

НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО

СТАНДАРТИ НАЛЕЖНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ: ЄВРОПЕЙСЬКІ ПІДХОДИ ТА ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

Збірник тез
за матеріалами панельної дискусії
VIII Харківського міжнародного юридичного форуму
25 вересня 2024 р.
Електронне наукове видання



KHARKIV INTERNATIONAL
LEGAL FORUM

Харків – 2024

УДК [342.92:35](477)(082)
С76

*Рекомендовано до поширення через мережу Інтернет
кафедрою адміністративного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
(протокол № 2 від 18.10.2024 р.)*

Р е д а к ц і й н а к о л е г і я

Лученко Д. В. – д-р юрид. наук, проф.;
Коломоєць Т. О. – д-р юрид. наук, проф.;
Бойко І. В. – канд. юрид. наук, доц.;
Соловійова О. М. – канд. юрид. наук, доц.

Стандарти належного адміністрування: європейські підходи та
С76 впровадження в Україні : збірник тез за матеріалами панельної
дискусії VIII Харківського міжнародного юридичного форуму (25 вересня
2024 р.). – Харків : НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2024. – 139 с. –
Електронне наукове видання. – [https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/
vnd/zbirnyky-naukovyh-konferenczij/](https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/vnd/zbirnyky-naukovyh-konferenczij/).
ISBN 978-617-8198-10-7

У збірнику представлено тези доповідей учасників панельної дискусії
«Стандарти належного адміністрування: європейські підходи та
впровадження в Україні», що відбулася 25 вересня 2024 р. у
Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого в межах
VIII Харківського міжнародного юридичного форуму, які присвячені
актуальним питанням публічного адміністрування та євроінтеграційним
змінам у законодавстві, що регулює діяльність органів виконавчої влади
та місцевого самоврядування.

Збірник розраховано на науковців, викладачів, практичних
працівників, студентів, а також широке коло читачів, які цікавляться цією
проблематикою.

Відповідальність за зміст поданого матеріалу несе його автор.

УДК [342.92:35](477)(082)

ISBN 978-617-8198-10-7

© Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого, 2024

*Стандарти належного адміністрування: європейські підходи та впровадження в Україні
збірник тез панельної дискусії VIII ХМЮФ* *25 вересня 2024 р.*

ЗМІСТ

БІЛОВА ОЛЬГА

Практичні аспекти застосування Закону України «Про адміністративну процедуру» в адміністративному судочинстві 6

БОЙКО ІРИНА

Адміністративне оскарження як гарантія правового захисту особи в адміністративному провадженні 11

ІГНАТЧЕНКО ІРИНА, РЯБЧЕНКО ЯРОСЛАВА

Теоретико-практичні аспекти становлення та імплементації європейських стандартів належного адміністрування («good administration») в Україні 20

КОЛОТИЛО МАРІЯ

Вплив міжнародних стандартів захисту персональних даних на адміністративно-правове регулювання в Україні: порівняльний аналіз із положеннями gdpr 28

КРАЙНІЙ ПАВЛО

Вплив принципів належного врядування на діяльність консультативно-дорадчих органів (адміністративно-правовий аспект) ... 35

КРАКОВСЬКА АНЖЕЛІКА

Реформа державного управління: стан та перспективи у зв'язку з євроінтеграцією 45

МИРОНЮК РОМАН

Адміністративна процедура досудового вирішення спорів щодо примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності та шляхи їх удосконалення 50

МУЗА ОЛЕГ

Принцип належного урядування в адміністративній процедурі 58

ПАВЧУК ІГОР

Військові адміністрації та органи місцевого самоврядування в правових умовах воєнного стану 62

РАДИШЕВСЬКА ОЛЕСЯ

Право на належне адміністрування як суб'єктивне право особи: від законодавчої ініціативи в Україні до правозастосування у Європейському Союзі 70

РЕДІНА ПОЛІНА

Окремі питання розуміння національного агентства із забезпечення якості вищої освіти як суб'єкта публічного адміністрування у сфері вищої освіти 77

РОМАНЕНКО ЛЮДМИЛА

Впровадження стандартів належного адміністрування фізичної культури та спорту 82

СОЛОВЙОВА ОЛЬГА

Практичне значення принципів адміністративної процедури 92

ТИМОЩУК ВІКТОР

Щодо захисту предмету і сфери дії Закону України «Про адміністративну процедуру» 101

ФЕДЧИШИН СЕРГІЙ

Про предмет регулювання Закону України «Про адміністративну процедуру» в контексті відносин з публічної служби: європейський досвід 109

ХЛІБОРОБ НАТАЛІЯ, МАТВІЙЧУК РОМАН

Реалізація принципів адміністративної процедури у сфері адміністративних послуг в е-формі 116

ШЕВЧУК ОКСАНА, РУСНЯК ВІКТОРІЯ

Адміністрування податкових правовідносин в умовах воєнного стану: порівняльно-правове дослідження 124

ШТЕФЮК ОЛЕКСАНДР

Принципи адміністративної процедури як основа реалізації публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування в Україні ... 131

Незважаючи на наявність Закону «Про захист персональних даних» в Україні, він потребує суттєвих змін і адаптації до сучасних викликів цифровізації та міжнародних зобов'язань. Виконання цих вимог є важливим кроком у контексті євроінтеграційних процесів і забезпечення прав громадян на приватність.

Гармонізація з нормами GDPR сприятиме підвищенню рівня захисту персональних даних, впровадженню сучасних технологій у правовий простір України, а також створенню передумов для більш активної участі України у міжнародних економічних і правових відносинах.

Список використаних джерел

1. Конвенція № 108 про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних. URL: <https://rm.coe.int/1680078b37>.
2. Загальний регламент про захист даних (GDPR) ЄС: Офіційний текст. URL: <https://gdpr-info.eu>.
3. Про захист персональних даних: Закон України від 01.06.2010 № 2297-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17>.
4. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Офіційний сайт. URL: <https://www.ombudsman.gov.ua/>.
5. Захист персональних даних: міжнародні стандарти та національна практика / За ред. В. Г. Кравця. Київ: Інститут права, 2020.

КРАЙНІЙ ПАВЛО
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри публічного права
юридичного факультету Чернівецького національного
університету імені Юрія Федьковича
(Україна, м. Чернівці)

ВПЛИВ ПРИНЦИПІВ НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ НА ДІЯЛЬНІСТЬ КОНСУЛЬТАТИВНО-ДОРАДЧИХ ОРГАНІВ (АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

Триваюча в Україні динамічна зміна адміністративно-правового регулювання у сфері публічно-правових відносин є однією із найбільших за своїм масштабом подій вітчизняної правничої науки. На сьогоднішній день сфери які змінюються під впливом сучасної доктрини адміністративного права торкаються усіх без винятку сфер суспільного життя. Особливо гостро це відчувається у період російсько-української війни де запит від суспільства щодо оперативного реагування на економічні, соціальні, безпекові, євроінтеграційні виклики зростає щодня. Забезпечення участі інституцій громадянського суспільства у вирішенні питань загальнодержавного та місцевого значення є одним із ключових маркерів змін у публічно-правових відносинах між індивідом та державою. З однієї сторони участь в управлінні державними справами є одним із людських прав яке закріплено на конституційному рівні. З іншої – динамічна трансформація адміністративно-правового статусу органів публічної влади не може відбуватись без залучення до процесів прийняття власних рішень громадськості.

Вказані вище фактори у своєму часовому проміжку перетинаються та впливають на зміну взаємодії між окремою особою та конкретним органом публічної влади. В цьому контексті принципи належного врядування є основою для змін що відбуваються як безпосередньо у діяльності органів публічної влади так й змін, які розширюють наше уявлення про роль та місце утворених інституціями громадянського суспільства відповідних консультативних та дорадчих органів.

Визначення окремих принципів належного врядування тісно пов'язано із формуванням західною правовою традицією концепції «належного (доброго) врядування» («Good Governance»). Вона стала способом розв'язання проблем які набували важливого значення у різних державах світу. Це проблеми що стосувались подолання бідності, боротьби з масовими захворюваннями, підвищенням рівня загального

добробуту. Проте, на європейському континенті особливо гостро постало питання про те яким чином забезпечити поступове входження колишніх соціалістичних країн та країн які здобули свою незалежність після розпаду Радянського Союзу. Вказані фактори стали каталізаторами змін які відбуватимуться впродовж останніх кількох десятиліть XX століття щодо зміни у здійсненні державами внутрішньої політики шляхом вдосконалення правового регулювання публічно-правових відносин із індивідом який виражає свою волю та хоче реалізувати свої права. Як зазначає О. Ковбасюк, у демократичних країнах наприкінці XX століття дана концепція стала результатом змін що відбувались в різних країнах світу [1, с. 120–151].

Поняття «належне врядування» є предметом наукових досліджень які потребують відповідного практичного вираження. Зважаючи на значну кількість його визначень «належне врядування» являє собою світоглядну концепцію яка визначає такий рівень правових відносин між індивідом, інституціями громадянського суспільства та органами публічної влади при якому їх взаємодія відбувається із дотриманням принципів демократії та верховенства права.

Аналізуючи генезу розвитку принципів належного врядування можемо констатувати що даний процес вже має власну історичну та часову рамки. Наприклад, Програма розвитку ООН «Управління та Сталий розвиток людини» яка була прийнята у 1997 році закріпила цілий спектр принципів що отримали загальне визнання. Як зазначає О. Дніпров у документі слід виокремити ті з них які стосуються належного врядування. Серед них він виділяє принцип легітимності та можливості приймати рішення що тлумачиться як можливість усіх осіб незалежно від статі брати участь у процедурах прийняття рішень як самостійно так і через установи які можуть представляти їх інтереси. Крім цього, значення має й закріплення цим принципом врахування різноманітних інтересів для

досягнення спільної позиції що відповідатиме як публічному так й приватному інтересу та внесення змін до наявних адміністративних процедур [2, с. 115].

Крім цього, важливим документом який чітко визначив перелік таких принципів стала Стратегії інновацій та належного врядування на місцевому рівні яку було схвалено рішенням Комітету міністрів Ради Європи в 2008 році (далі –Стратегія). Нею сформульовано три важливі цілі до яких мають прагнути країни аби реалізувати весь потенціал в частині розвитку належного врядування. Перша стосується можливості участі громадян у найважливіших демократичних процесах (це один із проявів людиноцентризму для людини – авт.). Друга покладає обов'язок на місцевому рівні вдосконалювати публічне врядування та надання публічних послуг з врахуванням принципів які передбачає Стратегія. Третя зобов'язує уряди на національному рівні створити необхідні умови з підтримки демократичних перетворень з врахуванням положень Європейської Хартії місцевого самоврядування та інших європейських правових інструментів у галузі місцевого та регіонального розвитку [3].

Системний аналіз принципів здійснив Ф. Ботчвей. Він зауважує що у програмі робиться акцент й на формуванні стратегічного напрямку для реалізації довгострокового бачення розвитку публічного управління та суспільного розвитку (direction); підвищення ефективності функціонування різноманітних державних та суспільних інституцій з використанням максимальної ресурсної бази задля забезпечення сервісного підходу (performance); обов'язок органу публічної влади який приймає рішення в межах своєї компетенції звітувати перед громадськістю та усіма зацікавленими сторонами та забезпечувати прозорість під час прийняття відповідних рішень (accountability and transparency) [4].

Вказані принципи сформували правову основу що надає можливість інституціям громадянського суспільства, представниками наукового

середовища та бізнесу можливість комунікувати з органами публічної влади задля покращення їх діяльності. Це забезпечується можливістю синергії різних частин суспільства доносити свої міркування для кращої реалізації державою своїх функцій.

Вищеперераховані цілі відповідають прагненню України забезпечувати відповідні зміни як до адміністративного законодавства яким врегульовується діяльність органів публічної влади так й законодавства яким врегульовуються окремі сфери публічно-правових відносин між індивідом та державою. Про те іще одним вектором розвитку у світлі виконання положень Стратегії має стати належне правове регулювання права на участь в управлінні державними справами через використання різноманітних правових інструментів та форм.

Аналізуючи національний досвід імплементації принципів «доброго урядування» у нормативно-правові акти можна стверджувати що даний процес відбувся завдяки проведенню масштабної реформи децентралізації. Зокрема, відбулось підвищення обізнаності громадян через впровадження елементів електронного урядування, з'явилися правові норми які змінювали адміністративно-правовий статус того чи іншого органу публічної влади та покладали на них обов'язок звітувати про результати своєї діяльності що теж є однією із форм публічності та прозорості тощо. Як зазначають у своєму дослідженні К. Герасимюк, О. Марцеляк, Ю. Кіріченко, Н. Жмур та Ю. Шмаленко більшість підходів до залучення громадськості залежить не в останню чергу від їх поінформованості про діяльність органів публічної влади та відповідні процеси що у них відбуваються. Особливо чітко це проявляється на місцевому рівні. Загалом, в Україні існує потреба у розширенні можливостей в частині доступу до інформації та належних можливостей її використання. Найдієвішими інструментами такої комунікації, на думку авторів, є публікації у ЗМІ, теле-та радіопередачах, засобах електронної

комунікації та публікації інформації органами влади на своїх офіційних веб-сайтах [5, с. 551].

Чинним законодавством України визначаються й інші правові форми, інструменти завдяки яким інституції громадянського суспільства можуть здійснювати безпосередній вплив як на діяльність окремого органу влади так й на прийняття рішень на місцевому рівні в межах діяльності органів місцевого самоврядування. Ними є проведення консультацій з громадськістю, організація громадських слухань та круглих столів, правове регулювання діяльності дорадчих рад, консультативних рад, громадських рад, організація та проведення публічних зустрічей із сторонами які зацікавлені в комунікації щодо конкретної сфери яка знаходиться у віданні того чи іншого органу.

Можливість громадськості брати участь в управлінні державними та місцевими справами відбувається як за допомогою інструментів які не потребують одержання їх представниками спеціального правового статусу (наприклад, громадські слухання, публічні зустрічі, громадські експертизи тощо) так й таких які потребують можливості участі через формування окремих суб'єктів адміністративного права (наприклад, консультативні та дорадчі органи, громадські ради тощо). Тобто, залежно від рівня складності вирішуваного завдання інституції громадянського суспільства реалізують своє право на участь в управлінні державними справами за допомогою різних адміністративно-правових форм та інструментів. Вони різнитимуться між собою за складністю реалізації права у відповідній формі, особливостями адміністративно-правового статусу та питаннями які вони можуть розглядати. І в одному і в іншому випадках можливість правового визначення та регулювання таких інструментів є наслідком реалізації принципів «належного врядування».

Наприклад, Порядком сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади визначено що

«громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади (далі - громадська експертиза) є складовою механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства, громадськими радами оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі» [6]. Однак, на сьогоднішній день, незважаючи на діючу постанову Кабінету Міністрів України, єдиного порядку проведення таких експертиз законодавцем не розроблено що призводить до різного бачення та розуміння щодо її проведення. Це призводить до прийняття різних рішень органами влади в частині її проведення. Так, Є.С. Назимко та М. М. Клемпарський наводять конкретні приклади що вказують на системність цієї проблеми: «Київська міська рада при проведенні громадської експертизи керується Порядком сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади затвердженим постановою КМУ від 5 листопада 2008 р. N 976. Натомість деякими територіальними громадами, зокрема, Краматорською міською радою було затверджено власний Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування міста Краматорська також Чернівецькою міською радою було затверджено Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування в місті Чернівцях. Однак є ряд територіальних громад, зокрема Харківська міська рада, Львівська міська рада та інші, у яких питання проведення громадської експертизи не врегульоване» [7, с. 560].

Для запобігання різних тлумачень щодо організації та проведення громадської експертизи необхідно уніфікувати загальний підхід до їх проведення на рівні окремого нормативного акту яким слід передбачити

чіткий порядок її проведення. Крім цього, в українському законодавстві вищенаведена Постанова це єдиний підзаконний акт у якому наводиться перелік інституцій громадянського суспільства.

Ще одним прикладом відсутності єдиного підходу до застосування такої форми участі громадськості у прийнятті рішень органами публічної влади є діяльність консультативно-дорадчих органів. Їх діяльність врегульована окремими Постановами Кабінету Міністрів України. Серед їх різновидів можемо виділити громадські ради адміністративно-правовий статус яких врегульовано Постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3.11. 2010 р. [8]. Проте, Конституція України не містить жодного положення яке б вказувало на можливість формування таких органів саме представниками інституцій громадянського суспільства. В той же час існуючий європейський досвід свідчить про протилежне.

Конституція Франції врегульовує загальні конституційно-правові засади функціонування Економічної, соціальної та екологічної ради (Conseil économique, social et environnemental, CESE). Відповідно до статті 69 Конституції Франції під радою слід розуміти окрему інституцію консультативного характеру основною функцією якої є надання відповідних консультацій кабінету міністрів та парламенту з важливих питань у сфері економіки, соціальній та екологічній сферах [9]. У Великій Британії на місцевому рівні діють різні консультативні органи (комісії, ради). Ними забезпечується формулювання та надання рекомендацій які стосуються сфери муніципального управління, соціальної сфери та інших аспектів які стосуються місцевих громад. Їх діяльність передбачена Законом про місцеве самоврядування 2000 року (Local Government Act 2000), яким передбачається право утворення на рівні муніципалітетів та рад дорадчих груп [10]. На рівні місцевого самоврядування Литви також функціонують консультативні ради та комісії, які забезпечують участь

громадськості у прийнятті рішень з питань місцевої політики. Діяльність місцевих консультативних органів регулюється Законом про місцеве самоврядування та рішеннями місцевих рад. Ці органи можуть розглядати питання щодо соціального забезпечення, охорони здоров'я, екології та інших важливих для громади тем [11].

Отже, вплив принципів «належного врядування» на розширення права на участь в управлінні державними справами шляхом створення консультативно-дорадчих органів в Україні є значним. З їх допомогою відбувається переосмислення можливостей залучення інституцій громадянського суспільства до вирішення питань разом з органами публічної влади. Серйозним викликом який необхідно вирішити у найближчій перспективі є закріплення на конституційному рівні діяльності консультативно-дорадчих органів як одного із конституційних прав громадян з подальшим прийняттям спеціального законодавства яким слід врегулювати діяльність консультативно-дорадчих органів що відповідатиме загальноєвропейській традиції залучення громадськості до активної взаємодії у вирішенні суспільно значущих питань.

Список використаних джерел

1. Ковбасюк Ю. В. Державне управління. Том 2. Навчальний посібник. Дніпропетровськ: НАДУ, 2013. 324 с.
2. Дніпров О. Принципи належного урядування в сучасній системі адміністративного права України. *Підприємництво, господарство і право*. №1. 2021. с. 114-118. URL: <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.1.19>.
3. 12 Principles of Good Governance - Centre of Expertise for Multilevel Governance - www.coe.int. Centre of Expertise for Multilevel Governance. URL: <https://www.coe.int/en/web/centre-of-expertise-for-multilevel-governance/12-principles> (date of access: 05.10.2024).

4. Botchway Francis T. Good Governance: The Old, the New, the Principle and the Elements. *Florida Journal of International Law*. Vol. 13: Iss. 2, Article 2. p.p. 159-210. URL: <https://scholarship.law.ufl.edu/fjil/vol13/iss2/2>.

5. Kostiantyn Herasymiuk, Oleg V. Martselyak, Yuliya N. Kirichenko, Nataliya V. Zhmur, Iuliia I. Shmalenko Principles of integrity and good governance in Public administration. *International Journal of Management*, 11 (4), 2020, pp. 545-555. <http://iaeme.com/Home/issue/IJM?Volume=11&Issue=4>.

6. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976 : станом на 27 черв. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-п#Text> (дата звернення: 05.10.2024).

7. Назимко Є. С., Клемпарський М. М. Громадська експертиза та громадські обговорення як форми безпосередньої демократії при вирішенні місцевих справ. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 9. С. 558–561. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-9/137> (дата звернення: 05.10.2024).

8. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 : станом на 27 черв. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п#Text> (дата звернення: 05.10.2024).

9. Constitution du 4 octobre 1958. Légifrance. Légifrance. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000019241088 (date of access: 16.09.2024).

10. Local Government Act 2000. Legislation.gov.uk. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/22/contents> (date of access: 5.10.2024).

11. Pašvaldību likums. LIKUMI.LV. URL: <https://likumi.lv/ta/id/336956-pasvaldibu-likums> (date of access: 5.10.2024).

КРАКОВСЬКА АНЖЕЛІКА

*доцентка кафедри господарського та адміністративного права
Донецького національного університету
імені Василя Стуса
(Україна, м. Вінниця)*

РЕФОРМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ У ЗВ'ЯЗКУ З ЄВРОІНТЕГРАЦІЄЮ

Україна є країною-кандидатом на членство в ЄС і у червні 2024 року розпочала визначальний та тривалий етап щодо офіційних переговорів про вступ України до ЄС. Це визначний і складний етап євроінтеграції, на якому дуже важливими є темпи, з якими пройдуть реформи, бажання імплементувати європейські стандарти, швидкість законотворчої діяльності тощо. Серед реформ, які мають значення – і реформа державного управління.

Процес вступу України до ЄС складається з кількох ключових етапів. Серед тих, які наша держава вже пройшла це: подання заявки на вступ до ЄС (28.02.2022), оцінка заявки (Європейська комісія 17.02.2022, після розгляду заявки, рекомендувала Раді ЄС надати Україні статус кандидата на вступ), статус кандидата (Рада ЄС погодилась і Україна отримала статус кандидата на вступ 23.06.2022). Зараз Україна знаходиться на етапі переговорів, які розпочались 25.06.2024 і проводяться за 35 розділами, що охоплюють такі сфери як економіка, права людини, екологія, юстиція та інші, що відповідають різним сферам *acquis* ЄС. Заключний етап – завершення переговорів та вступ до ЄС (коли всі розділи закриті, угода про вступ підписана Україною та ЄС, а також ратифікована всіма членами-країнами ЄС і Україною).