

**Адміністративні провадження
у глобальному,
європейському та
національному вимірі:
сучасний стан реформування
та перспективи розвитку
законодавства**

У монографії розкрито основні види сучасних адміністративних проваджень та вимог до них у вигляді стандартів, принципів, правил, що визначають загальні закономірності їх реалізації на глобальному, європейському та національному рівні з урахуванням сучасних викликів.

Автором розглянуто теоретико-правові, методологічні, порівняльно-правові, міжнародні, європейські, адміністративно-правові засади реалізації прав учасників адміністративних проваджень різних рівнів з урахуванням стандартів належного адміністративного процесу, належної адміністрації, захисту прав і свобод людини на основі європейського правового механізму захисту прав людини.

Сформульовано пропозиції та рекомендації щодо врахування рис європейських адміністративних проваджень та їх вимог при проведенні адміністративно-правової реформи в Україні. Розраховано на працівників державних органів, аспірантів, науковців, державних службовців, широке коло читачів, які цікавляться проблематикою євроінтеграції України, трансформацією адміністративно-правового регулювання з урахуванням європейських стандартів адміністративних проваджень.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
--------------------	---

РОЗДІЛ 1

ФОРМУВАННЯ ТЕОРЕТИЧНИХ, МЕТОДОЛОГІЧНИХ ЗАСАД АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОВАДЖЕНЬ В ГЛОБАЛЬНОМУ, НАЦІОНАЛЬНОМУ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОМУ КОНТЕКСТІ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

1.1 Адміністративні провадження та їх розвиток в європейських країнах в контексті адміністративно-правових реформ ХХ–ХХІ ст.ст.	20
1.2 Розвиток європейського законодавства та правового регулювання адміністративних проваджень	45
1.3 Класифікація адміністративних проваджень: глобальний та національний виміри	69

РОЗДІЛ 2

ОСНОВНІ ВИДИ ЄВРОПЕЙСЬКИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОВАДЖЕНЬ

2.1 Розвиток аксіологічних засад європейського законодавства	85
2.2 Європейські адміністративні провадження (наднаціональний рівень)	100

РОЗДІЛ 3

ПРАВОВІ ФОРМИ ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

ТА ВИМОГИ ДО РІШЕНЬ АДМІНІСТРАТИВНИХ ОРГАНІВ

- 3.1 Розвиток правових форм процесуальної діяльності в умовах поглиблення європейської інтеграції 109
- 3.2 Характеристика нормативних вимог до правових форм процесуальної діяльності: порівняльно-правовий аспект 128

РОЗДІЛ 4

УДОСКОНАЛЕННЯ ЗМІСТУ АДМІНІСТРАТИВНИХ

ПРОВАДЖЕНЬ В УКРАЇНІ З УРАХУВАННЯМ ГЛОБАЛЬНИХ

ТА ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ

- 4.1 Формування глобальних стандартів для національних адміністративних проваджень ... 138
- 4.2 Розвиток функцій адміністративної процедури 160
- 4.3 Пропозиції та рекомендації щодо удосконалення адміністративного законодавства України про адміністративні провадження різних рівнів 178

ВИСНОВКИ 200

ЛІТЕРАТУРА 210

ДОДАТКИ 268

ВСТУП

Сучасний стан розвитку галузі адміністративного права характеризується складними трансформаційними процесами перегляду правових форм, видів, методів, цілей, гарантій, демократичних стандартів, процесуальних правил розгляду та перегляду адміністративних справ у різних видах адміністративних проваджень.

В Європейському Союзі перегляд змісту, сутності, правового регулювання адміністративних проваджень здійснювався в середині ХХ ст¹. для цілей формування Європейського адміністративного простору², в якому публічні послуги мали отримати спільне правове підґрунтя та підвищити ефективність діяльності публічної адміністрації³, сприяти розвитку економічних процесів та зменшити корупцію в адміністративній діяльності шляхом запровадження спільних демократичних стандартів належного урядування та належної адміністрації, що концептуально оновили національне регулювання адміністративних проваджень.

В Україні означені трансформаційні процеси тривають в контексті проведення комплексної адміністративно-правової

¹ Franchini C. European Principles Governing National Administrative Proceedings. Law and Contemporary Problems. Vol. 68: 183, 2004 P. 183–196. URL: <http://www.law.duke.edu> (date of review: January 5, 2020).

² Пухтецька А.А. Європейський адміністративний простір і принцип верховенства права: монографія. Київ: Наукова думка, 2010. 140 с.

³ European Governance. A White Paper. Commission of the European Communities. COM (2001) 428 final. Brussels, 25.07.2001. – P. 8. URL : [http:// ec.europa.eu/governance/contrib_etc_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/contrib_etc_en.pdf) (дата звернення: 12 грудня 2020 р.).

European Principles for Public Administration. SIGMA Papers: № 27/19-Nov-1999. URL: <http://www.eupan.org> (date of review: January 5, 2020).

реформи⁴, проте досі на призвели до прийняття низки важливих кодифікованих актів ані в сфері адміністративних процедур, ані стосовно проваджень за зверненнями громадян⁵, ані стосовно адміністративно-деліктних проваджень⁶, тому проведення комплексного адміністративно-правового дослідження з елементами порівняльно-правового аналізу є необхідним для розробки концептуальних засад трансформації національних адміністративних проваджень з урахуванням вимог сучасного європейського законодавства та правозастосовної практики.

Розробка доктринальних засад формування спільних цінностей європейської цивілізації, розвиток європейської ідеї, а також ідей об'єднаної Європи значно вплинули на напрямок розвитку європейської правової доктрини та галузі адміністративного права, зусилля науково-дослідних інститутів були спрямовані на класифікацію існуючих та формулювання найбільш важливих спільних правових цінностей, правил, принципів і стандартів, які б змогли забезпечити досягнення спільних цінностей Європейського Союзу та сприяти проведенню відповідних реформ на європейському та національному рівнях. Оскільки цей процес вимагав значних фінансових коштів, він отримав фінансування не тільки європейських організацій, але й Світового Банку, Ради Європи, Європейського Союзу, Програми СІГМА, Організації економічного співробітництва та розвитку й низки інших для забезпечення результативності та ефективності наукових досліджень та їх подальшого впровадження в усіх країнах Європейського Союзу.

⁴ 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.

⁵ Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 47. Ст. 256.

⁶ Кодекс України про адміністративні правопорушення : постанова Верховної Ради Української РСР № 8074-10 від 7 грудня 1984 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. 18 грудня 1984 р. № 51. С. 1122.

Доктринальні розвідки змісту та процесуальної природи адміністративних проваджень в Україні як на сучасному, так і на попередньому радянському етапі свого розвитку мали перманентний характер, адже питання систематизації адміністративних проваджень, їх кодифікації, як на федеральному, так і на республіканському рівнях, мали особливо важливе значення та здійснювалися провідними науково-дослідними інститутами усіх союзних республік.

Слід узагальнити, що в країнах Європейського Союзу та в Україні проблеми систематизації адміністративних проваджень завжди виступали першочерговим питанням правотворчої діяльності, правозастосовної діяльності, хоча й базувалися на діаметрально протилежних аксіологічних засадах та підходах до праворозуміння.

У порівнюваних країнах проблеми трансформації адміністративних проваджень були розроблені на рівні конституцій, законів, кодексів, основ законодавства, а в Європейському Союзі ще й в регламентах та директивах, деякі з яких імплементовані в український правопорядок згідно з прийнятими Верховною Радою України законами.

З огляду на вищевикладене, розробка концептуальних засад перегляду змісту, значення, процесуальних правил, підходів до систематизації адміністративних проваджень, їх співвідношення з європейськими адміністративними провадженнями наднаціонального та локального рівнів становить важливу наукову проблему, вирішення якої потребує проведення спеціального юридичного дослідження.

Вироблення пропозицій та рекомендацій щодо розробки та прийняття нових законів, кодексів, процесуальних правил щодо здійснення адміністративних проваджень різних видів з урахуванням сучасних демократичних стандартів належного урядування та належної адміністрації має важливе значення для входження України в Європейський правовий простір, для

забезпечення надання транскордонних адміністративних послуг, а також спрощення вимог до адміністративних проваджень з урахуванням сучасної європейської практики та впровадження електронних технологій взаємодії з органами публічної адміністрації.

Теоретико-методологічну базу дослідження становлять дослідження широко відомих вітчизняних вчених і дослідників в сфері адміністративного права, захисту прав людини, адміністративної юстиції, які зробили значний внесок в становлення сучасної системи адміністративних проваджень в Україні: В.Б. Авер'янов, І.П. Голосніченко, Т.О. Губанова, Н.Л. Губерська, П.В. Діхтєвський, Т.О. Коломоець, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінний, Є.О. Легеза, Д.М. Лук'янець, П.В. Макушев, Д.В. Приймаченко, А.А. Пухтецька, О.М. Сибіга, С.Г. Стеценко, Ю.С. Шемшученко. а також провідні європейські вчені: С. Батіні, Ж. Гондуін, К. Грегори, Дж. Джексон, Ж. Зіллер, Е. Кінней, Т. Котр'єр, С. Касіс, А. Ланг, М. Краєвський, Е. Ноймаєр, М. Фромонт, Ю. Шварце та багатьох інших, у працях яких сформовано підходи до розуміння сучасної ролі, системи адміністративних проваджень, їх значення та специфіки на національному та наднаціональному рівнях правового регулювання та взаємодії національних публічних адміністрацій, що становить особливий інтерес для розвитку вітчизняної галузі, доктрини, науки адміністративного права.

Однак у вищезгаданих наукових працях вітчизняних та європейських дослідників до цього часу не отримали вирішення важливі для вітчизняної доктрини, галузі, науки адміністративного права та проведення подальших кроків адміністративно-правової реформи в Україні проблеми, пов'язані з кардинальним переглядом вітчизняної системи адміністративних проваджень та встановлення співвідношення національних та наднаціональних проваджень, перегляду аксіологічних засад та специфіки адміністративно-правового регулювання нових видів адміністративних проваджень, що формуються у зв'язку з необхідністю забезпечення

інтересів приватних осіб в публічно-правовій сфері (консульта- тивні процедури, транскордонні адміністративні послуги, прова- дження з розгляду петицій громадян в рамках спільної кодифікації з адміністративними процедурами, тощо).

Відсутність комплексного монографічного дослідження, присвя- ченого проблемам формування та співвідношення європейських та національних адміністративних проваджень в умовах модернізації системи адміністративних проваджень в європейських країнах у ХХ–ХХІ ст.ст. підвищує рівень суспільного запиту на якісне онов- лення правового регулювання з урахуванням позитивного євро- пейського досвіду удосконалення адміністративних проваджень в умовах поглиблення європейської інтеграції.

Мета роботи полягає у формуванні на підставі порівняльно-пра- вового аналізу наявних наукових і нормативних джерел концеп- туальних положень щодо трансформації сутності, правових форм, процесуальних правил адміністративних проваджень в Україні з урахуванням європейського досвіду впровадження стандартів належного урядування та належної адміністрації, забезпечення реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина, а також у формулюванні пропозицій щодо вдосконалення чинного законодав- ства України в досліджуваній сфері та практики його застосування.

Методологічну основу дослідження становить сукупність загальних та спеціальних методів наукового пізнання, застосу- вання яких дозволило забезпечити системний підхід до розкриття змісту, специфіки різних видів адміністративних проваджень, можливостей їх розвитку та удосконалення правового регулю- вання в Україні з урахуванням європейського досвіду. Зокрема, діалектичний метод є основою монографічного дослідження, що дозволило розкрити перехід у нову якість адміністративних прова- джень безспірного характеру та охарактеризувати сучасні про- цедури розгляду адміністративних справ (підрозділи 1.1, 2.1, 3.2). Порівняльно-правовий метод забезпечив якісне ознайомлення

з європейським досвідом модернізації адміністративно-правового регулювання спірних та безспірних адміністративних проваджень та охарактеризувати позитивні та негативні аспекти проведення адміністративної реформи в європейських країнах в умовах поглиблення європейської інтеграції (підрозділи 1.2, 3.1, 4.1, 4.2). Історико-правовий метод широко використовувався для ретроспективного аналізу актів законодавства радянського та сучасного періоду в Україні, а також актів адміністративного законодавства окремих європейських країн, досвід яких автором вважається найбільш доцільним для комплексного впровадження у вітчизняній правозастосовній практиці (1.3, 2.2, 3.1). Логіко-семантичний метод дав можливість побудувати, поглибити та конкретизувати категоріальний апарат, що застосовується в європейських країнах для нормативного закріплення вимог належної адміністративної процедури та потребує розвитку в Українській доктрині та системі адміністративного законодавства (1.2, 2.2, 3.4). Структурно-функціональний метод дозволив розкрити співвідношення адміністративних проваджень наднаціонального на національного рівнів, а також закріплених у них вимог щодо розгляду адміністративних справ (1.3, 2.4, 3.1). Методи моделювання, аналізу, синтезу застосовано для розробки пропозицій щодо удосконалення вітчизняного розуміння, формування підходів до оновлення системи адміністративних проваджень з урахуванням сучасних вимог діджиталізації, транскордонної взаємодії адміністративних органів, підвищення мінімальних стандартів захисту прав громадян (2.2, 3.2, 4.3). Спеціально-юридичний метод сприяв детальному аналізу сучасного стану законодавчих положень, завдяки чому сформульовано пропозиції щодо подолання наявних колізій, прогалин правового регулювання (2.1, 3.2).

Нормативну основу роботи становлять Конституція України, акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, міжнародно-правові акти, рішення Верховного Суду,

Конституційного Суду України, рішення Європейського суду з прав людини. Емпіричну базу дослідження становлять узагальнення практичної діяльності національних та наднаціональних органів публічної адміністрації, їх участі в розгляді адміністративних справ на наднаціональному, національному та локальному рівнях, а також політико-правова публіцистика, енциклопедичні та довідкові видання, статистичні матеріали.

Представлена монографія є першим у вітчизняній адміністративно-правовій науці цілісним порівняльно-правовим дослідженням формування та реалізації європейських та національних адміністративних проваджень в умовах інтенсифікації євроінтеграційних процесів. У ній, зокрема, вперше запропоновано прийняття Закону України «Про загальні засади адміністративних проваджень», що об'єднає в єдиному акті спільні риси адміністративних проваджень як конфліктного, так і неконфліктного характеру, що дозволить запровадити нові види адміністративних проваджень, введені в європейську практику. Структура такого Закону повинна містити розділи про вживані визначення, види адміністративних проваджень, правила адміністративних проваджень, стандарти та принципи адміністративної відповідальності, що застосовуються, правила адміністративної відповідальності, адміністративний контроль та режими адміністративного виконання, заключні положення. 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.

Також обґрунтовано, що 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 торгівельну 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, щоправда 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.

Автором встановлено, що в європейських країнах адміністративне право вважається виключно державним правом, вимоги щодо здійснення адміністративної діяльності переважною мірою формуються урядом та парламентом, в залежності від розподілу функцій та повноважень в діючій формі державного правління. Проте, глобальні інструменти впливу на формування національних політик дедалі більшою мірою отримують підтримку національних урядів та парламентів з огляду на важливість отримання цінностей першочергового порядку, розподіл яких, як і продовольчих ресурсів, вакцин та інших лікарських засобів, здійснюється на глобальному рівні. Тому важливо забезпечити не тільки розуміння значення, змісту глобальних стандартів та їх правильного застосування в сучасній правотворчій та правозастосовній діяльності органів державної влади в Україні з метою поступового ведення основних процесуальних стандартів як невід'ємної складової конституційно- та законодавчо закріплених вимог щодо належного процесу,



[Перейти на сайт →](#)