

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/zbirnyku-naukovyh-konferenczij/](https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/vnd/zbirnyku-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 правого 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

БІЛОВА ОЛЬГА
кандидатка юридичних наук,
доцентка кафедри адміністративного права та
адміністративної діяльності
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
(Україна, м. Харків)

**ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ
«ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»
В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ**

Прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 року № 2073-IX (далі за текстом – ЗАП, Закон) [1] є важливим кроком у вдосконаленні процедур взаємодії приватних суб'єктів з органами влади та іншими суб'єктами, уповноваженими здійснювати функції публічної адміністрації, наближенні України до європейських стандартів урядування. Цей Закон забезпечує стандартизацію і чіткість у діях державних органів, регулюючи процедуру прийняття адміністративних актів. Закон спрямований на забезпечення прозорості, підзвітності та правової визначеності у відносинах між державними органами та громадянами і юридичними особами. Однак, враховуючи пріоритетність застосування норм Закону України «Про адміністративну процедуру», його впровадження створює також і нові виклики для адміністративного судочинства через необхідність ретельного дослідження судом співвідношення існуючого спеціального правового регулювання певних правовідносин та приписів нового Закону.

Закон передбачає впровадження єдиних стандартів адміністративної процедури для суб'єктів публічної адміністрації. Він встановлює чіткі процедури прийняття адміністративних актів, які мають підвищити якість рішень органів публічної адміністрації, впровадити додаткові «запобіжники» проти можливих порушень прав громадян та

юридичних осіб у публічно-правових відносинах, створити надійне підґрунтя захисту таких прав.

Відповідно до статті 1 ЗАП регулює відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ шляхом прийняття та виконання адміністративних актів.

Важливими для концептуального розуміння сфери правового регулювання ЗАП є, зокрема, визначені у статті 2 Закону терміни:

- адміністративний орган - орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадова особа, інший суб'єкт, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації;

- адміністративна справа (далі - справа) - справа, що стосується публічно-правових відносин щодо забезпечення реалізації права, свободи чи законного інтересу особи та/або виконання нею визначених законом обов'язків, захисту її права, свободи чи законного інтересу, розгляд якої здійснюється адміністративним органом;

- адміністративний акт - рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, прийняте (вчинена) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване (спрямована) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб).

Одночасно частина 2 статті 1 ЗАП містить перелік відносини, на які дія Закону не поширюється.

Аналіз вказаних норм дозволяє передбачувати та з достатньою чіткістю визначити коло правовідносин, в яких мають застосовуватися приписи ЗАП.

Набрання чинності Законом України «Про адміністративну процедуру» відбулося 15 грудня 2023 року. Для визначення ступеню впливу на ті правовідносини, щодо яких у судах на вказану дату перебували спори, звернемося до приписів Розділу IX «Прикінцеві та перехідні положення» ЗАП.

Так, пунктами 3, 4 вказаного Розділу ЗАП передбачено:

- до приведення законодавчих актів у відповідність із цим Законом вони застосовуються в частині, що не суперечить принципам цього Закону;

- адміністративні провадження, які на день набрання чинності цим Законом перебувають на розгляді адміністративного органу, завершуються відповідно до положень цього Закону.

Отже, вирішуючи адміністративну справу, починаючи з 15.12.2024, суд має в межах спірних правовідносин встановити, чи немає суперечностей між приписами ЗАП та спеціального законодавства, а у випадку наявності таких – дослідити, чи не суперечать такі спеціальні норми принципам ЗАП. У разі встановлення таких суперечностей слід надати перевагу у застосуванні до спірних правовідносин саме нормам ЗАП.

Також відповідно до ч.ч. 1, 3 ст. 69 ЗАП, за результатами розгляду справи адміністративний орган у межах своїх повноважень приймає адміністративний акт. Якщо судовим рішенням, що набрало законної сили, або рішенням суб'єкта розгляду скарги адміністративний орган зобов'язано прийняти адміністративний акт певного змісту, повторний розгляд справи не проводиться.

Вказані приписи ЗАП доповнюють наявні у КАС України [2] норми, що визначають право суду за результатами розгляду справи встановити обов'язок суб'єкта владних повноважень – відповідача прийняти визначене судом рішення.

Так, відповідно до ч. 4 ст. 245 КАС України, якою визначені повноваження суду при вирішенні справи, у випадку, визначеному пунктом 4 частини другої цієї статті, суд може зобов'язати відповідача - суб'єкта владних повноважень прийняти рішення на користь позивача, якщо для його прийняття виконано всі умови, визначені законом, і прийняття такого рішення не передбачає права суб'єкта владних повноважень діяти на власний розсуд. В даному випадку мова йде про прийняття судом рішення у разі задоволення позову про визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії (п. 4 ч. 2 ст. 245 КАС України).

З урахуванням ч. 3 ст. 69 ЗАП, завершення судового провадження, в якому зобов'язано суб'єкта владних повноважень – відповідача прийняти визначене судом рішення, отримало чітке регулювання, яке сприяє швидкому та чіткому (відповідно до ухваленого судом рішення) прийняттю адміністративним органом справедливого рішення на користь особи без задіяння повторно адміністративної процедури (без проведення повторного розгляду).

Також слід звернути увагу на те, що у разі ухвалення судом рішення, яким суб'єкта владних повноважень – відповідача зобов'язано повторно розглянути відповідну заяву позивача та прийняти за результатом розгляду адміністративний акт (рішення) з урахуванням висновків суду, також слід враховувати приписи ЗАП.

Вже з 15.12.2024 повторний розгляд заяв осіб у разі скасування судом адміністративного акту має проводитися адміністративним органом за принципами та процедурою, визначеними ЗАП.

Прикладом правовідносин, у яких адміністративними судами застосовуються приписи ЗАП, є правовідносини у сфері пенсійного забезпечення, поширеним способом захисту прав у яких є визнання протиправним та скасування рішення пенсійного органу, зобов'язання прийняти певне рішення (якщо всі умови для цього дотримані) або зобов'язати повторно розглянути заяву особи з урахуванням висновків суду.

Також для територій, на яких ведуться (велися) активні бойові дії або тимчасово окупованих російською федерацією, актуальними є спори з органами місцевого самоврядування, військовими адміністраціями та військово-цивільними адміністраціями щодо надання пільг зі сплати орендної плати за землю та єдиного податку на підставі рішень про визнання земельних ділянок сільськогосподарського призначення потенційно забрудненими вибухонебезпечними предметами.

Аналіз положень ЗАП свідчить, що вказаний Закон поширюється на вирішення відповідним уповноваженим органом питання щодо встановлення податкових пільг зі сплати місцевих податків та/або зборів, оскільки такий орган підпадає під визначення «адміністративний орган», а процедура розгляду заяв платників податків підпадає під визначення «адміністративна справа».

Як зазначив Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 30 січня 2003 року №3-рп/2003, правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості й забезпечує ефективне поновлення в правах (абзац 10 пункту 9).

Впевнена, що прийняття та практичне застосування Закону України «Про адміністративну процедуру», зокрема, під час розгляду та вирішення судових спорів, буде сприяти реалізації принципу верховенства права, досягненню справедливого результату в адміністративних справах.

Застосування Закону України «Про адміністративну процедуру» в адміністративному судочинстві є необхідним етапом у реформуванні системи публічного адміністрування. ЗАП створює можливості для більш прозорого та підзвітного процесу прийняття адміністративних рішень, що сприяє захисту прав громадян. Одночасно його імплементація ставить перед судовою системою нові виклики, які потребують вирішення шляхом продовження навчання суддів та юристів для забезпечення ефективного та належного застосування нового законодавства, проведення професійних дискусій щодо практики застосування ЗАП у різних сферах.

Список використаних джерел

1. Про адміністративну процедуру : Закон України 17.02.2022 № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-IX#Text>.
2. Кодекс адміністративного судочинства України 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
3. Рішення КС України у справі про розгляд судом окремих постанов слідчого і прокурора № 1-12/2003 від 30.01.2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-03#Text>.

БОЙКО ІРИНА

*кандидатка юридичних наук,
доцентка кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
(Україна, м. Харків)*

АДМІНІСТРАТИВНЕ ОСКАРЖЕННЯ ЯК ГАРАНТІЯ ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ОСОБИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

Адміністративне оскарження є дієвим інструментом захисту прав, свобод і законних інтересів особи. Конституційною основою права на

оскарження в адміністративному порядку слід вважати ст. 40 Основного Закону України, яка гарантує всім право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Конституція України надала значимості адміністративному оскарженню, закріпивши положення про те, що законом може бути визначений обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору.

15 грудня 2023 року в Україні набув чинності Закон «Про адміністративну процедуру» (ЗАП) [1], що стало важливим кроком держави на євроінтеграційному шляху. Цей Закон впроваджує в національну правову систему стандарти належного адміністрування як фундаментальні правила взаємодії публічної адміністрації з фізичними та юридичними особами. Серед іншого, Законом України «Про адміністративну процедуру» встановлені нові правила для адміністративного оскарження.

Оскаржити акти публічної адміністрації вправі адресат, заінтересована особа і навіть інша особа, яка не була учасником провадження. Але стосовно останньої суб'єкт, який розглядатиме скаргу, має перевірити, чи оскаржувані рішення, дії, бездіяльність негативно впливають (або можуть вплинути) на права, свободи та законні інтереси такої особи.

Особа в адміністративному порядку може оскаржити: адміністративний акт; процедурне рішення; процедурну дію; бездіяльність адміністративного органу. Причому бездіяльність може стосуватися як остаточного рішення по справі, так і проміжних (процедурних) рішень і дій. Бездіяльність адміністративного органу оскаржується у разі неприйняття адміністративного акта у встановлений законом строк або зволікання з

розглядом справи (прийняттям процедурного рішення та/або вчиненням процедурної дії).

До прийняття адміністративного акта особа може оскаржити не будь-які процедурні дії та рішення, а лише ті, що перешкоджають вирішенню справи або суттєво впливають на справедливість, неупередженість її розгляду, а також вирішення її в розумні строки. Саме з цих причин такі процедурні рішення і дії особа може оскаржити, не чекаючи прийняття остаточного рішення у справі – адміністративного акта. За іншого підходу існували б значні ризики прийняття рішення з грубим порушенням процедури, що мало б наслідком його незаконність. Або ж у разі відмови в початку провадження особа взагалі не отримає рішення у справі. Всі інші процедурні рішення та дії, приміром, відмова в призначенні повторної експертизи тощо, можуть бути оскаржені разом із адміністративним актом.

ЗАП закріпив низку підходів до визначення суб'єкта розгляду скарг. По-перше, за загальним правилом, суб'єктом розгляду скарг є адміністративний орган вищого рівня. При чому ним може бути як вищий у порядку підлеглості орган, так і посадова особа, уповноважена на перегляд оскаржуваних актів. Зазвичай, у системі виконавчої влади існує ієрархічна побудова, що дозволяє виокремити органи вищого рівня. У той же час відмітимо, що така ієрархія та організаційна підпорядкованість не завжди свідчать про наявність предметної компетенції розглядати скарги на адміністративні акти, процедурні рішення та дії адміністративних органів. До прикладу, Кабінет Міністрів України, хоча і є вищим в системі органів виконавчої влади, проте немає предметної компетенції розглядати скарги на рішення, дії чи бездіяльність, прийняті в межах адміністративного провадження міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади. Крім того, в місцевому самоврядуванні, хоча місцеві ради й формують виконавчі органи, але вони не є суб'єктами розгляду скарг в адміністративному порядку щодо рішень, дій чи

бездіяльності виконавчих органів. Отже, варто розрізняти ієрархічні зв'язки для цілей призначення на посади, формування органів і наявність предметної компетенції у вищих у порядку підлеглості суб'єктів розглядати скарги щодо підпорядкованих їм осіб та органів.

По-друге, суб'єктом розгляду скарг може бути спеціально уповноважений на це орган. Так, відповідно до Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [2] експертно-апеляційна рада у сфері ліцензування здійснює розгляд скарг здобувачів ліцензії, ліцензіатів на дії (бездіяльність) органу ліцензування щодо порушення законодавства.

По-третє, оскарження рішень, дій та бездіяльності органів місцевого самоврядування, пов'язаних із реалізацією ними делегованих повноважень, здійснюється до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику щодо делегованого повноваження. Таке правило є цілком логічним, адже в його основу закладено функціональний підхід – розглядати скаргу може той суб'єкт, який наділений відповідною функцією та має для цього предметну компетенцію. Зауважимо, що в певних випадках, особливо при потребі оскаржити процедурні рішення та дії, буде ефективно і розсудливо подати скаргу до вищої посадової особи (приміром, керівника ЦНАП). Такий висновок ми ґрунтуємо на розумінні принципів адміністративної процедури, які в адміністративному провадженні мають важливе значення. Адже, принцип розсудливості вимагає від адміністративного органу діяти, керуючись здоровим глуздом, логікою, а принцип ефективності вимагає організувати провадження у простий і ефективний спосіб.

По-четверте, сам адміністративний орган може бути суб'єктом розгляду скарг і переглянути свої ж адміністративні акти, процедурні рішення та дії за умови, якщо він створив комісію з розгляду скарг. Це нове положення національного законодавства, воно ґрунтується на принципі

гарантування ефективних засобів правового захисту (ст. 18 ЗАП). Адміністративний орган має право, а не обов'язок створювати комісію з розгляду скарг, що свідчить про гнучкий підхід законодавця до можливості (і бажання) адміністративного органу переглядати свої ж акти.

Комісія з розгляду скарг – це колегіальний орган, що створюється при адміністративному органі; до її складу входять посадові особи адміністративного органу, а також можуть включатися представники інститутів громадянського суспільства у кількості, що не перевищує третини її загального складу.

Комісія з розгляду не приймає остаточне рішення по скарзі, вона лише оформлює висновок, який має рекомендаційний характер і є обов'язковим для розгляду керівником (іншою уповноваженою особою) відповідного адміністративного органу. Якщо ж позицію комісії з розгляду скарг не враховано при прийнятті рішення по скарзі, то керівник або інша посадова особа адміністративного органу має обґрунтувати це та додати висновок комісії до остаточного рішення, прийнятого за результатами розгляду скарги. Такий підхід ми вбачаємо запобіжником свавілля з боку особи, яка приймає рішення по скарзі.

Комісію з розгляду скарг також може створити і вищий в порядку підлеглості орган, який є суб'єктом розгляду скарг, і центральний орган виконавчої влади, до якого оскаржуються рішення, дії та бездіяльність органів місцевого самоврядування, пов'язані з реалізацією делегованих повноважень.

ЗАП встановлює строки для подання особою скарги в адміністративному порядку. Ці строки і порядок їх обрахунку різняться залежно від того, хто оскаржує і що оскаржує. Так, адміністративний акт, за загальним правилом, може бути оскаржено учасником адміністративного провадження в 30-денний строк, що обчислюється в календарних днях з дня доведення такого акта до відома особи. Особа,

яка не була учасником адміністративного провадження, але вважає, що адміністративний акт негативно впливає на її права, свободи та законні інтереси, вправі оскаржити такий акт впродовж 30 календарних днів з дня, коли вона дізналася або мала дізнатися про такий вплив.

Скарга на бездіяльність адміністративного органу може бути подана в будь-який час після спливу строку прийняття адміністративного акта.

Щодо процедурних рішень і дій, то вони оскаржуються протягом 30 календарних днів з дня, коли особі, яка була учасником адміністративного провадження, стало відомо про вчинення процедурної дії або прийняття процедурного рішення.

Отже, ЗАП змінив строки оскарження, по-перше, прив'язавши їх не до моменту прийняття рішень або вчинення дій, а до факту доведення до відома особи, по-друге, строк оскарження тепер вимірюється в календарних днях, що є правильнішим, на відміну від підходу, закладеного в Законі України «Про звернення громадян» [3], де такий строк дорівнював, за загальним правилом, один місяць.

ЗАП встановлює, що спеціальним законом можуть бути передбачені й інші строки подання скарги. Приміром, оскаржити постанову про накладення адміністративного стягнення можна впродовж 10 днів.

Законодавець також закріпив правило, за яким строк не вважається пропущеним у разі незазначення в адміністративному акті строку та порядку його оскарження. Це означає, що особа може оскаржити адміністративний акт будь-коли, якщо адміністративний орган не дотримався вимог законодавства і не зазначив строк і порядок оскарження рішення по справі. Це – важливе положення, спрямоване на захист особи від зловживань із боку влади. Йдеться про оскарження так званих негативних для особи актів (відмов, зобов'язань вчинити дії або утримуватися від їх вчинення). Варто акцентувати на тому, якщо адміністративний акт є позитивним для одного учасника (учасників)

провадження, а щодо інших – негативно впливає на їх права, свободи та законні інтереси, то такий акт повинен бути обґрунтованим і відповідно містити мотивувальну частину, а також в ньому має бути зазначено способи, порядок і строки його оскарження.

Важливою новелою законодавства стало запровадження інструментів примирення в адміністративному провадженні. Вперше про таку можливість було згадано в Законі України «Про медіацію» [4], у ст. 3 якого закріплено поширення його дії на суспільні відносини, пов'язані з проведенням медіації з метою запобігання виникненню конфліктів (спорів) у майбутньому або врегулювання будь-яких конфліктів (спорів), у тому числі в адміністративних справах, а також у справах про адміністративні правопорушення. ЗАП у частині, що стосується адміністративного оскарження встановив, що учасники адміністративного провадження можуть дійти примирення на стадії розгляду скарги. Важливо підкреслити, що примирення допускається між особами, які є учасниками провадження (адресатами та заінтересованими особами), а не між особою та адміністративним органом. У зв'язку з такою можливістю на суб'єкт, який розглядає скаргу, покладено обов'язок проінформувати учасників провадження під час розгляду скарги про те, що вони можуть примиритися. Самі учасники провадження вправі звернутися до суб'єкта розгляду скарги із спільною заявою (клопотанням) про надання часу для примирення. При цьому провадження у справі має бути зупинено, чого прямо вимагає ст. 64 ЗАП. У разі, якщо примирення буде досягнуто, провадження у справі підлягає закриттю (ст. 65 ЗАП). Але суб'єкт розгляду скарги має пересвідчитись, чи умовами примирення не буде порушено право, свободу чи законний інтерес інших осіб.

Розглядаючи скаргу та переглядаючи адміністративну справу, суб'єкт розгляду скарги має з'ясувати: чи мало місце порушення норм матеріального права, чи відбулося істотне порушення процедури

(включаючи компетенцію), чи правильно та повно встановлено обставини справи, чи призвели допущені порушення до протиправності адміністративного акта.

Відмітимо, що не будь-яке порушення законодавчих норм свідчатиме про протиправність прийнятого у справі рішення. Так, приміром, якщо адміністративний орган порушив строки розгляду справи, але рішення відповідає вимогам закону, то навряд чи таке рішення буде визнано протиправним.

Законодавець також наголосив на істотності процедурних порушень, що можуть бути підставою визнання протиправності акта. Очевидно, що судова та адміністративна практика вироблять розуміння, які порушення є істотними, а які такими не вважаються. Зі змістовного аналізу положень ЗАП можемо зробити припущення щодо підходів до розуміння істотності порушень процедури. По-перше, істотним буде таке процедурне порушення, яке пов'язане з недотриманням принципів адміністративної процедури. До такого висновку можна дійти, аналізуючи ст. 87 ЗАП, в якій до ознак протиправного адміністративного акта віднесено невідповідність його прийняття принципам адміністративної процедури. По-друге, істотним буде порушення процедурних правил у разі, якщо їх дотримання могло призвести до прийняття іншого рішення у справі.

Крім того, законодавець закріпив положення про те, що відсутність мотивувальної частини в негативному адміністративному акті в разі його оскарження має наслідком скасування такого акта.

ЗАП передбачає такі види рішень по скарзі: 1) скасувати повністю або частково адміністративний акт та зобов'язати адміністративний орган видати новий адміністративний акт або повторно розглянути справу, а в передбачених законом випадках - самостійно прийняти адміністративний акт; 2) скасувати повністю або частково процедурне рішення, самостійно прийняти процедурне рішення; 3) залишити адміністративний акт,

процедурне рішення без змін, а скаргу - без задоволення; 4) визнати дію адміністративного органу протиправною та зобов'язати його: а) припинити вчинення відповідної дії; б) усунути наслідки такої дії; в) виконати іншу дію на вимогу особи; 5) зобов'язати адміністративний орган усунути негативні наслідки, відшкодувати матеріальну шкоду, заподіяну протиправним адміністративним актом, дією або бездіяльністю адміністративного органу, у порядку, визначеному законом; 6) визнати повністю або частково виконаний адміністративний акт протиправним, якщо його виконання призвело до настання незворотних правових наслідків.

Суб'єкт розгляду скарги також може прийняти рішення по справі – адміністративний акт, за наявності 2-х умов: по-перше, якщо попередній адміністративний акт скасовано, по-друге, якщо суб'єкт розгляду скарги має повноваження приймати такий адміністративний акт.

Відмітимо, що ЗАП запровадив правило так званої «однієї інстанції» для адміністративного оскарження, хоча й допустив винятки з цього загального підходу. Таке врегулювання цілком відповідає принципу ефективності в адміністративній процедурі, який вимагає діяти з найменшими витратами часу і коштів, але в той же час забезпечувати провадження необхідними діями та рішеннями.

Список використаних джерел

1. Про адміністративну процедуру : Закон України 17.02.2022 № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-IX#Text>.

2. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19#n74>.

3. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96%D0%B2%D1%80#Text>.

4. Про медіацію: Закон України від 16.11.2021 № 1875-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1875-20#Text>.

ІГНАТЧЕНКО ІРИНА

*доцентка кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
(Україна, м. Харків)*

РЯБЧЕНКО ЯРОСЛАВА

*доцентка кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
(Україна, м. Харків)*

**ТЕОРЕТИКО-ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ
ТА ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ НАЛЕЖНОГО
АДМІНІСТРУВАННЯ («GOOD ADMINISTRATION») В УКРАЇНІ**

Сучасний етап становлення науки адміністративного права в Україні характеризується відчуттям впливу різноманітних процесів, як-от: «глобалізація» та «регіональна інтеграція», що відображаються на формуванні сучасної правової системи нашої держави. Однією із важливих правових категорій у цьому процесі є формулювання «єдиного Європейського адміністративного простору» («The European Administrative Space»), що потребує визначення його системи, принципів та складових елементів.

В продовженні думки зазначимо, що Європейський адміністративний простір був вперше задокументований у робочих документах програми SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management), спільної програми Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР/ OECD) та Європейського Союзу за участю Європейської Комісії (робочого органу ЄС). Ця програма була первісно розроблена на підставі

дослідження природи нових, удосконалених форм та методів у сфері діяльності публічної адміністрації європейських держав у документі «The development of administrative cooperation in the implementation and enforcement of Community legislation in the internal market» («Про розвиток адміністративного співробітництва щодо імплементації та виконання законодавства Співтовариства на внутрішньому ринку» [1], який став основою для подальших досліджень і рішень ЄС, де вже закріплювалися міжнародні стандарти взаємної допомоги, прозорості діяльності, а також дотримання в межах Співтовариства принципів пропорційності і конфіденційності.

Програма SIGMA 1998 р. не тільки закріпила, а й розвинула ідею створення єдиного Європейського адміністративного простору («європейської конвергенції» від лат. convergentio – зближення), утворюючими принципами якого б були спільні принципи публічної адміністрації («public administration») як критеріїв адміністративної здатності або ефективності («administrative capacity») діяльності для членства в ЄС країн-кандидатів [2].

Таким чином, діяльність програми SIGMA в цьому напрямку спрямована на вдосконалення державного управління, а отже, підтримку соціально-економічного розвитку шляхом підвищення потенціалу державного сектора, посилення горизонтального управління та покращення підходів до розробки та впровадження реформ державного управління, включаючи належне визначення пріоритетності, послідовності та бюджетування [3].

Щодо національного законодавства, то слід згадати, що у Стратегії реформування державного управління на 2022-2025 роки (далі – Стратегія) [4] реформування здійснюється з урахуванням Європейських стандартів належного адміністрування, розроблених Програмою підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (Програмою

SIGMA) та викладених у документі «Принципи державного управління» [5]. Додатково, Стратегія також містить систему принципів і критерії оцінки державного управління, що базуються на основі міжнародних стандартів і вимог, а також кращих практик держав - членів ЄС та держав Організації економічного співробітництва та розвитку (далі - Європейські принципи). Ці принципи первісно були розроблені програмою SIGMA в 2014 р. з метою підтримки посиленого підходу Європейської Комісії до реформ державного управління в процесі розширення Європейського Союзу, а в 2015-2017 рр. доопрацьовані в цілях прискорення цієї реформи в контексті Європейської політики сусідства. Вони охоплюють шість ключових напрямів: (1) стратегічні засади реформування державного управління; (2) формування і координація державної політики; (3) державна служба і управління людськими ресурсами; (3) підзвітність; (4) надання послуг; (5) управління державними фінансами, включаючи (6) державні закупівлі та зовнішній аудит [6].

Звернемо увагу, що у грудні 2023 році було проведено повторне моніторингове дослідження Державного управління в Україні в аспекті Оцінювання на відповідність Принципам державного управління [7].

Додамо, що у програмі SIGMA відокремлюються три підходи до поняття єдиного Європейського простору: (1) юридичний, пов'язаний з послідовною конвергенцією управлінських (адміністративних) структур, процесів та цінностей у єдину європейську модель, що включає: (а) співробітництво у сфері юстиції (судочинства); (б) надання взаємної допомоги у дотриманні законності у різних галузях національного права країн ЄС. Це можливо тільки за умови однакового розуміння і застосування групи (набору) *адміністративних принципів* (ідей, вимог, правил і регламентів) на визначеній території дії того чи іншого національного права країни ЄС; (2) політичний, пов'язаний з активним використанням європейських політик і правил, які вимагають активної ролі

національних адміністрацій, що мають однаково підходити до питання реалізації прав громадян і юридичних осіб, виходячи з принципів верховенства права, забезпечуючи очікувано (тенденційно) однакові рівні ефективності та якості адміністративної процедури; (3) ідеологічний, пов'язаний з категорією якості діяльності публічної адміністрації, або адміністративною здатністю (англ. - administrative capacity).

Враховуючи вище викладене, скажемо, що інтегрований аналіз розуміння підходів до поняття єдиного Європейського адміністративного простору дозволяє визначити критерії деяких новітніх демократичних стандартів у сфері публічного адміністрування, адекватних феноменологічній сутності останнього. До них відносяться єдині (спільні): (1) принципи (правові доктрини, ідеї, уявлення); (2) правові норми (регулятори); (3) національні адміністративні традиції (їх спрямованість); (3) соціальні та культурні цінності національних держав; (4) напрями і способи міжнародного співробітництва у сфері діяльності публічних адміністрацій.

На підставі названих критеріїв, а також класичних уявлень про демократію і верховенство права, які були яскраво та «гучно» викладені у Доповіді Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційської комісії) «Про верховенство права» [8], отримали своє формування і розвиток концепції належного урядування (управління) (англ.-good governanse) та належної адміністрації (адміністрування) (англ. – good administration), які є орієнтиром для державно-правових реформ країн ЄС, та більшості країн світу. цілей належного урядування. Отже, наразі за провідною участю ЄС та РЄ сформульовано доктринальне підґрунтя концепції «good administration», а її принципи відображені в національному законодавстві (наприклад, ч. 2 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України, [9] ст. 4 Закону України «Про адміністративну процедуру» (далі –ЗАП) [10]).

Як зазначено експертами SIGMA, ЗАП чітко включає всі принципи, з яких складається право на належне адміністрування. Дійсно, його формулювання відповідає встановленим у демократичних країнах процедурним гарантіям для громадян при зверненні до органів державної влади, а також встановленим юриспруденцією Європейського суду стандартам щодо визначення принципу належного адміністрування. Більше того, новий ЗАП також уніфікує юридичні концепції та норми, зменшуючи тягар на громадян і підприємства, пов'язаний зі спробами зорієнтуватися у купі нормативно-правових актів. ЗАП поширюється на відносини між органами державної влади та фізичними та юридичними особами щодо розгляду та вирішення адміністративних справ шляхом ухвалення та виконання адміністративних актів. ЗАП має субсидіарний характер, оскільки спеціальне законодавство може по-різному регулювати окремі категорії адміністративних справ. Однак ці спеціальні норми повинні відповідати викладеним у ЗАП принципам належного адміністрування. Таким чином, важливо, щоб сфера застосування ЗАП була загальною та всебічною, щоб гарантувати дотримання принципів належного адміністрування спеціальним законодавством [7, с. 150].

Якщо взяти до уваги документи провідних європейських організацій, таких як РЄ та ЄС (зокрема, підготовлених експертами програми SIGMA у 2018 р., 2023 р. під час моніторингових досліджень Державного управління в Україні), то слід зазначити, що стандарти та принципи у сфері діяльності публічних адміністрацій містяться у розділі принципи державного управління, а саме у р. 2 за індикатором: «Належне адміністрування є ключовою ціллю політики, що лежить в основі надання адміністративних послуг та є запровадженим законодавчо і послідовно реалізується на практиці» [7, с. 149].

Так, узагальнюючи ці стандарти, уявляється, що їх можна класифікувати за змістом за наступними критеріями:

(1) Стандарти: (а) законність (англ. - *ex officio*) – обов'язок публічної адміністрації дотримуватися законодавчих приписів, у випадку, якщо це передбачено нормами права (з урахуванням принципу верховенства права); (б) рівність перед законом і органом публічної адміністрації (недискримінація); (в) пропорційність (відносно негативних наслідків прийнятого рішення для суб'єкта); (г) заборона зловживання владою (перевищення повноважень); (ґ) безсторонність (нейтральність адміністративного службовця чи органу); (д) відповідність рішення законним (позитивним) очікуванням та врахування відповідності рішення очікуванням особи; (е) право на оскарження адміністративного акту (рішення); (є) прийняття рішення протягом розумного строку (в межах строку, встановленому законом);

(2) Критерій участі. Стандарти: (а) участь у розгляді власної справи для особи (в тому числі при вирішенні справи альтернативними способами, наприклад, шляхом примирення); (б) право особи бути заслуханою; (в) право особи подавати заяви та клопотання;

(3) Критерій здійснення/ надання (адміністративної процедури/ адміністративної послуги). Стандарти: (а) етичність (повага до особи); (б) ефективність, продуктивність, якість; (в) професіоналізм та постійне навчання службовців;

(4) Критерій прозорості і контролю. Стандарти: (а) використання сприйнятної, зрозумілої мови (включаючи послуги перекладача); (б) визначення строків використання та можливих способів захисту у разі незгоди з рішенням; (в) своєчасне повідомлення про прийняття рішення; (г) захист персональних даних, дотримання конфіденційності, своєчасне надання публічної інформації; (ґ) доступ до матеріалів справи.

Незважаючи на те, що перелічені принципи вже відображені у діючому законодавстві України, вони створюють концептуальну основу для проведення подальших реформ і перетворень у механізмі здійснення

публічного адміністрування. З одного боку, подальше втілення і гарантованість цих принципів посилювала б демократичну і людиноцентриську спрямованість означеного механізму, з іншого боку – сприяло б удосконаленню організаційно-раціонального аспекту діяльності адміністративних органів.

ЗАП є важливою віхою, але гармонізація спеціального законодавства та підзаконних актів є ключовою для правильного впровадження, яке забезпечуватиме громадянам і підприємствам України гарантований ЗАП рівень захисту, за якого не виникатиме необхідності ініціювати адміністративний спір. [7, с. 150]. Слід зазначити, що наразі Верховна Рада України розглядає Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» (№10161 від 18.10.2023) [11], прийняття якого стане найважливішим кроком України на шляху до остаточного нормативного закріплення і практичного втілення принципів належного адміністрування, що має надзвичайне значення на шляху до перемоги нашої країни, оскільки надзвичайно сприяє ефективному захисту і гарантуванню прав громадян.

Список використаних джерел

1. Council Resolution of 16 June 1994 on the development of administrative cooperation in the implementation and enforcement of Community legislation in the internal market. *Official Journal C 179, 01/07/1994 P. 0001 – 0003.* URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31994Y0701\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31994Y0701(01)).

2. Preparing Public Administrations for European Administrative Space. SIGMA Papers. Paris, 1998. №. 23. 191 p. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/preparing-public-administrations-for-the-european-administrative-space_5kml6143zd8p-en.

3. SIGMA. *Реформа державного управління*. URL: <https://par.in.ua/good-governance/sigma>.

4. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-p#n9>.

5. Принципи державного управління. ОЕСР/ SIGMA, Париж (2017). URL: http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration_Edition-2017_ENG.pdf.

6. Звіт про базове вимірювання: Принципи державного управління Україна червень 2018 року. SIGMA, OESD, 2018. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/Ukraine%20Baseline%20Measurement%20Report%202018_UA.pdf.

7. Державне управління в Україні: Оцінювання на відповідність принципам державного управління, грудень 2023 року. SIGMA, OESD, 2024. URL: [https://mof.gov.ua/storage/files/Звіт_Програми_SIGMA_\(укр\).pdf](https://mof.gov.ua/storage/files/Звіт_Програми_SIGMA_(укр).pdf).

8. Доповідь Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційської комісії) «Про верховенство права» від 25–26 березня 2011 р. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-ukr).

9. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.

10. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.

11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру»: Проект Закону № 10161 від 18.10.2023. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43026>.

КОЛОТИЛО МАРІЯ

*аспірантка Запорізького національного університету,
помічниця директора ПАТ «Укрнафта»,
(Україна, м. Київ)*

ВПЛИВ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ ЗАХИСТУ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ НА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ В УКРАЇНІ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ІЗ ПОЛОЖЕННЯМИ GDPR

У сучасних умовах цифровізації та глобалізації інформації питання захисту персональних даних стає все більш актуальним. Міжнародні стандарти, такі як Загальний регламент про захист даних (GDPR) Європейського Союзу, ставлять високі вимоги до правового регулювання цієї сфери. У зв'язку зі стрімким розвитком цифрових технологій, обробка персональних даних стала важливим аспектом як для державних інституцій, так і для приватного сектора.

Для України, яка прагне інтеграції з ЄС, важливим є гармонізація національного законодавства з європейськими нормами, особливо в контексті адміністративного права. Прийняття GDPR в ЄС у 2018 році встановило нові високі стандарти для захисту персональних даних, що вимагає від України адаптації своїх правових механізмів. Водночас, українська система адміністративно-правового регулювання має свої специфічні проблеми, такі як недостатній контроль за виконанням норм і прогалини в законодавстві.

Актуальність дослідження полягає у вивченні впливу міжнародних стандартів на національні правові механізми захисту персональних даних та визначенні необхідних кроків для їх удосконалення. Порівняння українського законодавства з положеннями GDPR дозволить виявити прогалини та розробити рекомендації для підвищення рівня захисту прав громадян, що сприятиме подальшій інтеграції України в європейську правову систему.

Міжнародні стандарти у сфері захисту персональних даних є ключовим елементом у забезпеченні прав осіб на приватність в умовах стрімкого розвитку технологій та глобалізації інформаційних потоків. Вони встановлюють універсальні правила та принципи, що мають на меті забезпечити безпечну обробку персональних даних на міжнародному рівні. Найбільш впливовими документами у цій сфері є Конвенція № 108 Ради Європи та Загальний регламент про захист даних (GDPR) Європейського Союзу.

Конвенція № 108, яка була прийнята у 1981 році, є першим міжнародним договором, що регулює захист персональних даних. Її положення визначають базові стандарти щодо обробки персональних даних у країнах-учасниках Ради Європи. Цей документ встановлює принципи захисту приватності, такі як законність обробки даних, прозорість, обмеження мети використання, а також захист від незаконного доступу або втрати даних. Конвенція № 108 надає чітку правову основу для міжнародного співробітництва у сфері захисту даних і вважається одним із найважливіших нормативних документів на глобальному рівні [1].

GDPR, прийнятий у 2016 році (набув чинності у травні 2018 року), став головним нормативним актом у Європейському Союзі, що регулює обробку персональних даних. Він замінив попередню Директиву 95/46/ЄС і значно посилив вимоги щодо захисту даних. Основні принципи GDPR включають:

Прозорість та законність — персональні дані повинні оброблятися на законних підставах із чітко визначеною метою.

Обмеження мети — дані можуть використовуватися лише для тих цілей, для яких вони були зібрані.

Мінімізація даних — оброблятися повинні лише ті дані, які є необхідними для досягнення мети обробки.

Точність — дані повинні бути актуальними та точними.

Обмеження терміну зберігання — дані не можуть зберігатися довше, ніж це необхідно для досягнення мети.

Цілісність і конфіденційність — необхідно забезпечити захист персональних даних від несанкціонованого доступу або обробки [2].

GDPR встановлює важливі права для суб'єктів персональних даних, також встановлює високі стандарти відповідальності для організацій, що обробляють дані. Це включає необхідність інформування суб'єктів даних про обробку їхніх даних, забезпечення захисту даних, а також застосування адміністративних санкцій у разі порушень.

Україна, як член Ради Європи, ратифікувала Конвенцію № 108 і повинна дотримуватися її положень. Водночас інтеграція України в європейський правовий простір вимагає гармонізації національного законодавства з положеннями GDPR. Це є важливою умовою для співпраці з ЄС, зокрема в економічній та правовій сферах.

Українське законодавство про захист персональних даних — це Закон України "Про захист персональних даних", який потребує адаптації для відповідності сучасним вимогам. Впровадження стандартів GDPR в українську правову систему сприятиме підвищенню рівня захисту прав громадян, покращенню роботи державних і приватних організацій у сфері обробки персональних даних, а також зміцненню міжнародних економічних відносин.

Порівняльний аналіз Загального регламенту про захист даних (GDPR) Європейського Союзу та українського законодавства у сфері захисту персональних даних є важливим аспектом для розуміння того, наскільки українська правова система відповідає міжнародним стандартам і які зміни необхідні для її гармонізації з європейськими нормами. Хоча Україна прийняла Закон «Про захист персональних даних», він має суттєві відмінності від GDPR за ключовими аспектами

регулювання, зокрема щодо прав суб'єктів даних, обов'язків контролерів даних, санкцій та нагляду.

GDPR встановлює жорсткі стандарти для обробки персональних даних. Закон України «Про захист персональних даних» також передбачає подібні принципи, однак не завжди на тому ж рівні деталізації або чіткості, як GDPR. Наприклад, українське законодавство не містить такої детальної вимоги щодо "прозорості" обробки даних, яка є одним із ключових принципів GDPR [2].

GDPR надає користувачам розширені права, зокрема:

- Право на доступ до своїх даних.
- Право на виправлення неправильних даних.
- Право на забуття (видалення даних).
- Право на переносимість даних, що дозволяє передати дані від

одного контролера до іншого.

- Право на обмеження обробки.
- Право на заперечення проти обробки даних.

Українське законодавство також гарантує низку подібних прав, таких як право на доступ до персональних даних і їх виправлення, проте не передбачає деяких прав, що є в GDPR. Наприклад, право на переносимість даних у Законі України не прописане, що робить його менш гнучким у порівнянні з GDPR. Також українське законодавство лише частково охоплює поняття "права на забуття", тоді як GDPR надає чіткіший механізм для його реалізації.

GDPR встановлює суворі вимоги до контролерів і процесорів даних. Вони зобов'язані забезпечити:

- Відповідність обробки даних законним підставам.
- Надання прозорості інформації суб'єктам даних щодо мети та обсягів обробки.

- Забезпечення належного рівня безпеки та конфіденційності даних.
- Негайне повідомлення про витік даних (протягом 72 годин).

В Україні законодавство передбачає обов'язки контролерів даних щодо захисту інформації та забезпечення прав суб'єктів, однак воно не є таким жорстким і деталізованим, як GDPR. Зокрема, немає вимоги про обов'язкове повідомлення про витіки персональних даних, що є важливою частиною GDPR.

GDPR визначає шість чітких правових підстав для обробки персональних даних: згода суб'єкта даних; виконання договору; виконання юридичного обов'язку; захист життєво важливих інтересів; виконання завдань у суспільних інтересах або здійснення офіційних повноважень; законні інтереси контролера або третьої сторони.

Український закон також передбачає необхідність отримання згоди суб'єкта на обробку його даних або інших законних підстав, однак перелік цих підстав є менш чітким і детальним, ніж у GDPR. Крім того, механізм отримання згоди та вимоги щодо прозорості і зрозумілості цієї згоди у GDPR більш розвинені.

Одним із ключових елементів GDPR є сувора система санкцій за порушення, що включає штрафи до 20 мільйонів євро або до 4% річного глобального обороту компанії, що порушила правила. Такі санкції є значним стимулом для компаній дотримуватися положень GDPR.

Українське законодавство передбачає адміністративну відповідальність за порушення у сфері захисту персональних даних, однак розміри штрафів є значно меншими. Наприклад, за порушення закону передбачено штраф у розмірі від кількох тисяч до десятків тисяч гривень, що не створює суттєвого тиску на великі компанії або організації, порівняно з європейськими санкціями [3].

GDPR покладає національним органам із захисту даних обов'язок здійснювати суворий нагляд за дотриманням правил та забезпечувати права суб'єктів даних. Ці органи можуть ініціювати перевірки, розглядати скарги та застосовувати штрафні санкції.

В Україні контроль за дотриманням законодавства здійснює Уповноважений Верховної Ради з прав людини. Хоча його повноваження аналогічні до європейських регуляторів, в Україні спостерігається недостатність ресурсів для ефективного контролю та моніторингу. Крім того, обсяг повноважень Уповноваженого є дещо обмеженим у порівнянні з європейськими аналогами, які мають більше інструментів для захисту прав громадян і накладення санкцій.

GDPR запроваджує концепцію конфіденційності за замовчуванням (privacy by design and by default), що означає, що захист даних має бути врахований ще на етапі розробки продуктів і послуг. Цей принцип гарантує, що налаштування приватності користувача є мінімальними за замовчуванням і потребують активної згоди для змін.

У законодавстві України відсутня така концепція, що є прогалиною для забезпечення адекватного рівня захисту персональних даних, особливо в умовах розвитку цифрових сервісів.

У порівнянні з європейськими стандартами, українське законодавство про відповідальність не є настільки жорстким, як це передбачено в GDPR. Наприклад, суми штрафів значно менші, що може знижувати ефективність адміністративної відповідальності як превентивного механізму.

Незважаючи на наявність законодавчої бази, в Україні існують певні проблеми та виклики в адміністративно-правовому регулюванні захисту персональних даних:

- Низький рівень обізнаності громадян та підприємств про їхні права та обов'язки у сфері захисту персональних даних. Багато організацій досі не впровадили належні механізми захисту.

- Невідповідність українського законодавства міжнародним стандартам. Хоча законодавство України передбачає певні принципи захисту даних, вони потребують адаптації відповідно до європейських норм, зокрема GDPR.

- Низька ефективність контролю. Уповноважений ВРУ з прав людини не завжди має достатні ресурси для ефективного здійснення нагляду, особливо в умовах швидкого розвитку цифрових технологій [4].

У контексті євроінтеграції України та поглиблення економічної співпраці з Європейським Союзом важливим завданням є гармонізація національного законодавства з нормами GDPR. Це потребує внесення змін до Закону "Про захист персональних даних", зокрема в частині прав суб'єктів даних, адміністративних санкцій і посилення зобов'язань для контролерів даних [5].

Впровадження таких змін сприятиме підвищенню рівня захисту прав громадян, забезпеченню відповідності українського бізнесу європейським стандартам при роботі на міжнародному ринку та підвищенню відповідальності та контролю за обробкою персональних даних в Україні.

Отже, аналіз міжнародних стандартів у сфері захисту персональних даних, зокрема Загального регламенту про захист даних (GDPR), у контексті їх впливу на адміністративно-правове регулювання в Україні вказує на важливість гармонізації українського законодавства з європейськими нормами. Основні розбіжності між законодавством України та ЄС виявляються у рівні захисту прав суб'єктів даних, відповідальності контролерів даних та деталізації вимог щодо обробки персональних даних.

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 ХХ 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 ХХ 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 Стратегія 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 врядування» 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 механізмом 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).

Як зазначено у словнику перемовин про вступ до ЄС, країни-кандидати повинні адаптувати свою адміністративну та інституційну інфраструктуру та привести національне законодавство у відповідність до законодавства ЄС у цих сферах. Різні розділи переглядаються під час скринінгу *acquis* та регулярно оцінюються до моменту закриття кожного розділу. Відповідно до нової методології розширення 33 розділи об'єднані у 6 кластерів, де кластер 1 «Фундаментальні сфери» відкривається першим і закривається останнім. Розділ 34 «Інституції» та розділ 35 «Інші питання» будуть розглядатися окремо [1].

Серед значних реформ, які включені до кластеру 1 «Основи процесу вступу до ЄС» (фундаментальні сфери), знаходиться реформа державного (публічного) управління, розгляд якої заплановано на осінь 2024 року (разом із реформою державної (публічної) служби). Реформа державного управління аналізується з точки зору ефективності державного управління в Україні за допомогою стандартних показників, заснованих на принципах державного управління.

Слід зазначити, що належне урядування є відповідальним веденням державних справ та управління державними ресурсами, при чому так, щоб результати відповідали потребам суспільства. Європейські принципи публічної адміністрації визначають практичні засади належного урядування та є дороговказом для всіх, хто задіяний в розробці та впровадженні реформи публічної адміністрації у відповідних країнах. Зазначені принципи належного урядування впливають з передових практик в країнах-членах ЄС та країнах ОЕСР, а також з міжнародних стандартів і передбачають: залученість та врахування інтересів (усі громадяни мають право голосу та їх позиція буде врахована); орієнтація на консенсус (у процесі ухвалення рішень дотримується баланс інтересів); підзвітність (діють збалансовані механізми захисту і прав людини на належну адміністрацію, і громадські інтереси в цілому); відповідальність

(органи державної влади приймають на себе відповідальність та гарантують виправлення ситуації у випадках правопорушень); прозорість (рішення ухвалюються згідно із законодавством, а інформація про діяльність публічної адміністрації повна і доступна громадянам); належне реагування (державні інститути й процедури максимально задовольняють інтереси громадян за розумний проміжок часу); ефективність та результативність (ресурси для задоволення потреб суспільства використовуються ефективно); відповідність принципу верховенства права (правова система має бути справедливою та діяти однаково для всіх).

В цілому, принципи державного управління [2] окреслюють основні вимоги, яких мають дотримуватися країни у процесі євроінтеграції, а також вони визначають, чи є державне управління ефективним на практиці. Вони оцінюють передумов ефективного державного управління (якість законів, політик, інституційну спроможність і процедури) і так, і як державне управління працює на практиці [3].

Європейська комісія виділила реформу державного управління у своїх Стратегіях розширення 2014 та 2018 років, як одну з трьох «основ» процесу розширення ЄС, оскільки належне державне управління є ключовим для досягнення економічного зростання, кращої якості життя та конкурентоспроможності, а демократичне врядування та верховенство права вимагають підзвітного, ефективного та спроможного державного управління.

У 2023 році був опублікований Звіт, який є логічним продовженням звіту SIGMA про результати базової оцінки державного управління України відповідно до Принципів державного управління 2018 року, містить дані та рекомендації щодо того, як Україна може краще відповідати стандартам та встановленим Принципами. Виділяють шість тематичних сфер принципів, до яких відносять: стратегічні засади

реформи державного управління; формування та координацію політики; державну службу та управління людськими ресурсами; підзвітність; надання послуг; управління державними фінансами.

У порівнянні з попереднім періодом, хоча і знаходиться в умовах війни, Україна у 2023 році демонструє високу стійкість та гнучкість з державного управління. Загальна ефективність державного управління у 2023 році залишилась майже на тому ж рівні, що й у 2021 році, а от стратегічні засади, координація реформи державного управління та надання послуг, навіть, покращились; є визначні досягнення щодо розробки та впровадження нових цифрових послуг та спрощенні адміністративних процедур.

У зв'язку з веденням воєнного стану тимчасово вжито заходи, які негативно (наприклад, заходи щодо відкритості та прозорості або вступу на державну службу на основі заслуг) або позитивно (наприклад, спрощення адміністративних процедур) вплинули на певні індикатори та ефективність державного управління. Сподіваємось, що після скасування воєнного стану ситуація покращиться.

Крім того, щоб процес відновлення був ефективним та відбувся вступу до ЄС, потрібні сильні державні інституції. Для України адміністративна спроможність буде життєво важливою на всіх етапах успішних переговорів про вступ – для продуманого приведення національного законодавства у відповідність до *acquis* ЄС та його правильного впровадження, а після досягнення членства – для повноцінної участі в процесах ухвалення рішень в ЄС і виконання взятих на себе зобов'язань як держави-члена. Адміністративна спроможність та узгодженість із Принципами державного управління матимуть вирішальне значення для процесу відновлення. Відновлення інфраструктури потребуватиме, наприклад, ефективного планування та координації, конкурентних та прозорих процедур закупівель, високопрофесійних і

сумлінних державних службовців, а також спрощених та зручних для бізнесу адміністративних процедур [3, с. 9].

У порівнянні з 2018 роком державне управління покращило загальну ефективність. У 2023 році Україна зайняла лідируючі позиції серед країн-кандидатів на вступ до ЄС з питань надання послуг та цифровізації (мобільний додаток «Дія», система електронної взаємодії «Трембіта», портал державних послуг онлайн, механізми електронного урядування тощо), а також має покращення в сфері стратегічних засад реформи державного управління (щодо лідерства, координації, стратегії, моніторинга реформи) та щодо підзвітності (організація державного управління, вільний доступу до інформації, адміністративне судочинство тощо).

Серед викликів та перспективних кроків, які очікують Україну для успішного процесу вступу до ЄС, післявоєнним відновленням та оновленням системи державного управління, слід відмітити такі: збереження стратегічних засад реформи державного управління, збереження тенденції до зростання цифровізації, якості та доступності послуг, із одночасним забезпеченням належного виконання Закону України «Про адміністративну процедуру» для ефективного дотримання верховенства права та захисту прав сторін в адміністративних процедурах; посилення координації євроінтеграції для прискорення виконання законодавчих зобов'язань у цій сфері; зміцнення співпраці між КМ України та ВР України для покращення якості законодавства; розвиток спроможності державної служби щодо євроінтеграції, повоєнного відновлення, впровадження реформ; відновлення призначення на вакантні посади державної служби за результатами відкритих конкурсів та удосконалення процедур, де буде важливим при відборі кандидатів досвід, знання, навички та компетенції; продовження реформи справедливої оплати праці на державній службі; вдосконалення

організаційної структури міністерств, з урахуванням досвіду реорганізації пілотних міністерств, інтеграція концепції посад фахівців з питань реформи у майбутню систему оплати праці [3, с. 18] тощо.

Підсумовуючи, слід зазначити, що Україні слід затвердити дорожню карту реформування державного управління в рамках переговорів про вступ України до ЄС. Ця дорожня карта є однією з умов відкриття кластера 1 і важливим етапом переговорного процесу, оскільки цей кластер має великий вплив на загальні темпи переговорів, охоплює фундаментальні питання (верховенства права, демократії, прав людини та спроможності державного апарату), що впливають на всі інші сектори на шляху України до вступу до ЄС. Питання визначення пріоритетних напрямків та реформи державного управління на 2030 рік є дискусійними, потребують подальшого дослідження та удосконалення.

Список використаних джерел

1. Словник перемовин про вступ до ЄС. URL: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/integration/slovnyk-peremovyn-pro-vstup-do-yes/>.
2. Принципи державного управління. ОЕСР (2017). Париж. URL: <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2017-edition-ENG.pdf>.
3. Державне управління в Україні. Оцінювання на відповідність Принципам державного управління. Моніторингові звіти Програми SIGMA. Грудень 2023 року. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/b0dd70ef-uk.pdf?expires=1728223360&id=id&accname=guest&checksum=5B342BE4A6200ED4BBBBF83F0B0783551>.

МИРОНЮК РОМАН

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного права і процесу
Дніпровського державного університету внутрішніх справ
(Україна, м. Дніпро)*

АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА ДОСУДОВОГО ВИРІШЕННЯ СПОРІВ ЩОДО ПРИМУСОВОГО ВІДЧУЖЕННЯ МАЙНА ДЛЯ СУСПІЛЬНИХ ПОТРЕБ ЧИ З МОТИВІВ СУСПІЛЬНОЇ НЕОБХІДНОСТІ ТА ШЛЯХИ ЇХ УДОСКОНАЛЕННЯ

Відносини щодо примусового відчуження об'єктів права приватної власності (майна, земельної ділянки) для суспільних потреб формуються, виникають та розвиваються в межах правового впливу норм публічного (адміністративного) права. Їх адміністративно-правова природа викликана необхідністю реалізації органами виконавчої влади та місцевого самоврядування своїх повноважень для задоволення потреб громади (суспільних потреб) у розширенні автодорожньої, культурної, освітньої, спортивної інфраструктури за рахунок перед усім викупу приватних земельних ділянок, які знаходяться в зонах перспективної громадської забудови, в той же час є приватною власністю і потребують цивілізованих підходів щодо їх оплатної передачі для громадських потреб, а саме - виплати адекватних сум компенсаційного відшкодування вартості даних земель для власників та звернення цих земельних ділянок для першочергових суспільних потреб (розширення автодоріг, будівництва аеропортів, будівництва об'єктів критичної та соціальної інфраструктури). І тільки при таких умовах примусове відчуження є законним і таким, що не викликає конфлікту між органами публічної влади та фізичними і юридичними особами щодо права власності. Тут спрацьовує принцип «пріоритетності суспільних потреб над приватними». Таким чином ретельне дотримання законності при здійсненні процедур примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності є запорукою гарантування права приватної власності та реалізації права ефективного використання та розвитку суспільної інфраструктури.

В той же час слід зауважити, що справи щодо відчуження об'єктів права приватної власності (майна, земельної ділянки) для суспільних потреб навіть при умові виплати адекватних сум компенсаційного відшкодування вартості даного майна в багатьох випадках (40% із 100%) переходять в площину конфлікту між суб'єктом владних повноважень, уповноваженим здійснювати таке відчуження та фізичними або юридичними особами власниками майна, який в більшості вирішується в межах адміністративного судочинства, відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), зокрема до статті 267 КАСУ «Особливості провадження у справах за адміністративними позовами про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності» [1].

Втім сама сутність цих справ, які передбачають дотримання процедури викупу майна за рахунок бюджетних коштів, надання згоди власника щодо відчуження його власності та погодження з сумою відшкодування передбачають певний переговорний процес, який іноді зводиться до документальної переписки, формального підходу до оцінки власності (доволі часто заниження її), претензій з боку органів влади до набуття та законності права власності на об'єкти відчуження, що неминуче призводить до конфлікту, який матеріалізується у вигляді подання адміністративного позову до адміністративного суду, потім призводить до затяжних судових процесів, зайвих судових витрат, а відповідно неможливості нормалізувати дані відносини протягом доволі довгого часу. Все це зумовлює необхідність звернення більшої уваги щодо доцільності застосування процедури досудового урегулювання даної категорії спорів та удосконалення її правових засад.

Позасудова процедура примусового відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у

приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності, урегульована відповідним Законом України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» (далі – Закон про відчуження землі) [2]. Слід відміти, що здійснення такої процедури є необхідним для нормального функціонування та розвитку будь-якої цивілізованої держави і України, зокрема і стосуються як удосконалення її інфраструктури, розбудови територій, проведення комунікацій, розширення дорожньої мережі так і забезпечення обороноздатності країни. І це проявляється на прикладі історичних етапів розвитку нашої країни, особливо останнім часом. В довоєнний час, в період з 2015 до 24 лютого 2022 року інтенсивно реалізовувались проекти програми Уряду і Президента України «Велике будівництво» в результаті яких було побудовано нові автомобільні дороги, мости, об'їзді магістралі, розширено пропускну спроможність існуючих дорожніх магістралей.

Як вірно відмічає Сластнікова Г.О. «основною причиною спорів, пов'язаних з оскарженням примусового вилучення (відчуження) майна для суспільних потреб є непогодження викупної ціни земельної ділянки та майна, що на ній знаходиться, що підлягає вилученню. Тому найбільш перспективною формою позасудового урегулювання цього спору є звернення до медіатора і вирішення його шляхом процедури медіації, яка частково закріплена в Законі України «Про медіацію»» [3, с. 230].

Не розкриваючи сутність всіх стадій та етапів процедури медіації, нижче ми виокремимо її особливості з урахуванням даної категорії спору.

Так, для досудового розгляду адміністративних справ про примусове вилучення (відчуження) майна з мотивів суспільної необхідності та для суспільних потреб медіатор має з'ясувати такі питання та дослідити такі докази:

1) здійснити аналіз рішення відповідного органу про викуп земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, для суспільних потреб, прийняте на визначеній законодавством підставі (містобудівна чи землевпорядна документація, пропозиція відповідного суб'єкту та ін.);

2) з'ясувати підставу примусового відчуження;

3) зібрати повну інформацію про об'єкт примусового відчуження;

4) зібрати докази, що будівництво, капітальний ремонт, реконструкція об'єктів, під розміщення яких відчужується відповідне майно, є неможливим без припинення права власності на таке майно попереднього власника;

5) зібрати та проаналізувати інформацію щодо дотримання процедури викупу земельних ділянок для суспільних потреб (докази щодо повідомлення власника земельної ділянки (розписка власника про отримання листа чи оголошення у відповідних ЗМІ, отримання чи неотримання відповіді);

6) організувати проведення переговорів з власником чи з'ясувати підстави відмови від переговорів;

7) здійснити аналіз правомірності проведення експертної оцінки викупної (відчужуваної) ціни майна чи перелік та порядок надання майна замість відчуженого;

8) вивчити умови попереднього повного відшкодування вартості, збитків, завданих власнику та їх розмір, джерело фінансування витрат;

9) провести переговори з власником відчужуваного майна щодо його об'єктивної оцінки та порядку додаткового експертного оцінювання майна, строків передачі майна, порядку отримання відшкодування, можливих альтернатив матеріальному відшкодуванню (прямої грошової компенсації);

10) запропонувати суб'єкту владних повноважень, який уповноважений здійснювати відчуження майна та пред'являє претензії заключити мирову угоду на підставі досягнення взаємних домовленостей та уступків, які можуть бути допущені в межах законодавства.

На підставі вищезазначеного, з метою розширення можливостей для залучення медіатора на стадії досудового розгляду адміністративних справ про примусове вилучення (відчуження) майна з мотивів суспільної необхідності, доцільно внести зміни до статті 11 «Проведення переговорів щодо умов викупу земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, для суспільних потреб» Закону про відчуження, доповнивши ч.1 нормою такого змісту: «Власник (власники) земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені для переговорів щодо умов викупу може скористатися допомогою медіатора».

Висновки. Слід зазначити, що застосування наведених процедур в юридичній практиці є неоднозначним, містить безліч проблем, з якими стикаються суб'єкти публічних правовідносин, що суттєво ускладнює захист їх прав та інтересів в досудовому порядку. Враховуючи, що стороною публічних правовідносин є суб'єкт владних повноважень, рівень довіри приватних осіб до ефективності таких процедур досить низький. Саме тому до їх використання сторони спору відносяться доволі скептично, відразу надають перевагу зверненню до суду, сподіваючись, що саме суд відновить порушені права та інтереси, а це, в свою чергу велике навантаження на адміністративні суди. Тому в Україні слід інтегрувати зарубіжну практику передусім провідних країн ЄС щодо застосування обов'язкових процедур досудового (позасудового) врегулювання адміністративно-правових спорів шляхом урегулювання на рівні галузевого законодавства і по тим категоріям спорів, які найбільш часто стають предметом судового їх розгляду, зокрема такі процедури можуть бути запроваджені по таким категоріям адміністративно-правових

спорів: щодо оскарження платником податків податкового повідомлення-рішення про сплату єдиного податку, податку на прибуток; щодо оскарження рішення органів соціального (пенсійного) забезпечення щодо нарахування обов'язкових соціальних виплат та пенсій; оскарження рішення щодо застосування штрафних санкцій; включення особи до списку виборців; звільнення посадової особи з посади в органі публічної адміністрації; відмови в реєстрації фізичної особи та ін. Однак галузеве законодавство має закріплювати в першу чергу норми матеріального права, що стосуються прав та обов'язків учасників обов'язкового досудового порядку розгляду адміністративно-правових спорів, процедура їх врегулювання повинна бути єдиною і регулюватись Законом «Про адміністративну процедуру» [4], з урахуванням залишення права оскарження до суду рішення прийнятого за результатом досудової процедури.

Перспективи розвитку альтернативних та обов'язкових процедур досудового врегулювання адміністративно-правових спорів закладені в Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки, що затверджена Указом Президента України від 11 червня 2021 року № 231/2021. Відповідно до Стратегії однією з основних проблем, які зумовлюють необхідність подальшого удосконалення організації функціонування судової влади та здійснення правосуддя, є зокрема відсутність дієвих механізмів альтернативного (позасудового) та досудового врегулювання спорів [5]. Далі серед напрямів та заходів щодо розвитку альтернативного (позасудового) та досудового врегулювання спорів виокремлено встановлення для окремих, визначених законом, категорій справ обов'язкового досудового порядку врегулювання спорів з використанням медіації та інших практик, а також запровадження у справах адміністративного судочинства досудових процедур адміністративного оскарження з розширенням можливостей

застосовування досудових та позасудових процедур врегулювання спорів [5].

Отже, положеннями вище вказаної Стратегії на нормативному рівні визнано неналежний рівень застосування досудового вирішення адміністративних спорів в Україні на сучасному етапі, більше того – вдосконалення законодавчої бази та практичного впровадження такого інструменту щодо адміністративних спорів визначено як одне з першочергових завдань у сфері адміністративного та конституційного права.

Список використаних джерел

1. Кодекс адміністративного судочинства України 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

2. Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності: Закон України від 17.11.2009. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 1. Ст. 2.

3. Сластнікова Г.О. Медіація як форма досудового вирішення спорів щодо примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності. *Медіації як спосіб вирішення приватно- та публічно-правових спорів*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. ДДУВС. 30 листопада 2021 року. Дніпро. 2021. С.232-233.

Про адміністративну процедуру: Закон України 17.02.2022 № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-IX#Text>.

5. Стратегія розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки, що затверджена Указом Президента України від 11 червня 2021 року № 231/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231/2021#Text>. (дата звернення: 20.09.2024).

МУЗА ОЛЕГ

*професор кафедри публічного та міжнародного права
ННІ «Юридичний інститут Київського національного
економічного університету імені Вадима Гетьмана»
(Україна, м. Київ)*

ПРИНЦИП НАЛЕЖНОГО УРЯДУВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ ПРОЦЕДУРІ

Модель публічного адміністрування «*Good Governance*» стала результатом еволюційного розвитку таких загальновідомих моделей публічного адміністрування як «*Old Public Management*» та «*New Public Management*» та описується у науковій літературі як модель, що «відповідає найвищому розвитку соціально-економічної системи, характеризує соціально орієнтоване управління та визначає управління на розвинених демократичних засадах без урахування національної архетипіки» [1, с. 12].

Належне урядування є одним із принципів адміністративного права, що отримало відповідне доктринальне обґрунтування з огляду на вироблення критеріїв здійснення публічного управління на рівні практик європейських держав.

Стандарти (принципи, критерії) належного урядування використовуються в рамках реформування державного управління з метою впровадження і досягнення підзвітності, передбачуваності, відкритості, прозорості у сферах публічного адміністрування.

Відомо, що на рівні рекомендаційних актів Ради Європи визначено принципи належного урядування: чесне проведення виборів; представництво та участь; ефективність та результативність; відкритість та прозорість; неупередженість; етична поведінка; компетенції та здібності; інноваційність і відкритість до змін; сталий розвиток і

довгострокова орієнтація; грамотне фінансове управління; права людини, культурне розмаїття та соціальна згуртованість; відповідальність [2].

До особливостей реалізації принципу належного урядування у публічному управлінні можна віднести:

«1) є спеціальним галузевим принципом організації публічного адміністрування в державі;

2) складає сукупність вимог, що висуваються до держави як демократичної та правової у сфері організації належної управлінської діяльності у різних сферах суспільного життя держави і суспільства, соціальної комунікації між державою і приватною особою, соціальними групами, колективними утвореннями;

3) є міждисциплінарним принципом;

4) застосування необмежене виключно конституційним та законодавчим регулюванням, передбачає застосування організаційних механізмів адміністрування;

5) реалізація забезпечується додатковими принципами публічного управління, що у сукупності характеризують належність («good») публічного адміністрування;

6) «належність» публічного адміністрування нерозривно пов'язана з організаційними, інституційними, кадровими, фінансовими та матеріально-технічними можливостями держави з організації цілісної системи публічного управління та окремих сфер публічного адміністрування;

7) рівень соціальних відносин та соціальна затребуваність у прийнятті управлінських рішень є фактором впливу на визначення стратегічних завдань публічного адміністрування у майбутньому» [3, с. 87– 88].

Я. Берназюк, аналізуючи рішення ЄСПЛ, виокремив такі основні складові принципу належного урядування, які становлять його зміст:

«1) на державні органи покладено обов'язок запровадити внутрішні процедури, які посилять прозорість і ясність їхніх дій, мінімізують ризик помилок;

2) у разі, якщо йдеться про питання загального інтересу, зокрема, якщо справа впливає на такі основоположні права людини, як майнові права, державні органи повинні діяти вчасно та в належний і якомога послідовніший спосіб;

3) ризик будь-якої помилки державного органу повинен покладатися на саму державу, а помилки не можуть виправлятися за рахунок осіб, яких вони стосуються; будь-яка інша позиція була б рівнозначною, *inter alia*, санкціонуванню неналежного розподілу обмежених державних ресурсів, що саме по собі суперечило б загальним інтересам;

4) принцип належного урядування, як правило, не повинен перешкоджати державним органам виправляти випадкові помилки, навіть ті, причиною яких є їхня власна недбалість;

5) потреба виправити минулу «помилку» не повинна непропорційним чином втручатися в нове право, набуте особою, яка покладалася на легітимність добросовісних дій державного органу; державні органи, які не впроваджують або не дотримуються своїх власних процедур, не повинні мати можливість отримувати вигоду від своїх протиправних дій або уникати виконання своїх обов'язків; такі помилки не повинні бути усунені за рахунок зацікавленої особи, особливо там, де немає конфлікту приватних інтересів» [4, с. 191].

Стандарти належного урядування поширюються і на відносини адміністративної процедури.

У Законі України «Про адміністративну процедуру» (далі – ЗАП) окремою імперативною нормою не визначено застосування принципу належного урядування, що є цілком виправданим з точки зору

законопроектувальної техніки та змісту даного принципу (хоча у преамбулі до цього Закону можна було б зазначити про належне урядування).

Враховуючи, що принцип належного урядування є складним термінологічним явищем, його зміст у ЗАП можна прослідкувати через окремо закріплені принципи адміністративної процедури – рівність перед законом, добросовісність, відкритість, ефективність, офіційність та ін. [5].

Об'єктивно, принцип належного урядування не може обмежуватися формально визначеними на рівні закону засадами взаємовідносин держави і приватної особи.

У ЗАП через цілу низку новел адміністративного провадження зроблено спробу збалансувати нерівноправне правове становище адміністративного органу та особи в адміністративній процедурі, що відповідно має загалом позитивно вплинути на зміну усталеної управлінської практики та наповнити її новими якостями і характеристиками. Це є також важливим, оскільки зміни у парадигмі публічного управління матиме вплив на доктринальний «зріз» адміністративного права. У цьому зв'язку слід говорити про необхідність проведення науково-методологічної оцінки сучасних інститутів адміністративного права, у тому числі в аспекті релевації з стандартами (принципами, критеріями) належного урядування.

Разом з тим, безпомилкове додержання принципів адміністративної процедури, що передбачені ЗАП, автоматично не означатиме, що урядування є належним, оскільки подальшим кроком оцінки стану змін публічного управління є досягнення нової якості управлінської діяльності, що побудована на вимогах належного урядування.

Таким чином, постановка питання про взаємозв'язок принципу належного урядування та адміністративної процедури засвідчує необхідність поглиблення сучасної доктрини адміністративного права, її оновлення з урахуванням практичних реалій публічного адміністрування.

Потреби ефективного нормативно-правового регулювання адміністративно-процедурних відносин з урахуванням правової визначеності актуалізують питання про невирішеність до сих пір проблеми повноцінної систематизації адміністративного законодавства України, його узгодженості та взаємодоповненості.

Список використаних джерел

1. Амосов О. Ю., Гавкалова Н. Л. Моделі публічного адміністрування (архетипова парадигма). Публічне управління: теорія та практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. Спец. випуск. 2013. С. 6–13.

2. 12 Principles of Good Governance. Council of Europe – official web-portal. URL: <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles>

3. Муза О. В. Особливості реалізації принципу належного урядування у публічному адмініструванні. Юридичний вісник. 2020. № 6. С. 83-89.

4. Берназюк Я. О. Принцип належного урядування (good governance): національна та європейська судова практика. Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. 2021. Серія ПРАВО. Вип. 64. С. 189-197.

5. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.

ПАВЧУК ІГОР

*здобувач кафедри адміністративного та конституційного права
Запорізького національного університету
(Україна, м. Чернівці)*

ВІЙСЬКОВІ АДМІНІСТРАЦІЇ ТА ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПРАВОВИХ УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

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

Держава як суспільно-політичний інститут має безліч складових елементів та підсистем, для забезпечення власних функцій. Однією з таких них є функція забезпечення національної безпеки та оборони, основне призначення якої захищати суверенітет держави, обстоювати її незалежність та протистояти зовнішнім проявам агресії.

В правових умовах воєнного стану, як показує досвід України у боротьбі з агресією Російської Федерації (далі – рф), інститути публічного адміністрування, які покликані реалізувати зазначену функцію, досить часто конкурують між собою, підміняють один одного.

У зв'язку із збройною агресією в науці адміністративного права почали виокремлювати особливий різновид правовідносин – «військово-цивільні відносини», під якими слід розуміти систему правовідносин між інститутами публічного адміністрування, які охоплюють політичні, фінансово-економічні, соціальні та інші процеси у сфері національної безпеки і оборони [8].

Військово-цивільні відносини виникають у випадках коли існує реальна загроза населенню або державі завдається суттєва шкода викликана зовнішніми антропогенними факторами. В цьому контексті можна говорити про створення певної моделі залучення військових формувань, як окремої державної інституції до суспільного життя України, однак у чітко встановлених випадках.

Військові формування є невід'ємною складовою держави, але лише в тих межах, що дозволяють державі виконувати свої функції та забезпечувати власну свободу розвитку. Вони виступають в якості гарантій захисту населення від зовнішніх ворогів, але лише і суто зовнішніх, оскільки військові не повинні втручатися в життя держави. Аналізуючи механізм взаємодії військових формувань з інститутами публічної влади приходимо до висновку, що вони захищають інтереси держави загалом, перебуваючи поза її політичним життям.

У своїх дослідженнях Требін М.П. відзначив, що «у правовій державі армія підпорядковується демократично обраному урядові, і її використання чітко обумовлене законодавством. В умовах демократії забезпечується мінімізація можливостей втручання армії у політичне життя і, особливо, у процес боротьби за політичну владу. Політичними принципами функціонування армії у демократичному суспільстві є: побудова збройних сил на рівні оборонної достатності та заборони використання структури для виконання завдань, не пов'язаних з обороною держави» [9, с. 46-53]. Але в контексті військово-цивільних відносин військові формування завжди виступають певним ресурсом для реалізації інших, окрім оборони держави, суспільно-політичних та соціально-економічних функцій.

Військово-цивільні відносини існують завжди і за будь-яких умов існування держави. Проте в умовах збройної агресії вони зазнають неминучої трансформації в бік збільшення ролі військового елемента.

Серед всіх можливих моделей військово-цивільних відносини в умовах воєнного стану, Україною обрано модель створення тимчасових органів публічного адміністрування територіями – військових адміністрацій.

В Україні сформовано достатню нормативно-правову базу для організації діяльності системи військових адміністрацій. Військові адміністрації у своїй діяльності поєднують повноваження органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, а також з питань забезпечення та охорони правопорядку на ввірених територіях [5]. Фундаментальні та основоположні норми щодо організації діяльності військових адміністрацій містяться в Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [1].

Закон України «Про правовий режим воєнного стану» (в редакції до 20 травня 2022 року) був досить лаконічним та не визначав жодних засад

щодо здійснення органами державної влади та органами місцевого самоврядування повноважень в умовах воєнного стану та неприпустимості припинення повноважень органів державної влади, інших державних органів в умовах воєнного стану.

Закон України від 12 травня 2022 року № 2259-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» [3] (далі – Закон № 2259-IX) суттєво доповнив зміст Закону України «Про правовий режим воєнного стану» в частині взаємодії військових адміністрації та органи місцевого самоврядування як суб'єкти публічного адміністрування в правових умовах воєнного стану, заклав засади нового правового регулювання.

Щодо прогалін у правовому регулюванні, то слід відзначити, що за нинішніх умов державотворення політична відповідальність військових адміністрацій перед територіальною громадою не є визначеною і закріпленою на законодавчому рівні. Оскільки за Законом України «Про правовий режим воєнного стану» при здійсненні своїх повноважень начальники військової адміністрації є відповідальними фактично перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, то правові підстави виникнення відповідальності начальника військової адміністрації перед громадою адміністративно-територіальної одиниці, на яку поширюється його компетенція, законом не передбачені. А це, відповідно, і впливає на характер ефективного виконання зобов'язань адміністрації перед громадою в цілому [2; 5, с. 73-76].

Саме тому, на нашу думку, є нагальною необхідність дослідити природу повноважень військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування як суб'єкти публічного адміністрування в правових умовах воєнного стану, а також обґрунтувати адміністративно-правові

засади взаємодії військових адміністрацій із іншими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Частина 6 ст. 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» (в редакції Закону № 2259-IX) визначає, що у разі наявності фактів порушення сільським, селищним, міським головою відповідної територіальної громади під час реалізації повноважень, передбачених ч. 4-5 ст. 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», Конституції чи законів України начальник обласної військової адміністрації за погодженням з Генеральним штабом Збройних Сил України порушує перед Президентом України питання про утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів).

Військові адміністрації населених пунктів утворюються в межах території територіальних громад, у яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, а також в інших випадках, передбачених цим Законом (п. 3 ст. 4 Закону України № 389-VII).

У разі утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів) Верховна Рада України за поданням Президента України може прийняти рішення про те, що у період дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування:

1) начальник військової адміністрації:

- крім повноважень, віднесених до його компетенції Законом України «Про правовий режим воєнного стану», здійснює повноваження сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, сільського, селищного, міського голови;

- може затвердити тимчасову структуру виконавчих органів сільської, селищної, міської ради (для працівників, посади яких не

включені до тимчасових штатних розписів, оголошується простій або здійснюється їх переведення на рівнозначну чи нижчу посаду);

2) апарат сільської, селищної, міської ради та її виконавчого комітету, інші виконавчі органи, комунальні підприємства, установи та організації відповідної територіальної громади підпорядковуються начальнику відповідної військової адміністрації (п. 2 ст. 10 Закону України № 389-VII).

Однією з підстав для утворення Президентом України військових адміністрацій є нездійснення радами та/або їх виконавчими органами покладених на них повноважень. При цьому не враховується ситуація, коли у відповідному населеному пункті не здійснює своїх повноважень лише місцева рада, а її виконавчі органи та відповідні голови (сільські, селищні, міські) навпаки функціонують. У такому випадку слід застосовувати положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» – дострокове припинення повноважень місцевої ради (ст. 78). Зокрема згідно ч. 1 ст. 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», повноваження місцевої ради можуть бути достроково припинені у випадках:

1) якщо рада прийняла рішення з порушенням Конституції України, цього та інших законів, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про приведення цих рішень у відповідність із законом;

2) якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у строки, встановлені цим Законом, або рада не вирішує питань, віднесених до її відання;

3) передбачених законами України «Про військово-цивільні адміністрації», «Про правовий режим воєнного стану» [2].

Щодо районних/обласних військових адміністрацій, то Закон України «Про правовий режим воєнного стану» визначив, що у районі/області

військові адміністрації утворюються у разі нескликання сесії відповідно районної/обласної ради у встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» строки або припинення їх повноважень згідно із законом, або для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку. У разі прийняття рішення про утворення районних, обласних військових адміністрацій їх статусу набувають відповідно районні/обласні державні адміністрації (п. 4 ст. 4 Закону України № 389-VII).

У разі утворення районної/обласної військової адміністрації на період дії воєнного стану та протягом 30 днів після його припинення чи скасування, у разі тимчасової окупації або оточення адміністративного центру області або у разі прийняття Верховною Радою України за поданням Президента України відповідного рішення:

1) повноваження такої районної/обласної ради здійснюють відповідні обласні та районні військові адміністрації;

2) виконавчий апарат такої районної/обласної ради підпорядковується начальнику відповідної військової адміністрації;

3) відповідні районні/обласні ради не здійснюють свої повноваження (п. 3 ст. 10 Закону України № 389-VII).

У разі усунення загроз для безпеки і правопорядку на території області за поданням Президента України Верховна Рада України може прийняти рішення про поновлення роботи органів місцевого самоврядування на території відповідної області до закінчення 30-денного строку, передбаченого частинами 3-4 статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», але не раніше дня припинення чи скасування воєнного стану (*абз. 2 п. 4 ст. 10 Закону України № 389-VII*).

Фінансування діяльності військових адміністрацій із виконання повноважень органів місцевого самоврядування здійснюється за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів, виконання інших функцій - за

рахунок коштів Державного бюджету України (п. 6 ст. 4 Закону України № 389-VII)

Таким чином, аналіз чинного законодавства України дає підстави для висновку, що органи місцевого самоврядування не припиняють свою діяльність у зв'язку введенням правового режиму воєнного стану. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» передбачає випадки і правові умови створення військових адміністрацій. Однак їх утворення не завжди (та не автоматично) передбачає припинення діяльності органів місцевого самоврядування. Їх припинення є швидше виняток ніж правило.

Водночас, Закон України «Про правовий режим воєнного стану» містить окремі положення, які визначають правові основи для взаємодії та співпраці військових адміністрацій із органами місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 14.09.2024).

2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text> (дата звернення: 14.09.2024).

3. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12.05.2022 № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#n31> (дата звернення: 14.09.2024).

4. Арсентьєва О.С. Військові адміністрації як механізм управління територіями в умовах збройної агресії (Луганська область). *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2022. № 2. С. 11-24. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/app_2022_2_3 (дата звернення: 14.09.2024).

5. Дутка Р.О. Проблеми конституційно-правового механізму формування місцевих державних адміністрацій в контексті децентралізації державного управління. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. 2015. Вип. 2(1). С. 73-76.* URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvkhdu_jur_2015_2\(1\)__19](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvkhdu_jur_2015_2(1)__19) (дата звернення: 14.09.2024).

6. Кузьменко Д.О. Адміністративно-правове регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення Операції об'єднаних сил. Дис.. к.ю.н. 12.00.07. 2020.

7. Муза О.В. До питання про ефективність законодавчого регулювання діяльності військово-цивільних адміністрацій в Україні. *Альманах права. 2019. Вип. 10. С. 66-69.* URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ap_2019_10_14 (дата звернення: 14.09.2024).

8. Шевченко В.Й. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій [Текст]. Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Одес. держ. ун-т внутр. справ. Одеса, 2019.

9. Требін М. Армія і парламент: проблеми взаємодії та контролю. *Нова політика. 1999. № 3. С. 46-53.*

РАДИШЕВСЬКА ОЛЕСЯ
доктор юридичних наук, доцент,
викладач Інституту післядипломної освіти
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
суддя Верховного Суду
(Україна, м. Київ)

**ПРАВО НА НАЛЕЖНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТИВНЕ ПРАВО
ОСОБИ: ВІД ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ В УКРАЇНІ
ДО ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ У ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ**

У Брюсселі 17-19 вересня 2024 року відбулися двосторонні сесії Україна-ЄС у межах переговорного процесу щодо членства України в Європейському Союзі (далі – ЄС). Отож Україна як держава-кандидат на членство у ЄС посилено комунікувала з європейськими партнерами про стан виконання зобов'язань у сфері європейської інтеграції, зокрема і щодо реалізації реформ із Кластеру 1 «Основи процесу вступу до ЄС. Функціонування демократичних інституцій та реформа державного управління» [1]. Серед напрямів реформ, що закріплені у Плані заходів із виконання рекомендацій Єврокомісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення ЄС 2023 року від 09.02.2024, є питання приведення спеціального законодавства України відповідно до положень Закону України «Про адміністративну процедуру». Ключовими аспектами діяльності визначено забезпечення супроводження розгляду Верховною Радою України проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» (реєстраційний номер 10161), що нині перебуває у парламенті на стадії другого читання.

Лише нагадаємо, що обов'язок і механізм оцінки відповідності будь-якого законопроекту міжнародно-правовим зобов'язанням України, а саме двостороннім і багатостороннім угодам, міжнародним договорам України у сфері європейської інтеграції та праву ЄС (*acquis* ЄС) закріплено у Законі України «Про правотворчу діяльність» № 3915-IX від 18.09.2024 [2]. Хоча цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування, та вводиться в дію через один рік з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, проте вже нині можуть бути застосовними певні його положення щодо опису передумов прийняття нормативно-правового акта, роз'яснення мети і підстав його прийняття, визначення основних завдань, на виконання яких спрямована його дія тощо [3, с. 317]. Так, у преамбулі нормативно-правового акта,

спрямованого на виконання таких зобов'язань, адаптацію законодавства України до положень права ЄС, наводиться посилання на відповідні акти права ЄС. Хоча й указаний законопроект (реєстраційний номер 10161) не містить посилань на джерела права ЄС у цій частині, водночас системним і логічним було б внесення до його преамбули посилання, зокрема, й на положення статті 41 Хартії основоположних прав ЄС [5], про яку детальніше буде йти мова далі.

Питання впливу права ЄС на національне адміністративне право України протягом останнього десятиліття були у фокусі наших досліджень [див. 7]. Тож можемо стверджувати, що концептуалізація європейських правових стандартів діяльності суб'єктів публічної адміністрації пройшла довгий еволюційний шлях: від «м'якого» права Ради Європи (Рекомендація Комітету Міністрів R (2007) 7 про належну адміністрацію, Рекомендація R (2007) 4 про місцеві та регіональні публічні послуги, Рекомендація R (2000) 6 про статус публічних службовців у Європі, Рекомендація R(80)2 про здійснення дискреційних повноважень адміністративними органам, Резолюція (77) 31 про захист особи щодо актів адміністративних органів тощо) і права ЄС (Біла книга «Європейське врядування» від 25.07.2001, Європейський кодекс належної адміністративної практики від 06.09.2001 тощо), аж до закріплення основоположного права особи на належне адміністрування (англ. *right to good administration*) у джерелах первинного права ЄС (установчих договорах).

Так, Договір про ЄС та Договір про функціонування ЄС пронизані різноманітними вихідними засадами концепцій належного врядування та належної адміністрації, серед яких принципи верховенства права, діяльності публічної адміністрації на основі та на виконання закону, правової безпеки, обмеженого розсуду, субсидіарності, довіри до рішень і дій публічної адміністрації, захисту добросовісно набутих прав, презумпції

сумлінності, поваги до основоположних прав людини, співмірності тощо. У низці положень Договору про функціонування ЄС (зокрема ст. 15-16, 296, 339, 340) указується, що управлінська діяльність інституцій (установ, органів, служб або агенцій) ЄС повинна будуватися на засадах: для забезпечення участі громадянського суспільства вони працюють максимально відкрито; кожен громадянин ЄС, кожна фізична або юридична особа, що проживає (навіть якщо тільки юридично) на території ЄС, має право на доступ до документів, відтворених на будь-якому носії; кожна інституція ЄС забезпечує прозорість своїх процедур; кожен має право на захист своїх персональних даних, а також на чіткі правила вільного руху таких даних [4]. У цьому аспекті варта уваги така практика Суду справедливості ЄС: справи C-39/05 P and C-52/05 P Sweden and Turco v Council, EU:C:2008:374; C-64/05 P Sweden v Commission, EU:C:2007:802; C-139/07 P Technische Glaswerke Ilmenau, EU:C:2010:376; C-514/07 P API, EU:C:2010:541; C-28/08 P Commission v Bavarian Lager, EU: C:C:2010:378; C-404/10 P Odile Jacob, EU:C:2012:393; C-477/10 P Agrofert Holding, EU:C:2012:394; C-514/11 P LPN, EU:C:2013:738; C-365/12 P EnBW, EU:C:2014:112; C-562/14 P Sweden v Commission, EU:C:2017:356; T-363/14 Secolux, EU:T:2016:521; T-110/15 International Management Group, EU:T:2016:322; C-518/07 Commission v Germany, EU:C:2010:125; C-614/10 Commission v Austria, EU:C:2012:631; C-288/12 Commission v Hungary, EU:C:2014:237; C-362/14 Schrems, EU:C:2015:650; C-311/18 Schrems II, EU:C:2020:559 [8, с. 59, 62].

Жодним чином не применшуючи роль установчих договорів – «конституційного скелету ЄС» – у формуванні адміністративного права ЄС та його впливу на національне [адже все вторинне (третинне) право ЄС будується на спільних цінностях і загальних принципах права], проте для дослідження природи права на належне адміністрування ключове значення мають положення Хартії основоположних прав ЄС від

07.12.2000 (англ. *Charter of Fundamental Rights of the European Union*; далі – Хартія). Так, у ст. 39–44 розкрито різні елементи права приватних осіб на належне адміністрування у межах ЄС, тобто те суб'єктивне публічне право, яке є базисом адміністративно-правових відносин, концепцією, що лежить в основі європейської адміністративно-правової доктрини, засадами правовідносин « публічна влада – людина » [5].

Основоположне право на належне адміністрування, що закріплене у ст. 41 Хартії, містить такі процедурні складові: право особи бути заслуханим; право на доступ до актів, що стосуються його права за умови дотримання правомірної конфіденційності щодо професійної і ділової таємниці, зокрема право на доступ до документів Європейського Парламенту, ради і комісії; обов'язок адміністративних органів обґрунтовувати ухвалені ними адміністративні рішення; право на відшкодування шкоди, завданої діями, рішеннями, бездіяльністю адміністративних органів; право на вибір мови при взаємодії з органами ЄС. До цього додається і право на оскарження дій органів та установ ЄС відповідно до встановленого порядку (ст. 43 Хартії). Отже, суб'єктом права на належне адміністрування визнаються не тільки усі громадяни ЄС, юридичні і фізичні особи, які проживають на території ЄС, юридичні особи публічного, права а й самі держави-члени ЄС [7, с. 136].

Варта нашої уваги практика Суду справедливості ЄС у цій сфері: справи C-255/90 P *Burban*, EU:C:1992:153; C-269/90 *Technische Universität München v Hauptzollamt München-Mitte*, EU:C:1991:438; C-260/91 *Diversinte a Iberlacta v Administración Principal de Aduanas e Impuestos Especiales de la Junquera*, EU:C:1993:136; C-122/94 *Commission v Council*, EU: C:1996:68; T-186/97 *Kaufring and Others v Commission*, EU:T:2001:133; C-341/04 *Eurofood IFSC*, EU:C:2006:281; C-328/05 P *SGL Carbon v Commission*, EU:C:2007:277; C-308/07 P *Gorostiaga Atxalandabaso v Parliament*, EU:C:2009:103; C-439/11 P *Ziegler v Commission*, EU:C:2013:513; C-604/12

N., EU:C:2014:302; C-608/13 P CEPSA v Commission, EU:C:2016:414; C-131/15 P Club Hotel Loutraki and Others v Commission, EU:C:2016:989; C-258/16 UBS Europe and Others, EU:C:2018:252; C-496/18 HUNGEOOD and Others, EU:C:2020:240; C-187/19 EEAS v De Loecker, EU:C:2020:444 [8, с. 1683–1684].

Таким чином, у Хартії йдеться не тільки про суб'єктивне право особи й особливості розгляду індивідуальних адміністративних справ, але й про «широкий контакт з публічною адміністрацією в різних формах – звернень, скарг, пропозицій, петицій, запитань, протестів, залучень до законопроектних обговорень представників громадянського суспільства тощо» [6]. Нині ця норма-ідея, норма-принцип, норма-концепція визначає матеріальні та процесуальні аспекти його реалізації на міжнародному та європейському рівнях: проходить «червоною ниткою» в більшості документів ЄС, зокрема в Європейському кодексі належної адміністративної поведінки, резолюціях і рекомендаціях Ради Європи, актах ОБСЄ, практиці ЄСПЛ і Суду справедливості ЄС, тобто є всеохопною категорією європейського адміністративного права [7, с. 348]

Варто підтримати позицію, що «у найбільш загальному плані право на належне адміністрування можна розуміти як метанорму, яка, з одного боку, визнає за особою суб'єктивне право бути керованою належним чином, а з іншого – вимагає від тих, хто має владу, поважати права людини та виконувати відповідні вимоги під час ведення публічних справ» [9, с. 27]. Такий широкий підхід до тлумачення указанного основоположного права людини дозволяє констатувати його доктринальний вплив на *розвиток* як права держав-членів ЄС, так і держав-кандидатів. У першому випадку, ці положення є частиною внутрішнього законодавства держав-членів ЄС, що призводить до визнання цих засад як європейських адміністративно-процедурних принципів організації діяльності органів публічної адміністрації, типових й універсальних стандартів. У другому

випадку, правова система держави-кандидата, якою є Україна, *удосконалює* національне законодавство, імплементує найкращі адміністративні практики, синхронізує своє правове поле з *acquis* ЄС (у широкому розумінні). Отже, належне демократичне врядування, що є узагальненим світоглядним європейським концептом, охоплює принципи адміністративної процедури та основоположне право особи на належне адміністрування, що є його аксіологічним (ціннісним) підґрунтям.

Список використаних джерел

1. Про затвердження Плану заходів з виконання рекомендацій Європейської Комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2023 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 09.02.2024 № 133-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-planu-zakhodiv-z-vykonannia-rekomendatsii-ievropeiskoi-komisii-predstavlenykh-u-t90224> (дата звернення : 01.10.2024).
2. Про правотворчу діяльність: Закон України від 18.09.2024 № 3915-IX. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text> (дата звернення : 01.10.2024).
3. Науково-практичний коментар Закону України «Про правотворчу діяльність» / за заг. ред. Р. О. Стефанчука. Київ : Вид-во «Ліра-К», 2024. 576 с.
4. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз і Договору про функціонування Європейського Союзу: URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017 (дата звернення : 01.10.2024).
5. Charter of Fundamental Rights of the European Union 2012/C 326/02. *Official Journal of the European Union*. C 326/391. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:12012P/TXT> (дата

звернення : 01.10.2024).

6. Europejski Kodeks Dobrej Administracji. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich / ed. J. Świątkiewicz. Wyd. VI. Warszawa, 2007. URL: <https://www.rpo.gov.pl/pliki/1192700305.pdf> (data dostępu: 01.10.2024).

7. Радишевська О. Р. Адміністративне право України в умовах європеїзації : монографія. Київ : Талком, 2020. 719 с.

8. Tomašek M., Šmejkal V. Коментар до Договору про функціонування ЄС, Договору про ЄС та Хартії основоположних прав ЄС. Прага : Wolters Kluwer ČR, 2024. 1780 с.

9. Кагановська Т., Серьогін В. Право на належне адміністрування як конституційне право особи: досвід ЄС. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «ПРАВО»*. 2024. Вип. 37. С. 8-27.

РЕДІНА ПОЛІНА
докторка філософії,
асистентка кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
(Україна, м. Харків)

ОКРЕМІ ПИТАННЯ РОЗУМІННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА ІЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ВИЩОЇ ОСВІТИ ЯК СУБ'ЄКТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ

Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти (далі – НАЗЯВО) віднесено законодавцем до системи органів управління вищою освітою та займає чільне місце серед таких органів. Головним завданням НАЗЯВО є саме забезпечення якості вищої освіти.

Правові основи діяльності НАЗЯВО встановлені в Законі України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 р. № 1556-VII, Статуті Національного

агентства із забезпечення якості вищої освіти, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 р. № 244 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 21.08.2019 р. № 761), Положенні про Конкурсну комісію з відбору членів Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 22.11.2017 р. № 926, та в декотрих інших підзаконних актах. Крім того, порядок здійснення окремих процедурних дій, на які уповноважено НАЗЯВО Законом України «Про вищу освіту», закріплені самими рішеннями НАЗЯВО. Наприклад, порядок оскарження рішень НАЗЯВО визначається в Порядку оскарження рішення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, затверджений протоколом Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти від 21 травня 2019 р. № 5. Як бачимо, правові засади функціонування та діяльності НАЗЯВО встановлені не лише в законах та підзаконних актах органів виконавчої влади, як-то в постановах КМУ та наказах МОН України, а й в самих актах НАЗЯВО, які мають ознаки нормативних актів, однак не зареєстровані як такі у законодавчо встановленому порядку Міністерством юстиції України, що спричиняє певною мірою дискусії щодо правової природи таких актів та обов'язковості. В означених вище актах серед іншого визначені й повноваження НАЗЯВО.

Зокрема, НАЗЯВО має право: проводити ліцензійну експертизу, готувати експертний висновок щодо можливості видачі ліцензії на провадження освітньої діяльності у сфері вищої освіти; приймати рішення про акредитацію чи відмову в акредитації відповідної освітньої програми; скасовувати рішення спеціалізованої вченої ради про присудження наукового ступеня у разі виявлення академічного плагіату; акредитувати незалежні установи оцінювання та забезпечення якості вищої освіти та вести їх реєстр [1]; залучати до проведення процедури акредитації освітньої програми акредитовані ним незалежні установи

оцінювання та забезпечення якості вищої освіти; одержувати в установленому законодавством порядку від державних органів, органів місцевого самоврядування, закладів вищої освіти, наукових установ інформацію, документи та матеріали, необхідні для здійснення покладених на Національне агентство повноважень; залучати спеціалістів центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, експертів, а також міжнародних експертів, представників провідних іноземних закладів вищої освіти та/або експертів інституцій, які забезпечують якість вищої освіти в інших країнах, до розгляду питань, що належать до його компетенції; користуватися в установленому порядку інформаційними базами даних МОН України; організовувати та проводити з'їзди, конференції, симпозіуми, семінари, зустрічі, тренінги, наради, у тому числі міжнародні, з питань, що належать до його компетенції, а також брати участь у зазначених заходах за рахунок коштів спеціального фонду [2].

Наведені повноваження можуть бути класифіковані. Наприклад, В. О. Резніченко, їх поділяє на: 1) регулятивні, за якими формуються та закріплюються вимоги щодо системи забезпечення якості вищої освіти; процесу акредитації навчальних закладів та наукових установ; ступенів якості вищої освіти; рівнів наукової кваліфікації тощо; 2) аналітичні, за якими аналізується якість освітньої діяльності ЗВО; формується та оприлюднюється звіт з приводу якості вищої освіти в Україні; 3) акредитаційні, за якими передбачено процедуру акредитації освітніх програм та здійснюється усебічний контроль за якістю вищої освіти відповідно до Положення «Про акредитацію освітніх програм, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти» [3].

Таким чином, можна зробити висновок, що НАЗЯВО є суб'єктом публічного адміністрування у сфері вищої освіти.

У зв'язку із прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 р. і вступом його в дію 17.12.2023 р., та визначеними нами вище тезами логічним виглядає з'ясування можливості застосування положень згаданого Закону до діяльності НАЗЯВО та самого розуміння НАЗЯВО як адміністративного органу.

Відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру» адміністративна процедура – це визначений законом порядок розгляду та вирішення справи. Адміністративна ж справа – це справа, що стосується публічно-правових відносин щодо забезпечення реалізації права, свободи чи законного інтересу особи та/або виконання нею визначених законом обов'язків, захисту її права, свободи чи законного інтересу, розгляд якої здійснюється адміністративним органом. Адміністративним органом визнається орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадова особа, інший суб'єкт, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації. Функціями публічної адміністрації є надання адміністративних послуг, здійснення інспекційної (контрольної, наглядової) діяльності, вирішення інших справ за заявою особи або за власною ініціативою адміністративного органу [4]. Вважаємо, що окремі повноваження НАЗЯВО, зокрема в сфері акредитації містять ознаки виконання функцій публічного адміністрування, а відтак можна розглядати НАЗЯВО як адміністративний орган. Тут зазначимо, що задля визначення того чи іншого органу чи установи адміністративним органом не обов'язковим є його приналежність до виконавчої гілки влади чи то до місцевого самоврядування, ключовою характеристикою є здійснення функцій публічної адміністрації. Суголосної позиції дотримувалися й інші науковці щодо адміністративно-процедурного характеру акредитації. Наприклад В. В. Аброськін, О. Ф. Андрійко, О. І. Безпалова, С. А. Євдокіменко, О. Ю. Синявська відносять акредитацію, ліцензування,

рейтингування до зовнішніх адміністративних процедур у сфері вищої освіти [5]. О. С. Яра відзначає, що процедура акредитації освітніх правових програм прописана в чинному законодавстві, основними етапами якої є: подача заяви до Агенції; призначення складу експертної групи; проведення нею акредитаційної експертизи; розгляд експертного висновку галузевою експертною радою; прийняття Агенцією рішення; оскарження рішення в адміністративний чи судовий спосіб [6]. Відмітимо, що наукові пошуки О. С. Ярої були спрямовані на дослідження управління у сфері вищої юридичної освіти, що аж ніяк не заперечує можливості їх використання та підтримки в межах дослідження управління у сфері вищої освіти в цілому.

Отже, вважаємо, що НАЗЯВО можна розглядати як адміністративний орган у розумінні Закону України «Про адміністративну процедуру», а тому, зважаючи на динамічність адміністративно-процедурного законодавства, як такого, що знаходиться лише на шляху свого становлення, можлива найближчим часом зміна нормативного регулювання акредитаційної процедури та приведення його у відповідність до положень Закону України «Про адміністративну процедуру». Зауважимо, що нормотворець вже почав рух у напрямку приведення до Закону України «Про адміністративну процедуру» інших законів, однак в проекті Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» № 10161 від 18.10.2023 р.

Список використаних джерел

1. Резніченко В. О. Адміністративно-правові засади вищої освіти: автореф. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2021. 41 с.
2. Яра О. С. Адміністративно-правовий статус Міністерства освіти і науки України та Національного агентства із забезпечення якості вищої

освіти. *Юридична наука*. № 9 (111). С. 99–106. URL: <https://journal-nam.com.ua/index.php/journal/article/view/496/469>

3. Погребняк В., Дашковська О. Організація і функціонування системи забезпечення якості вищої освіти в Україні. *Нові технології навчання*. № 94 (2020). URL: <http://www.journal.org.ua/index.php/ntn/article/view/41/41>

4. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.

5. Olha Bezpalova, Viacheslav Abroskin, Olha Andriiko, Olena Syniavska, Sergiy Yevdokimenko. The essence and types of administrative procedures in the activities of higher education institutions as subjects of the implementation of the educational function of the state. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*. Special Issue. 2020/11. Volume 23. URL: <https://www.abacademies.org/articles/the-essence-and-types-of-administrative-procedures-in-the-activities-of-higher-education-institutions-as-subjects-of-the-implement-9708.html> (дата звернення: 22.04.2023).

6. Яра О. С. Акредитація освітніх правових програм як інструмент публічного адміністрування забезпечення вищої юридичної освіти в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2020 № 48, т. 2. URL: https://vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc48/part_2/juspradenc48-2.pdf#page=35

РОМАНЕНКО ЛЮДМИЛА
кандидатка юридичних наук,
викладачка кафедри фізичного виховання
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
(Україна, м. Харків)

ВПРОВАДЖЕННЯ СТАНДАРТІВ НАЛЕЖНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ТА СПОРТУ

Популярність спорту у суспільстві обумовлена присутністю змагальної компоненти. А високий рівень конкуренції та бажана перемога є ознаками змагальної діяльності і характеризують відносини, що притаманні сучасному суспільству. Взаємовідносини сучасного суспільства впливають на спортивну діяльність яка стрімко комерціалізується. Згідно статті 38 Закону України «Про фізичну культуру і спорт» професійний спорт – це комерційний напрям діяльності у спорті, пов'язаний з підготовкою та проведенням видовищних спортивних заходів на високому організаційному рівні з метою отримання прибутку [1].

Сучасний спорт – це важливий та унікальний соціально-культурний феномен, який здатний до саморегуляції та інтегрує до основних сфер, таких як освіта, культура, економіка, політика, релігія, екологія та інші. Спорт, як невід'ємна складова сучасного суспільства, інтегруючись у ринкову економіку формує потужний світовий ринок спортивних товарів та робочої сили. Сьогодні складно знайти сферу, яка може конкурувати зі спортом по масовості, різноманітності цільової аудиторії, масштабами та висвітленню у засобах масової інформації.

Спорт – це спеціалізована сфера розваг, що вимагає належного адміністрування як широкого кола питань регулювання різноманітних видів спорту, спортивної діяльності, так і правил трансляцій у будь-якому куточку світу, тощо. Спортивна індустрія є повноцінним бізнесом, що гарантує гонорари у мільярди доларів є найцікавіша і бажана сфера практики для юристів та вимагає впровадження стандартів належного адміністрування, подальших трансформацій і реформ.

Які ж основні виклики і труднощі постали на сьогодні перед сферою фізичної культури та спорту?

Приблизно 40% української молоді були вимушені покинути власні домівки. Більше 450 спортсменів та тренерів, працівників спортивної сфери загинули і стали «янголами спорту». Більш ніж 500 спортивних

об'єктів зруйновано окупантами. Близько 3000 спортсменів, тренерів та співробітників українського спорту є частиною Збройних сил України. Необхідність врахування процедури мобілізації.

Але, незважаючи на тяжкі випробування, суспільство ще більше згуртувалось навколо олімпійських цінностей та вирішення нагальних питань наукового переосмислення особливостей врегулювання шляхом належного адміністрування спортивної діяльності та приведення її до єдиної злагодженої системи. А XXXIII Олімпійські ігри, що пройшли влітку у Парижі, вкотре, мов Гегелівська спіраль, привернули зацікавлену увагу до необхідності виокремлення спортивного права, для забезпечення інтересів спортсменів і стейкхолдерів у різних галузях суспільного життя.

Олімпійські ігри, як бренд, що регулюються Міжнародним Олімпійським комітетом та чемпіонат світу із футболу під егідою FIFA є наймасовішими спортивними заходами у світі, які охоплюють практично всі країни, є рушійною силою та тригером багатьох прогресивних процесів у сучасному спорті. У тяжкий для України час пройшли XXXIII Олімпійські ігри 2024 року у Парижі, але наші спортсмени гідно представили країну посівши 22 місце і здобувши 12 медалей. Наші паролімпійці посіли 7 місце здобувши 82 медалі.

За даними агентства Reuters цьогорічний бюджет Олімпійських ігор сягнув близько 9 мільярдів доларів. З них половина - \$4,5 мільярди було витрачено на побудову інфраструктури: місця проведення, олімпійське містечко та приміщення, а \$4,4 мільярди – на операційну діяльність та організацію спортивних подій. За інформацією Паризького медіа центру Олімпійських ігор, цьогорічна Олімпіада – це: 13,4 млн квитків; 15,3 млн відвідувачів; 206 націй – учасниць Олімпіади і 184 національні параолімпійські збірні; 32 олімпійські та 22 паролімпійські види спорту; 869 подій; 10500 спортсменів, що взяли участь у змаганнях Олімпіади, а на Паралімпіаді виступили 4400 спортсменів; 45000 волонтерів, що були

залучені до різних заходів; 6000 акредитованих журналістів; заходи Олімпіади пройшли на 41, а Паралімпіади – на 20 локаціях; географія Олімпійських ігор охопила не тільки Париж і навколишній регіон Іль-де-Франс, а й міста Ліон, Нант, Бордо, Сент-Етьєн, Ніцца та Марсель, а також остров Таїті у Французькій Полонезії в Тихому океані; на Олімпіаді 28 традиційних та 4 додаткові види спорту були представлені 45 спортивними дисциплінами, на Паралімпійських іграх змагання пройшли з 22 паралімпійських дисциплін [2].

І хоча в олімпійському спорті вся діяльність скерована на підготовку до Олімпійських ігор і їх проведення, а найвищим критерієм підготовки спортсменів є здобуття медалі найвищого ґатунку, цьогорічна Олімпіада стала відліком перетворення ігор у шоу, зростанням видовищності змагань, тобто наближення до галузі розважального бізнесу, що більше притаманно професійному спорту.

Важливу роль у функціонуванні спорту займають самоврядні організації: федерації, спортивні товариства, спортивні клуби, основною метою яких є як безпосередньо заняття спортом чи фізичною активністю, так і розвиток того чи іншого виду спорту або фізичної культури, забезпечення тренувального процесу для професійних атлетів, представлення своїх спортсменів на змаганнях, тощо.

Інтегрування України до світової Європейської спільноти потребує подальшого покрокового впровадження ефективної системи належного адміністрування в усіх сферах, зокрема, у тому числі й у тій частині соціальної сфери, яка спрямована на розвиток фізичної культури і спорту та забезпечення суспільного здоров'я нації, оновлення змісту діяльності органів публічного адміністрування. В умовах воєнного стану та повоєнного відновлення галузі неможливо без впливу держави як соціального менеджера на забезпечення стабілізуючого впливу фізичної культури та спорту на суспільство. Низка наукових досліджень свідчить

про те, що метою публічного адміністрування фізичної культури та спорту є забезпечення прав, свобод та інтересів людини і громадянина на основі побудови партнерських відносин між владою і суспільством. Визначено, що провідне місце в правовому регулюванні сфер фізичної культури і спорту належить нормам адміністративного права, які становлять основу державного управління цими сферами, визначаючи статус державного управління, принципи, основи, форми і методи їх здійснення.

Досліджуючи ефективність впровадження належного адміністрування фізичною культурою та спортом в надскладних умовах на сьогоднішній день в Україні, розглянемо термін «публічне адміністрування». «Публічне адміністрування» походить від англ. «public administration» і визначається як діяльність органів управління та їх посадових осіб стосовно вирішення проблем суспільства в цілому [3]. Термін «публічне адміністрування (управління)» є дещо ширшим за «державне управління» і включає управлінську діяльність не тільки органів виконавчої влади, а й органів місцевого самоврядування, недержавних структур, яким держава делегує владні управлінські повноваження. На думку деяких науковців, він має прийти на зміну терміну, «державне управління» як такий, що свідчить про «людиноцентристську» спрямованість сучасного адміністративного права [4]. Звернемо увагу на положення ч. 1-2 ст. 3 Конституції України: «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність» [5]. Таким чином, ідея «людиноцентризму» закріплена в Конституції нашої країни. Україна як демократична і правова держава орієнтована на пріоритетність прав людини у всіх інститутах публічного управління. А людиноцентристська ідеологія – це ідеологія служіння публічної адміністрації людині. В цьому

аспекті адміністративне право має бути спрямоване на забезпечення та захист прав та інтересів людини.

Розглядаючи перспективи впровадження стандартів належного адміністрування фізичною культурою та спортом треба вкотре звернути увагу на необхідність реформування Міністерства молоді та спорту яке, згідно ст. 6 Закону України «Про фізичну культуру і спорт» забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері фізичної культури та спорту [1]. Обрання нашою державою європейського вектору розвитку обумовило запровадження в нашій країні міжнародно-правових стандартів щодо створення безпекового середовища в досліджуваній сфері [6]. Так за європейською моделлю Міністерство має формувати державну політику, тобто створювати умови, а саме, написання нормативно-правових та законодавчих актів, ін., а реалізацію державної політики має здійснювати, наприклад, фонд або агентство розвитку спорту, і на сьогодні вже реально можливо делегування реалізації державної політики. Ще, у 2017 році стартував пілотний проект про проведення експерименту, щодо залучення Міністерством молоді та спорту України національних спортивних федерацій до організації та проведення спортивних заходів із деяких видів спорту [7], який передбачає делегування (реалізацію) повноважень відповідним громадським об'єднанням, а саме, формування національних збірних команд, участь у змаганнях, оформлення відповідних документів, відповідальність за отримані і витрачені кошти, що не було прямо визначено в Законі. Така ситуація стала підставою для внесення змін у частину 10 ст. 20 Закону, згідно із Законом № 2563-IX від 06.09.2022. В ході цього експерименту (який і зараз реалізується) було виявлено низку наступних проблем. А саме, з майже 200 видів спорту, лише кілька федерацій вирішили взяти на себе додаткову відповідальність з набуттям додаткових повноважень. І не тому, що вони не хочуть, а тому, що вони

реально, до цього не готові (як показує експеримент). Міністерство сьогодні активно впроваджує залучення донорських організацій задля створення програм навчання, щодо створення нормативно-правового підґрунтя діяльності системи Good Governance (належне урядування) у федераціях. Йдеться про грантові програми на те, щоб федерації на першому етапі мали змогу утримувати професійний менеджмент, а саме, наймати виконавчий комітет, де голова – професійний менеджер. Створювати свої внутрішні комісії – дисциплінарні, етичні, контрольні, тощо [8]. На законодавчому рівні це закріплено у ст. 20 Закону: «федерації сприяють розвитку відповідного виду спорту та разом із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері фізичної культури та спорту, реалізують державну політику у сфері спорту» [1]. Сьогодні мова йде про спільну реалізацію державної політики у сфері фізичної культури та спорту. Але з підвищенням інституційної спроможності національних федерацій вони зможуть реалізовувати частину функцій разом з Національним Олімпійським Комітетом України (див. проект Стратегії розвитку олімпійського руху в Україні на період до 2028 року розроблений Національним олімпійським комітетом України) [9], а частину самостійно відповідно до Стратегії розвитку фізичної культури і спорту на період до 2028 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 04.11.2020 № 1089 [10].

Як було вже сказано вище, що через російську агресію зруйновано та пошкоджено багато об'єктів спортивної інфраструктури. І пріоритетним напрямком у відбудові є реалізація проектів Державно-приватного партнерства (ДПП). Європейська економічна комісія ООН у опублікованому проекті керівних принципів належного врядування в державно-приватному партнерстві, спрямованих на досягнення Цілей сталого розвитку вважає, що його використання є ефективним

інструментом для країн і регіонів. Міжнародну спільноту, яка нас підтримує у цей не простий час, цікавить передусім відбудова України. Це для них не тільки можливість заробити гроші, а й перш за все бути корисними українському народу. Потенційне відкриття переговорів, щодо членства України в ЄС спонукає багато компаній робити реальні кроки з приводу інвестування в Українську економіку навіть під час війни. Але треба розуміти, що інвестори розраховують на встановлені Законом України «Про державно-приватне партнерство» (далі - ЗУ «Про ДПП») № 2404 – VI, перспективи отримання засобів державної підтримки, які необхідні для реалізації проектів, довгострокові паритетні відносини з органами державної влади та місцевого самоврядування і додаткові гарантії захисту своїх прав [11].

Враховувати сподівання інвесторів щодо збереження права власності на побудовані об'єкти, треба використовувати не тільки концесійні (здебільшого укладаються в Україні), а й інші моделі ДПП, які успішно реалізуються в інших країнах.

Таким чином, для того, щоб викликати зацікавленість у потенційних інвесторів, треба вносити зміни в українські моделі ДПП після проведення попередніх економічних розрахунків часу та умов окупності проектів. Привабливими для приватних партнерів для реалізації інвестиційного проекту виступають форми державної підтримки. Наприклад, у ст. 18 Закону «Про ДПП» закріплені наступні форми фінансової підтримки: 1) фінансування коштом державного чи місцевих бюджетів та інших джерел згідно з загальнодержавними та місцевими програмами; 2) виплати приватному партнеру інших платежів, передбачених договором у рамках ДПП (плата за готовність об'єкта до експлуатації; 3) придбання державним партнером певного обсягу товарів (робіт, послуг), що виробляються (виконуються, надаються) приватним партнером у рамках ДПП; 4)

постачання приватному партнеру товарів (робіт, послуг), необхідних для здійснення ДПП [11].

Цікавим для України є досвід Литви щодо запровадження ваучерної системи на неформальну освіту. Згідно з якою учні можуть відвідувати заняття в різних школах неформальної освіти, таких як спортивні, музичні, образотворче мистецтво, тощо. Більшість із цих заходів безкоштовні або оплачуються з ваучера учня. І як зазначають автори, це дає стимул приватним організаціям інвестувати в розвиток спортивної інфраструктури, оскільки з часом така інвестиція окупується [12]. Тож доречним буде вивчення досвіду партнерства державного та приватного сектору у Литві, визначення переваг і ризиків від запровадження в Україні (стосовно переходу на систему, коли гроші ходять за клієнтами).

Враховуючи всі наведені міркування, можемо підсумувати, що все зазначене свідчить про нагальну потребу подальшого вдосконалення механізмів належного адміністрування у сфері фізичної культури та спорту, зокрема це стосується реформи ЦОВВ галузі, подальше опрацювання та зміни механізму ДПП.

Список використаних джерел

1. Про фізичну культуру і спорт: Закон України від 24.12.1993 № 3808-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3808-12#Text> (дата звернення: 18.09.2024).

2. Коваленко Н.П. Спортивне право як відображення сучасних змін у сфері спорту. «Спортивне право України: теоретичні та практичні проблеми формування галузі»: Матеріали Міжнародної наук.-практ. конф. (м. Київ 5 червня 2024 року). Київ: «Видавництво Людмила», 2024. С. 87-91.

3. Основи публічного адміністрування: навч. посіб/ Ю.П. Битяк, Н.П. Матюхіна, М. С. Ковтун та ін.; за заг. ред. Н.П. Матюхіної. Харків: Право, 2018. 172 с.

4. Адміністративне право : навч. посіб. для здобувачів вищ. освіти / [Ю. П. Битяк, І. М. Балакарева, М. І. Белікова та ін. ; за заг. ред. В. М. Гаращука, Р. В. Шаповала]. – Вид. 7-ме, допов. та перероб. з опорою на законодавство станом на 1 трав. 2023 р. Харків : Право, 2023. 238 с.

5. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

6. Романенко Л. В. «Організаційно правові засади управління фізичною культурою та спортом України» автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/17400/1/Romanenko_2019.pdf.

7. Договір про проведення експерименту щодо залучення Міністерством молоді і спорту України національної спортивної федерації до організації та проведення спортивних заходів з важкої атлетики № 2/17/17 від 24.01.2017. URL: https://www.dsmsu.gov.ua/media/2017/01/25/2/vajka_atletika.pdf.

8. Договір про проведення експерименту щодо залучення Міністерством молоді і спорту України національної спортивної федерації до організації та проведення спортивних заходів з хокею № 6/17/17 від 24.01.2017. URL: <https://www.dsmsu.gov.ua/media/2017/01/25/5/hokei.pdf> та ін.

8. Романенко Л.В. Перспективи розвитку публічного адміністрування сфери фізичної культури та спорту. *Lex Sportiva*. Вип. 2, 2023. С. 18-28 URL: <http://lexsportiva.in.ua/index.php/main/article/view/41/34>.

9. Стратегія розвитку олімпійського руху в Україні на період до 2028 року <https://noc-ukr.org/proekti-dokumentiv/strategiya-rozvitku-olimpiyskogo->

ruhu-v-ukraini-na-period-do-2028-roku/.

10. Стратегія розвитку фізичної культури і спорту на період до 2028 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.11.2020 № 1089. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 18.09.2024).

11. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text> (дата звернення: 18.09.2024).

12. Гук І.-М. М., Давидова І.В. Управління державно-приватним партнерством у спортивній інфраструктурі: проблемні питання. *Lex Sportiva*. Вип. 2, 2022. С. 8-12.

СОЛОВЙОВА ОЛЬГА
кандидатка юридичних наук,
доцентка кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
(Україна, м. Харків)

ПРАКТИЧНЕ ЗНАЧЕННЯ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ

Оформлення загальних правил взаємовідносин фізичних та юридичних осіб з публічною адміністрацією відбулося в Законі України «Про адміністративну процедуру» (далі – ЗАП) [1], який вступив у дію в грудні 2023 року. В європейській спільноті закони про загальну адміністративну процедуру інколи називають «конституцією публічної адміністрації», адже вони визначають основні правила комунікації особи з владою, підкорюючи діяльність її представників базовим принципам у сфері забезпечення реалізації й захисту прав і законних інтересів особи.

Принципи адміністративної процедури отримали закріплення в ст. 4 ЗАП, до яких віднесено: верховенство права, у тому числі законності та юридичної визначеності; рівність перед законом; обґрунтованість; безсторонність (неупередженість) адміністративного органу; добросовісність і розсудливість; пропорційність; відкритість; своєчасність і розумний строк; ефективність; презумпція правомірності дій та вимог особи; офіційність; гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні; гарантування ефективних засобів правового захисту [1].

Окремі з закріплених принципів вже відомі національній правовій системі та правозастосовчій практиці. Частина з них, отримали закріплення ще в Конституції України у 1996 році – верховенство права, законність, рівність перед законом. Деякі принципи визнаються критеріями для перевірки адміністративними судами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень – обґрунтованість, безсторонність, добросовісність, розсудливість, пропорційність, своєчасність та розумність строку (ч. 2 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України – далі КАС України [2]). Інші принципи взяті з міжнародних актів, присвячених стандартам взаємодії публічної адміністрації з особою.

Цінність ЗАП в частині регламентації взаємовідносин особи з публічною адміністрацією не просто в закріпленні того чи іншого принципу. У положеннях загального процедурного закону розкривається їх зміст, сутність та містяться окремі механізми, що забезпечують практичне втілення кожного принципу під час розгляду адміністративної справи та прийняття адміністративного акта.

Значення принципів адміністративної процедури важко переоцінити. По-перше, принципи виступають важливими критеріями для подальшого реформування чинного законодавства. Так, відповідно до ч. 2 ст. 3 ЗАП закони можуть встановлювати особливості адміністративного

провадження для окремих категорій адміністративних справ, але такі особливості повинні відповідати принципам адміністративної процедури, визначеним цим Законом. Саме принципи адміністративної процедури покладені в основу розроблення Проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» [3]. Зазначений законопроект № 10161 передбачає внесення змін до близько 200 законодавчих актів України задля належної реалізації положень ЗАП та поширення його дії на інші сфери публічних правовідносин, що забезпечить належне врядування у контексті надання публічних послуг та сприятиме досягненню цілей і принципів Угоди про асоціацію між Україною, з однією сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони та стандартів Ради Європи.

По-друге, сфера застосування принципів не обмежується відносинами, на які поширюється дія ЗАП. У ч. 2. ст. 4 ЗАП передбачено, що принципи адміністративної процедури поширюються також на адміністративну діяльність адміністративних органів, що не вимагає прийняття адміністративних актів. Приміром, за результатами розгляду запиту про доступ до публічної інформації, розпорядник публічної інформації не приймає адміністративний акт, особі лише надаються відомості, про які вона просила. Але відмова у доступі до публічної інформації має бути вмотивована, відповідно до принципу обґрунтованості. У справах про адміністративні правопорушення, підвідомчих суду, складання протоколу віднесено до повноважень окремих адміністративних органів, приміром органів Національної поліції України. Протокол про адміністративне правопорушення звичайно не є адміністративним актом, в ньому фіксується лише факт протиправної поведінки особи. Вина особи у вчиненні адміністративного проступку буде встановлена постановою по справі про адміністративне правопорушення.

Але при складанні протоколу адміністративним органом мають бути дотриманні принципи адміністративної процедури – гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні, відкритість. Особі повідомляється про початок провадження, забезпечується право надати пояснення та знайомитися з матеріалами справи про адміністративне правопорушення.

По-третє, принципи адміністративної процедури призначені для вирішення колізій на практиці, у зв'язку з тим, що спеціальні закони, які визначають правила розгляду адміністративних справ у певних сферах, ще не приведені у відповідність до ЗАП. Саме в ч. 3 Перехідних та прикінцевих положеннях ЗАП визначається, що до приведення законодавчих актів у відповідність із ЗАП вони застосовуються в частині, що не суперечить принципам адміністративної процедури. Приміром, в спеціальних законах, як правило, не міститься вказівка про необхідність в негативних адміністративних актах зазначати спосіб, порядок і строк його оскарження, що протирічить принципу гарантування ефективних засобів правового захисту. Таким чином, у випадку прийняття адміністративним органом за результатами розгляду справи негативного адміністративного акта (припису про усунення порушення, постанови про накладення адміністративного стягнення, тощо), в його заключній частині мають бути зазначені відомості про строки і порядок оскарження (у тому числі найменування та місцезнаходження адміністративного органу, який є суб'єктом розгляду скарги, та вид суду, до якого особа може подати позов). У частині спеціальних законів визначається, що у випадку не подання особою з заявою повного пакету документів, адміністративний орган відмовляє в розгляді такої заяви. Зазначене протирічить низці принципів адміністративної процедури – гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні, офіційності, презумпції правомірності дій та вимог особи. Дія зазначених принципів зводиться до того, що не може

бути жодного негативного акта без залучення особи; її вимоги вважаються правомірними, доки інше не буде доведено під час розгляду та вирішення справи; адміністративний орган зобов'язаний встановлювати обставини, що мають значення для вирішення справи, і за необхідності збирати для цього документи та інші докази з власної ініціативи.

Без забезпечення механізмів практичної реалізації принципів адміністративної процедури не можливо досягнути мету та її зміст, а значить, ефективно забезпечити реалізацію чи захист прав й інтересів особи та скерувати адміністративний орган на сумлінне виконання покладених повноважень. Спробуємо на прикладах дії окремих принципів адміністративної процедури простежити забезпеченість нормами ЗАП їх практичної значимості.

В ст. 5 ЗАП закріплюється принцип верховенства права, сутність якого, як і в інших актах, зводиться до визнання людини, її прав і свобод найвищою цінністю у державі. Дія принципу верховенства права простежується під час визнання адміністративного акта недійсним. Відповідно до ч. 2 ст. 89 ЗАП приймаючи рішення про визнання недійсним протиправного адміністративного акта на шкоду особі, адміністративний орган крім іншого враховує законний інтерес (довіру) особи щодо збереження його чинності. Довіра особи ґрунтується на її праві вчиняти дії на підставі адміністративного акта без урахування того, що такий акт може бути відкликано у майбутньому. Зазначене зводиться до того, що адміністративний орган навіть протиправний адміністративний акт не визнає недійсним, якщо особа будучи переконана в його дійсності, використала або розпорядилася коштами чи майном, отриманими на підставі такого акта, чи змінила в інший спосіб своє життя. В такому випадку її законний інтерес (довіра) щодо збереження чинності адміністративного акта буде переважати публічний інтерес у визнанні адміністративного акта недійсним. При цьому ЗАП визначає випадки, коли

особа не може посилатися на законний інтерес (довіру), якщо: 1) не закінчився строк звернення до адміністративного суду із позовною заявою щодо адміністративного акта, а також якщо не завершено розгляд відповідної судової справи; 2) особа не виконала обов'язків, що виникли у зв'язку з прийняттям адміністративного акта; 3) особа використовує не за призначенням передані їй на підставі адміністративного акта кошти чи майно; 4) особа знала про протиправність адміністративного акта чи не знала, але мала знати про це; 5) адміністративний акт прийнято на підставі поданої особою недостовірної чи неповної інформації або внаслідок обману, погрози чи іншого протиправного впливу на адміністративний орган (ч. 4 ст. 89).

Принцип обґрунтованості (ст. 8 ЗАП) вимагає, щоб адміністративний орган обґрунтовував адміністративні акти, які він приймає, крім випадків, визначених законом. Так, адміністративний акт, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи, повинен містити мотивувальну частину. У разі якщо адміністративний акт не містить мотивувальної частини, у випадку, якщо відповідно до ЗАП вона є обов'язковою, такий акт скасовується. При цьому обґрунтування потребують не тільки адміністративні акти, а й всі інші процедурні дії чи рішення. Приміром, не допускається необґрунтоване залишення заяви без руху (ч. 2 ст. 43 ЗАП); відмова в задоволенні відводу має бути обґрунтованою (ч. 3 ст. 24 ЗАП), тощо.

Відкритість в адміністративній процедурі є похідною від функціонування публічної влади на засадах відкритості та прозорості, зобов'язує адміністративний орган забезпечувати реалізацію права особи на інформацію, яка стосується прийняття та виконання адміністративного акта щодо неї (ст. 12 ЗАП). При цьому забезпечення доступу до матеріалів справи здійснюється відповідно до правил, установлених законом, та поширюється не тільки на заявника, а й на адресата адміністративного

акта та заінтересованих осіб. Право на доступ до матеріалів забезпечується за наступними правилами: можливість ознайомитися надається за письмовим запитом учасника провадження в розумні строки; обмеження такого права може бути лише за умови та протягом строку дії обмеження доступу до таких документів чи відомостей згідно із законодавством про захист інформації; доступ до матеріалів надається у приміщенні адміністративного органу в присутності посадової особи; за можливості забезпечується віддалений доступ до матеріалів справи.

Презумпція правомірності дій і вимог особи є важливою гарантією реалізації прав учасниками адміністративної процедури (ст. 15 ЗАП). Вона полягає у припущенні, що особа, звертаючись до адміністративного органу з вимогою, діє правомірно. Тобто у разі звернення особи за отриманням дозволу адміністративний орган, приймаючи документи, припускає, що особа має право на отримання такого дозволу, поки інше не буде встановлено під час дослідження доказів та вирішення адміністративної справи. Гарантією для забезпечення зазначеного принципу є положення ЗАП щодо залишення заяви без руху: якщо заява містить певні недоліки з посиланням на порушені вимоги законодавства, спосіб та строк усунення недоліків, а також способи, порядок та строки оскарження рішення про залишення заяви без руху. Тобто адміністративний орган має спрямовувати свої дії передусім на позитивне для особи вирішення адміністративної справи.

Принцип офіційності (ст. 16 ЗАП) полягає в активній ролі адміністративного органу у встановленні обставин, що мають значення для правильного вирішення адміністративної справи. Для цього адміністративний орган наділяється повноваженнями щодо збирання документів та інших доказів, зокрема і з власної ініціативи, витребування документів та відомостей, без залучення особи, отримання висновків та погодження у разі необхідності. Принцип офіційності отримав

забезпечення практичної реалізації через низку положень таких як, адміністративний орган з власної ініціативи: залучає до участі в адміністративному провадженні особу, яка сприяє розгляду справи та участь якої необхідна для розгляду справи (ч. 1 ст. 29 ЗАП); визначає належність, допустимість, достовірність та достатність зібраних ним чи наданих учасниками адміністративного провадження доказів (ч. 7 ст. 53 ЗАП); призначає експертизу (ч. 1 ст. 57 ЗАП); призначає спільного представника у провадженнях з великою кількістю осіб (абз. 2 ч. 1 ст. 59 ЗАП); виправляє допущені в прийнятому ним адміністративному акті граматичні, стилістичні описки та арифметичні помилки, не змінюючи при цьому його суть (ч. 1 ст. 73 ЗАП). Крім того, у випадку, якщо учасник, за ініціативою якого розпочато адміністративне провадження, відмовився від розгляду його заяви або скарги, адміністративний орган не закриває провадження у справі, при умові, що питання, яке є предметом розгляду справи, становить публічний інтерес. Так само, адміністративний орган не приймає умов примирення між учасниками провадження, якщо їх дії суперечать закону та порушують право, свободу чи законний інтерес інших осіб.

Для забезпечення реалізації принципу гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні ЗАП містить низку положень: учасники адміністративного провадження мають право бути заслуханими адміністративним органом з питань, що є предметом адміністративного провадження, до прийняття адміністративного акта, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес такого учасника (п. 4 ч. 1 ст. 28 ЗАП); право учасника адміністративного провадження бути заслуханим реалізується ним шляхом подання до адміністративного органу своїх пояснень та/або заперечень у спосіб, передбачений ЗАП для подання заяви (абз. 2 ч. 1 ст. 63 ЗАП); адміністративний орган має повідомити учасника провадження про можливі негативні наслідки у

випадку його неучасті у провадженні та ненадання пояснень та/або заперечень у справі, у тому числі у разі оскарження адміністративного акта (абз. 3 ч. 1 ст. 63 ЗАП). Це право не є абсолютним, адже ЗАП визначає випадки, коли заслуховування не проводиться.

Дія принципу гарантування ефективних засобів правового захисту забезпечується, по-перше, шляхом закріплення права на оскарження адміністративного акта, процедурної дії чи рішення, а по-друге, покладенням обов'язку на адміністративний орган зазначати у адміністративному акті, що негативно впливає на право, свободу чи законний інтерес особи про спосіб, порядок і строк його оскарження. При цьому обов'язок зазначати про способи і строки оскарження поширюються не лише на адміністративний акт, але і низку процедурних рішень

Таким чином, саме принципи є тим підґрунтям, що забезпечують реалізацію, захист прав і законних інтересів особи у відносинах з державою, підвищують ефективність діяльності публічної адміністрації. Положення ЗАП сформульовані таким чином, щоб гарантувати практичну реалізацію кожного принципу адміністративної процедури та побудувати взаємовідносини особи з адміністративним органом на умовах взаємної поваги, добросовісності та відповідальності.

Список використаних джерел

1. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
3. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» від 18.10.2023 № 10161. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43026>.

ТИМОЩУК ВІКТОР
*кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України
(Україна, м. Київ)*

ЩОДО ЗАХИСТУ ПРЕДМЕТУ І СФЕРИ ДІЇ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»

З 15 грудня 2023 року набув чинності важливий євроінтеграційний закон - Закон України «Про адміністративну процедуру» (далі – ЗАП). Ще до набрання чинності ЗАП, з одного боку, був очевидним один із найбільших практичних викликів для нього – це спроби окремих органів виконавчої влади вийти зі сфери дії ЗАП. З іншого боку, до початку практичної дії ЗАП ще не завжди чітко кристалізувалися окремі питання меж його дії, там де потрібен особливий теоретичний пошук.

Чому ці питання важливі? По-перше, цінність ЗАП полягає і буде забезпечена саме у тому разі, коли буде реалізована його роль як закону, що визначає *загальну адміністративну процедуру* для усіх сфер/секторів публічного адміністрування. Адже ЗАП покликаний надати певний уніфікований стандарт для взаємодії держави в особі адміністративних органів з фізичними та юридичними особами у всіх сферах. Попри передбачену можливість особливостей адміністративного провадження для окремих «категорій справ» підходи мають бути максимально уніфіковані (загальні). Саме за цих умов буде можливість забезпечити необхідний рівень справедливості адміністративної процедури, її збалансованості, належного захисту прав та законних інтересів особи у відносинах з державою, а також прогнозованості (передбачуваності) та визначеності. Тож кожен виняток зі сфери дії ЗАП віддаляє нас від цієї мети. Саме тому і Європейський Союз у своєму Звіті щодо України у 2023 році [1] застеріг нашу державу від нових винятків зі сфери дії ЗАП.

По-друге, лише вступаючи на практичний шлях застосування ЗАП адміністративні органи і громадяни та суб'єкти господарювання природньо зіштовхуються із складнішими ситуаціями, коли дійсно потрібне додаткове використання і теоретичного інструментарію ЗАП (передусім розуміння і тлумачення категорій «адміністративний акт», «адміністративний орган», «функції публічної адміністрації», «адміністративна справа») та загалом правничої науки (зокрема, щодо розмежування публічного та приватного права), і часом міжнародна експертна допомога, щоб дати обґрунтовану відповідь про застосування або незастосування ЗАП до певних відносин. Це буде постійний процес, особливо у перші роки від початку дії ЗАП.

Отже, «захист» ЗАП від нових нормативних (формальних) винятків, а також належне практичне застосування ЗАП до тих відносин, де він має застосовуватися є актуальним завданням для науки та практики.

Ще до набрання чинності ЗАП кілька органів змогли через поправки народних депутатів у ході прийняття інших законодавчих актів досягти виключення із сфери дії ЗАП. Ці ситуації потребують і оцінки, і практичного коригування.

Першим таким органом став Антимонопольний комітет України (далі –АМКУ), хоча ЗАП й так поширювався на його діяльність досить обмежено – лише в частині надання дозволів та висновків на узгоджені дії, концентрацію суб'єктів господарювання. Проте й цю сферу діяльності АМКУ зміг виключити. Не зупиняючись на самому способі внесення цих змін (адже до того Уряд та Парламент, у тому числі із залученням в дискусіях з АМКУ, багато років випрацьовували відповідні норми ЗАП і зафіксували це врешті як певну компромісну позицію), наступна експертна комунікація показала, що АМКУ обґрунтовував свою позицію тим, що їх діяльність надто особлива і АМКУ не підходять норми ЗАП щодо строків вирішення справ, щодо правила мовчазної згоди для вирішення справ,

щодо адміністративного оскарження. Сьогодні можна стверджувати, що позиція АМКУ була необґрунтованою. По-перше, вона не враховувала, що ЗАП дозволяє особливості адміністративного провадження для окремих категорій справ (ч. 2 ст. 3 ЗАП). По-друге, строки вирішення справ за заявою, за загальним правилом, ЗАП взагалі відносить на врегулювання спеціального законодавства (див. ч. 2 ст. 34 ЗАП). По-третє, у ЗАП мовчазна згода передбачена лише на рівні отримання міжвідомчих погоджень і висновків (див. ст. 58 ЗАП) і у випадках передбачених спеціальним законом – при розгляді скарг в адміністративному порядку. По-четверте, адміністративне оскарження в АМКУ може бути запроваджене лише спеціальним законом та/або самим АМКУ, адже АМКУ не має вищестоячого адміністративного органу над собою. Наразі у законопроекті №10161 [2] передбачене рішення щодо повернення АМКУ в частині дозволів і висновків у сферу дії ЗАП (хоча і в специфічний спосіб – не через відновлення первинної норми у ч. 2 ст. 1 ЗАП, а через спеціальний припис у Законі України «Про Антимонопольний комітет України»).

Другим винятком стала сфера оцінки впливу на довкілля (далі – ОВД). Цей виняток взагалі складно пояснити інакше як непорозумінням. Адже правила ОВД є набагато ширшими і складнішими, аніж вимоги ЗАП у частині залучення заінтересованих осіб. Оскільки в ОВД можуть брати участь будь-які особи, а ЗАП у цій частині є суттєво «вужчим» - вимагаючи визначати і надавати можливість брати участь у провадженні лише тим особам на права і законні інтереси яких дійсно може вплинути адміністративний акт. Отже, в ОВД тільки треба вирізняти (виділяти) цю категорію учасників, їх належно інформувати, залучати. Законопроект 10161 теж передбачає вирішення цієї помилки з ОВД.

Третій «виняток» проявився вже не на нормативному рівні, а на спробі некоректного тлумачення ЗАП з боку окремих офіційних осіб МВС та

Національної поліції України (далі – Нацполіція). У ході роботи над законопроектом 10161 прозвучала позиція, що ЗАП не поширюється МВС і Нацполіцію, оскільки вони здійснюють правоохоронну діяльність («правоохоронний орган») та працюють у секторі національної безпеки. Це очевидно, необґрунтована позиція, адже патрульний поліцейський у превентивній діяльності і навіть при застосуванні адміністративного стягнення з 15 грудня 2023 року вже повинен застосовувати і ЗАП. «Аргументи» представників МВС і Нацполіції не витримують жодної критики. МВС, і Нацполіція є органами виконавчої влади, і мають чимало адміністративних повноважень: дозвільного, ліцензійного, реєстраційного та інспекційного характеру. Очевидно, що категорії і явища «національна безпека» і «громадська/публічна безпека і порядок» не є тотожними. Відтак потрібно, щоб МВС і Нацполіція якомога швидше скоригували своє бачення, не очікуючи тиску судових рішень та негативної реакції з боку європейських партнерів і суспільства.

Дещо несподівано питання щодо застосування ЗАП постало нині і в податковій сфері. Законом № 3813-IX [3], який набув чинності 1 серпня 2024 року внесено новий пункт 3.3 у Податковий кодекс України відповідно до якого: «Порядок адміністрування податків <...> та інших платежів <...> визначається виключно податковим законодавством <...>». Ця норма несе прямий ризик незастосування ЗАП до податкових відносин. Вона створює ризик конфліктів і правової невизначеності, коли податкові органи не будуть застосовувати ЗАП у своїй діяльності, а платники податків і адміністративні суди – будуть покладатися на норми ЗАП (адже винятку у ч. 2 ст. 1 ЗАП не внесено, і ч. 2 ст. 2 КАСУ адміністративні суди теж до цього зобов'язує). Це негативна ситуація, у тому числі у євроінтеграційному контексті. Адже у вже згаданому Звіті ЄС [1] із закликами до України утримуватися від нових винятків із ЗАП саме податкова сфера була названа прямо. Врешті гармонізація податкового

законодавства із ЗАП потрібна передусім самим українцям для покращення бізнес-клімату та забезпечення дотримання прав платників податків на належне адміністрування. Отже, нині маємо ризик і виклик, який найкраще подолати змінами до Податкового кодексу України для його узгодження із ЗАП. Тим паче, що відповідний законопроект за участі фахівців Ради бізнес-омбудсмена, окремих бізнес-асоціацій, за експертної допомоги проектів МТД був підготовлений ще наприкінці 2023 року. Навіть якщо перші зміни були б швидше технічного характеру, важливо почати гармонізацію цих законодавчих актів.

І останній на поточний момент ризик постав у сфері земельних відносин. Парламент, незважаючи на системну роботу над законопроектом 10161 з поправками до 197 законів для узгодження із ЗАП, окремим рішенням (у законі/законопроекті №11150 [4]) у дещо закритий спосіб виділив земельну сферу і запропонував там надто багато особливостей для адміністративного провадження, переважно вкрай дискусійних. Прикметно, що до цього закону/законопроекту застосовано вже друге вето глави держави, що може свідчити про поспіх та якість цього акта. При цьому перше вето у значній мірі ґрунтувалося саме на невідповідності ЗАП. Після першого вето значну частину проблем знято чи пом'якшено. Але частина проблема залишається. Це передусім фактичне блокування інституту адміністративного оскарження у земельній сфері. Хоча захист від рейдерства в адміністративному порядку у земельній сфері теж може бути таким же дієвим, як і в сфері реєстрації нерухомості чи бізнесу. Так само, краще в адміністративному порядку, а не судах виправляти помилки незаконного відведення землі під забудову, чи особливо незаконну відмову у відведенні земельної ділянки. Також 11150 відходить від належного правила набрання чинності адміністративним актом (замість доведення до відома особи, прописана норма про момент його прийняття), а також відкидається будь-яка

можливість відкликання та визнання недійсними адміністративних актів у цій сфері. Останнє питання дійсно є непростим (особливо у контексті української концепції «спору про право»). Проте очевидно, що і в земельній сфері може бути як потреба відкликання правомірного адміністративного акта (наприклад, у разі неукладення договору оренди та уникнення сплати земельного податку тощо), так і потреба визнання недійсним адміністративного акта (приміром, навіть у поточні часи є низка гучних кримінальних справ щодо незаконного відведення земельних ділянок і тут на основі преюдиціальних судових рішень вже далі адміністративні органи могли б відновити законність). У будь-якому разі виглядає так, що у земельній сфері низка важливих механізмів ЗАП не працюватиме. Оскільки йдеться про принципові питання, то фактично 11150 можна оцінювати як певну форму винятку.

Отже, ці перераховані сфери вкотре лише підсилюють потребу пильної уваги науковців, практиків, суспільства загалом до забезпечення нашого послідовного євроінтеграційного курсу. ЗАП зрештою потрібен саме українським громадянам і українському бізнесу. Тож «захист» ЗАП від нових винятків є дуже важливим завданням на цьому етапі його впровадження. Тільки так буде забезпечено його регулятивну цінність як закону про загальну адміністративну процедуру.

Водночас для науки та практики є і багато інших вже більше пошукових питань щодо визначення меж предмету і сфери дії ЗАП. Можна тезово окреслити принаймні кілька з тих, що вже постали в практиці.

По-перше, цінність ЗАП для захисту себе від свавілля бачать окремі суб'єкти публічного сектору. Зокрема, постало питання про застосування ЗАП в діяльності Державної аудиторської служби України (ДАСУ). Не вдаючись у деталізацію можна лише нагадати, що ЗАП регулює відносини «орган-особа». Тож фінансовий контроль ДАСУ за діяльністю органів виконавчої влади щонайменше формально не належить до предмету

ЗАП. Водночас має право на тлумачення про включення вимоги дотримання ЗАП відносин такого контролю щодо суб'єктів господарювання, адже останні вступають у відносини з ДАСУ саме як юридичні особи, і не мають іншого статусу.

По-друге, окремі органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування тощо вступають в окремі відносини з адміністративними органами також передусім у статусі юридичної особи, *нарівні з іншими юридичними особами*. Наприклад, при отриманні певних адміністративних послуг (як-от, реєстрація прав на нерухоме майно, реєстрація транспортних засобів, дозволи у будівельній сфері тощо), і навіть в інспекційній діяльності (як-от, щодо дотримання правил протипожежної безпеки тощо). Очевидно, що у цій ситуації усі суб'єкти є рівними і мають право на використання ЗАП.

По-третє, поставало багато питань, що потребують індивідуального підходу і глибокого дослідження різних аспектів. До прикладу, щодо застосування чи незастосування ЗАП при атестації працівників освіти та працівників культури. Це дійсно різні атестації, адже в одних випадках рішення щодо атестації виходить за межі суто трудових відносин та є частиною статусу особи. Так само як питання розпорядження публічним майном (як-от, службовими гуртожитками) теж може виходити суто за межі трудових чи службових відносин. Окремої уваги потребуватимуть усі процедури, де є елементи оцінювання у формі іспитів. Тут теж треба враховувати, чи таке рішення «виходить» за межі адміністративного органу, чи надає особі певні права.

По-четверте, цікавим і практично цінним є питання про розмежування адміністративного провадження, що передбачає прийняття адміністративного акта, від «іншої адміністративної діяльності», що не потребує прийняття адміністративного акта, як-от, на рівні інспекційної діяльності певних адміністративних органів та моніторингової діяльності

(спостереження чи навіть нагляду). Адже з погляду ЗАП це означатиме або потребу повного застосування ЗАП, або ж обов'язку дотримання принаймні його принципів.

Врешті є відкритим і питання про межі «делегування» державою певних повноважень приватним особам, до здійснення яких також має застосовуватися і ЗАП (як-от, чи є різниця між перевіркою віку особи при продажу алкоголю та первинним фінансовим моніторингом з боку банківської установи (останній кейс було влучно підібрано проф. А.Школиком).

У будь-якому разі перші роки застосування ЗАП це не лише нові виклики, але й також нові можливості. Адже такі питання і практичні потреби, стимулюють правничу теорію до розвитку, до пошуку. Відтак, це можливість для вітчизняної науки адміністративного права зростати і збагачуватися новими розробками. Цей вкотре підтверджує, що ЗАП є гарним тригером для нового погляду на значну кількість суспільних явищ.

На цьому ж етапі, поряд з теоретичними пошуками, де мають право на існування різні погляди, пошук оптимального рішення серед різних варіантів, передусім відзначимо одне з головних завдань - забезпечити стабільність ЗАП, особливо, його предмету і сфери дії на рівні нормативної конструкції. І навіть навпаки, треба у перспективі виключити із числа винятків ті відносини, що мали б безсумнівно перебувати й сфері його регулювання, як-от, питання громадянства та притулку. Тільки послідовною державною політикою, науково обґрунтованими позиціями можна досягти прогресу і позитивного впливу новаційного законодавства. Для цього будуть потрібні роки зусиль і наполегливої праці. Також вкрай перспективними є дослідження впливу ЗАП на окремі сектори публічного адміністрування та відповідні галузі законодавства, визначення потреб і шляхів їх гармонізації. Такими кроками можна буде забезпечити право громадян і бізнесу на належне (добре) публічне адміністрування.

Список використаних джерел

1. European Commission. (2023). Ukraine Report. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2023_en
2. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» (реєстраційний №10161 від 18.10.2023). <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43026>
3. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей податкового адміністрування під час воєнного стану для платників податків з високим рівнем добровільного дотримання податкового законодавства: Закон України від 18.06.2024 №3813-IX. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3813-IX#Text>.
4. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту інтересів власників земельних часток (паїв), а також застосування адміністративної процедури у сфері земельних відносин» з пропозиціями Президента України (реєстраційний номер законопроекту 11150 від 04.04.2024). <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43931>.

ФЕДЧИШИН СЕРГІЙ
доктор юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
(Україна, м. Харків)

**ПРО ПРЕДМЕТ РЕГУЛЮВАННЯ
ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»
В КОНТЕКСТІ ВІДНОСИН З ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ:
ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД**

В умовах набуття чинності Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 [1] та обговорення законодавчих ініціатив стосовно необхідності узгодження з ним положень інших законодавчих актів України важливого значення набуває дослідження європейського досвіду у сфері правового регулювання адміністративної процедури. Безпосередньо це стосується й такого важливого аспекту проблеми як аналіз підходів європейських держав у визначенні предмету регулювання законів про адміністративну процедуру, у тому числі у вирішенні питання щодо поширення або непоширення сфери дії таких законів на відносини зі вступу на публічну службу, її проходження та припинення.

Проведений аналіз дозволяє виокремити певні умовні підходи, які мають місце у законодавстві держав Європи, залежно від вирішення питання поширення сфери дії законів про адміністративну процедуру на відносини з публічної служби.

1. Широкий (або комплексний) підхід – поширення закону про адміністративну процедуру як на відносини із приватними особами, так і на відносини щодо вступу на публічну службу, її проходження та припинення. Наприклад, таким є *Закон Латвії «Про адміністративну процедуру»* від 25.10.2001 р. Згідно із п. 3 ст. 1 цього Закону «адміністративним актом» вважається правовий інструмент, спрямований назовні, який видається установою у сфері публічного права щодо конкретно зазначеної особи або конкретно зазначених осіб, що встановлює, змінює, визначає або припиняє певні правовідносини або визначає фактичну ситуацію. Водночас, безпосередньо встановлюється, що «адміністративними актами також є рішення щодо встановлення, зміни або припинення правового статусу, або дисциплінарного покарання працівників або осіб, які спеціально підпорядковані установі, а також інші рішення, якщо вони суттєво обмежують права людини працівників або осіб, які спеціально підпорядковані установі» [5]. Отже,

вважаються адміністративними актами (і, виходячи з цього, належать до предмету регулювання Закону Латвії) рішення, що стосуються як вступу на державну службу, так і її проходження та припинення.

Заслуговують на увагу положення Закону Норвегії *«Про процедуру у справах, що стосуються публічного адміністрування»* від 10.02.1967 р. Він поширюється на діяльність, яку здійснюють адміністративні установи, якщо інше не передбачено законом або відповідно до закону (§ 1). Прикметно, що цей Закон у п. а ч. 1 § 2 містить нормативне поняття «адміністративне рішення» – «рішення, прийняте в ході виконання владних повноважень, яке загалом або конкретно визначає права чи обов'язки приватних осіб (фізичних осіб або приватних юридичних осіб)». При цьому, наводиться й нормативне поняття «індивідуальне рішення», котре визначено як «адміністративне рішення, що стосується прав або обов'язків однієї або більше конкретно визначених осіб» (п. б ч. 1 § 2). Законом «індивідуальне рішення» визнається видом «адміністративного рішення». Наводяться види «індивідуальних рішень». Закріплюється, що *«рішення, які стосуються призначення, звільнення, призупинення діяльності, відсторонення або переведення публічного службовця, вважаються індивідуальними рішеннями. Те ж саме стосується адміністративних рішень про накладення дисциплінарних стягнень на публічного службовця або про встановлення йому пенсії»* (ч. 2 § 2). Спостерігається диференціація дії норм Закону залежно від виду рішення [Див.: 3].

2. Вузький (або обмежувальний) підхід – поширений підхід серед зарубіжних країн, що полягає у виключенні публічної служби зі сфери дії закону про адміністративну процедуру. Висновок про непоширення законів тих чи інших держав на публічну службу можна зробити проаналізувавши, зокрема, предмет їх регулювання та/або нормативний зміст поняття «адміністративного акту». У законах про адміністративну

процедуру деяких держав безпосередньо закріплені й спеціальні винятки – перелік відносин (сфер) непоширення Закону, які можуть охоплювати і відносини з публічної служби (відносини підпорядкування тощо).

Як приклад, можна навести *Закон Словаччини «Про адміністративне провадження» від 29.06.1967 р.* Відповідно до § 1 цей Закон регулює: а) провадження, у яких вирішуються питання щодо прав, законних інтересів та обов'язків громадян і організацій щодо публічного адміністрування Національними радами, міністерствами та іншими центральними органами державної адміністрації, органами Словацької національної ради та іншими органами публічного адміністрування; б) порядок дій органів публічних організацій, у випадках, коли закон уповноважив їх вирішувати питання щодо прав, законних інтересів і обов'язків громадян та організацій відносно публічного адміністрування. У п. а § 2 Закону безпосередньо закріплено, що його правила *«не застосовуються до випадків, коли адміністративні органи приймають рішення щодо правових відносин організацій, працівників та посадових осіб, якщо такі відносини стосуються їх підпорядкування органу, який приймає рішення...»* [4].

3. Вибірковий (або гнучкий) підхід – непоширення закону про адміністративну процедуру на публічну службу, крім окремо визначених винятків. Такі винятки можуть стосуватися випадків: по-перше, поширення закону про адміністративну процедуру на окремі питання (процедури) публічної служби, окремі види відносин щодо проходження публічної служби тощо; по-друге, поширення на відносини з публічної служби лише окремих положень закону про адміністративну процедуру. Вибірковий підхід має місце у низці держав Європи.

Приміром, відзначимо *Закон ФРН «Про адміністративну процедуру» від 25.05.1976 р.* Він поширюється на публічно-правову адміністративну діяльність органів влади: 1) Федерації, безпосередніх

публічно-правових корпорацій, установ і фондаций; 2) Земель, громад і спілок громад, та інших публічно-правових юридичних осіб, що підлягають нагляду земель, які за дорученням Федерації забезпечують виконання федерального права, якщо федеральні нормативні акти не передбачають правил такого самого чи протилежного змісту (§ 1). Законом ФРН «адміністративна процедура» визначається як діюча назовні діяльність органів влади, спрямована на перевірку передумов, підготовку і прийняття адміністративного акта або укладення публічно-правового договору; вона включає прийняття адміністративного акта або укладення публічно-правового договору (§ 9). Водночас, у п. 2 ч. 3 § 2 «Винятки зі сфери застосування» Закон закріплює, що «до діяльності органів влади під час перевірки працездатності, професійної придатності осіб і тому подібних питань застосовуються тільки § 4-13, 20-27, 29-38, 40-52, 79, 80 і 96». Принагідно наголосимо, що з-поміж положень, які застосовуються до наведених вище випадків, також є § 35 «Поняття адміністративного акта» [2, с.192-193, 206].

Кодекс адміністративного провадження Польщі від 14.06.1960 р. регулює провадження: 1) в органах публічної адміністрації у належних до компетенції цих органів індивідуальних справах, що вирішуються адміністративними рішеннями; 2) в інших державних органах, а також інших суб'єктах, якщо вони зобов'язані законом або домовленістю вирішувати справи, зазначені у п. 1; 3) у справах розв'язання спорів про компетенцію між органами одиниць територіального самоврядування та органами урядової адміністрації і між органами та суб'єктами, зазначеними у п. 2, а також між цими органами і судами; 4) у справах видачі довідок (ст. 1). Крім того, Кодекс регулює провадження у справах скарг і пропозицій (частина VIII) в державних органах, органах одиниць територіального самоврядування, а також в органах громадських організацій (ст. 2).

у § 3 ст. 3 Кодексу Польщі закріплено, що його правила не застосовуються до проваджень, що впливають: 1) з організаційної підпорядкованості у відносинах між державними органами та іншими державними організаційними одиницями; 2) зі службової підпорядкованості працівників органів і організаційних одиниць, зазначених у п. 1, якщо окремими положеннями не встановлено інше. Водночас, у § 4 ст. 3 встановлено, що до проваджень, які впливають зі службової підпорядкованості (п. 2 § 3 ст. 3) застосовуються, проте, приписи частини VIII «Скарги і пропозиції» цього Кодексу [7]. Отже, Кодекс Польщі застосовується до відносин щодо оскарження службовцями рішень, які приймаються відносно них (переведення, пониження в посаді, звільнення тощо).

У контексті особливих проявів вибіркового підходу можна звернутися й до Закону Нідерландів «Про загальне адміністративне право» від 2010 р. Стаття 1:1 Глави 1.1. «Визначення і сфера застосування» цього Закону унормовує, по-перше, визначення поняття «адміністративний орган» (ч. 1), та, по-друге, перелік організацій, які «адміністративними органами» не вважаються (ч. 2). До останніх віднесені законодавчий орган, головна контрольно-ревізійна палата, державна рада та ін. Врегульовано й виняток – закріплюється, що «орган влади, особа чи організація, виключені згідно з ч. 2, все ж вважається адміністративним органом, якщо видає розпорядження чи інші акти щодо державного службовця, не призначеного довічно, як то передбачено ст. 1 Закону «Про персонал центральних та місцевих органів влади», його живих родичів та спадкоємців» [6].

Підсумовуючи, можна узагальнити, що у законодавстві держав Європи мають місце різні підходи відносно вирішення питання поширення (непоширення) сфери дії законів про адміністративну процедуру на відносини з публічної служби – від поширення таких законів та/або

визнання адміністративними актами рішень відносно прийняття на публічну службу, її проходження та припинення (широкий підхід), або ж вибіркового підходу до визначення сфери дії приписів на публічну службу (вибірковий підхід) і до повного виключення відповідних відносин з предмету регулювання законів про адміністративну процедуру (вузький підхід).

Список використаних джерел

1. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2022. № 49. Ст. 2675.
2. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упорядник В. П. Тимошук. Київ: Факт, 2003. 496 с.
3. Act of Norway relating to procedure in cases concerning the public administration from 1967, as amended. URL: <https://app.uio.no/ub/ujur/oversatte-lover/data/lov-19670210-000-eng.pdf> (дата звернення: 01.10.2024)
4. Act of Slovakia on Administrative Proceedings (Administrative Code) from 1967. as amended. URL: https://www.indprop.gov.sk/swift_data/source/pdf/legislation/pravo_6771.pdf (дата звернення: 01.10.2024)
5. Administrative Procedure Law of Latvia from 2004, as amended. URL: <https://www.global-regulation.com/translation/latvia/7836708/the-administrative-procedure-law.html> (дата звернення: 01.10.2024)
6. General Administrative Law Act of Netherlands from 2010, as amended. URL: https://legislationline.org/sites/default/files/documents/96/Netherlands_administrative_law_act_2010_en.pdf (дата звернення: 01.10.2024)
7. The Code of Administrative Proceedings of Poland from 1960, as amended. URL: <https://supertrans2014.wordpress.com/wpcontent/uploads/>

2014/06/the-code-of-administrative-proceedings.pdf (дата звернення: 01.10.2024).

ХЛІБОРОБ НАТАЛІЯ
кандидатка юридичних наук,
доцентка кафедри адміністративного
та фінансового права юридичного факультету ЛНУ
імені Івана Франка
(Україна, м. Львів)

МАТВІЙЧУК РОМАН
експерт з електронних та адміністративних послуг

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В Е-ФОРМІ

Після набуття чинності Законом України «Про адміністративну процедуру» [1] (далі – ЗАП), наступним важливим етапом є належне втілення положень Закону на практиці. Триває робота по приведенню відповідних положень спеціальних законів вимогам ЗАП в окремих сферах публічного адміністрування.

До приведення законодавчих актів у відповідність із ЗАП вони застосовуються в частині, що не суперечить принципам Закону. Про це наголошується у Прикінцевих та перехідних положеннях Закону України «Про адміністративну процедуру». Таким чином, принципи адміністративної процедури є орієнтиром для всіх сфер публічного адміністрування, в тому числі у сфері адміністративних послуг в е-формі. Процедура надання адміністративних послуг в е-формі, має відповідати вимогам ЗАП – найперше в розрізі принципів адміністративної процедури.

Наведемо декілька аргументів на користь застосування положень ЗАП щодо процедури надання адміністративних послуг в е-формі.

По-перше, норми Закону України «Про адміністративну процедуру» є нормами прямої дії, що регулюють особливості розгляду адміністративних справ із застосуванням цифрових технологій. Зокрема, у законі закріплено положення щодо: е-форми подання заяв, у тому числі з використанням Єдиного державного вебпорталу електронних послуг, доказів в е-формі, в тому числі даних відповідних національних електронних інформаційних ресурсів, електронних копій доказів; розгляду адміністративних справ в автоматичному режимі, відповідальності адміністративного органу за адміністративні акти, прийняті в автоматичному режимі.

По-друге, Законом України «Про адміністративні послуги» [2] визначено, що адміністративні послуги надаються, у т.ч., відповідно до Закону «Про адміністративну процедуру» і однією з форм надання адміністративних послуг є електронна форма.

По-третє, враховуючи контекст європейської інтеграції України, принципи адміністративної процедури повною мірою відповідають принципам належного адміністрування, які закріплені в Хартії основних прав Європейського Союзу[3] в рекомендаціях та резолюціях Комітету Міністрів Ради Європи [4]. Тож вони є обов'язковими для застосування для всіх адміністративних справ, незалежно від того, у якій формі відбувається провадження: фізично, або повністю або частково в автоматичному режимі.

По-четверте, необхідність гарантування рівності та недискримінації учасників адміністративного провадження. Стандарти адміністративної процедури мають бути однаковими для всіх осіб, які звертаються за адміністративними послугами, не залежно від каналів доступу до послуг: фізичних чи цифрових.

По-п'яте, застосування ЗАП щодо процедури надання адміністративних послуг в е-формі має практичний ефект, адже,

зобов'язує адміністративні органи мотивувати рішення, які можуть негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи. Це допоможе зменшити кількість необґрунтованих відмов від суб'єктів надання е-послуг, та як наслідок кількість оскаржень.

По-шосте, ЗАП у сфері адміністративних послуг дозволяє створити надійну правову базу для розвитку системи е-послуг інноваційного характеру, зокрема комплексних послуг, автоматичних і проактивних послуг.

Розглянемо принципи адміністративної процедури, та способи їх реалізації у сфері адміністративних послуг в е-формі.

Принцип законності зобов'язує адміністративні органи здійснювати адміністративне провадження виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України, Законом України «Про адміністративну процедуру» та іншими законами України, виключно на підставі, у межах повноважень. У контексті надання адміністративних послуг в е-формі важливим є закріплення відповідального адміністративного органу, що є суб'єктом надання цієї послуги. Особливо ця вимога актуальна щодо адміністративних послуг, які надаються в рамках делегованих повноважень суб'єкта надання, або на основі повністю або частково автоматичного провадження. Адміністративний орган несе відповідальність за адміністративні акти, прийняті в автоматичному режимі. Це дозволяє особі чітко розуміти суб'єкта ухвалення рішення, а у випадку порушення її прав, розуміти куди оскаржити таке рішення.

Обґрунтованість як принцип адміністративної процедури полягає насамперед в обов'язку адміністративного органу забезпечувати належність та повноту з'ясування обставин справи, безпосередньо досліджувати докази та інші матеріали справи. Зокрема, під час надання адміністративної послуги в е-формі, доказами можуть бути дані

відповідних національних електронних інформаційних ресурсів; результати обробки (перевірки) даних в автоматичному режимі; електронні копії доказів.

Даний принцип зобов'язує адміністративний орган чітко зазначати мотивування (обґрунтування) негативного, тобто відмовного рішення, ухваленого за результатами надання адміністративної послуги.

Способами реалізації принципу відкритості в сфері адміністративних послуг в е-формі є, насамперед, надання повної та актуальної інформації про адміністративні послуги через вебпортали з надання е-послуг, мобільні додатки. Особа також має повідомлятися про початок адміністративного провадження та про своє право на участь у такому провадженні, а також право на ознайомлення з матеріалами відповідної справи. Однією із форм такого інформування може бути надсилання повідомлень електронною поштою або через особистий е-кабінет чи мобільний додаток. Що стосується доступу до матеріалів справи, то адміністративний орган за можливості забезпечує безоплатний віддалений доступ у режимі реального часу до всіх матеріалів справи, що зберігаються в електронній формі, у тому числі з використанням засобів Єдиного державного вебпорталу електронних послуг.

Формами реалізації цього принципу варто вважати також наявність інструкцій в е-формі, підказок, консультаційних чат-ботів, (в тому числі з використанням ШІ) зокрема стосовно заповнення е-форм тощо. Створення каналів інформаційно-консультаційної підтримки, служб підтримки, функціонування «гарячих ліній», комунікація через месенджери теж може розглядатися як способи забезпечення принципу відкритості при наданні адміністративних послуг в е-формі.

Ефективність означає, що адміністративний орган організовує розгляд та вирішення справ, що належать до його компетенції, з найменшими витратами коштів та інших ресурсів, у простий та

ефективний спосіб, що власне, можливо досягти розумно використовуючи цифрові технології. Перш за все, при проектуванні нових адміністративних послуг в е-формі варто уникати оцифрування численних «довідок», а максимального налагоджувати міжвідомчу взаємодію, зокрема, через інтероперабельність публічних електронних реєстрів.

Офіційність зобов'язує адміністративний орган збирати необхідні документи та докази з власної ініціативи, у тому числі без залучення особи витребувати документи та відомості, отримувати погодження та висновки, необхідні для вирішення справи. Під час надання адміністративних послуг в е-формі, реалізація цього принципу полягає, серед іншого у налагодженні електронної інформаційної взаємодії між публічними електронними інформаційними ресурсами. Завдяки цьому визначені набори даних, необхідні для розгляду справи, отримуються без залучення особи. У результаті застосування електронних інформаційних взаємодій (е-взаємодій) особа не має необхідності подавати відповідні дані чи долучати копії документів додатково в е-формі.

Право на участь в адміністративному провадженні є ключовою складовою права на належне адміністрування відповідно до Хартії основних прав Європейського Союзу [3], Резолюції (77) Комітету Міністрів Ради Європи та Принципів державного управління [4]. Усі закони країн-членів ЄС про адміністративну процедуру визначають це право. Забезпечення права на участь в адміністративному провадженні під час надання адміністративних послуг в е-формі, полягає у створенні можливості особі надавати пояснення та/або заперечення до прийняття адміністративного акта, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи. В адмінпослугах в е-формі право надавати пояснення та/або заперечення, подавати додаткові докази (документи, інформацію тощо) та взаємодіяти з адміністративним органом – суб'єктом надання послуги може бути реалізовано з використанням цифрових

технологій. Зокрема, таке право може реалізовуватися через е-кабінети, створення додаткових функцій от як “повідомити про неточні дані”, “повідомити про проблему”, які б доповнювали основну послугу, за якою звертається особа, тощо.

Окремо хотілось би зупинитися на проблематиці реалізації права на участь в адміністративному провадженні, яке повністю або частково здійснюється адміністративним органом в автоматичному режимі (за допомогою програмних засобів, без втручання людини). ЗАП визначає, що у такому разі заслуховування особи не проводиться. Адже, рішення ухвалене на основі даних національних електронних інформаційних ресурсів. Так, відповідно до частини 2 статті 69 ЗАП якщо рішення у справі може бути прийнято на підставі електронних документів у машинозчитувальному форматі та/або даних національних електронних інформаційних ресурсів, адміністративний акт може бути прийнято в автоматичному режимі у випадках, передбачених законом.

Відповідно, якщо дані повні, точні, об’єктивні, достовірні - цих даних достатньо для позитивного вирішення справи та ухвалення адміністративного акта. Це відповідає принципу ефективності, відповідно до якого “не потрібно ускладнювати прості справи”.

Проте, у випадку коли виникають помилки, неточні дані у публічних реєстрах або невідповідності даних, внесених особою, інформації, що міститься у публічних реєстрах, адміністративний акт не може бути ухвалений в автоматичному режимі. Тож важливим на цьому етапі забезпечити право особи на участь в адміністративному провадженні, та відповідно надати їй можливість уточнити дані, надавати документи, а також інші докази, що стосуються обставин адміністративної справи.

Власне, автоматичний режим розгляду адміністративних справ лише набуває свого поширення та застосовується сьогодні лише до декількох категорій справ. Тож процедурні норми та стандарти лише

формується. З огляду на це, корисним може бути досвід трендсеттера у сфері цифрових технологій та інновацій - Естонії. У Естонії розробляється проєкт змін до процедурного законодавства метою якого є врегулювання автоматичної адміністративної процедури.[5] Цей проєкт визначає умови, за яких може ухвалюватися адміністративний акт в автоматичному режимі, зокрема, якщо «інформації достатньо, немає потреби заслуховувати думки та заперечення ... та не відхилено наявні дані; ... не порушуються права та інтереси третіх та зацікавлених осіб». Надалі норми проєкту виключають автоматичне рішення, якщо закон вимагає, щоб особа була заслухана.

У контексті адміністративних актів, ухвалених в автоматичному режимі, важливо також забезпечити реалізацію норм ЗАП щодо належного доведення до відома особи таких актів.

Принцип гарантування ефективних засобів правового захисту забезпечує особі право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу в порядку адміністративного оскарження та/або в судовому порядку. Насамперед йдеться про обов'язок адміністративного органу повідомляти особу про спосіб, порядок і строк оскарження адміністративного акта, який ухвалено за результатом надання адмінпослуг в е-формі, а також вказувати суб'єкта, уповноваженого розглядати таку скаргу. Одним із напрямів забезпечення цього принципу може стати розвиток е-оскарження. Адже, ЗАП передбачає, що скарга подається також і в електронній формі з використанням електронного підпису.

Підсумовуючи, варто наголосити, що принципи адміністративної процедури мають невідкладно впроваджуватися у сфері адміністративних послуг, в тому числі послуг в е-формі, щоб забезпечити принцип рівності та унеможливити дискримінацію учасників адміністративних проваджень,

зумовлену різними стандартами процедури надання послуг, в залежності від каналів доступу до послуг.

Застосування положень Закону України «Про адміністративну процедуру» дозволяє не просто копіювати логіку паперового світу в цифрові сервіси, а розробляти інноваційні підходи. Зокрема, низка процедурних вимог може бути забезпечена через налагодження електронних взаємодій між публічними реєстрами, використання інформації, що міститься в національних електронних інформаційних ресурсах, доступ до матеріалів справи через «особисті кабінети», системи автоматичних сповіщень тощо. Важливо в цьому контексті дбати про базові стандарти адміністративної процедури, які є відображенням європейських цінностей.

Список використаних джерел

1. Про адміністративну процедуру : Закон України 17.02.2022 № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-IX#Text>.
2. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>
3. Хартія основних прав Європейського Союзу. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>
4. Резолюція (77) 31 Комітету Міністрів Ради Європи про захист особи стосовно актів адміністративних органів влади від 28.09.1977. URL: <https://rm.coe.int/16804dec56>.
5. Act on Amendments to the Administrative Procedures Act and Amendments to Other Acts Related thereto 634 SE. URL: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/21f6df90-a333-413a-a533-ebbf7e9deebe/Haldusmenetluse%20seaduse%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus>.

ШЕВЧУК ОКСАНА

*кандидатка юридичних наук,
доцентка доцент кафедри адміністративного
права та судочинства
юридичного факультету ЗУНУ
(Україна, м. Тернопіль)*

РУСНЯК ВІКТОРІЯ

*студентка групи ПР-35
юридичного факультету ЗУНУ
(Україна, м. Тернопіль)*

АДМІНІСТРУВАННЯ ПОДАТКОВИХ ПРАВОВІДНОСИН В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ

У сучасних умовах війни податкове регулювання в державі набуває особливого значення. Від того, наскільки ефективно функціонує податкова система під час воєнного стану, залежить не тільки стабільність економіки, але й фінансова підтримка оборонного сектору, соціальних програм та відбудови. Податкові заходи 2022-2024 років стали предметом дискусій як всередині країни, так і на міжнародній арені. Ці роки стали своєрідним тестом на адаптивність національної системи оподаткування до надзвичайних умов. Виникає важливе питання: як зміни в податковій політиці вплинули на економіку та населення України в цей складний період?

Воєнний стан у будь-якій країні створює унікальні виклики для її економічної та фінансової системи. Однією з ключових ланок у забезпеченні стабільного функціонування держави в таких умовах є система оподаткування. Податки стають інструментом не тільки забезпечення фінансових надходжень до бюджету, але й способом стимулювання або стримування певних секторів економіки. У період воєнного стану, який Україна переживає з 2022 року через повномасштабну військову агресію з боку Російської Федерації,

податкова система зазнала істотних змін, спрямованих на підтримку державних фінансів та економічної стабільності. Ця робота має на меті проаналізувати ключові зміни в оподаткуванні в Україні за період 2022–2024 років, оцінити їхній вплив на економіку та населення, а також виявити ефективність проведених реформ.

З початком повномасштабної війни у лютому 2022 року уряд України зіткнувся з нагальною потребою швидкої адаптації податкової системи до нових реалій. Основною метою таких змін було підтримання оборонного бюджету, забезпечення стабільності державного управління та одночасне полегшення податкового тиску на бізнес, що особливо важливо у складних умовах війни [4].

Одним із перших рішень було запровадження пільгового режиму для малого бізнесу. Уряд знизив ставку єдиного податку до 2% від обороту для підприємств з річним доходом до 10 мільйонів євро. Це рішення дозволило багатьом підприємствам, особливо в регіонах, що не були під безпосередньою загрозою військових дій, продовжити функціонувати, зберігаючи робочі місця і сплачуючи податки, хоч і в зменшеному обсязі. Крім того, було тимчасово скасовано податкові перевірки, що дозволило бізнесу працювати без зайвого адміністративного тиску [1, с. 40].

Також держава запровадила тимчасові заходи щодо скасування імпорتنих мит та ПДВ на низку критично важливих товарів. Це було зроблено для забезпечення постачання продукції, необхідної для армії та цивільного населення. Наприклад, завезення автомобілів та техніки для волонтерських потреб стало значно дешевшим, що сприяло кращій мобільності та оперативності військових та гуманітарних операцій.

Протягом 2023 року податкова система продовжувала пристосовуватись до нових реалій. Важливим аспектом стало відновлення імпорتنих мит та часткове повернення податкових

перевірок, що було зумовлено потребою збільшити бюджетні надходження для фінансування армії та відбудови. Зокрема, з липня 2023 року Україна повернула ПДВ та мита на імпорт автомобілів, що, за підрахунками, мало принести до бюджету додатково близько 3,5 мільярда гривень [3, с. 44].

У той же час, уряд продовжив підтримку малого та середнього бізнесу через програму кредитних гарантій та податкових відтермінувань. Наприклад, підприємства, що діяли в прифронтових регіонах, отримали можливість відкласти сплату податків до стабілізації ситуації, щоб зосередитися на відновленні виробництва та збереженні робочих місць.

Проте, попри всі заходи, у 2023 році Україна зіткнулася з проблемою недостатньої податкової дисципліни серед великих підприємств, що спричинило зниження прогнозованих надходжень. Це стало приводом для перегляду урядом ряду пільг та введення жорсткіших контрольних заходів щодо сплати податків у деяких секторах, зокрема у сфері енергетики та торгівлі.

За даними Державної податкової служби України, у 2022 році обсяг податкових надходжень до бюджету знизився приблизно на 20% порівняно з попереднім роком. Це було очікувано, враховуючи падіння ВВП на понад 30% та значне скорочення економічної активності в багатьох регіонах країни. Проте пільгові податкові режими для бізнесу дозволили зберегти сотні тисяч робочих місць, що допомогло стабілізувати ситуацію на ринку праці [3].

У 2023 році, завдяки поверненню деяких податкових зборів, бюджет отримав більше надходжень, що дозволило продовжувати фінансувати оборонні потреби та соціальні програми. Зокрема, додаткові податкові надходження були спрямовані на виплати

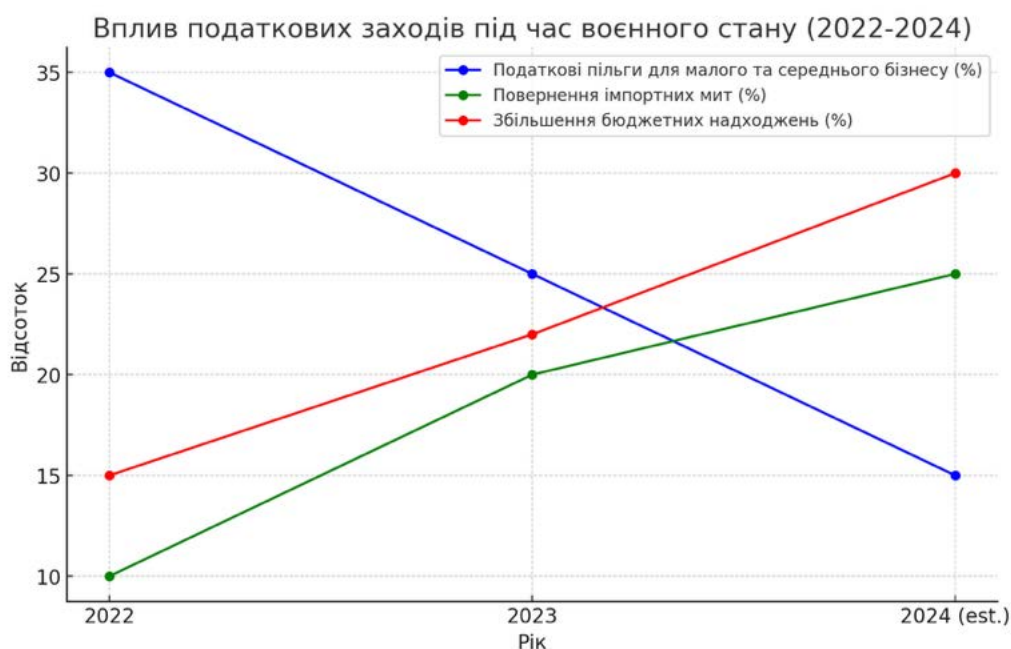
військовослужбовцям, а також на фінансування програм з відбудови інфраструктури на звільнених територіях [2, с. 17].

Що стосується населення, то одним із ключових заходів підтримки стало запровадження податкових пільг для осіб, які втратили майно або житло внаслідок бойових дій. Такі громадяни отримали можливість не сплачувати податок на нерухомість та земельні ділянки, що знаходяться на тимчасово окупованих територіях або постраждали від бойових дій.

На початку 2024 року українська економіка продовжує відновлюватися після шоків, викликаних війною. Прогнозується, що уряд продовжить працювати над податковими реформами, які сприятимуть не лише наповненню бюджету, але й стимулюватимуть розвиток бізнесу. Особливу увагу планується приділити підтримці малого та середнього бізнесу, який є одним із рушійних чинників економічного зростання в післявоєнний період [5, с. 52].

Також важливим питанням залишається інтеграція України у світові економічні процеси. Очікується, що податкова система буде поступово гармонізуватись із нормами Європейського Союзу, що стане важливим кроком на шляху до вступу України в ЄС. Зокрема, буде необхідно враховувати нові вимоги до митної та податкової політики, щоб відповідати європейським стандартам.

Для кращого розуміння впливу податкових заходів під час воєнного стану, звернемо увагу на ключові показники, що ілюструють зміни в оподаткуванні. Діаграма нижче демонструє, як різні податкові заходи – пільги для малого бізнесу, повернення імпорتنих мит і збільшення бюджетних надходжень – вплинули на економічну ситуацію у період 2022–2024 років.

Діаграма 1

Ця діаграма ілюструє основні податкові зміни в Україні в період воєнного стану 2022–2024 років, включаючи:

- Податкові пільги для малого та середнього бізнесу (SMEs).
- Повернення імпортних мит.
- Зростання бюджетних надходжень завдяки податковим реформам.

Ці показники відображають динаміку змін та їх вплив на економіку країни.

Як демонструє наведена діаграма, кожна з податкових реформ відіграла свою роль у відновленні економічної активності та бюджетного балансу. Від пільг для бізнесу до повернення мит — всі ці заходи мають довготривалий вплив на стратегію економічного відновлення України у післявоєнний період.

Податкові заходи, запроваджені в Україні під час воєнного стану, стали ключовими для підтримки економічної стабільності та забезпечення фінансування державних потреб. Вони включають податкові пільги для малого бізнесу, скасування та відновлення імпортних мит, а також зміни у системі перевірок. Усі ці кроки сприяли не лише підтримці бізнесу, але й

забезпеченню додаткових надходжень до бюджету, що було критично важливим у складних умовах війни.

Водночас, зважаючи на надзвичайно складну ситуацію у нашій державі, Торгово-промислова палата України прийняла рішення спростити процедуру фіксації форс-мажорних обставин (або обставин непереборної сили), що дає можливість суб'єктам господарювання відтермінувати виконання договірних господарських зобов'язань. З цією метою Торгово-промислова палата розробила офіційний лист-підтвердження настання форс-мажорних обставин пов'язаних з початком війни із росією, який опублікувала на офіційному веб - сайті. Також, Кабінетом Міністрів України повідомлено про удосконалення програми евакуації підприємств із зони проведення бойових дій на Західну Україну. Спочатку інформація щодо таких програм з'явилась у месенджерах, а згодом її підтвердило Мінекономіки. Підприємствам обіцяли створення необхідних умов для діяльності на новому та безпечнішому місці. Не менш важливою стала і соціальна складова таких ініціатив, адже вона створює можливості працевлаштування громадян України. [6, с.67]

У першому читанні Верховна Рада проголосувала за підвищення податків. Зокрема, військовий збір з усіх офіційно працевлаштованих громадян може зрости з 1,5% до 5%. Також зростуть податки для 1 та 2 групи ФОП. Парламент не тільки не встановив ставку, але й дохідну лінію в проекті держбюджету на 2025-2026 роки було визначено виходячи з того, додаткові надходження, які прогнозують – ухваллять.

Податкова система України зазнала значних трансформацій у період 2022–2024 років через виклики, спричинені воєнним станом.

Таким чином, дерегуляція бізнесу, а також та запровадження податкових пільг це єдиний шлях для ефективного функціонування економіки, належного здійснення підприємницької діяльності суб'єктами господарювання в умовах воєнного стану. Зміни, що стосуються

адміністрування податкових правовідносин через введення в Україні воєнного стану, на нашу думку, загалом підтримають суб'єктів господарювання, допоможуть вистояти у складних випробуваннях та суттєво зменшити податкове навантаження. Ряд прийнятих законодавчих новацій також демонструють свою ефективність. Адже, сьогодні, головним пріоритетом в у сфері господарської діяльності та для бізнесу загалом є: вистояти, зберегти життя своїх найманих працівників, налагодити роботу в тих регіонах нашої країни, де можлива робота під час війни для підтримки національної економіки.

Незважаючи на складні умови, уряду вдалося запровадити низку ефективних податкових заходів, які допомогли підтримати економіку, бізнес та населення. Подальші реформи податкової системи повинні бути спрямовані на посилення контролю за податковими надходженнями, збереження стимулів для підприємців та гармонізацію законодавства з нормами ЄС. Це дозволить Україні стабільно функціонувати навіть у складних умовах та забезпечить базу для подальшого розвитку в післявоєнний період.

Список використаних джерел

1. Андріюк О.В. Вплив податкових змін на бізнес-середовище України в умовах воєнного стану. *Фінанси, облік і аудит*. 2023. № 6. С. 34-42.
2. Георгіца С.В. Податкові реформи під час війни: виклики та перспективи для України. *Економіка та управління*. 2023. № 4. С. 12-19.
3. Державна податкова служба України. Аналітичний звіт про податкові надходження за період 2022–2023 років. Київ: ДПС України, 2023. 89 с.
4. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей оподаткування під час воєнного стану: Закон України від

15.03.2022 № 2120-IX. Відомості Верховної Ради України. 2022. № 45. Ст. 789.

5. Тимошенко І.В. Повернення мит та податкові перевірки як складові воєнної податкової політики. Журнал економічної теорії та практики. 2023. № 3. С. 51-58.

6. Ментух Н. Ф. Правові аспекти оподаткування господарської діяльності суб'єктів господарювання в Україні в умовах воєнного стану. Наукові записки. Серія: Право. 2022. № 12. С. 64 - 68.

ШТЕФЮК ОЛЕКСАНДР
*аспірант кафедри публічного права
юридичного факультету
Чернівецького національного університету
імені Юрія Федьковича
(Україна, м. Чернівці)*

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ ЯК ОСНОВА РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Доктрина адміністративного права відводить чільне місце вивченню принципам адміністративного права. Разом із цим останні кілька років активно розробляється та втілюється у конкретних нормативних актах загальноєвропейський підхід за яким вводяться нові принципи якими визначаються матеріальні та процесуальні основи діяльності органів публічної влади з особою («принципи доброго врядування») та принципи адміністративної процедури. Вони впливають як на різні аспекти діяльності органів місцевого самоврядування так й на безпосередній процес прийняття рішень такими органами до яких залучаються як окремі службові особи органів місцевого самоврядування так й особи (фізичні та юридичні).

Ними охоплюється питання своєчасності та якості прийнятого рішення (в т.ч. адміністративного акту), можливість оскаржувати рішення як в адміністративному так й судовому порядку. Крім цього, відповідні принципи адміністративної процедури передбачають й право особи на звернення до суду у випадку якщо рішення прийняте відповідним органом без участі такої особи чи у випадку якщо її було обмежено у можливості безпосередньої участі у справі. Наприклад, подання заяв для реалізації права на здійснення підприємницької діяльності, отримання дозволу на використання земельної ділянки або ж зміни її цільового призначення, зарахування дитини до відповідного дошкільної установи чи закладу середньої освіти, надання послуг для осіб з обмеженими фізичними можливостями чи особам похилого віку у закладах комунальної форми власності є лише одиничними прикладами реалізації публічно-сервісних повноважень органами місцевого самоврядування за допомогою адміністративної процедури. Остання ж повинна відбуватись на основі відповідних принципів що визначені рядом міжнародних документів, а також, чинним законодавством про місцеве самоврядування та адміністративну процедуру.

Надання відповідної адміністративної послуги в межах адміністративної процедури в електронному режимі також має відбуватись із дотриманням таких принципів. Під час реалізації органами місцевого самоврядування публічно-сервісних повноважень дія таких принципів поширюються однаково на всі без винятку випадки надання особі відповідних публічних та адміністративних послуг. Для повного та всебічного аналізу принципів адміністративної процедури реалізації публічно-сервісних повноважень варто звернути увагу на наукові дослідження з даної проблематики. Зазначимо що принципи адміністративного права вплинули на формування відповідних принципів

адміністративної процедури які визначенні у законодавстві про адміністративну процедуру.

На сьогоднішній день у науці адміністративного права сформульовано окремі погляди які стосуються як дефініції поняття «принципи адміністративного права» так і його місця та ролі яку вони відіграють для кожного інституту адміністративного права. На думку Г.О. Горбова під принципами адміністративного права слід розуміти загальні керівні ідеї, положення на підставі яких органи публічної адміністрації здійснюють свою діяльність у тій чи іншій сфері [1, с. 95]. Н. Ю. Цибульник визначає принципи адміністративного права як керівні засади які виступають підставою виконання суб'єктами публічної влади визначених завдань [2, с. 184].

На думку В.К. Колпакова та О.В. Кузьменко під принципами адміністративного права слід розуміти відповідні закономірності позитивного характеру які відображаються у нормах права що пізнані наукою та практикою [3, с. 18]. В.Б. Авер'янов розглядав принципи адміністративного права як ідеї, вимоги, закономірності засадничого характеру якими визначається зміст адміністративного права, напрями та механізми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин [4, с. 80].

Т.О. Коломоєць та П.О. Баранчик у монографічному дослідженні яке тематично стосувалось дослідження принципів адміністративного права пропонують розуміти під цією категорією безумовні, універсальні, імперативні положення які виражені у вигляді норм адміністративного права якими окреслюється правила поведінки його суб'єктів та яким мають відповідати правові норми [5, с. 78].

Таке різноманіття визначень що їх продукують вітчизняні науковці полягає у особливості правової природи феномену «принцип». Він має значення як для усїєї правової системи (принципи права) так й для

окремих галузей права (наприклад, принципи адміністративного права). Разом вони впливають на формування переліку принципів які характерні для того чи іншого інституту в межах відповідної галузі права. Яскравим прикладом такого впливу є визначені Законом України «Про адміністративну процедуру» окремі статті у яких не лише зазначається той чи інший принцип на підставі якого здійснюватиметься адміністративна процедура.

Як принципи адміністративного права так й принципи адміністративної процедури створюють основу як для формування та розвитку окремих правових категорій, явищ та інститутів так і для можливості забезпечувати належне виконання органами місцевого самоврядування як надавачами публічно-сервісних послуг власне публічно-сервісних повноважень. Вони не повинні сприйматись лише як невід'ємна складова того чи іншого нормативного акту. Роль принципів змінилась позаяк відбулись кардинальні перетворення у відносинах між окремою особою та відповідним органом який надає публічні чи адміністративні послуги. Не в останню чергу це відбувається на основі того що принципи адміністративної процедури впливають й на діяльність безпосередньо посадової особи такого органу: під час надання конкретної публічної послуги вона повинна вчиняти свої дії з врахуванням таких принципів.

Варто звернути увагу й на допоміжну роль яку такі принципи можуть відігравати для вирішення ситуацій коли правове регулювання яке забезпечується відповідним законодавством не вирішує конкретної ситуації з які можуть виникнути під час здійснення публічно-сервісної діяльності органами місцевого самоврядування.

У цьому контексті слушною є думка А.М. Школика який наголошує на тому що цими принципами здійснюється не тільки забезпечення правового регулювання, але й застосування відповідних норм права. Крім

цього, по принципи починають відігравати ключову роль «коли нормативно - правові акти недостатньо детально регулюють цю діяльність суб'єктів публічного адміністрування і, відповідно, надають названим суб'єктам дискреційні повноваження та адміністративний розсуд при прийнятті рішень та вчиненні інших дій» [6, с. 217].

Вагоме місце серед принципів адміністративної процедури займають європейські стандарти якими забезпечується взаємодія між особою та органами публічної адміністрації. Серед них варто згадати про принципи належної адміністрації (good administration) та принципи належного урядування (good governance). Ними забезпечено можливість формування законодавства про адміністративну процедуру за участю органів місцевого самоврядування з врахуванням провідного європейського досвіду. Окрім згадуваних вище принципів, останні більшою мірою стосуються безпосередньо процедурної складової діяльності органів місцевого самоврядування. Ними задано міжнародний стандарт яким визначається особливість діяльності публічних службовців та їх поведінки з особами які звертаються за одержанням відповідних послуг.

Чинне законодавство України не дає визначення поняття «належне (добре) врядування». Однак, зважаючи на зміну нормативного регулювання як у сфері місцевого самоврядування так й вступом в силу законодавства про адміністративну процедуру відповідні принципи адміністративного права та принципи адміністративної процедури відображають вищеперераховані положення якими визначаються особливості діяльності органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення прав особи через надання останнім публічних послуг. Цим визначається й активна взаємодія як з окремим індивідом так й українським суспільством.

З огляду на це принципи якими послуговуються посадові особи органів місцевого самоврядування під час реалізації особою своїх прав в межах публічно-сервісної діяльності потребують відповідної класифікації. Поряд з європейськими стандартами правового регулювання відносин між органами публічної влади з особою слухним є виділення двох великих груп принципів: матеріальні (базові) та процедурні.

До першої групи необхідно включати принципи законності, рівності перед законом, відповідності статутним цілям, пропорційності, об'єктивності та безсторонності, захисту довіри до закону та законодавчо закріплених прав, принцип відповідальності. Друга ж група включає в себе: принцип доступу до адміністративних (публічних) послуг; право бути почутим; право на представництво та допомогу; принцип розумного строку (терміну), принцип повідомлення, пояснення причин та визначення засобів захисту прав і апеляцій, принцип виконання адміністративних рішень. У європейській науці адміністративного права такий поділ принципів на матеріальні (базові) та процедурні є традиційним [с. 144-145].

Проте, на нашу думку, саме принцип верховенства права визначає саме сервісну спрямованість діяльності органів місцевого самоврядування під час надання ними публічних послуг особі. Виконуючи системоутворюючу роль у не лише у правовій системі України але й на міжнародному рівні його визначають за основу коли мова йде про ціннісні та світоглядні зміни які відбуваються у нашій країні з огляду на її поступальний рух до Європейського Союзу. Те що Конституція України визначає його як окремий загальний принцип права не одразу визначив його практичне втілення у правозастосовній практиці.

Принципи що передбачені Законом України «Про адміністративну процедуру» мають забезпечити відповідний рівень ефективності роботи органів місцевого самоврядування не лише в організаційному полі. Перш

за все вони можуть та повинні застосовуватись у публічно-правових відносинах з особами які звертатимуться до них задля реалізації своїх суб'єктивних прав що здійснюватиметься в межах адміністративно-процедурного законодавства. Також, саме принципи адміністративної процедури серед яких центральне місце займає принцип верховенства права посилюватимуть межі діяльності органів місцевого самоврядування під час реалізації ними власне публічно-сервісних повноважень. Адже новаторські, а інколи – досить неординарні з огляду на вітчизняну практику формування місцевого самоврядування повноваження ці органи отримують за результатами і реформи децентралізації і впровадженню європейських стандартів доброго врядування.

Список використаних джерел

1. Горбова Г.О. Принципи адміністративно-правового регулювання протидії насильству в сім'ї. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. Вип. 35. Ч. 2. Т. 2. С. 94–97.
2. Цибульник Н.Ю. Принципи адміністративно-правового регулювання сектору безпеки держави. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2022. Вип. 6. С. 182–186.
3. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. К.: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
5. Коломоець Т. О., Баранчик П. О. Принципи адміністративного права : монографія. Запоріжжя : Сору Art, 2012. 203 с.
6. Школик А. Адміністративно-процедурне законодавство в Україні: становлення та систематизація. дис. ... д-ра юрид. наук. Запоріжжя, 2021. 417 с.

7. Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права : монографія ; за заг. ред. д-ра. юрид. наук, проф. В. Б. Авер'янова. К. : Логос, 2014. 237 с.

Електронне наукове видання

СТАНДАРТИ НАЛЕЖНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ: ЄВРОПЕЙСЬКІ ПІДХОДИ ТА ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

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

Сайт: <https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/vnd/zbirnyky-naukovyh-konferenczij/>

Видається в авторській редакції

Відповідальна за випуск *І. В. Бойко*

Комп'ютерне макетування *М. М. Сорокун*

Оприлюднено через мережу Інтернет 30.10.2024 р.
Формат 60x84^{1/8}. Обл.-вид. арк. 5,9 (534 КБ).

Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого
Редакційно-видавничий відділ наукових видань
Україна, 61024, м. Харків, вул. Григорія Сковороди, 77, к. 518
тел. (057) 704-89-16
e-mail: epdsp@nlu.edu.ua, niksor@ukr.net

Свідоцтво
про внесення суб'єкта видавничої справи до державного реєстру видавців,
виготовлювачів і розповсюджувачів видавничої продукції
Серія ДК № 7560 від 28.12.2021 р.