

## ПОНЯТТЯ ТА ЗНАЧЕННЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ ДЛЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

**Легка Оксана Володимирівна – докторант Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара**

**УДК 342.5**

*Articolul explorează conceptul și esența standardului internațional, descrie semnificația acestuia pentru legislația administrativă a Ucrainei. A fost pus în aplicare raportul dintre standardele internaționale și principiile dreptului administrativ European și a fost determinat impactul acestora asupra sferei de răspundere administrativă.*

*Cuvinte cheie: responsabilitatea administrativă, standard, principii europene ale dreptului administrativ, reglementare juridică.*

*В статье исследовано понятие и сущность международного стандарта, описано его значение для административного законодательства Украины. Осуществлено соотношение международных стандартов с принципам европейского административного права и определено их влияние на сферу административной ответственности.*

*Ключевые слова: административная ответственность, стандарт, европейские принципы административного права, правовое регулирование.*

*The article explores the concept and essence of the international standard, describes its significance for the administrative legislation of Ukraine. The correlation of international standards with the principles of European administrative law and their influence on the area of administrative responsibility are determined.*

*Key words: administrative responsibility, standard, European principles of administrative law, legal regulation.*

**Постановка проблеми.** Адміністративне право регулює сферу управлінської, виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів, суспільних організацій та посадових осіб. Для здійснення своїх оперативних функцій всі суб'єкти зазначеної діяльності наділяються необхідними повноваженнями, компетенцією. Об'єктами управління виступають економіка, наука, культура, освіта, оборона, правопорядок, охорона здоров'я та прав громадян тощо. Відповідно через інститут адміністративної відповідальності реалізуються норми різних галузей права, тому коло актів, які мають до неї відношення є досить численним.

Так, зовнішніми формами прояву інституту адміністративної відповідальності, який відіграє особливу роль в період реформування адміністративної сфери, є адміністративно-правові норми – акти правотворчості державних та інших уповноважених органів та організацій, прийняті в межах їх компетенції, а також міжнародні угоди (договори) і міжнародно-правові акти, ратифіковані Україною.

Беручи до уваги, що серед факторів, які визначають сутність демократичності держави й суспільства провідне місце займає характер взаємин між державою і громадянином, то головним призначенням держави є служіння

суспільству, створення достойних умов для життєдіяльності всіх її членів та належного функціонування органів. Звідси безперервний процес трансформації суспільних відносин та процес інтеграції України в європейський правовий простір, які постійно розширюють правову базу адміністративної відповідальності, сприяючи повномасштабному реформуванню правової системи на основі принципів та стандартів, що сформувалися на загальноєвропейському рівні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Серед досліджень, в яких зроблено перші кроки в напрямку вивчення окремих європейських принципів адміністративного права, слід зазначити праці В. Б. Авер'янова, Г. Й. Ткач, Н. Гнидюка, І. А. Грицяка, С. Ю. Беньковського, В. К. Колпакова, Д. М. Лук'янця, Н. В. Хорощак, А. А. Пухтецької та інших. Завдяки цим роботам у вітчизняній адміністративно-правовій літературі вже сформувалося розуміння необхідності доктринального перегляду фактично «нерадянських» принципів адміністративного права України. Однак, праці в цій сфері не мають комплексного характеру, а переважно присвячені дослідженню змісту та значення окремих принципів або їх окремих елементів (аспектів) для цілей реформування того чи іншого інституту галузі адміністративного права.

**Виклад основного матеріалу.** Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу (далі – ЄС) передбачає сприйняття правових стандартів, серед яких важливе місце посідають міжнародні стандарти в сфері адміністративного законодавства. Оскільки, в національній доктрині адміністративного права відсутня єдина концептуально узгоджена позиція щодо визначення поняття та суті «міжнародного стандарту» взагалі, а також визначення елементів утворення «міжнародного стандарту адміністративної відповідальності» і факторів, які сприяють його подальшому формуванню зокрема. Це призводить до гальмування механізмів впровадження міжнародних стандартів адміністративної відповідальності в національне законодавство.

У сучасних умовах правові стандарти країн Європи використовуються для адаптації на-

ціонального законодавства до європейських правових систем. Вони містять принципи та норми права, які зафіксовані у міжнародно-правових актах та документах і сприяють правовій інтеграції національних правових систем у міжнародну спільноту [1, с. 113]. Хоча поняття міжнародного стандарту досить часто й вживається в документах універсального та регіонального рівнів, проте на сьогодні це поняття не є усталеним, про що свідчать різні дефініції, які містяться в доктринальних джерелах.

Власне термін «стандарт» (від англ. *standard* – норма, зразок) в широкому розумінні слова – взірець, еталон, модель, що сприймаються за вихідні для зіставлення (порівняння) інших подібних об'єктів. Відповідно до одного з визначень, що наведені в тлумачних словниках англійської мови, стандарт (*standard*) – це ознаки певного явища, що встановлені компетентним органом, звичаєм або за загальною згодою як модель чи приклад. Значається, що слово стандарт (*standard*) утворює синонімічний ряд із словом критерій (*criterion*), яке застосовується щодо будь-яких ознак (характеристик), що можуть використовуватись для перевірки якості певного об'єкта, незалежно від того, чи сформульовані такі характеристики як правило або принцип, чи ні [2].

У філології термін «стандарт» тлумачиться як щось позбавлене індивідуальних особливостей, своєрідності, оригінальності; шаблон, трафарет [3, с. 20].

Традиційним стало застосування поняття «міжнародні стандарти прав людини». Так, завдяки міжнародному визнанню норм Загальної декларації прав людини 1948 року, підписанню і ратифікації Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року в конституціях більше як 120 країн світу перелік, зміст і допустимі обмеження прав і свобод, які містяться в цих актах, перетворились на загальновизнані норми міжнародного права, тобто на міжнародні стандарти прав людини, яких мають дотримуватись всі країни світу. Тому доцільно розпочати розкриття поняття та значення міжнародного стандарту в адміністративному

законодавстві, насамперед, з визначення його місця в системі прав людини. Адже Україна сприймає Європейську конвенцію про захист прав людини і основних свобод та рішення Європейського суду як джерела права. Відповідно до Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [4], суди застосовують у розгляді справ Конвенцію та практику Суду як джерело права (ст. 17). Кодекс адміністративного судочинства України містить норми, за якими «суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського Суду з прав людини». Таким чином, українська правозахисна система послідовно сприймає європейські стандарти адміністративного права у сфері прав людини.

Так, П. М. Рабінович та М. І. Хавронюк визначають міжнародні стандарти прав людини у вигляді певних показників цих прав, встановлених у міжнародних актах, які заохочують або зобов'язують держави [5, с. 19]. В. Г. Буткевич говорить про міжнародні стандарти як такі, що регламентують права і свободи людини в конкретній сфері її життєдіяльності, визначаючи, в який спосіб загальновизнані норми міжнародного права можуть бути там застосовані, і які зобов'язання держави можуть чи мають брати на себе для забезпечення людських прав, якими міжнародними гарантіями підкріплені ці права і свободи, ступінь обов'язковості закріплення їх вимог у національних правових актах тощо [6, с. 208]. Л. Г. Гусейнов, розглядаючи природу міжнародно-правових зобов'язань держав щодо прав людини, виокремлює так звані «парасоликові» зобов'язання, до яких він відносить, зокрема, обов'язок держави поважати права людини. На його думку, вони є «мінімальною вимогою, яка покладається на державу», і такі зобов'язання «хоч і не встановлюють самостійних суб'єктивних прав для держав-учасниць, проте можуть застосовуватись до всіх визнаних у тому чи іншому документі прав та свобод [7, с. 88], – йдеться про своєрідні взірці, на які мають орієнтуватися держави та інші учасники міжнародних відносин.

На думку О. В. Бурлаки, «міжнародні стандарти в міжнародному праві прав людини» є мінімальними вимогами як обов'язкового, так

і рекомендаційного характеру, яких держави зобов'язуються дотримуватись у внутрішньому праві, і які спрямовані на подальший розвиток принципу поваги прав людини [8, с. 7]. Тобто, з позиції вченої, міжнародний стандарт у міжнародному праві прав людини є тим мінімальним рівнем дотримання прав людини, нижче якого держава не може опускатися. Тоді як Р. А. Мюллерсон розкриваючи поняття міжнародного стандарту в міжнародному праві прав людини, говорить про те, що цим терміном охоплюються досить різноманітні норми, такі як правила міжнародних договорів, резолюції міжнародних організацій, політичні домовленості тощо [9, с. 31].

Прагнення до руху в напрямку європейських стандартів в українському адміністративному просторі знайшли відбиття в Концепції адміністративної реформи в Україні [10], яка сформулювала його мету – поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії – і визначила заходи її досягнення, які ґрунтуються на вироблених світовою практикою принципових засадах функціонування виконавчої влади. Таким чином, Концепція підкреслила особливе значення осмислення і запровадження в сферу публічного адміністрування європейських принципів адміністративного права як пріоритетних стандартів щодо реалізації євроінтеграційного курсу країни.

Сучасне розуміння європейських принципів адміністративного права, що фактично є європейськими стандартами адміністративного права, сформувалося під впливом процесів конвергенції адміністративних систем, які стали домінантою їх еволюційного руху.

Яскравий опис процесу конвергенції подає Юрген Шварце (Jürgen Schwarze). У дослідженні змісту впливу європейських стандартів на зближення адміністративних правових систем держав-членів ЄС і перспектив його подальшого розвитку він зазначає, що раніше прецедентне право Європейського суду перебувало під впливом первісних правових

систем держав-членів ЄС, зокрема французького адміністративного права. Але вплив на розвиток права ЄС ніколи не був лише французьким. Збільшення кількості держав-членів ЄС стимулювало диверсифікацію правового мислення Європейського суду. Відповідно в його рішеннях починають ураховуватися правові підходи, які притаманні практично всім державам-членам ЄС. Наприклад, принцип «адміністрування через закон» інтегрується з французького принципу рівності (*principe de légalité*), німецької (*Rechtsstaatlichkeit*) та британської (*rule of law*) концепцій правової держави і верховенства закону. Таким чином, різні коріння цих трьох понять не створюють перешкод втіленню у практику єдиного європейського стандарту [11].

На нашу думку, стандарти судового адміністративного процесу можуть розглядатися як складова частина міжнародних стандартів прав людини, оскільки покликані забезпечити належний рівень та ефективність судового захисту прав і свобод людини у відносинах з органами державної влади та місцевого самоврядування. Адміністративна юстиція є важливою гарантією законності реалізації державними і місцевими органами, їх службовими особами встановлених повноважень; надає можливість визначити якість виконання встановлених для посадових осіб обов'язків; дозволяє реалізувати норми, що встановлюють відповідальність державних органів та посадових осіб за невиконання або неналежне виконання своїх обов'язків; сприяє поновленню порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Відштовхуючись від вищенаведених позицій та беручи до уваги положення міжнародно-правових актів, можна стверджувати, що по своїй суті стандартами виступають міжнародні норми, які регламентують основні принципи, форми й методи здійснення муніципальної діяльності у сфері профілактики адміністративних правопорушень, прийняті державами світу в рамках міжнародних організацій.

Особливостями міжнародних стандартів у сфері профілактики адміністративних правопорушень є те, що вони регламентують спільно вироблені державами принципові підходи і між-

народно-легальні принципи становлення, формування і функціонування органів місцевого самоврядування на території конкретних держав. Закріплення таких положень на рівні співтовариства держав, з допомогою рамкових норм міжнародного права, свідчить про важливість цього інституту не тільки в національному (внутрішньодержавному), а й у міжнародному аспекті, що характеризується актуалізацією і глобалізацією предметів правового регулювання.

Запровадження європейських стандартів адміністративного права у практику діяльності публічної адміністрації є запорукою розвитку правової держави і громадянського суспільства, утвердження верховенства права і закону, забезпечення ефективної охорони та захисту прав людини і громадянина.

Кожний з п'яти основних політичних принципів належного урядування, наведених у Білій книзі Європейського урядування (2001 р.) [12]: відкритість, участь, відповідальність, ефективність та відповідність (узгодженість) сприяє утвердженню демократії та верховенства права у державах-членах ЄС, та застосовується на всіх рівнях управління – глобальному, європейському, національному, регіональному та локальному. Крім того, принцип відповідності (узгодженість) презюмує відповідальність органів управління різних рівнів за ефективне впровадження доручених їм завдань в контексті реалізації комплексних програм розвитку та відповідних політик ЄС.

Разом з тим, просування і практична реалізація європейських стандартів адміністративного права у практику функціонування публічної адміністрації неможливі без налагодженої системи адміністративного правосуддя, яка дозволяє приватним особам ефективно оспорювати адміністративні акти та рішення і притягати до відповідальності державні органи за порушення законодавства і посягання на права людини. Відсутність такої системи призводить до зростання правової незахищеності, посилення потенційної соціальної напруженості і виникнення конфліктів, особливо якщо органи влади не вважаються підзвітними громадянському суспільству чи позазаконними.

З цього приводу у висновках за результатами проведеної Першої Конференції Голів Ви-

щих Адміністративних судів в Європі було зазначено, що не дивлячись на організаційні відмінності в різних державах, адміністративний процес має відповідати загальним стандартам, що закріплені в правових системах держав-членів, або процесуальним гарантіям, які прямо закріплені в Конвенції про захист прав людини та основних свобод, зокрема в ст. ст. 6 та 13 [13].

З аналізу п.1 ст. 6 Конвенції та окремих рішень Європейського суду з прав людини випливає, що систему права на справедливий судовий процес складають такі елементи, як : право на справедливий судовий розгляд, право на відкритий судовий розгляд (в тому числі публічне проголошення рішення), дотримання критерію «розумного» строку, незалежність та неупередженість суду, створеного на підставі закону. Однак систему цих елементів не можна, на нашу думку, вважати повною без врахування таких важливих факторів як можливість доступу до суду кожної особи у випадку виникнення спору з адміністративних правовідносин та ефективність судового контролю за актами та діями (чи бездіяльністю) адміністрації.

Таким чином, з врахуванням положень ст.ст. 6 та 13 Конвенції система стандартів адміністративного процесу може бути представлена таким чином:

1. право на суд (як його прояв – право на доступ до суду);

2. право на справедливий судовий процес, що включає такі організаційні та процесуальні гарантії:

а) розгляд справи судом, створеним на підставі закону,

б) незалежність та неупередженість суду,

в) публічний розгляд справи та проголошення рішення суду,

г) справедливий судовий розгляд,

д) розгляд справи впродовж розумного строку;

3. ефективність судового контролю за актами та діями ( чи бездіяльністю) органів публічної влади та дієвість судового рішення [2].

Особливо важливі принципи містяться в судовій практиці Європейського суду. Вони застосовуватися всіма державами-членами ЄС на національному рівні при застосуванні пра-

ва ЄС. Це насамперед: принцип адміністрування через закон; принципи пропорційності, юридичної визначеності, захисту законних очікувань, недопущення дискримінації, право на слухання в ході адміністративних процедур щодо прийняття рішень, забезпечувальні заходи, справедливі умови доступу громадян до адміністративних судів, позадоговірна відповідальність державної адміністрації.

Колпаков В. К. притримується позиції, що європейські принципи адміністративного права структуруються за такими групами: 1) достовірність і передбачуваність (правова визначеність); 2) відкритість і прозорість; 3) підзвітність; 4) результативність та ефективність.

Кожна з цих груп включає сконцентровані за родовими ознаками конкретні принципи. Наприклад, принципи верховенства закону, адміністрування через закон, правової компетенції, співмірності приводять в дію механізм достовірності і передбачуваності, принципи процесуальної справедливості забезпечують прийняття рішень на підставі справедливості щодо будь-якої особи, яка підпадає під їх дію. Відкритість припускає, що адміністрація доступна для зовнішньої ретельної перевірки, а прозорість – що після ретельного огляду адміністрація буде «видна наскрізь» для докладної перевірки та нагляду. Відкритість і прозорість дозволяють будь-якій особі, щодо якої відбуваються дії адміністрації, знати підставу такої дії, а також спрощують проведення зовнішньої перевірки адміністративного впливу з боку вищих наглядових органів. Відкритість і прозорість також є необхідними інструментами для забезпечення верховенства закону, рівності перед законом і підзвітності [14].

**Висновки.** Резюмуючи вищенаведене, відмітимо, що стандарти представляють собою демонстрацію змісту конкретних адміністративних інститутів (включаючи їх місцезнаходження в системі адміністративно-правових норм).

В цілому, адміністративне законодавство світової спільноти не містить як таких стандартів для регулювання адміністративної відповідальності на національному рівні. Однак, правова система ЄС посідає провідне місце в структурі загальноєвропейського правового

простору, тому суттєво впливає на формування єдиного адміністративного простору, проте її не можна розглядати як єдине джерело гармонізації адміністративного законодавства України.

Отже, стандарти адміністративної відповідальності можна визначити як систему правових норм та принципів, що встановлюють обов'язковий (мінімальний) рівень гарантованості прав особи в адміністративному процесі, способи їх реалізації, гарантування та захисту.

Процес інтеграції України до Великої Європи лише набирає своїх обертів й на шляху наближення до ЄС Україна повинна провести ще низку реформ й, насамперед, створити нові соціально-економічні стандарти життя. Тому важливим завданням на сучасному етапі є утвердження відправних засад, що встановлюють основні підвалини регулювання суспільних відносин, загально визначених міжнародною спільнотою. Виходячи з цього, проблема визначення сутності міжнародних стандартів, встановлення критеріїв їх розмежування з іншими правовими категоріями набула великої актуальності для юридичної науки, а її правильне вирішення є складовою процесу формування ґрунтовної теоретичної основи для сучасного етапу реформування національної системи адміністративного законодавства.

#### **Література:**

1. Детальніше про природу прав людини як найбільш важливих міжнародних правових норм, що встановлюють мінімальні стандарти належного ставлення до особи - Nickel, James. "Human Rights". The Stanford Encyclopedia of Philosophy ( Summer, 2003 Edition ), Edward N. Zalta (ed).
2. Європейські стандарти адміністративного процесу : електронний ресурс Режим доступу: <http://old.minjust.gov.ua/6738>
3. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. Издание 5-е, дополненное и переработанное / Под ред. М.Ю. Тихомирова. – М.: 2001. – 644 с.
4. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 № 3477-IV // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 12. – С. 16.
5. Рабінович П. М. Права людини і громадянина : [навч. посіб.] / П. М. Рабінович, М. І. Хавронюк. – К., 2004. – 464 с.
6. Буткевич В. Г. Міжнародне право : основні галузі / В. Г. Буткевич, С. А. Войтович. – К., 2004. 814 с.
7. Гусейнов Л. Г. Международная ответственность государства за нарушения прав человека /Л. Г. Гусейнов. – Баку : Nuquq edebiyyati, 1998. – 188 с.
8. Бурлак О. В. Міжнародні стандарти щодо статусу і функціонування національних установ із захисту і заохочення прав людини : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / О. В. Бурлак. – К., 2010. – 23 с.
9. Мюллерсон Р.А. Права человека: идеи, нормы, реальность / Р.А. Мюллерсон. - М.: Юрид. лит. - 1991. - 160 с.
10. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – Ст. 943.
11. Schwarze J. Administrative Law under European Influence: On the Convergence of the Administrative Laws of the EU Member States / J. Schwarze. – London: Sweet & Maxwell, 1996. – 840 s.
12. European Governance. A White Paper. Commission of the European Communities. COM (2001) 428 final. Brussels, 25.07.2001. – Р. 8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ec.europa.eu/governance/contrib\\_etc\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/contrib_etc_en.pdf)
13. First Conference of the Presidents of Supreme Administrative Courts in Europe "The possibility and scope of judicial control of administrative decisions". 7-8 October 2002, Strasbourg. Conclusions - [www.coe.int/T/E/Legal\\_affairs/Legal\\_co-operation/Administrative\\_law\\_and\\_justice/Conferences/](http://www.coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_co-operation/Administrative_law_and_justice/Conferences/)
14. Колпаков В. К. Європейські стандарти адміністративного права:[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://aplaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/3-9-2014-jubilee/item/376-yevropeyski-standarty-administrativnoho-prava-kolpakov-v-k>.