

ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ ГЛОБАЛЬНИХ СТАНДАРТІВ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОВАДЖЕНЬ В НАЦІОНАЛЬНИХ ПОЛІТИКАХ ТА ЗАКОНОДАВСТВІ

ON THE IMPLEMENTATION OF GLOBAL STANDARDS OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS IN NATIONAL POLICIES AND LEGISLATION

Малетич М.М.
кандидат юридичних наук

Про впровадження глобальних стандартів адміністративних проваджень в національних політиках та законодавстві. У статті розглянуто зміст основних глобальних стандартів, що застосовуються до адміністративних проваджень на різних рівнях реалізації політик: від глобального до локального. Обґрунтовано важливість впровадження на національному рівні спільних глобальних та європейських стандартів адміністративних проваджень, що сприятиме формуванню прозорих та порівняно прискорених проваджень з гранично чіткими вимогами щодо прийняття адміністративних рішень. Розглянуто аспекти міжнародного співробітництва на рівні європейських держав та їх національних адміністративних органів, що забезпечується шляхом підтримки справедливого правопорядку на глобальному, європейському та національному регіональному та локальному рівнях.

Узагальнено, що впровадження глобальних стандартів в адміністративних провадженнях потребує якісного перегляду застарілих положень національного адміністративного законодавства. Зроблено висновок про те, що реалізація глобальних та європейських політик потребує формування спільного законодавства для забезпечення їх реалізації з урахуванням глобальних та європейських адміністративних проваджень, адже спільні засади правового регулювання здатні значно прискорити не тільки управлінські процеси, але й торгівельну співпрацю. Для України впровадження глобальних стандартів адміністративних проваджень також є бажаним і на рівні національного адміністративного законодавства, щоправда з урахуванням національних адміністративних традицій взаємодії адміністративних органів та приватних осіб.

Ключові слова: адміністративний орган, стандарт, глобальне адміністративне право, транснаціональна корпорація, регуляторний режим, адміністративне законодавство, глобальна політика.

On implementation of global standards of administrative proceedings in the national policies and legislation. In this article author's reviewed the essence of the main global standards, implemented in administrative proceedings at different levels of policies realization: from global to local level. Author's substantiated importance of implementation at national level of common global and European standards of administrative proceedings, that would support development of transparent and effective demands to administrative decision-making. Author's discussed issues of international co-operation at the level of European states and their national administrative bodies, that is to be provided through support to world justice mechanisms at global, European and national regional and local levels.

Author's generalized, that implementation of global standards in administrative proceedings needs qualitative review of the outdated provisions of national administrative legislation. Conclusions were made as to realization of global and European policies, that has impact on development of common legislation to provide their realization with respect to global and European administrative proceedings, as common grounds of legal regulation would intensify not only managerial process, but also trade activity & co-operation. For Ukraine implementation of global standards of administrative proceedings is desirable both at the level of national administrative legislation, but with respect to national administrative traditions of co-operation of administrative bodies and private persons.

Key words: administrative body, standard, global administrative law, transnational corporation, regulatory regime, administrative legislation, global policy.

Актуальність вивчення сучасних глобальних стандартів адміністративних проваджень підвищується в контексті поживлення міждержавної взаємодії та надання міжнародної допомоги Україні різними країнами світу. Міжнародне співробітництво на рівні європейських держав та їх національних адміністративних органів забезпечується шляхом підтримки справедливого правопорядку на глобальному, європейському та національному рівні шляхом впровадження спільних політик, законодавства, вимог до адміністративних проваджень.

Метою цієї статті є висвітлення змісту та проблем впровадження на національному рівні низки нових для українського законодавства стандартів, що сформовані на глобальному рівні та потребують поступового провадження у вітчизняне законодавство та правозастосовну практику органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Серед основних завдань цієї статті слід відмітити: вивчення змісту, значення центральних глобальних стандартів адміністративних проваджень та формулювання пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення вітчизняного правового регулювання, реалізації політик з урахуванням європейського досвіду та прийняття низки нових, спеціальних актів законодавства, спрямованих на уніфікацію підходів щодо нормативного закріплення стандартів адміністративних проваджень, розроблених на глобальному рівні для інтенсифікації міжнародної торгівлі та руху послуг.

Формування сучасних європейських та глобальних стандартів в сфері реалізації компетенції адміністративних органів та позиції «людиноцентристської концепції» були обґрунтовані у працях В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, І.А. Грицяка, Т.О. Губанової П.В. Діхтієвського, Р.А. Калюжного, М.І. Козюбри, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, Р.О. Куйбіди, Д.М. Лук'янца, В.П. Перепелюка, О.О. Соколенко, А.М. Школика та низки інших. Проте зміст та характеристика глобальних стандартів адміністративних проваджень залишилися по-за увагою вітчизняних вчених.

До переліку основних глобальних стандартів адміністративних проваджень зарубіжними вченими та дослідниками відносяться такі важливі вимоги та правила взаємодії адміністративних органів з приватними особами: 1) верховенства права; 2) участі; 3) прозорості; 4) розумних строків; 5) вимоги щодо повідомлення учасника адміністративного провадження; 6) вимоги щодо консультування учасника адміністративного провадження; 7) гармонізації заходів адміністративних органів; 8) еквівалентності застосовуваних адміністративними органами заходів; 9) контрольних процедур (проваджень) тощо [1].

Стандарт дотримання принципу верховенства права в адміністративних провадженнях національних адміністративних органів відіграє особливо важливе значення для деталізації способів, форм дотримання принципу верховенства права в адміністративній діяльності. Оскільки в національних адміністративних органах можуть бути різні підходи

до закріплення функцій та повноважень адміністративних органів, транснаціональні корпорації зробили значний внесок у розробку спільних засад адміністративної діяльності, що дозволяють пришвидшити, підвищити ефективність, відповідальність адміністративних органів, які відповідають за розробку та оформлення адміністративних документів для такої взаємодії на міжнародному рівні [2]. Тому важливо враховувати доцільність прямого закріплення на рівні спеціального закону про засади адміністративних проваджень вимог щодо дотримання принципу верховенства права в діяльності адміністративних органів та практичній взаємодії адміністративних органів з приватними особами.

Принцип верховенства права на глобальному рівні розглядається як сума вимог щодо юридичної визначеності, якості закону, недискримінації, виконання рішень адміністративних та судових органів, судового контролю тощо. Проте в кожній правовій системі обсяг його тлумачення різняться в залежності від волі та інтересів політичної верхівки суспільства [3].

В Україні також, тлумачення принципу верховенства права є досить суперечливим [4], а для захисту інтересів та порушених прав приватних осіб часто використовується судовий механізм, який передбачає використання формули верховенства права, закріпленої в Кодексі адміністративного судочинства України та в судовій практиці Європейського суду з прав людини.

Стандарт участі в адміністративних провадженнях національних адміністративних органів розкривається через дотримання вимог щодо забезпечення реалізації прав учасників різних видів позитивних проваджень, зокрема, безспірного характеру, для цього формуються уніфіковані вимоги щодо доступності адміністративних послуг, прийняття індивідуальних адміністративних актів, укладання адміністративних договорів. Стандарт участі не обмежується залученням фізичних осіб, він також передбачає важливість замученості юридичних осіб, громадських організацій та різного роду асоціацій, союзів, політичних партій до вирішення питань місцевого значення в європейських адміністративних провадженнях при реалізації політик європейського рівня на національному та локальному рівнях.

Участь має бути забезпечена усім тим суб'єктам, які мають легітимний інтерес при вирішенні індивідуальної адміністративної справи [5], тобто в такий спосіб, що забезпечує рівний доступ усім зацікавленим особам до місця, часу, способу, території, з урахуванням достатніх технічних та елементарних знань до місця, органу, організаційної форми проведення засідання адміністративного органу з означеного питання. Участь може бути передбачена і для великої кількості осіб, в т.ч. шляхом одночасного виконання встановленої вимоги Європейською Комісією для всіх національних публічних адміністрацій, та громадян відповідних країн, шляхом добровільного виконання встановлених обов'язків.

Порушення стандарту участі призводить до неможливості набрання законної сили адміністративним актом через вади процедури її прийняття, що обґрунтовуються відсутністю попереднього громадського обговорення, консультацій з громадськістю на різних стадіях підготовки нормативного адміністративного акту, а також з підстав неврахування думки, інтересів суб'єктів – учасників адміністративного провадження за ознакою наявності спільного інтересу при вирішенні питання, що належить до юрисдикції адміністративного органу. Щоправда стандарт участі не застосовується до адміністративно-деліктних проваджень, де застосування адміністративного стягнення не передбачає консультування з громадськістю, а встановлює чіткий порядок оформлення та вступу в силу відповідного процесуального документа.

Стандарт прозорості в адміністративних провадженнях визнається самостійним інструментом глобаль-

ного регуляторного режиму та стандарту, що застосовується до низки адміністративних проваджень в провідних країнах світу. Центральною вимогою даного стандарту є зобов'язання адміністративних органів опубліковувати вимоги до адміністративної діяльності та розгляду справ приватних осіб у такий спосіб, щоб вони були зрозумілі та відомі іншим учасникам адміністративних проваджень.

Передбачається надання розумного строку перед вступом в законну силу нових вимог адміністративних органів щодо ведення бізнесу, розгляду індивідуальних справ, що було в першу чергу спрямовано на те, щоб партнери-постачальники з різних країн могли забезпечити відповідність адміністративних документів новим вимогам адміністративних органів та мати час для внесення відповідних корективів у свою експортну діяльність.

До означених вимог також додаються стандарти інформування та консультування громадян, завдяки чому доведення змісту та вимог глобальних стандартів до учасників адміністративних проваджень відбувається на постійній, централізованій основі, як і їх виконання.

Стандарт гармонізації в адміністративних провадженнях визнаний самостійним інструментом глобального регуляторного режиму, що застосовується для різних видів адміністративних проваджень, полягає у забезпеченні відповідності засобів впливу національних адміністративних органів міжнародним стандартам, рекомендаціям, що формуються на глобальному рівні. Хоча глобальні стандарти і не визнаються юридично обов'язковими, проте їх дотримання забезпечується завдяки високому авторитету міжнародних інституцій, а також тих додаткових можливостей, які надає участь на постійній основі в глобальних та міжнародних організаціях окремим національним державам.

Розглянутий перелік глобальних стандартів для національних адміністративних проваджень не є зафіксованим на законодавчому рівні, а переважно їх дотримання забезпечується шляхом можливості оскарження через європейських конвенційний механізм захисту прав людини. На мій погляд, поступове впровадження означених стандартів має важливе значення не тільки для розвитку вітчизняної доктрини з урахуванням європейського досвіду, але й для інтенсифікації євроінтеграційних процесів, забезпечення доступності української публічної адміністрації функціонально та компетенційно для великої кількості європейських фізичних та юридичних осіб, які бажають увійти на український ринок, проте не довіряють національним стандартам ведення адміністративної діяльності.

Що стосується аспекту реалізації вироблених на глобальному та європейському рівнях політик, слід пояснити, що їх зміст залежить від багатьох чинників, на які впливають в істотний спосіб ключові гравці світової шахівниці – країни-колонізатори, транснаціональні корпорації, які мають інтереси в світовій політиці та торгівлі, країни-союзи, що об'єднують інтереси континентів, їх складових та люблять захист і збереження доходів певних груп населення.

Реалізація означених політик на національному рівні, де-юре, мала б зустрічати значний спротив національних урядів та парламентів, проте, на сучасному етапі можна стверджувати, що вмонтовані в державні механізми посади, що заміщуються представниками політичних еліт з інтересами, залученими в діяльність міжнародних компаній, транснаціональних корпорацій, дозволяють впливати на прийняття лояльних рішень та санкціонування на національному рівні реалізації політик, що захищають одиничні інтереси, пролобійовані з глобального рівня. З огляду на це, на мій погляд, важливо встановити принципи та презумпції, які б не дозволяли приймати політики та рішення, що хоч і є провідними для реалізації глобальних інтересів, проте серйозно шкодять національним інтересам окремих держав, здоров'ю їх населення.

Висновки. Впровадження глобальних стандартів в адміністративних провадженнях потребує якісного перегляду застарілих положень національного адміністративного законодавства щодо забезпечення реалізації політик та рішень адміністративних органів на регіональному та локальному рівнях. Що ж стосується реалізації глобальних та європейських політик, в цьому аспекті необхідно створити спільне законодавство для забезпечення їх реалізації з урахуванням глобальних та європейських адміністративних проваджень, адже спільні засади правового регулювання здатні значно прискорити не тільки

управлінські процеси, але й торговельну співпрацю, що для деяких країн є фактором виживання на світовій палітрі незалежних країн.

Для України впровадження глобальних стандартів адміністративних проваджень також є бажаним і на рівні національного адміністративного законодавства, шоправда з урахуванням національних адміністративних традицій взаємодії адміністративних органів та приватних осіб, що має бути забезпечено, на моє переконання, на рівні спеціального загального закону про адміністративні провадження.

ЛІТЕРАТУРА

1. Cassese S. Administrative law in a supranational context: European administrative law/ URL: www.its.law.nyu.edu.
2. Chiti E. Administrative proceedings involving European agencies. URL: <http://law.duke.edu/journals/lcp>.
3. Адміністративна процедура та контроль за діяльністю адміністративних органів в Угорщині, Польщі, Болгарії, Естонії та Албанії. К. : Вид-во УАДУ, 1999. 236 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т.: Т.2 Особлива частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін.. – К.: Юридична думка, 2005. – 624 с.
5. Аэдмаа А., Лопман Э., Паррест Н., Пилвинг И., Вэне Э. Руководство по административному производству. Тарту: Издательство Тартуского университета. 2005. 630 с.