах [10]. У першому наближенні цей принцип означає, що засоби, які використовуються для досягнення визначеної цілі, мають бути “пропорційними”, тобто не виходити за межі необхідного. У відносинах службовців з

громадськістю згідно з Кодексом принцип пропорційності передбачає відповідність застосовуваних заходів поставленій меті. Зокрема, службовець повинен уникати обмежень прав громадян або покладення на них обов'язків, якщо ці обмеження чи обов'язки не відповідають вирішуваним завданням. Крім того, при прийнятті рішень має додержуватися справедливий баланс між інтересами приватних осіб і загальним публічним інтересом.

Визначаючи принцип відсутності зловживання повноваженнями ст. 7 Кодексу вказує, що повноваження мають здійснюватися винятково для тих цілей, задля яких вони були надані відповідними нормами. Службовець повинен уникати використання цих повноважень для цілей, які не мають під собою правової основи або не вмотивовані публічним інтересом.

Службовець має бути неупередженим і незалежним. Керуючись цим принципом, він має утримуватися від будь-яких довільних дій, які завдають шкоди громадянам або юридичним особам, а також від будь-якого привілейованого ставлення до них. Поведінка службовця ніколи не визначається особистими, сімейними або національними інтересами, а також політичним тиском. Службовцю забороняється брати участь в ухваленні рішення, в якому він чи хтось із його близьких має фінансову зацікавленість.

Принцип об'єктивності згідно з Кодексом передбачає взяття до уваги лише тих фактів, що мають відношення до справи і виключення неналежних аспектів.

Значний інтерес для цілей вдосконалення українського законодавства і практики його застосування, на нашу думку, має ст. 10 Кодексу, що закріплює принципи послідовності, надання порад щодо проходження справи і легітимних очікувань. Відповідно до неї службовець має бути послідовним у своїй адміністративній поведінці, так само як і щодо адміністративної діяльності інституції. Він додержується звичайної адміністративної практики інституції, якщо тільки не виникає законних підстав для відступлення від цієї практики в особливих випадках. Ці законні підстави реєструються у письмовій формі.

Діяльність службовця повинна відповідати законним і розумним очікуванням громадян відповідно до попередньої практики інституції. За необхідності службовець дає поради громадянам щодо порядку подання справи, яка належить до сфери його компетенції, а також щодо належної процедури розгляду.

Принцип справедливості вимагає від службовця діяти неупереджено, справедливо і розумно, а принцип ввічливості – бути добросовісним, коректним і приязним, якомога повно і чітко відповідати на кореспонденцію, телефонні дзвінки та листи електронною поштою. У разі допущення помилки, яка завдала

шкоди правам чи інтересам особи, службовець зобов'язаний вибачитися, а також виправити наслідки своєї помилки у найбільш адекватний спосіб. Крім того, він інформує зацікавлених осіб про всі можливі способи оскарження його рішення. Безпосередньо у рішенні, яке зачіпає права чи інтереси приватної особи, вказуються характер оскарження, органи, до яких можна звертатися, строки, у які подається скарга.

Принцип розумності строків встановлює обов'язок службовця піклуватися про те, щоб рішення щодо всіх адресованих інституції заяв чи скарг приймалися протягом розумного строку, без затримок і у будь-якому разі не пізніше двох місяців із дня отримання.

Принцип аргументованості рішень передбачає, що кожне рішення повинно містити підстави, на яких воно ґрунтується, чітко характеризуючи належні факти і правове підґрунтя.

Крім наведених положень, які визначають найбільш важливі, принципові моменти відносин службовців і приватних осіб в процесі здійснення управлінської діяльності, Кодекс також містить низку норм, спрямованих на якомога більш комфортне для громадян проходження адміністративних процедур. Так, від службовців вимагається надсилати відповіді громадянам тією ж мовою, якою надійшла заява чи скарга (однією з офіційних мов ЄС). Щодо кожного адресованого інституції листа чи клопотання протягом двох тижнів видається повідомлення про отримання (крім випадків, коли справа може бути вирішена по суті у вказаний термін). Відповідь або повідомлення про отримання обов'язково повинні містити у собі ім'я та номер телефону службовця, який розглядає справу, а також підрозділ, до якого він належить. Якщо адресований інституції лист або клопотання надійшли до її керівництва або підрозділу, не компетентному його розглядати, має бути забезпечена невідкладна передача справи компетентній службі інституції. Підрозділ, якому первісно надійшли лист чи клопотання, інформує заявника про передачу справи і вказує ім'я та номер телефону службовця, якому справу передано. Заявник також інформується про помилки чи пропуски у поданих документах з наданням можливості внесення необхідних виправлень.

У випадках, коли права або інтереси громадян можуть бути піддані обмеженням, їм забезпечується право на захист на кожному етапі процедури прийняття рішень, в тому числі право надавати усні або письмові зауваження.

Зацікавлені особи повідомляються у письмовій формі про рішення одразу ж після їх прийняття. Службовці зобов'язані утримуватися від повідомлення змісту рішення іншим джерелам доти, доки не буде проінформована зацікавлена особа. Встановлюються також вимоги щодо захисту персональних даних

відповідно до Регламенту ЄС № 45/2001 про захист фізичних осіб щодо обробки відомостей особистого характеру інституціями і органами Співтовариства та про вільне переміщення цих відомостей [11]. Службовцям, зокрема, заборонено уникати обробки персональних даних для потреб, що не передбачені законодавством, або передачі їх не уповноваженим особам.

**Висновки.** Аналіз норм Кодексу дає підстави зробити висновок про те, що концепція “good governance” реалізована в ньому належним чином, а передбачені механізми оскарження дій службовців, зокрема, Європейському Омбудсману, є достатньо дієвими для забезпечення права приватних осіб на належне управління. В той же час порівняння положень Кодексу з нормами вітчизняного законодавства (Закон України “Про правила етичної поведінки” [12], Загальні правила поведінки державного службовця, затверджені наказом Голодержслужби України [13]) дає підстави стверджувати про певну недосконалість останнього. Перш за все, слід вказати на необхідність прямого закріплення права на належне управління, чіткого визначення його змісту відповідно до принципів “good governance”, а також впровадження дієвих механізмів забезпечення цього права.

По-друге, доцільним видається впровадження у регулювання адміністративних відносин

принципів, відображених у Європейському кодексі, зокрема, пропорційності, послідовності, захисту легітимних очікувань (Останній згаданий у п. 1.5 Загальних правилах поведінки державного службовця як відповідність поведінки службовця очікуванням громадськості. Проте це положення скоріше декларативне, воно не наділене значенням принципу і не конкретизоване в частині характеру очікувань – їх легітимності, розумності, обґрунтованості попередньою практикою установи тощо. Відтак можливість посилення на нього при видається сумнівною).

Крім того, на нашу думку, доцільно звернути увагу на вироблений у комунітарному праві підхід до регулювання стандартів поведінки службовців, при якому розмежовуються вимоги щодо їх відносин між собою та з інституціями ЄС (Статут Європейської цивільної служби) та між службовцями і приватними особами (Кодекс належної адміністративної поведінки). Таке розмежування дає можливість створення більш ефективної юридичної моделі адміністративних процедур та чіткого визначення параметрів поведінки службовця під час надання ним адміністративних послуг або виконання інших управлінських функцій, безпосередньо пов'язаних із реалізацією прав і свобод громадян.

### *Список літератури*

1. EU Careers. What we are looking for [Electronic resource]. – Access mode : // [http://europa.eu/epso/discover/careers/looking\\_for/index\\_en.htm](http://europa.eu/epso/discover/careers/looking_for/index_en.htm).
- Ageev V. B. Европейский Союз : максимум профессиональной бюрократии и минимум коррупции / В. В. Агеев, М. В. Шемелина // Известия Калининградского государственного технического университета. – 2009. – № 16. – С. 181–186.
- Саханова А. Н. Новая парадигма государственного управления “Good Governance”: пример Японии как перспектива для стран СНГ / А. Н. Саханова // Менеджмент в России и зарубежом. – 2004. – № 1. – С. 31–49.
- Charter of Fundamental Rights of the European Union (2010/C 83/02) 30.3.2010 // OJ EU. – С. 83/389 [Electronic resource]. – Access mode : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:en:PDF>.
- The European Code of Good Administrative Behaviour [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/code.faces>.
- Лахижа М. І. Етичні засади в діяльності публічної адміністрації Польщі / М. І. Лахижа, О. І. Черчатий [Електронний ресурс] // Державне будівництво. – 2007. – № 1. – Ч. 2. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2007-1-2/doc/5/05.pdf>.
- Code of Good Administrative Behaviour for Staff of the European Commission in their Relations with the Public [Electronic resource]. – Access mode : [http://ec.europa.eu/transparency/civil\\_society/code/\\_docs/code\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/code/_docs/code_en.pdf).
- Treaty on the Functioning of the European Union // Consolidated Texts of the EU Treaties as Amended by the Treaty of Lisbon [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm73/7310/7310.pdf>.
- Staff Regulations of Officials of the European Communities [Electronic resource]. – Access mode : // [http://ec.europa.eu/civil\\_service/docs/toc100\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/civil_service/docs/toc100_en.pdf)
- Фуфалько Т. М. Місце принципу пропорційності в системі принципів права / Т. М. Фуфалько // Право і безпека : Науковий журнал. – 2012. – № 1 (43). – С. 50–54.
- Regulation (EC) No 45/2001 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2000 on the Protection of Individuals with Regard to the Processing of Personal Data by the Community Institutions and Bodies and on the Free Movement of Such Data [Electronic resource]. – Access mode : [http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/application/286\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/application/286_en.pdf).

Про правила етичної поведінки : закон України від 17 травня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4722-17>.

Загальні правила поведінки державного службовця : затв. наказом Головного управління Державної служби України від 4 серпня 2010 № 214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10>.

Отримано 01.10.2012

### *Анотація*

Стаття посвячена аналізу вимог, висуваних до громадянських службовців інститутів Європейського Союзу в взаємозв'язках з суспільством. Вивчаються закріплені в Європейському кодексі належного адміністративного поведіння юридичні механізми реалізації концепції “good governance”.

### *Summary*

Requirements for the officials of the EU in their relations with the public are investigated in the article. Enshrined in the European Code of Good Administrative Behaviour legal mechanisms for implementation of the concept of “good governance” are studied.