

Список використаних джерел

1. Вавженчук С.Я. Проблеми юридичної техніки як фактору ефективності охорони трудових прав. Методологія в праві: монографія / І. Безклубий, І. Гриценко, М. Козюбра та ін.; за заг. ред. І. Безклубого. К.: Грамота, 2017. 658 с.

Галіахметов І. А.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри приватного права,
Київський національний економічний
Університет імені Вадима Гетьмана

АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА В ПРАВІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ФУНКЦІОНАЛІСТСЬКИЙ ПІДХІД

Характерною ознакою функціоналізму є системне бачення суспільства. Це означає, що будь-яке суспільне утворення розглядається як упорядкована сукупність диференційованих та взаємно узгоджених частин. Кожна з таких частин має в структурі цілого своє чітко визначене місце й особливе призначення. Завдяки цьому кожна частина (елемент, підсистема) здатна виконувати свою спеціалізовану, тільки їй властиву роль (функцію) у процесі самозбереження, самовідтворення системи. Тому примітною ознакою функціоналістського підходу в наших тезах постає використання понятійно-категоріальної схеми з використанням словосполучення «адміністративна процедура».

З метою гарантування права на якісне управління та забезпечення відкритої, ефективної та незалежної державної служби ЄС, 15.01.2013 р. Європейський Парламент ухвалив резолюцію на основі звіту законодавчої ініціативи, підготовленої Комітетом з правових питань, яка представила детальні рекомендації Європейській Комісії щодо Закону про адміністративну процедуру ЄС (*англ.* Law of Administrative Procedure of the EU). Це передбачало прийняття регулювання [5], яке встановлювало б адміністративне право ЄС, що

застосовувалося б до всіх інституцій, органів і агентств Союзу у їхніх відносинах із громадськістю. Більш конкретно, запропоноване регулювання має кодифікувати основні принципи належного адміністрування та регулювати процедуру, якої має дотримуватися адміністрація Союзу при розгляді окремих справ, у яких є фізична або юридична особа. Він також має встановити процедуру, застосовну як *правило de minimis* (лат. «що стосується мінімальних речей») або «що стосується дрібниць»), якщо немає конкретного закону.

Таким чином, цей регламент розглядатиметься як кодекс практики згідно з новою правовою основою ст. 298 Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЕС) [1]. Ст. 298 ДФЕС вимагає законодавчого регулювання для встановлення процедур відкритого, ефективного та незалежного європейського управління. Належним чином розроблені адміністративні процедури сприяють як ефективному управлінню, так і відповідному забезпеченню права на якісне управління, що гарантоване як загальний принцип права ЄС, ст. 41 Хартії основних прав ЄС (2000) [2]. Однак Єврокомісія Ж.-М. Баррозу утрималася від подання будь-яких пропозицій, оскільки вважала, що немає потреби у законодавчій ініціативі у сфері прав громадян у їхніх прямих взаємодіях з інституціями та органами ЄС.

Щоб підкреслити необхідність комплексної та всебічної адміністративної процедури, Європейський Парламент ухвалив відповідну резолюцію щодо відкритого, ефективного та незалежного адміністрування ЄС у червні 2016 р. (2016/2610(RSP) [6]. В ній Європарламент попросив Єврокомісію розглянути запропоновану пропозицію щодо регулювання, додану до резолюції, і представити Парламенту законодавчу пропозицію, яка буде включена до її робочої програми на 2017 рік.

04.11.2016 р., у своєму продовженні резолюції, Єврокомісія заявила, що залишається непереконаною в тому, що переваги кодифікації адміністративного права переважають витрати. Натомість вона запропонувала аналізувати конкретні проблеми по мірі їх виникнення та вирішувати конкретними діями. У своїй резолюції від 26.10.2017 р. щодо моніторингу застосування законодавства ЄС

2015 року Європарламент повторив заклик до Єврокомісії представити комплексну законодавчу пропозицію щодо європейського права про адміністративну процедуру, підкресливши, що відсутність кодифікованих правил належного управління у ЄС ускладнює громадянам легке та повне розуміння своїх адміністративних прав згідно з правом ЄС, а також сприяє послабленню їхнього правового захисту.

У зв'язку з резолюцією Європарламенту 09.06.2016 р. (2016/2610(RSP) [4], у грудні 2017 року він розпочав громадські консультації щодо загальних правил відкритої незалежної та ефективної європейської адміністрації. Консультація була відкрита з 15.12.2017 по 09.03.2018 рр. з метою кращого розуміння взаємодії бізнесу та громадян з інституціями ЄС та забезпечення основи для оцінки впровадження чинних правил ЄС. У відповідь на консультацію Європарламент отримав 166 повністю заповнених онлайн-відповідей від 20-ти держав-членів ЄС. Більшість респондентів підтримали додаткові заходи на рівні ЄС для спрощення адміністративних правил ЄС. Операційна неузгодженість і адміністративні витрати були визначені як найактуальніші проблеми.

Як перший крок ^{Прим. 1}, були здійснені поглиблені аналізи чинних адміністративних правил ЄС (Адміністративні процедури у законодавстві ЄС про зовнішню торгівлю, Адміністративна процедура у законодавстві ЄС про державну службу, Адміністративна процедура у сфері охорони навколишнього середовища), оцінка їхньої взаємодії, а також аналіз можливості створення єдиної правової бази ЄС щодо адміністративної процедури після набрання чинності Лісабонського договору: «Адміністративне право ЄС – Acquis» (2009), на шляху до європейського регламенту щодо адміністративної процедури та відповідних положень Лісабонського договору про адміністративне право ЄС, за якими «зусилля

^{Прим. 1} Першою значною ініціативою Європарламенту щодо питання адміністративного закону для ЄС було прийняття у 2001 р. резолюції, яка схвалювала кодекс належної адміністративної поведінки, запропонований Європейським омбудсменом, і закликала Єврокомісію подати пропозицію щодо регламенту, що містить такий кодекс.

держав-членів щодо покращення їхньої адміністративної здатності впроваджувати законодавство Союзу <...> за допомогою регламентів та згідно зі звичайною законодавчою процедурою встановлюють з цією метою необхідні заходи, за винятком будь-якої гармонізації законів та підзаконних актів держав-членів» (ч. 2 ст. 176D [7] або нині ч. 2 ст. 197 ДФЄС).

Також Резолюція Європарламенту від 15.01.2013 р. щодо Закону про адміністративне судочинство ЄС [3] містила Рекомендацію щодо загальних принципів, якими має регулюватися адміністрація ЄС. У розділі 2 цієї записки було пояснено причини розгляду загальних принципів у декларативних частинах Регламенту про адміністративні процедури ЄС, а не спроби кодифікувати їх у формі статей резолютивної частини такого регламенту. Однак це вимагає попереднього питання про те, що таке загальні принципи адміністративного процесуального права ЄС.

Результатом розширення юрисдикції ЄС є не лише збільшення кількості секторів, у яких застосовуються спеціальні адміністративні процедури, а й збільшення кількості відповідних органів та агентств. Сучасний стан характеризується відсутністю координації та одноманітності, а також кодифікованих процесуальних правил, що ускладнює для громадян ЄС легке та повне розуміння їхніх адміністративних прав і сприяє погіршенню їхнього правового захисту. Це не відповідає зазначеній Хартії, яка гарантує громадянам право на якісне управління (ст. 41). Автор вважає, що стандартизація секторальних адміністративних правил призведе до спрощення та раціоналізації адміністративних процедур. Європейське адміністративне право розвивається завдяки практиці Суду ЄС, який, своєю чергою, сформулював низку загальних адміністративних принципів, яких слід дотримуватися для того, щоб адміністративні процедури зберігали свою легітимність. Однак законодавець вважається тим, хто визначає чіткі процесуальні правила, і тим самим сприяючи правовій безпеці та передбачуваності. Обговорення необхідності кодифікації Закону про адміністративну процедуру Європейського Союзу (на

основі напрацювань ReNEUAL ^{Прим. 2)} стало ще більш актуальним. Однак питання, яке постійно виникає, полягає в тому, чи є регулювання спільної адміністративної процедури необхідним у законодавстві ЄС, і якщо так, то якою мірою.

Список використаних джерел

1. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу (2010/C 83/01). URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text
2. Хартія основних прав Європейського Союзу. URL : <https://www.asser.nl/media/798224/hartiya-osnovnyh-prav-yevropejskogo-soyuzu-2.pdf>
3. European Parliament resolution of 15 January 2013 with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union (2012/2024(INL). INL – Legislative initiative procedure. URL : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=oj:JOC_2015_440_R_0005
4. European Parliament resolution of 9 June 2016 for an open, efficient and independent European Union administration. URL : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0279_EN.html?redirect#BKMD-9
5. Law of administrative procedure of the European Union 2012/2024(INL). INL – Legislative initiative procedure. URL : [https://oeil.europarl.europa.eu/oeil/en/procedure-file?reference=2012/2024\(INL\)](https://oeil.europarl.europa.eu/oeil/en/procedure-file?reference=2012/2024(INL))
6. Resolution on an open, efficient and independent European Union administration 2016/2610(RSP). RSP – Resolutions on topical subjects. URL : [https://oeil.europarl.europa.eu/oeil/en/procedure-file?reference=2016/2610\(RSP\)](https://oeil.europarl.europa.eu/oeil/en/procedure-file?reference=2016/2610(RSP))
7. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007. URL : <https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/lis/sign/eng>

^{Прим. 2} ReNEUAL (Дослідницька мережа з адміністративного права ЄС) розглядає потенціал і суттєву потребу у спрощенні адміністративного права ЄС як сукупності правил і принципів, що регулюють упровадження політик ЄС інституціями та державами-членами. Адміністративне право ЄС розвивалося на основі політики систематично та неперозоро. Спрощення можна досягти шляхом раціоналізації та вдосконалення структур і методології, які використовуються в усіх сферах політики ЄС. Загальна мета ReNEUAL – розвивати розуміння громадськості ЄС, яке гарантує присутність і дотримання конституційних цінностей Союзу в усіх випадках здійснення державної влади.