

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.8>

М. М. Малетич

кандидат юридичних наук

ФОРМУВАННЯ ГЛОБАЛЬНИХ СТАНДАРТІВ ДЛЯ НАЦІОНАЛЬНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОВАДЖЕНЬ

У статті розглянуто сучасні підходи зарубіжних дослідників до формування глобальних стандартів для національних адміністративних проваджень, привернуто увагу до необхідності уніфікованої реалізації політик на національному та регіональному рівнях, що може досягатися і завдяки глобальним інструментам формування політик і їх впровадження в діяльності публічних адміністрацій європейських держав.

Охарактеризовано сучасні глобальні стандарти для адміністративних проваджень, у яких уніфіковано вимоги до належного процесу, що зумовлює ціннісні та функціональні засади реалізації компетенції адміністративних органів на усіх рівнях правового регулювання та забезпечує формування спільних засад реалізації та захисту прав учасників адміністративних проваджень.

Автором розглянуто засади формування глобального регуляторного режиму, його інструментів і характеристики формування глобальних стандартів для національних адміністративних проваджень. Розглянуто загальні засади формування уявлень у вітчизняній доктрині адміністративного права та галузі адміністративного права про сучасні глобальні стандарти, які мають важливе значення для взаємодії національних адміністративних органів у вертикальних глобальних і європейських адміністративних провадженнях. Зроблено висновок про необхідність дослідження форм та інструментів глобального регуляторного режиму у вертикальних європейських адміністративних провадженнях, що дозволяє створити передумови для запровадження спільних європейських засад регулювання означених безспірних проваджень в Україні з урахуванням позитивного європейського досвіду.

Ключові слова: *європейські адміністративні провадження, регуляторний режим, вертикальні адміністративні провадження, Європейська Комісія, адміністративне право, глобальні стандарти адміністративних проваджень.*

Постановка проблеми. Актуальність формування глобальних стандартів для національних адміністративних проваджень понад десять років збирає міжнародні наукові конференції в усьому світі та спрямовує наукові пошуки зарубіжних і вітчизняних учених, привертає увагу урядовців, державних службовців до проблем взаємодії національних адміністративних органів у глобальних системах [1–3] та доцільності вивчення й імплементації сучасних режимів означеної взаємодії.

Метою статті є висвітлення сучасних підходів зарубіжних і вітчизняних дослідників до формування глобального регуляторного режиму, його інструментів і характеристика формування глобальних стандартів для національних адміністративних проваджень. Завданнями

статті виступають: формування уявлень у вітчизняній доктрині адміністративного права та галузі адміністративного права про сучасні глобальні стандарти, що мають важливе значення для взаємодії національних адміністративних органів у вертикальних глобальних і європейських адміністративних провадженнях, розвиток їх змісту та залучення до національних стандартів адміністративних проваджень; характеристика підходів зарубіжних вчених до розуміння поняття глобального регуляторного режиму та його інструментів у вертикальних управлінських відносинах глобального масштабу. Серед наступних напрямів наукових розвідок слід виокремити проблематику модернізації функцій адміністративної процедури у глобальному контексті, що сприятиме

уніфікації надання адміністративних послуг у транскордонній взаємодії національних адміністрацій, у т. ч. України.

Виклад основного матеріалу. Розвиток адміністративно-правового регулювання та формування політик на різних рівнях становить постійний науковий інтерес для вчених і дослідників, які досліджують можливості створення спільних засад адміністративної діяльності, не втручаючись у визначену законом компетенцію національних адміністративних органів. Подвійна складність такого завдання пов'язана з тим, що питання визначення функцій, компетенції, стандартів діяльності адміністративних органів відносяться традиційно до виключної компетенції держави, її парламенту, уряду.

З огляду на це інтереси міжнародних корпорацій, транснаціональних адміністрацій потребують лобювання на національному рівні через міжнародно-правові документи, обов'язкові та переважно рекомендаційні за своїм змістом, для виконання державами-членами провідних регіональних і світових організацій. Тобто завдяки високому міжнародному авторитету діяльності міжнародних і регіональних організацій досягається ефект добровільного виконання визначених на міжнародному рівні найважливіших вимог, стандартів діяльності для адміністративних органів. Перелік таких стандартів досі формується, проте вже зараз можна стверджувати, що вимоги належного процесу, належної процедури, прозорості, відповідальності, пропорційності, участі громадськості набувають рис глобальних стандартів.

У вітчизняній доктрині адміністративного права розвиток глобальних стандартів урядування, адміністративної діяльності знаходиться під особливою увагою вчених різних галузей правового знання, як конституціоналістів, так і адміністративістів, а також дослідників проблем європейської інтеграції, впровадження належного урядування, належної адміністрації та взаємодії означених вимог на глобальному та національному рівнях.

Формування сучасних вимог до сучасних стандартів адміністративної діяльності було визнано важливою складовою частиною розвитку галузі адміністратив-

ного права України у працях В.Б. Авер'янова [1–3], Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, І.А. Грицяка, П.В. Діхтієвського, Р.А. Калюжного, А.В. Кірмача, В.К. Колпакова [5], Т.О. Коломоець [4], Є.Б. Кубка, Р.О. Куйбіди, Д.М. Лук'янця, В.П. Перепелюка, О.О. Соколенко, В.П. Тимощука, Г.Й. Ткач, А.М. Школика та інших вчених.

Що ж стосується формування змісту, значення, специфіки впливу глобальних стандартів адміністративних проваджень, то вони залишаються малодослідженими у вітчизняній фаховій літературі [6–7], тому за мету нами визначено характеристику змісту та співвідношення національних, європейських і глобальних стандартів адміністративної діяльності, виокремлення найважливіших проблем їх застосування в діяльності національних органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування в контексті виконання глобальних політик, актів нормативного характеру, щодо який досягнутий консенсус на найвищому міжнародному рівні для цілей забезпечення сталого розвитку, протидії викликам порушення прав людини, подолання бідності, голоду, дискримінації, у т. ч. щодо доступу до публічних, зокрема адміністративних, послуг.

«Сучасні тенденції демократичної трансформації галузі адміністративного права зумовлюють необхідність вироблення концептуальних підходів до оновлення системи принципів адміністративного права України з урахуванням принципів адміністративного права глобального, наднаціонального та локального рівнів, що були вироблені європейською адміністративно-правовою доктриною внаслідок поглиблення європейських інтеграційних процесів і європейської адміністративної конвергенції, формування єдиного правового й адміністративного простору, уніфікації правового регулювання ключових адміністративно-правових інститутів із метою забезпечення однакового застосування *acquis communautaire* й ефективної реалізації та захисту прав громадян, що виступає невід'ємною умовою виконання Копенгагенських і Мадридських критеріїв вступу до Європейського Союзу» [3]. Слід погодитися з висловленим твердженням і продовжити погляди зазначеного автора

у глобальному контексті формування стандартів адміністративних проваджень, що набуває вагомого значення для встановлення справедливого правопорядку та процесуальних засад його реалізації у чинному законодавстві України, удосконалення правозастосовної практики юрисдикційних органів, розвитку правотворчої діяльності з урахуванням центральних стандартів реалізації адміністративних проваджень.

У проаналізованих працях зарубіжних вчених С. Батіні, Ф. Бігнамі, А. Богданді, С. Касіса, Н. Кірша, П. Піконе, М. Фромонта, Ю. Шварце та багатьох інших встановлені важливі правила формування обов'язкових стандартів, що імперативно впливають на вертикальну та горизонтальну взаємодію адміністративних органів національного, регіонального та наднаціонального рівнів. У їхніх працях описані приклади європейських вертикальних і горизонтальних адміністративних проваджень, специфічних за своїм змістом, спрямованістю й особливостями суб'єктного складу учасників аналізованих адміністративних проваджень.

Згадані правила формування глобальних стандартів адміністративних проваджень також обґрунтовані у працях С. Касіса, котрий зазначив, що національні адміністрації діють відповідно до конституції та законів країни, а стандарти глобального рівня виконуються ними завдяки високому авторитету міжнародних, європейських регіональних організацій, які, хоча і не є державними органами, проте завдяки досягнутим компромісам, домовленостям на глобальному рівні забезпечують можливість і доцільність виконання на всіх нижче підпорядкованих рівнях центральних, ключових по своїй суті вимог, критеріїв, стандартів адміністративної діяльності та, зокрема, адміністративних проваджень спірного та безспірного характеру.

У всесвітньо відомій публікації С. Касіса «Глобальні стандарти для національної адміністративної процедури» вчений обґрунтував два основні підходи до формування глобальних стандартів адміністративної діяльності: по-перше, це національний правовий механізм і його удосконалення з урахуванням нових

положень уніфікованого характеру, визнані парламентами й урядами країн як обов'язкові до виконання; по-друге, це міжнародний правовий механізм, завдяки якому важливі критерії, стандарти, правила, практики, принципи отримують обґрунтування та, хоч і мають офіційно рекомендаційний характер, проте здебільшого виконуються добровільно на національному рівні усіма адміністративними органами для збереження свого міжнародного впливу, залученості у світові процеси формування глобального правопорядку. Вчений зазначає, що «державам заборонено приймати свавільні рішення, дискримінувати своїми рішеннями учасників адміністративних проваджень, вони зобов'язані дотримуватися принципу належного процесу» [8].

Завдяки описаному вище механізму проникнення глобального стандарту як обов'язкового у національний правопорядок принцип належного процесу дозволяє протидіяти випадкам необґрунтованої дискримінації як у країні, так і на міжнародному рівні. Для України розвиток засад належного процесу має важливе значення з огляду на практично мізерну імплементацію антидискримінаційних вимог, заходів в адміністративному законодавстві, яке потребує оновлення з урахуванням глобальних і європейських стандартів адміністративних проваджень.

Окремо слід зазначити і про доцільність впровадження сформованих на глобальному рівні правових принципів, вимог найбільш загального характеру, що дозволяють створити правовий простір на основі дотримання вимог верховенства права, пропорційності, рівності, недискримінації, справедливості, законності тощо. Зазначені мегапринципи зазвичай наявні у національних правопорядках, однак їх значення може спотворюватися, обмежуватися відповідно до пріоритетів діяльності парламенту, уряду, проте їх власне значення у світовому та європейському контекстах залишаються живими концептуальними правовими вимогами, критеріями, що дозволяють оскаржити можливі зловживання владою, повноваженнями всупереч балансу інтересів у публічно-правовій сфері.

Загальна сукупність глобальних стандартів адміністративних проваджень може бути представлена у поділі на дві основні групи значень: матеріальні та процесуальні [7–11]. Матеріальні глобальні стандарти адміністративних проваджень формуються виходячи з матеріальних за своєю природою цілей і завдань, критеріїв розвитку суспільства, які за своїм значенням відповідають глобальним політикам розвитку світу. Процедурні глобальні стандарти адміністративних проваджень закріплюються переважно на національному рівні як шляхом прийняття спеціальних законів щодо засад реалізації адміністративних проваджень, зокрема такі приклади наявні у сучасних європейських країнах як акти загального характеру, схвалені національним парламентом. Процедурні глобальні стандарти адміністративних проваджень можуть формуватися на національному рівні та внаслідок судової практики національних судів, Європейського суду з прав людини, Суду Європейського Союзу тощо.

Таким чином, слід погодитися з висловленою С. Касісом думкою про те, що «глобальні процесуальні стандарти переважно стосуються сфери торгівлі та надання послуг. Не можна вважати, що відкриття національних кордонів засобами глобального права та подолання процесуальних обмежень було викликано інтересами багатонаціональних корпорацій і найбільш розвинених націй. Скоріше вимоги верховенства права та принципу участі, прозорості, належного процесу, судового перегляду, що найбільше розвинулися в національних правопорядках, дозволили сформувати «правила гри», які не завжди задовольняють інтереси їхніх підписантів» [8]. Автор говорить про формування «глобального регуляторного режиму», який характеризується постійно встановленими правилами й ефективними диверсифікованими інструментами означеної системи.

Характеризуючи ознаки цієї системи, С. Касіс уточнює, що глобальний регуляторний режим можна розкрити через такі основні елементи: 1) встановлення регулювання міжнародними договорами та регулюванням вторинних джерел, зокрема комітетами та міжнародними орга-

нізаціями; 2) домовленості між авторами регуляторних актів і національними адміністративними органами, що підтверджують згоду на їх виконання; 3) дезінтеграцію країн і появу нових країн без значного впливу, що потребують тісної співпраці з міжнародними організаціями [8].

В аналізованій системі формуються вертикальні та горизонтальні міжнародні, європейські та інтегровані національні адміністративні провадження відповідно до основних видів управлінських відносин (вертикальних, горизонтальних, реордиційних), а також можуть встановлюватися нові види адміністративних проваджень, що стосуються підвищення вимог належного урядування щодо участі громадян у державному управлінні та прийнятті суспільно значущих рішень.

Висновки і пропозиції. Формування глобальних стандартів адміністративних проваджень відбувається на глобальному, європейському та національному рівні у межах двох основних підходів до встановлення їх імперативності або рекомендаційного характеру для ведення діяльності національними адміністраціями у визначених сферах, до яких пріоритетно належать питання торгівлі та надання послуг у глобальному контексті.

Встановлено перелік найважливіших процесуальних критеріїв, стандартів, вимог, які дозволяють встановити глобальний регуляторний режим і відповідні інструменти регуляторного впливу. Сформульовано пропозиції щодо розуміння їх значення для розвитку уявлень про глобальні стандарти адміністративних проваджень.

Список використаної літератури:

1. Авер'янов В.Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. *Право України*. 2006. № 5. С. 12.
2. Адміністративна процедура та контроль за діяльністю адміністративних органів в Угорщині, Польщі, Болгарії, Естонії та Албанії. Київ : Вид-во УАДУ, 1999. 236 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 2. Особлива частина / ред. кол. : В.Б. Авер'янов та ін. Київ : Юридична думка, 2005. 624 с.
4. Коломоєць Т.О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія,

- досвід та практика реалізації : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 ; Нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2005. 43 с.
5. Колпаков В.К. Деліктний феномен в адміністративному праві України : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 ; Нац. акад. внутр. справ України. Київ, 2005. 37 с.
6. Касараба Ю.Я. Адміністративно-правове забезпечення впровадження міжнародно-правових стандартів у діяльність органів міліції України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. Київ, 2009. 18 с.
7. Barnes J. Towards a third generation of administrative procedures. 2016. Conference paper on Comparative administrative law. April 29–30,2016.
8. Cassese S. Administrative law in a supranational context: European administrative law. URL: www.its.law.nyu.edu.
9. Chiti E. Administrative proceedings involving European agencies. URL: [http:// law.duke.edu/journals/lcp](http://law.duke.edu/journals/lcp).
10. European governance. A White paper. Commission of the European Communities. COM (2001) 428 final. Brussels, 25.07.2001. P.8.
11. Franchini C. European principles governing national administrative proceedings. *Law and contemporary problems*. 2004. Vol. 68. P. 183–196.
-

Maletych M. Development of global standards for national administrative proceedings

In this article author's reviewed modern approaches of foreign scientists to development of global standards for national administrative proceedings, as well as has drawn attention towards the necessity to unification of the policies realization both at national and global levels, that might be achieved due to global instruments of policies development and their implementation in the activities of public administrations of European states.

Author's generalized modern global standards for administrative proceedings, that have united unified demands to due process, that influenced values and functional grounds of realization of the competence of administrative bodies at all levels of legal regulation, that forms necessary grounds for development of common grounds of realization and protection of rights granted to the participants of administrative proceedings.

Here've been discussed general grounds of development of global regulatory regime, it's instruments and characteristics for development of global standards of national administrative proceedings. As well as reviewed general grounds for development of regulatory regime, its instruments and characteristics for national administrative proceedings. Author's developed general grounds of development of appropriate approaches in domestic doctrine of administrative law and branch of administrative law, the modern global standards, that have important role for counter-action of national administrative bodies in vertical global and European administrative proceedings.

Key words: *European administrative proceedings, regulatory regime, vertical administrative proceedings, European Commission, administrative law, global standards of administrative proceedings.*