

УДК 342.951:351

DOI <https://doi.org/10.32782/klj-2022-1.06>

СПІВВІДНОШЕННЯ НАДНАЦІОНАЛЬНИХ ТА НАЦІОНАЛЬНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОВАДЖЕНЬ У КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА УКРАЇНІ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ

Малетич Михайло Михайлович,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри держави і права та конституційного права

Навчально-наукового інституту права імені князя Володимира Великого

Міжрегіональної Академії управління персоналом

ORCID ID: 0000-0002-2933-0623

У статті автором наведені результати порівняльно-правового дослідження змісту, основних видів, специфіки реалізації різнорівневих європейських адміністративних проваджень. Висловлені пропозиції щодо розробки самостійного кодифікованого акта вітчизняного законодавства про участь адміністративних органів в європейських адміністративних провадженнях.

Проведений порівняльно-правовий аналіз підходів у європейській та національній доктрині адміністративного права до співвідношення, визначення змісту, специфіки приналежності до виключних сфер застосування певних видів європейських та національних адміністративних проваджень дозволив сформулювати низку пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення вітчизняної практики розвитку доктринального розуміння та практичного застосування, нормативного закріплення вимог до прийняття рішень та їх виконання в умовах поглиблення європейської інтеграції та впровадження європейських стандартів прийняття рішень для ключових адміністративних проваджень.

Автором запропоновано розробку національного кодифікованого акта «Кодекс України про участь адміністративних органів у європейських адміністративних провадженнях» для впорядкування відповідного нормативно-правового масиву актів законодавства України, що стосуються взаємодії з європейськими інституціями. Зроблені висновки щодо необхідності розвитку вітчизняного підходу до мотивації адміністративних актів з урахуванням європейської практики праворозуміння та правозастосування.

Ключові слова: адміністративне провадження, європейські адміністративні провадження, адміністративна процедура, мотивація адміністративного рішення, Європейська Комісія, директива, регламент, кодекс.

Maletych Mykhailo. Correlation of supra-national and national administrative proceedings in the member-states of the European Union and Ukraine: comparative legal analysis

In this article author generalized results of comparative legal research as to the essence, main types, specifics of realization for European administrative proceedings of different levels. It's been proposed to develop an independent codified legal act regarding participation of administrative bodies in European administrative proceedings.

The conducted comparative legal analysis of the existing approaches in the European and domestic national doctrine of administrative law as to correlation, definition of the essence, specifics of exclusive spheres of application of certain types of European and national administrative proceedings has made it possible to provide a range of proposals as to improvement of the Ukrainian practice regarding normative fixation of demands as to intensification of the European integration and implementation of European standards to administrative decision-making for the main types of administrative proceedings.

Author proposed development of the national codified act "The Code on participation of administrative bodies in the European administrative proceedings" for systematization of normative acts taken by the Verkhovna Rada of Ukraine for cooperation with European institutions.

It has been concluded on the necessity to develop domestic approach to motivation of administrative acts with respect to European practice of legal understanding and enforcement, making it possible to review illegal administrative acts of administrative bodies.

Key words: *administrative proceeding, European administrative proceedings, administrative procedure, motivation of administrative decision-making, European Commission, directive, regulation, code.*

Актуальність дослідження співвідношення різнорівневих адміністративних проваджень зростає в усьому світі, адже їх зміст спрямований на досягнення спільних результатів глобальних політик не тільки на національному, але й на локальному рівнях, здійснюючи вагомий вплив на національні уряди, парламенти, міжурядову взаємодію, приватних осіб як кінцевого об'єкта регулюючого впливу.

Для України такі дослідження ще не проводилися з огляду на складність об'єктивного аналізу малодоступних правових джерел та правозастосовної практики, проте їх значення для розвитку доктрини та галузі адміністративного права важко недооцінити.

Важливими напрямами проведення подальших наукових досліджень залишаються прикладні аспекти взаємодії суб'єктів глобального урядування та національних та локальних адміністрацій з метою надання доступних публічних послуг, у т.ч. адміністративних послуг, усім особам, що проживають або зареєстровані на території національної держави.

Метою цієї статті є висвітлення сучасних аспектів розуміння та впровадження у національній та європейській доктринах адміністративного права нового виду вертикальних та горизонтальних управлінських відносин, що характеризуються складною координацією та використовують особливі правові форми адміністративних проваджень для розгляду адміністративних справ за участю публічних адміністрацій національного рівня.

Серед основних завдань цієї статті слід визначити такі як: характеристика розвитку наднаціональних адміністративних проваджень в європейському контексті і другій половині ХХ століття; співвідношення змісту зазначених європейських адміністративних проваджень; характе-

ристика змісту рішень, що приймаються в результаті національних та європейських адміністративних проваджень.

Доктринальне переосмислення змісту адміністративних проваджень відбувалося на Європейському континенті впродовж ХІХ–ХХ ст. ст. у зв'язку з актуалізацією політичних ідей об'єднаної Європи, формування Європи нових швидкостей, створення силового блоку, здатного протистояти зовнішнім глобальним загрозам. У цьому зв'язку проводилися спеціальні юридичні дослідження, спрямовані на розвиток єдиного підходу до формування спільної державності у формі конфедеративного утворення.

В Україні в цей період відбувалися також трансформаційні процеси, пов'язані з федералізацією державного управління в рамках Союзу Радянських Соціалістичних Республік, які передбачали також вертикальні та горизонтальні управлінські відносини, в яких здійснювався визначальний вплив на національному та локальному рівнях, проте виходячи з інших, централізованих засад державного управління, в яких превалювали інші політичні завдання та пріоритети. З огляду на це розвиток у вітчизняній доктрині адміністративного права сучасних європейських підходів до впровадження європейської моделі співвідношення адміністративних проваджень на наднаціональному та національному рівнях набуває особливого значення.

Характеризуючи сучасний зміст європейських адміністративних проваджень, що реалізуються на наднаціональному рівні, слід зазначити, що аксіологічні засади їх формування та визначення правової природи значно відрізняються від аналогічних у вітчизняній науці адміністративного права. Зокрема, в європейських адміністративних провадженнях

переважають цінності європейської цивілізації, такі як: загальноправові принципи рівності, справедливості, базові принципи адміністративного права: законності, пропорційності, недискримінації, а також важливі вимоги, закріплені в Договорах про заснування Європейських співтовариств щодо спільної європейської спадщини та правового надбання Європейського Союзу (з франц. – *acquis*).

Суб'єктний склад адміністративних проваджень викликає особливий науковий інтерес, адже в ньому присутні нові, порівняно з відомими національній адміністративній доктрині, суб'єкти владних повноважень, а також об'єкти регуляторного впливу, їх структура та функції видозмінюються в процесі складної координації забезпечення реалізації функцій виконавчої влади в Європейському Союзі.

Європейська Комісія як вищий орган виконавчої влади забезпечує реалізацію функцій виконавчої влади та має досить широкі повноваження щодо національних адміністрацій. Слід відзначити, що в європейській традиції розподіл сфер правового регулювання має особливий поділ на ті сфери, в яких приймає рішення виключно національний парламент чи Рада Європейського Союзу, а також сфери, в яких може бути прийнято рішення виключно національними урядами та парламентами.

За результатами аналізу європейських правових джерел зроблено висновок про те, що з питань організації публічної адміністрації національного рівня виключна сфера повноважень належить національним парламентам, так само, як і формування національних політик – національним урядам країн Європейського Союзу.

Що ж стосується прийняття рішень наднаціонального рівня щодо одночасного їх виконання всіма європейськими національними адміністраціями, тут запроваджено спеціальний вид європейських адміністративних проваджень, в яких передбачено одномоментне, обов'язкове, в буквальному перекладі – «хорове», виконання керівних вказівок Європейської Комісії.

В Україні відповідний досвід до цього не застосовується, проте опосередковане, проведене через рішення національного парламенту обов'язкове дотримання вимог санкціонованих регламентів та директив Європейського Союзу вже має місце в нормативно закріплених прикладах постанов Кабінету Міністрів України, законів, прийнятих Верховною Радою впродовж останніх десяти років.

Самостійного ж кодексу щодо взаємодії з різнорідними органами європейської адміністрації в Україні досі не прийнято, що потребує детального дослідження та переосмислення національного підходу до змісту та співвідношення адміністративних проваджень національного та наднаціонального рівнів. Тому, на мій погляд, доцільно запропонувати розробку самостійного кодифікованого акта *«Кодекс України про участь національних адміністративних органів в європейських адміністративних провадженнях»*, у 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 порядку узгодження прийнятих рішень у національних публічних адміністраціях, адже вони обтяжені європейською взаємодією та не можуть ґрунтуватися на виключно внутрішніх аксіологічних засадах правового регулювання, а мають становити розумний баланс цілепокладання та правозастосування в рамках європейського правового механізму праворозуміння та правозастосування.

Сучасний досвід розвитку європейського законодавства засвідчує досвід прийняття самостійних розділів у кодифікованих актах законодавства, спрямованих на встановлення процедурних правил взаємодії національних адміністрацій з іншими однопорядковими суб'єктами на наднаціональному рівні. Відповідні положення вміщені і в підручниках з адміністративного права, де обґрунтовано

специфіку реалізації компетенції відповідних адміністративних органів. Також описуються нові програмні комплекси, порядок транскордонної взаємодії різнорівневих органів європейської адміністрації з метою надання транскордонних адміністративних послуг, що викликає особливий інтерес у вітчизняних науковців, дослідників, студентів вищих юридичних навчальних закладів.

Співвідношення європейських та національних адміністративних проваджень слід визначити як загальне та особливе, при цьому загальні європейські адміністративні провадження мають досить обмежене коло застосування, що зумовлене виключними сферами прийняття європейських політик. Національні адміністративні провадження належать до особливих саме через специфіку реалізації політик у національному правовому просторі з урахуванням дотримання наднаціональних вимог щодо взаємодії в Європейському Союзі різнорівневих адміністративних органів.

Окремо слід згадати про такий вид адміністративних проваджень у країнах Європейського Союзу, які безпосередньо не пов'язані з розглядом індивідуальних адміністративних справ, проте їх значення має надзвичайно важливий характер для пересічних громадян та реалізації їх можливості захистити порушене суб'єктивне право.

До них належать консультаційні адміністративні провадження, що здійснюються адміністративними органами різних рівнів до ініціювання адміністративного провадження основного виду. Консультаційні адміністративні провадження в країнах Європейського Союзу отримують деталізовану структурування та вимоги щодо стандартів їх надання, відповідальності адміністративного органу за належне консультування.

Самостійним видом взаємодії адміністративних органів з громадськістю виступають інформаційні або інформаційно-консультаційні засади попереднього узгодження дій зацікавленого суб'єкта у взаєминах з адміністративним органом європейської адміністрації. На сучас-

ному етапі їм притаманні нові можливості електронної взаємодії, отримання переліку необхідних документів, самостійного консультування на сайті європейської адміністрації, ознайомлення з опитувальником, що вміщує перелік часто поставлених громадянами питань та їх розв'язання з урахуванням різних проблемних ситуацій. Це важливо і для вітчизняного досвіду удосконалення взаємодії між органами виконавчої влади, для наближення правового регулювання до сучасних європейських стандартів.

Характеристика змісту рішень, що приймаються в результаті європейських адміністративних проваджень, також є надзвичайно актуальною, адже в європейських країнах стандарти мотивації адміністративних рішень є значно вищими, аніж в Україні, та можуть становити приклад додаткового захисту від прийняття свавільних, необґрунтованих, невмотивованих рішень суб'єктами владних повноважень.

Рішення європейської адміністрації та рішення національних органів публічної адміністрації різняться за своєю спрямованістю, сферою застосування, особливостями реалізації повноважень керівного органу, проте вимоги до мотивації рішень органів наднаціонального та національного рівня в країнах Європейського Союзу є спільними, конкретизованими на рівні актів законодавства, а також виступають підставою для оскарження як незаконних таких рішень органів європейської адміністрації або національних адміністрацій, в яких відсутні засади мотивації адміністративного акта, конкретизація підстав прийняття рішення адміністративним органом.

Зазначений досвід є дуже важливим для України, адже дозволяє не тільки використати ефективну модель удосконалення прийняття адміністративних рішень європейського зразка, але й запровадити належну до європейської традиції мотивацію та обґрунтування адміністративних рішень як невід'ємної умови та вимоги до правової форми такого рішення.

Проведений порівняльно-правовий аналіз підходів в європейській та національній доктрині адміністративного права до співвідношення, визначення змісту, специфіки виокремлення виключних сфер застосування певних видів європейських та національних адміністративних проваджень дозволив сформулювати низку пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення української практики розвитку доктринального розуміння та практичного застосування, нормативного закріплення вимог до прийняття рішень та їх виконання в умовах поглиблення європейської інтеграції та впровадження європейських стандартів прийняття рішень для ключових адміністративних проваджень.

Автором запропоновано розробки національного кодифікованого акта «Кодекс України про участь адміністративних органів у європейських адміністративних про-

вадженнях», упорядковуючи відповідний нормативно-правовий масив актів законодавства України, яким ратифіковано та впроваджено в національній правовий механізм вимоги щодо виконання в Україні як обов'язкових вимог регламентів та директив інституцій Європейського Союзу (виключно в рамках ратифікації Верховною Радою України).

Зроблено висновок щодо доцільності врахування позитивного європейського досвіду мотивації адміністративних актів (рішень) органів європейської адміністрації, обов'язкового врахування вимог щодо мотивації адміністративних актів у національному адміністративно-процедурному законодавстві, а також як самостійну підставу для судового перегляду незаконних рішень суб'єктів владних повноважень у порядку, передбаченому Кодексом адміністративного судочинства України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.
2. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України : від 23.02.2006 р. № 3477–IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 30. Ст. 260.
3. Авер'янов В.Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. *Право України*. 2006. № 5. С. 12.
4. Адміністративна процедура та контроль за діяльністю адміністративних органів в Угорщині, Польщі, Болгарії, Естонії та Албанії. Київ : Вид-во УАДУ, 1999. 236 с.
5. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник у 2 т. Т. 2. Особлива частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ : Юридична думка, 2005. 624 с.
6. Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження в законодавстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2009. 20 с.
7. Губанова Т.О. Публічне адміністрування у сфері організації та функціонування коледжів в Україні: історія, зарубіжний досвід, сучасний стан та тенденції розвитку : монографія. Київ : видавничий дім «Гельветика», 2018. 344 с.
8. Руденко А.В. Адміністративне судочинство: становлення та здійснення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Харків, 2006. 20 с.
9. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21. Стор. 32. Ст. 943.

REFERENCES:

1. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy [The Code Of Administrative Procedure Of Ukraine], Kodeks Ukrainy No. 2747-IV (2022). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> [in Ukrainian].

2. Pro vykonannia rishen ta zastosuvannia praktyky Yevropeiskoho sudu z prav liudyny [On the execution of decisions and application of the practice of the European Court of Human Rights], Zakon Ukrainy No. 3477-IV (2012). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15#Text> [in Ukrainian].

3. Averianov V.B. (2006) Nova doktryna ukraïnskoho administratyvnoho prava: kontseptualni pozysyii [New doctrine of Ukrainian administrative law: conceptual positions]. Pravo Ukrainy. No. 5. 12 s. [in Ukrainian].

4. Administratyvna protsedura ta kontrol za diialnistiu administratyvnykh orhaniv v Uhorschchyni, Polshchi, Bolharii, Estonii ta Albanii [Administrative procedure and control over the activities of administrative bodies in Hungary, Poland, Bulgaria, Estonia and Albania] (1999). Kyiv: Vyd-vo UADU. 236 s. [in Ukrainian].

5. Administratyvne pravo Ukrainy. Akademichnyi kurs [Administrative law of Ukraine. Academic course] (2005). Pidruchnyk: U 2 t. T. 2 Osoblyva chastyna / Red. kolehiia: V.B. Aver'ianov (holova) ta in. Kyiv: Yurydychna dumka. 624 s. [in Ukrainian].

6. Pukhtetska A.A. (2009) Yevropeïski pryntsypy administratyvnoho prava ta yikh zaprovadzhennia v zakonodavstvi Ukrainy [European principles of administrative law and their implementation in the legislation of Ukraine]: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.07. In-t derzhavy i prava im. V.M. Koretskoho NAN Ukrainy. K. 20 s. [in Ukrainian].

7. Hubanova T.O. (2019) Publichne administruvannia u sferi orhanizatsii ta funktsionuvannia koledzhiv v Ukraini: istoriia, zarubizhnyi dosvid, suchasnyi stan ta tendentsii rozvytku [Public administration in the field of organization and functioning of colleges in Ukraine: history, foreign experience, current state and development trends]: monohrafiya. Kyiv: vydavnychy dim «Helvetyka». 344 s. [in Ukrainian].

8. Rudenko A.V. (2006) Administratyvne sudochynstvo: stanovlennia ta zdiisnennia [Administrative proceedings: formation and implementation]: Avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.07. Nats. yuryd. akad. Ukrainy im. Ya. Mudroho. Kh. 20 s. [in Ukrainian].

9. Pro zakhody shchodo vprovadzhennia Kontseptsii administratyvnoi reformy v Ukraini [On measures to implement the Concept of Administrative Reform in Ukraine]: Ukaz Prezydenta Ukrainy No. 810/98 (2006). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text> [in Ukrainian].