

**М. М. Малетич**

кандидат юридичних наук

## УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО ВЗАЄМОДІЮ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОВАДЖЕННЯХ

*У статті розглянуто підходи вітчизняних та зарубіжних вчених до розуміння природи адміністративного провадження та її удосконалення з метою забезпечення узгодженої взаємодії адміністративних органів в глобальних, європейських політиках, та розвитку у цьому зв'язку адміністративних проваджень як засобу та необхідної форми реалізації та досягнення спільних цілей, завдань.*

*Зроблено висновок про те, що удосконалення вітчизняного законодавства про участь в європейських адміністративних провадженнях є складним комплексним завданням розвитку вітчизняної галузі та системи адміністративного законодавства, що потребує проведення значної роботи як на політичному, так і на законотворчому рівні, а також вимагає підвищення правосвідомості працівників усіх адміністративних органів, приватних осіб щодо тих цілей, політик, завдань, реалізація яких призводить до досягнення спільних аксіологічних та реальних цінностей, що визнаються європейськими країнами як фундаментальні та необхідні для сталого розвитку.*

*Проаналізовано естонський підхід до розуміння поняття адміністративного провадження, як такого, що може бути здійснене не лише одним юрисдикційним органом, а будь-яким адміністративним органом, адже трансформується власне природа, зміст, сутність адміністративного провадження порівняно з радянською парадигмою.*

*Обґрунтовано доцільність розробки «Кодексу України про участь національних адміністративних органів в європейських адміністративних провадженнях» дозволить сформулювати чіткий національний правовий механізм узгодженого прийняття адміністративних актів та їх виконання адміністративними органами як в національній, так і в європейській правовій площині, сприятиме підвищенню ефективності та результативності адміністративної діяльності, що виступає важливою вимогою Європейського адміністративного простору.*

**Ключові слова:** адміністративне провадження, адміністративний орган, адміністративна юрисдикція, адміністративне право, адміністративний акт, глобальна політика, європейські адміністративні провадження.

Актуальність дослідження співвідношення різнорівневих адміністративних проваджень викликає обґрунтований науковий інтерес у значної кількості зарубіжних та вітчизняних дослідників, адже саме завдяки узгодженості цих проваджень може бути забезпечена ефективна реалізація політик не тільки національного, але й європейського та глобального рівнів. Ефективна і відповідна політика – невід'ємна складова вимог належного урядування, що виступає однією з провідних аксіологічних цінностей в європейських країнах та поступово запроваджується в Україні для удосконалення формування та реалізації національних політик. З огляду на це, важливість дослідження різнорівневих адміністративних проваджень не викликає сумніву.

У даній статті основною метою визначено характеристику співвідношення різнорівневих адміністративних проваджень глобального, європейського, національного центрального, регіонального та локального рівнів, з метою вироблення пропозицій та рекомендацій щодо забезпечення узгодженої реалізації впроваджуваних політик, прав і свобод приватних осіб.

Серед основних завдань статті визначено: окреслення вимог до адміністративних проваджень на різних рівнях з метою забезпечення реалізації узгоджених глобальних, європейських та національних політик; розкриття специфіки європейських адміністративних проваджень та порядку узгодження з ними діяльності національної публічної адміністрації; формулювання пропозицій та рекомендацій щодо роз-

робки національного адміністративного законодавства, спрямованого на удосконалення вимог належного урядування та, зокрема, узгодженості національних та світових політик.

Адміністративні провадження виступають предметом спеціальних юридичних досліджень значного кола вітчизняних та зарубіжних вчених, проте всі вони єдині в своєму баченні необхідного системного зв'язку та взаємодії між різними рівнями адміністративних проваджень, що використовуються в системі галузі та системі законодавства для забезпечення досягнення спільних цілей, політик, завдань діяльності адміністративних органів.

Ускладнення світового правопорядку призвело до формування самостійних нових видів адміністративних проваджень, в яких також реалізуються інтереси національного рівня, як окремих держав, так і їх колективних утворень, адміністративних органів, впливових політиків, громадян, олігархів, громадських об'єднань, тощо. Можливості впливу одиничних суб'єктів на найвищому, світовому рівні є найбільш обмеженими, заздалегідь обумовленими пріоритетами світового розвитку, визначеними країнами великої сімки. Проте, невеликі і не багаті країни світу можуть отримати захист своїх національних інтересів на світовому рівні, в тому числі і за рахунок застосування спільних політик та правил реалізації означених політик, їх імплементації в національний порядок та з урахуванням активної участі в світових миротворчих, товарообмінних процесах, торгівлі, гуманітарних операціях, тощо.

З огляду на це для України важливо виробити свій національний підхід до участі в світових, європейських адміністративних провадженнях з метою підвищення їх ефективності та поступового нормативного закріплення в системі адміністративного законодавства України та міжнародного законодавства з метою підвищення привабливості національного правопорядку для значної кількості зовнішніх суб'єктів, підвищення рівня країни в світових рейтингах та забезпечення дотримання вимог справедливості, рівності, пропорційності, верховенства права не тільки на теоретичному та доктринальному рівнях, але й в практичній діяльності органів публічної адміністрації.

Вимоги до адміністративних проваджень на різних рівнях формуються національними парламентами та урядами, проте, на мій погляд, на сучасному етапі розвитку адміністративного законодавства України доцільно імпле-

ментувати європейський підхід до взаємодії адміністративних органів в горизонтальних та вертикальних національних адміністративних провадженнях, а стосовно європейських адміністративних проваджень – за аналогією обрати найбільш суттєві властивості та вимоги до адміністративних актів, що можуть бути витребувані для національної адміністративної діяльності та удосконалення правозастосовної практики з урахування сучасних європейських вимог щодо забезпечення реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина.

Отже, вимоги до глобальних адміністративних проваджень є визначеними на глобальними рівні та українські законотворці можуть залучитися до означених процесів з урахуванням забезпечення відповідності глобальних та національних політик в пріоритетних сферах розвитку економіки, торгівлі, охорони здоров'я.

Вимоги європейських адміністративних проваджень формуються Європейською Комісією та європейським конвенційним механізмом захисту прав людини, сформованим в Європі в другій половині ХХ століття, тому Україна також є долученою до європейських адміністративних проваджень, зокрема, шляхом оскарження рішень національних судів до Європейського суду з прав людини, рішення якого є обов'язковими для виконання на території України.

Вимоги національних адміністративних проваджень потребують розвитку та перегляду з урахуванням переваг європейського конвенційного механізму, хоча для правозастосовної адміністративної діяльності такий підхід може здаватися буде високим стандартом. Але, на мій погляд, це обумовлено необхідністю створення рівних умов для ведення бізнесу, зокрема, реєстрації, сертифікації товарів на спільних вимогах, що дозволить усунути значні адміністративні бар'єри та підвищити привабливість країни в світових рейтингах.

Кодифікація адміністративного законодавства в Україні проводилася поступово, в контексті напрямів реалізації комплексної адміністративно-правової реформи, проте до цього часу проблеми співвідношення адміністративних проваджень різних рівнів не розглядалися, тому означена правова проблема потребує якнайширшого фахового обговорення та розробки спеціальних актів законодавства, України, спрямованих на їх реалізацію.

Загальна законодавча база адміністративного регулювання має трансформуватися відповідно до запроваджених норм вищезазначеного

закону та відповідно до Національної стратегії та Національного плану адміністративної реформи, що потребують розробки Кабінетом Міністрів України, та дозволять розмежувати кроки таких реформ, конкретизувати наслідки, результати такої діяльності, їх внесок та співвідношення з іншими діями Уряду та центральних адміністративних органів.

Кодифіковані акти адміністративного законодавства України мають зайняти перші позиції у запропонованій Національній стратегії та Національному плані адміністративної реформи, оскільки вони мають попередній вплив на реалізацію адміністративних відносин, захист суспільних інтересів. Серед них слід визнати розробку Адміністративно-процедурного кодексу України як необхідного складного нормативно-правового акта, що визначає не лише загальні, але й усі необхідні правові умови, стадії адміністративних процедур та адміністративні рішення, які приймаються адміністративними органами, що уможливить отримати бажані ефективні адміністративні акти протягом розумного часу та під ефективним зовнішнім контролем громадянського суспільства.

Цікавим підходом пострадянської країни – Естонії, в якій в результаті проведення адміністративної реформи відбулося запровадження адміністративних проваджень європейського зразка. В цій країні відбувся кардинальний перехід від державоцентристського до демократичного, людиноцентричного розуміння та було переглянуто підхід до ролі адміністративного органу, учасників адміністративного провадження з урахуванням європейських стандартів, зокрема, адміністративної процедури. Відповідно до ч.1 ст. 2 Закону Естонської Республіки «Про адміністративне провадження», який вступив в силу в 2002 році, «адміністративне провадження – це діяльність адміністративного органу при виданні постанови або адміністративного акту, при здійсненні дії або при укладанні адміністративного договору» [1, С. 23]. Синонімічним є визначення адміністративного провадження через ключове поняття адміністративної діяльності, але для його розуміння потрібно розглянути його сутність та загальну характеристику. «Адміністративна діяльність - не будь-яка діяльність адміністративної установи, а лише та, яка пов'язана з постановами, адміністративними актами, адміністративними договорами та діями. Ці поняття означають публічно-правові форми діяльності установ, які стосуються приватних осіб» [1, С. 24].

Слід зауважити, що відповідно до естонського законодавства до адміністративних органів належать: державні установи, колегіальні органи: уряд, міністерства, департаменти, органи місцевого самоврядування, самостійні публічно-правові юридичні особи (університети, лікарні), а також приватні особи, які залучені до виконання публічних завдань, зокрема, нотаріуси. Тому зазначені вище визначення екстраполюються не тільки на певний юрисдикційний орган, а на загальну сукупність адміністративних органів, тобто відбувається спрощення, кодифікація законодавства щодо адміністративних проваджень різних видів, причому не тільки позитивних, але й адміністративно-деліктних, адже адміністративні органи часто уповноважені застосовувати адміністративні стягнення, провадити досудові дії, припиняти триваючі злочини, делікти та передавати справу до суду.

На мій погляд, слід висловити пропозицію з закріплення в українському законодавстві національного підходу до розуміння поняття адміністративного провадження з урахуванням ключових понять: адміністративний орган, адміністративна діяльність, адміністративний акт, що мають надзвичайно важливе значення для розвитку адміністративного законодавства України та оновлення дефініцій, що застосовуються для адміністративно-правового регулювання. До цього часу означені дефініції не стали частиною законодавства України, хоча доцільність імплементації національних правопорядок інституційних засад публічної адміністрації була обґрунтована у працях багатьох вітчизняних вчених та дослідників.

Зокрема, «трансформація галузі адміністративного права України в контексті демократизаційних перетворень, що змінюють правову систему держави та фундаментальні галузі права, зокрема, потребує визначення змісту, значення та окреслення засад формування нової системи принципів адміністративного права України. Аксіологічні засади галузі мають відповідати гуманістичним, людиноцентристським засадам розуміння взаємостосунків приватних осіб з органами влади, враховувати європейські принципи та стандарти діяльності органів публічної адміністрації, обумовлювати основні напрями адміністративної діяльності в розрізі функцій, що здійснюються в сфері виконавчої влади, а також забезпечення контролю за дотриманням прав, свобод, законних інтересів приватних осіб» [2].

Також слід погодитися з підходом даного автора до вирішення проблеми застосування європейських стандартів публічної адміністрації для удосконалення вітчизняного законодавства та правозастосовної діяльності органів публічної адміністрації в Україні. «Перспективний вступ до Європейського Союзу вимагає від країн-кандидатів врахування європейських стандартів діяльності органів публічної адміністрації для трансформації апаратів державного управління з метою приведення їх у відповідність до вимог Копенгагенських та Мадридських критеріїв членства в Європейському Союзі» [3].

В аналізованому дослідженні пріоритетна увага приділялася дослідженню принципів адміністративного права, проте, на мій погляд, отримані висновки можна застосувати і до досліджуваної проблематики адміністративних проваджень: «визначення змісту та класифікація принципів адміністративного права проводяться у правових системах країн Європейського Союзу за різними класифікаційними підставами, що обумовлюється сформованими в означених системах гносеологічними, онтологічними, методологічними підходами до визначення їх ролі, місця, значення. Значного поширення набули класифікації принципів адміністративного права національного та наднаціонального рівнів за змістом, спрямованістю впливу на суспільні відносини, специфікою визначення співвідношення та правового захисту цінностей, пріоритетних об'єктів правового впливу, значенням для з'ясування основ об'єктивних закономірностей та взаємозв'язків у досліджуваній сфері» [3]. Справді, адміністративні провадження та принципи адміністративного права є тісно взаємопов'язаними та взаємообумовленими, адже принципи виступають дороговказом, а провадження – способом досягнення визначених в законі цілей, рішень, дій уповноважених суб'єктів, що переважною мірою мають вираз у формі адміністративних актів, адміністративних договорів, що підлягають добровільному виконанню на основі довіри населення діючій владі.

Як зазначає А.А. Пухтецька, «Європейське адміністративне право – самостійна наука і галузь права, що почала виокремлюватися наприкінці 80-х рр. ХХ століття як закономірний результат європейських адміністративних конвергенційних процесів, спрямованих на зменшення розбіжностей та невідповідностей в адміністративній структурі та налагодженню зв'язків між формально відокремленими публічними адміністраціями європейських країн» [4]. Тому

дослідження європейських адміністративних проваджень, сформованих означеною галуззю не можна ігнорувати чи недооцінювати на політичному та законодавчому рівні, а сприяти розвитку національного підходу до визначення порядку взаємодії національних адміністративних органів з європейською адміністрацією в сучасному форматі взаємодії в умовах Європейського адміністративного простору.

На мій погляд, перш за все, слід визнати доцільною підготовку самостійного кодексу щодо взаємодії з різнорідними органами європейської адміністрації в Україні, що потребує детального дослідження та переосмислення національного підходу до змісту та співвідношення адміністративних проваджень національного та наднаціонального рівнів. Зокрема, розробку самостійного кодифікованого акту «*Кодекс України про участь національних адміністративних органів в європейських адміністративних провадженнях*», в структурі якого, з необхідністю, має отримати визначення не тільки сучасна правова природа європейських адміністративних проваджень та аспекти специфіки реалізації компетенції національних адміністративних органів в європейських адміністративних провадженнях, але й порядок узгодження прийнятих рішень в національних публічних адміністраціях, адже вони обтяжені європейською взаємодією та не можуть ґрунтуватися на виключно внутрішніх аксіологічних засадах правого регулювання, а мають становити розумний баланс цілепокладання та правозастосування в рамках європейського правового механізму праворозуміння та правозастосування.

**Висновки.** Удосконалення вітчизняного законодавства про участь в європейських адміністративних провадженнях є складним комплексним завданням розвитку вітчизняної галузі та системи адміністративного законодавства, що потребує проведення значної роботи як на політичному, так і на законотворчому рівні, а також вимагає підвищення правосвідомості працівників усіх адміністративних органів, приватних осіб щодо тих цілей, політик, завдань, реалізація яких призводить до досягнення спільних аксіологічних та реальних цінностей, що визнаються європейськими країнам як фундаментальні та необхідні для сталого розвитку.

Розглянутий естонський підхід до розуміння поняття адміністративного провадження дозволяє зрозуміти комплексний, інтегрований підхід законодавця до розуміння адміністративного провадження як такого, що може бути здійснене не лише одним юрисдикційним органом,

а будь-яким адміністративним органом, адже трансформується власне природа, зміст, сутність адміністративного провадження порівняно з радянською парадигмою.

Розробка «Кодексу України про участь національних адміністративних органів в європейських адміністративних провадженнях» дозволить сформуванню чіткої національної правової механізми узгодженого прийняття адміністративних актів та їх виконання адміністративними органами як в національній, так і в європейській правовій площині, сприятиме підвищенню ефективності та результативності адміністративної діяльності, що виступає важливою вимогою Європейського адміністративного простору.

#### Список використаних джерел:

1. Аэдмаа А., Лопман Э., Паррэст Н., Пилвинг И., Вэне Э. Руководство по административному производству. Тарту: Издательство Тартуского университета. 2005. 630 с.
2. Пухтецька А.А. Оновлення змісту та значення принципів адміністративного права України. *Адміністративне право і процес*. 2016. № 1(15). С. 23-28.
3. Пухтецька А.А. Стандарти належного урядування/ *Україна та європейська інтеграція: публічно-правові аспекти*: колективна монографія. Під заг. ред. акад. В.Б. Авер'янова. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ: Преса України, 2010. С. 48-57.

---

#### **Maletych M. M. On improvement of administrative legislation of Ukraine on co-operation in European administrative proceedings**

*In this article author`s reviewed approaches of domestic and foreign scholars to understanding of the nature of administrative proceedings and it`s improvement with the aim to provide coherent co-operation with administrative bodies in global, European policies and development in this respect of administrative proceedings as a source and necessary form of realization and execution of common goals and assignments.*

*Author concluded on that it is necessary to improve domestic legislation on participation in European administrative proceedings as a complex assignment of development of administrative legislation, that needs significant contribution to development of the system of legislation as well as of the branch of administrative law, review of political and law-drafting initiatives, raising legal consciousness of servants of all administrative bodies, private persona as to the goals, policies, as their realization drives towards the aimed common axiological and real values, that are considered as fundamental and necessary for stable development.*

*Estonian approach to understanding of the notion of administrative proceeding has been analyzed and proposed for development of Ukrainian legislative grounds for their legal regulation, as it may be realized by any administrative body, as the nature & essence of administrative proceeding had transformed, in comparison with the Soviet paradigm.*

*It was substantiated as advisable drafting "The Code of Ukraine on participation of national administrative bodies in European administrative proceedings", that would help to form a strict national mechanism for coherent administrative decision-making both in national and European legal space, that would contribute to raising effectiveness and resultativeness of administrative activity, that constitutes important demand of the European administrative space.*

**Key words:** *administrative proceeding, administrative body, administrative jurisdiction, administrative law, administrative act, global policy, European administrative proceeding.*