

ФОРМУВАННЯ ГЛОБАЛЬНОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

У статті розглянуто сучасні підходи зарубіжних дослідників до визначення поняття, принципів та суб'єктів глобального адміністративного права, їх співвідношення з національним та європейським адміністративним правом.

Ключові слова: публічна адміністрація, глобальне адміністративне право, суб'єкти глобального адміністративного права, адміністративне право.

Останніми роками значно підвищився інтерес міжнародної наукової спільноти до вивчення правових форм і методів впливу суб'єктів глобального адміністративного права на діяльність органів публічної адміністрації суверенних країн.

У зарубіжних наукових дослідженнях значна увага приділяється проблемі формування глобального адміністративного права, визначення та нормативної фіксації в міжнародних договорах, угодах, національному законодавстві ціннісних орієнтирів, принципів-засад та принципів-вимог до діяльності органів публічної адміністрації різних рівнів з урахуванням глобалізаційних тенденцій реформування світового правопорядку.

Центральне місце відводиться питанням окреслення гарантій справедливого правопорядку, прийняття суб'єктами глобального адміністративного права правил і рішень загального характеру, зокрема, щодо підстав їхнього перегляду та визначення відповідних органів, уповноважених переглядати такі рішення; питанням визначення підстав та меж відповідальності суб'єктів глобального адміністративного права тощо. Наведений перелік основних напрямів розвитку глобального адміністративного права дотепер не мав належної доктринальної розробки в Україні, тому проведення подальших наукових розробок цієї теми слід визнати особливо актуальним.

Обґрунтування засади формування глобального адміністративного права викладено у працях відомих зарубіжних учених у сферах міжнародного адміністративного права, європейського адміністративного права: Ф. Бігнамі, Т. Вюте, Р. Грант, Д. Диженгаус, Р. Д. Кананеа, С. Касіс, М. Кеніх-Арчібуґі, Р. Кеохейн, Б. Кінгсбері, У. Маттлі, П. Негулеско, О. Райніш, К. Уелленс, К. Штрупп, А. Харрелл, Д. Хелд, Е. Чіті та ін. У вітчизняних дослідженнях відносини, що

належать до досліджуваного поняття, переважно вивчаються міжнародним правом та порівняльним правознавством для розвитку фундаментальних галузей права.

Глобальне адміністративне право – провідна галузь права глобального рівня, якою врегульовуються правовідносини за участю специфічних суб'єктів глобального адміністративного права (міждержавні установи, неформальні міжурядові організації, урядові національні установи, публічно-правові утворення та приватні суб'єкти, які виконують публічні функції транснаціональної адміністрації), діяльність яких регулює або має вплив на усі нижче визначені рівні адміністрацій (міжнародний, національний, регіональний, локальний) та колективи, громади, що лобіюють публічні, локальні та інші інтереси в національних країнах, їхні мережі та взаємодію.

Предмет глобального адміністративного права не обмежується діяльністю транснаціональної адміністрації та відносинами між суб'єктами глобального адміністративного права різних рівнів, цим правом опосередковуються і відносини означених суб'єктів із зовнішнім середовищем (наприклад, приватними невладними суб'єктами з приводу виконання окремих складових функцій чи делегування окремих повноважень). Також до глобального адміністративного права належить вивчення питань форм та методів впливу, адекватних засобів впливу транснаціональних адміністрацій; гарантії справедливого порядку прийняття суб'єктами глобального адміністративного права (особливо на глобальному та міжнародному рівнях) правил та рішень, що мають загальний характер; визначення підстав та органів, уповноважених переглядати такі рішення; а також питання притягнення до відповідальності відповідних суб'єктів глобального адміністративного права.

Формування глобального адміністративного права спричинене потребами систематизації, уніфікації, зіставлення різних історично зумовлених правових принципів, стандартів, цінностей, пріоритетів, концепцій, що сформовані правовими доктринами суверенних країн, з метою визначення на світовому (глобальному) рівні справедливих правил колективного врахування, застосування визначених в укладених міжнародних угодах, договорах правових підстав (або обмеження правового інтересу окремих країн) у зв'язку з участю в певних транснаціональних організаціях, які визначають спеціальні принципи, правила та норми ведення окремих видів діяльності. Пріоритетно важливою сферою розвитку глобального адміністративного права є економічна сфера, де очевидні переваги та недоліки встановлення єдиних стандартів та вимог для ведення бізнесу (наприклад, стандарти ISO, що встановлюються Світовою організацією торгівлі).

Зарубіжні дослідники визначають основними цілями формування глобального адміністративного права, по-перше, сприяння структуризації глобального урядування та, по-друге, покращення вирішення проблем його реалізації. Як зазначає Б. Кінгсбері, глобальне адміністративне право стосується переважно механізмів, принципів та практик, відповідних соціальних програм (ініціатив), які забезпечують або в інший спосіб впливають на відповідальність глобальних адміністративних інституцій (органів), особливо на забезпечення дотримання останніми адекватних стандартів прозорості, участі, раціональності та законності, забезпечення ефективного перегляду правил та рішень, що приймаються такими органами.

Визначення переліку суб'єктів глобального адміністративного права є дуже складним питанням з огляду на традиційну позитивістську школу вітчизняного праводержавознавства, адже в дослідженнях зарубіжних колег пропонується встановити так би мовити «подвійну» (а інколи і багатоаспектну) правосуб'єктність суб'єктів глобального адміністративного права: визначення функцій органу як органу національної правової системи та виокремлення функцій, що здійснюються цим органом як суб'єктом глобального адміністративного права.

У сучасній науці державного управління вивчення різних аспектів впливу суб'єктів глобального адміністративного права набуває дедалі важливішого значення, адже Україна знаходиться не тільки в географічному центрі Європи, але й займає важливе місце в геополі-

тичних стратегіях країн НАТО, ЄС, Російської Федерації.

Українською наукою адміністративного права поступово впроваджуються основні положення, принципи та вимоги європейського права. Меншою мірою сприйнятими та дослідженими в національній адміністративно-правовій доктрині залишаються принципи та стандарти, що застосовуються на національному та регіональному рівнях в адміністративно-правовій сфері країнами Далекого Сходу, США тощо. Одночасно слід зауважити, що вплив на спільні принципи та стандарти глобального адміністративного права мають країни-лідери: ЄС, РФ, США, а також наднаціональні міжнародні та регіональні організації.

Вплив глобальних стандартів урядування та формування континентальної моделі належного урядування не можна недооцінювати, адже у ній не тільки відбиваються загальні (у значенні глобальні, універсальні) інтереси суб'єктів адміністративного права різних рівнів, але й деталізуються правові форми взаємодії ключових суб'єктів глобального, європейського, національного адміністративного права в пріоритетних сферах державного управління та державного регулювання.

Потрібно звернути увагу і на систематизацію з наступною кодифікацією відповідних принципів адміністративного права, що відбулося принаймні в межах європейської правової традиції. Кілька років тому Радою Європи прийнятий і рекомендований до застосування в діяльності публічних адміністрацій країн-членів Європейського Союзу Модельний кодекс належної адміністрації, що містить матеріальні та процедурні вимоги до діяльності органів публічної адміністрації у стосунках з приватними особами. Означений кодекс розроблений на основі систематизації принципів адміністративного права, яке застосовується у країнах-членах Європейського Союзу, а також з урахуванням положень Кодексу належної адміністративної поведінки, підготовленого Європейським омбудсменом.

Зміст основних принципів глобального та європейського підходів до визначення принципів відповідного урядування і належної адміністрації та їхнього впливу на формування оновленої системи принципів адміністративного права стає предметом важливих наукових дискусій, які досі не закріплені в національному законодавстві, на відміну від статусних актів законодавства європейських країн, де прямо фіксується вимога дотримання означених підсистем принципів адміністративного права.

Коротко слід зупинитися і на формуванні на глобальному рівні принципів-вимог до реалізації публічних функцій транснаціональної адміністрації, меж компетенції та порядку прийняття, оскарження актів відповідних суб'єктів адміністративного права на різних рівнях світового правопорядку в судовому та внутрішньоадміністративному порядку.

Нормативній фіксації в національному та європейському законодавстві підлягають і сформовані європейською правовою думкою вимоги щодо використання персональної інформації, правил доступу до інформації, що зберігається в автоматизованих базах даних органів публічної адміністрації, вимог щодо захисту персональних даних, зокрема від несанкціонованого використання приватними особами, про що неодноразово наголошувалося в Рекомендаціях Ради Європи.

Узагальнюючи все сказане та підсумовуючи результати дослідження, слід наголосити на тому, що, по-перше, демократична трансформація вітчизняної галузі адміністративного права, безумовно, відбувається під значним впливом низки глобалізаційних чинників, що визначають тенденції трансформації

пострадянських та малорозвинених країн світу.

По-друге, досі невирішеними залишаються проблеми формування на доктринальному рівні системи принципів адміністративного права в її оновленому розумінні, з урахуванням людиноцентристської спрямованості діяльності держави, потреби забезпечення дієвих гарантій реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина, не забуваючи про сформовані європейською адміністративно-правовою наукою підходи до систематизації та кодифікації ключових принципів-вимог діяльності публічної адміністрації.

По-третє, необхідно поглибити дослідження змісту такого спільного для глобального, європейського та національного адміністративного права принципу, як верховенство права, що має посісти місце системотворчого принципу в галузі адміністративного права України, а також принципів, що визначають основні засади організації та діяльності органів публічної адміністрації, відходячи від сформованої в радянській період традиції підміни власних принципів означеної галузі принципами радянського державного управління.

Список літератури

1. Kingsbury Benedict; Krisch Nico; and Stewart Richard B. The Emergence of Global Administrative Law (2005) [Електронний ресурс] // New York University Public Law and

Legal Theory Working Papers. Paper 17. – Режим доступу: http://lsr.nellco.org/nyu_plltwp/17. – Назва з екрана.

A. Pukhtetska

EMERGENCE OF GLOBAL ADMINISTRATIVE LAW

In the represented article author has overviewed modern approaches of foreign scientists and researchers to definition of the notion, principles and participants of global relations, covered by global administrative law, as well as their correlation with national and European administrative law.

Keywords: public administration, global administrative law, participants of global relations, covered by global administrative law, administrative law.

Матеріал надійшов 07.04.2013