

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.12-3.09>

Малетич М.М.

К.Ю.Н.

РОЗВИТОК ОЗНАК УНІФІКОВАНОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ В ЄВРОПІ

Постановка проблеми. Актуальність дослідження аспектів уніфікації адміністративного процесу в європейських країнах зростає в зв'язку з ускладненням змісту адміністративних відносин, їх суб'єктного складу з урахуванням міжнародних елементів, а також у зв'язку з безпрецедентним прискоренням всіх суспільних процесів, що вимагають невідкладного прийняття рішень, стандартизації їх правових форм, компетенції юрисдикційних органів.

У зв'язку з цим вивчення переваг європейського досвіду в розвитку реалізації різного роду функцій, повноважень адміністративних органів і правових форм реалізації здійснюваних ними видів адміністративних проваджень витребувано не тільки в юридичній науці і практиці [1], але і є постійним предметом особливої уваги політиків, управлінців, менеджерів [2], захоплених особистими цілями і амбіціями, але сприяють розвитку і правових форм реалізації повноважень адміністративних органів, правового регулювання взаємовідносин з приватними особами на різних рівнях влади.

Формулювання завдання дослідження. Основною метою статті є розгляд ключових ознак уніфікованого адміністративного процесу, впровадженого в європейських країнах у зв'язку з поглибленням євроінтеграційних відносин і можливості їх впровадження у вітчизняному адміністративному процесі з урахуванням загальних ознак європейського конвенційного механізму захисту прав людини.

Серед основних завдань статті слід зазначити: опис сучасних ключових ознак уніфікованого адміністративного процесу, порівняльно-правовий аналіз змісту ключових

презумпцій і принципів, правил адміністративного процесу, що дозволяють забезпечити розвиток загальних концептуальних основ удосконалення правових форм, змісту адміністративних проваджень на підставі спільних європейських цінностей і специфічно-процесуальних підстав належного правового процесу, визначених у європейському конвенційному механізмі.

Виклад основного матеріалу. На сучасному етапі розвитку адміністративного процесу в європейських країнах аксиологічні підстави досліджуваного правового явища дозволяють визначити наступні правові рамки адміністративних проваджень спірного і безперечного порядку. У них відображені кордони реалізації процесуальних повноважень, прийняття рішень, рамок здійснення державної влади юрисдикційними органами, а також мінімальні стандарти захисту прав людини від свавілля держави, олігархічних і політичних еліт, зовнішніх несприятливих впливів третіх осіб у конкретних адміністративних виробництвах.

Особлива увага приділяється відповідності так званої узгодженості правового регулювання та реалізації політик [3], передбаченої як ключовим стандартом належного врядування (стандарти good governance – с англ.) Шукана узгодженість є необхідною вимогою для всіх видів адміністративного процесу без винятку, оскільки дозволяє здійснити також доступність і відкритість адміністративних проваджень для різних груп населення шляхом встановлення загальних законодавчих, доктринальних основ їх реалізації.

Серед подальших напрямів наукових досліджень слід наголосити на необхідності

більш детального розгляду сучасних цифрових правил адміністративного процесу, впроваджених в останній період у європейських країнах для прискорення обміну інформацією, процесуальними документами між учасниками адміністративних проваджень.

Слід зазначити, що уніфікація адміністративного процесу в європейських країнах розвивалася значний період в рамках національних юрисдикцій, а з середини ХХ ст. отримала значну підтримку європейських регіональних організацій та була введена на перше місце серед всіх комплексних юридичних досліджень, оскільки забезпечували свободу руху капіталу, трудової сили як ключових цінностей Європейського Союзу. В Україні такі дослідження більшою мірою представлялися як зразки європейського досвіду, але лише обмежено застосовувалися під час проведення адміністративної реформи, в тому числі в зв'язку з різними традиціями праворозуміння і правозастосування.

У структурі адміністративного процесу в національній доктрині прийнято виділяти три основних види адміністративного процесу: управлінський, правотворческий і судовий, а в європейській сучасній науці отримали обґрунтування та основи наднаціональних адміністративних проваджень, які об'єднують Європейську Комісію та національні адміністрації, одинично і комплексно забезпечують прийняття державних рішень союзного масштабу.

При цьому ознаки уніфікованого адміністративного процесу, їх зв'язаність загальними аксіологічними підставами, доктринальними конструкціями, методологією, правовими рамками, уніфікованим правовим регулюванням дозволяють комплексно переглянути і трансформувати вітчизняну модель адміністративного процесу з урахуванням необхідності сумісності і взаємній відповідності адміністративних проваджень з урахуванням вимог європейського конвенційного механізму.

На сучасному етапі в Україні велика увага приділяється впровадженню ключових

презумпцій, правил, принципів адміністративного процесу, завдяки застосуванню яких європейський адміністративний процес якісно оновився (порівняно з інквізиційними правилами обвинувальної практики, застосуванням тортур, страти, захисту інтересів тільки придворних, можновладців городян, здатних оплатити судові витрати).

Попри багато недоліків сучасної правозастосовчої практики в Україні, слід зазначити те, що на конституційному рівні було закладено важливі, але не вичерпні види презумпцій, правил адміністративного процесу, що дозволяють здійснювати поступову трансформацію правозастосовчої практики з урахуванням європейського досвіду, без яких вітчизняний правовий механізм захисту прав людини залишався б лише імітацією, формальним, неефективним, маріонетковим за своєю суттю.

Серед загальних і досить повно досліджених у вітчизняній доктрині ознак уніфікованого адміністративного процесу слід зазначити: закріплення можливості прямого судового оскарження незаконних рішень органів державної влади, презумпція невинуватості, презумпція *ne bis in idem*, правила здійснення адміністративного процесу, що дозволяють здійснювати ефективний захист порушених прав в суді, право на справедливий суд, принцип забезпечення рівних процесуальних можливостей, які використовуються в правозастосовчій судовій практиці в Україні. У зв'язку з цим в цій статті слід приділити більшу увагу малорозробленим аспектам уніфікації адміністративного процесу, що дозволяє сформулювати пропозиції та рекомендації для його подальшого розвитку і вдосконалення.

Важливою ознакою визнається уніфікація структури прийнятих рішень і їх обґрунтованості, достатності мотивації адміністративних актів всіх видів адміністративних проваджень. Актуальність вивчення цілей обов'язку мотивування адміністративних актів виходить з сучасних підходів до прийняття адміністративних актів згідно з адміністративно-процедурними актами європейського адміністратив-

ного права. У нашій країні окремими вченими розглядалися загальні положення європейського адміністративного права, але дотепер залишаються не розв'язаними питання перегляду цілей дотримання вимог про мотивацію адміністративних актів і розвитку компетенції адміністративного органу загалом. На думку зарубіжних вчених, мотивування адміністративних актів необхідно саме тому, що воно забезпечує достатні підстави для прийняття рішення адміністративним органом, тобто виступає додатковою гарантією правильного прийняття рішення і його перегляду в разі невиконання зазначеного обов'язку. На жаль, у вітчизняній літературі питання мотивації адміністративних актів піднімаються вкрай рідко і не можуть заповнити відповідні проблеми адміністративно-процедурного законодавства, а також вимагають удосконалення правила мотивації прийняття рішень в судовому адміністративному процесі.

Чи не достатній розвиток адміністративно-процедурного законодавства в Україні породжує комплекс проблем, пов'язаних із забезпеченням реалізації різних стадій адміністративних безперечних виробництв. Для вирішення зазначених та ряду інших теоретичних і прикладних адміністративно-правових проблем забезпечення достатньої мотивації адміністративних актів в адміністративних виробництвах, слід враховувати важливу мету прийняття адміністративного акта – його дотримання адресатом прийняття рішення. Важливо, щоб зміст акта було зрозуміло, прийнятно для виконання без проведення додаткових консультацій. Особливо важливо забезпечити достатнє роз'яснення адресату тих підстав адміністративного акта, які можуть обмежити тією чи іншою мірою реалізацію його прав і таким чином не викликати перегляд адміністративної справи.

Законність обмеження прав адресата адміністративного акта також є важливою вимогою адміністративних проваджень та вказує на конкретизовані в ньому положення закону, що регулює адміністративні провадження.

Такий обов'язок мотивації також підлягає закріпленню в компетенції адміністративного органу і розвитку в її реалізації і правозастосовчій практиці. Мотивація адміністративних актів в адміністративних виробництвах також є частиною «загального обов'язку адміністративного органу давати роз'яснення, зокрема ст. 36 Закону про адміністративні виробництвах Естонської Республіки» [1, с. 367]. Також слід врахувати те, що мотивація адміністративних актів в адміністративних виробництвах виступає додатковим аспектом контролю в адміністративному органі за прийняттям рішень, може стати предметом оскарження і перегляду.

Серед важливих загальних критеріїв також слід відзначити комплексне забезпечення мінімальних стандартів захисту прав людини в різних видах адміністративних, кримінальних, цивільних, господарських виробництв, тобто по суті пропорційного забезпечення можливості реалізувати і захистити гарантовані конвенцією фундаментальні права людини. На жаль, в Україні ця ознака потребує суттєвої розробки на рівні правозастосовчої практики, як в органах виконавчої влади, так і в органах місцевого самоврядування, і навіть в судових органах, оскільки мають місце і деякі недоліки, суб'єктивізм, самоуправство в практичній роботі органів влади.

У європейських країнах адміністративний процес був значно переглянутий з урахуванням вимог належної адміністративної процедури, отримали пряме впровадження стандарти належної адміністрації та належного управління, в яких відображені не тільки демократичні, але і прямо необхідні для реалізації суб'єктивних прав і обов'язків громадян правомочності.

Наприклад, у Франції консолідація актів адміністративного законодавства призвела до появи нових кодифікованих актів у нових сферах адміністративно-правового регулювання, цей досвід може бути успішно застосований і в Україні, за умови постійного здійснення кодифікаційної роботи на державному рівні.

Сутність адміністративного процесу багато в чому залежить від адміністративної традиції європейської країни, але на сучасному етапі ознаки уніфікації адміністративного процесу в європейських країнах показують значні перетворення в здійсненні процесуальних прав і обов'язків учасників адміністративних проваджень, що дозволяє не тільки забезпечити ефективний захист прав людини, але і підвищити довіру громадян до держави, її органів влади загалом.

Судові адміністративні провадження в європейських країнах і їх правове регулювання заслуговують на окрему увагу в досліджуваному аспекті, оскільки часто виступають прототипом наступних елементів впровадження в Україні стандартів належного судового процесу та відповідних презумпції невинності, презумпції відшкодування шкоди, завданої приватній особі, презумпції вини органу публічної влади в спірних адміністративних виробництвах.

Стандарти судового захисту набули значного вивчення в рамках монографічних і спеціальних юридичних досліджень в Україні, а правозастосовча практика донині не може бути приведена до необхідних показників – індексів, оціночних критеріїв, за якими оцінюється належний судовий процес в європейських країнах, а також як складник стандартів належного управління на світовому рівні.

Важливо відзначити позитивне впровадження в процесуальному законодавстві України права на справедливий суд, оскільки його вимоги напряду пов'язані з можливістю дотримання стандартів верховенства права, захисту прав і свобод громадян. Право на справедливий суд є важливою гарантією захисту

порушених прав приватних осіб і спеціальних суб'єктів, в сучасній практиці оскарження невиконання індексацій соціальних платежів, пенсій, переважно ґрунтується на оскарженні бездіяльності Кабінету Міністрів України в Європейському суді з прав людини. І хоча його рішення мають індивідуальний характер, все ж забезпечення належного судового захисту в Європейському суді з прав людини є важливим індикатором дотримання процесуальних прав учасників адміністративних проваджень.

Висновки. Адміністративний процес в Європі трансформований з урахуванням загальних стандартів належного судового процесу, поступово впроваджуються в Україні. Серед прикладів позитивного досвіду впровадження в українському законодавстві загальних уніфікованих ознак адміністративного процесу з європейськими країнами.

Слід зазначити пряму фіксацію на конституційному рівні презумпції невинності, презумпції неможливості несення відповідальності двічі за одне й те саме діяння (*ne bis in idem*), а також нещодавнє закріплення в Кодексі адміністративного судочинства України презумпції вини суб'єкта владних повноважень в адміністративних виробництвах спірного характеру.

Серед важливих ознак, дотепер не врахованих в українській правозастосовній практиці, слід зазначити впровадження європейських стандартів належного судового процесу не тільки в окремих положеннях актів процесуального законодавства, а й використання сучасного досвіду, судової практики судового захисту суб'єктивних прав приватних осіб в рамках європейського конвенційного правового механізму.

Анотація

У статті розглянуто актуальні аспекти уніфікації адміністративного процесу в європейських країнах і підкреслена їх важливість у зв'язку з ускладненням адміністративних правовідносин, їх суб'єктного складу з урахуванням міжнародних елементів, а також безпрецедентним прискоренням всіх суспільних процесів, які вимагають якнайшвидшого прийняття рішень, стандартизації їх правових форм, компетенції юрисдикційних органів.

У зв'язку з цим проведено аналіз ключових критеріїв уніфікованого адміністративного процесу в порівнянні з сучасним європейським досвідом впровадження вимог належного судового процесу, мінімальних стандартів захисту прав людини, вимог належного управління та належної адміністрації. Розглянуто позитивний досвід впровадження в українському процесуальному законодавстві ряду презумпцій, принципів, правил, які є спільними з сучасним адміністративним процесом в розрізі спірних і безперечних адміністративних проваджень.

Зроблено висновок про необхідність комплексного впровадження в Україні ряду важливих ознак адміністративного процесу, які кристалізуються, зокрема, в судовій практиці Європейського суду з прав людини.

Автор підкреслив важливе значення пряму фіксацію на конституційному рівні презумпції невинності, презумпції неможливості возлагання відповідальності двічі за одне й те саме діяння, а також нещодавнє закріплення в Кодексі адміністративного провадження України презумпції вини суб'єкта владних повноважень в адміністративних виробництвах спірного характеру.

Ключові слова: уніфікація, адміністративний процес, європейський досвід, судові провадження, безперечні виробництва, стандарти захисту прав людини, конвенційний механізм, презумпція, учасники адміністративного провадження.

Maletych M.M. On development of features of the unified administrative process in Europe Summary

In this article author's reviewed actual issues of development of the unified features of modern administrative process in European countries, stressed on its importance due to raising difficulties in administrative relations, their members capacities, taking into account international elements, as well as shortening terms for decision-taking in the most of social relations, that demands standardization of existing legal forms, as well as of jurisdiction of administrative bodies.

In this respect author's performed analysis of the key criteria of the unified administrative process in comparison with modern European experience of implementation of the demands of the due judicial process, minimum standards of human rights protection, good governance and good administration standards.

Author's discussed positive experience of implementation in the Ukrainian procedural legislation of the number of presumptions, principles, rules, that have common features with the modern administrative process both for conflict and positive proceedings.

The conclusions were made as to the necessity to provide complex implementation in Ukraine of the number of features of administrative process, formed by the court practice of the European court of human rights, minimum standards of human rights protection.

Author has underlined important role of direct fixation at constitutional level of the presumption of innocence, presumption of impossible imposing administrative sanctions for the same offence twice, and also resent fixation in the Code of administrative adjudication of Ukraine of the demands relating presumption of guilt of an administrative body in conflict administrative proceedings.

Key words: unification, administrative proceeding, European experience, judicial proceeding, positive administrative proceeding, standards of human rights protection, conventional legal mechanism, presumptions, participants of administrative proceeding.

Список використаних джерел:

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. К. : Вид-во УАДУ, 1999. 236 с.
3. Безверхнюк Т.М. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні : монографія. Національна академія держ. управління при Президентові України, Одеський регіональний ін-т держ. управління. Одеса : Видавництво ОРІДУ НАДУ, 2008. 326 с.
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.