



РЕФОРМА ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННЯ



ЗАКОН «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»:

загальні прозорі правила
взаємодії між державою
та громадянами й бізнесом

Посібник для публічних
службовців

Київ-2022

ЗАКОН «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»: загальні прозорі правила взаємодії між державою та громадянами й бізнесом

Посібник для публічних службовців

АВТОРИ:

Віктор Тимощук

Кандидат юридичних наук, заступник голови Правління Центру політико-правових реформ та старший науковий співробітник Інституту держави і права імені В.М.Корецького НАН України.

Ірина Бойко

Кандидатка юридичних наук, доцентка кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого.

Андрій Школик

Доктор юридичних наук, професор кафедри адміністративного та фінансового права юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка.

Євген Школьний

Кандидат юридичних наук, експерт з публічної адміністрації.

РЕЦЕНЗЕНТ:

Яутріте Брієде

Докторка юридичних наук, професорка юридичного факультету Латвійського університету, суддя Конституційного Суду Латвійської Республіки.

Шановні читачі! Зверніть увагу, що рекомендовані в посібнику наукові та навчальні джерела інформації були підготовлені до ухвалення Закону «Про адміністративну процедуру». Перевіряйте термінологію та юридичні норми безпосередньо за ухваленим Законом.

Ця публікація підготовлена за підтримки Європейського Союзу в межах проекту «Підтримка комплексної реформи державного управління в Україні» (EU4PAR) за підтримки Міністерства юстиції України та Офісу реформ Кабінету Міністрів України на замовлення Секретаріату Кабінету Міністрів України.

ЗМІСТ

ВСТУП	6
ТЕМА 1. ВСТУП ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»	8
Про Закон	8
Ключова термінологія	8
Сфера дії Закону	10
Місце у системі законодавства	11
Рекомендовані джерела	14
ТЕМА 2. ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ	15
Що таке принципи? Навіщо вони закріплені в Законі «Про адміністративну процедуру»	15
Рекомендовані джерела	20
ТЕМА 3. АДМІНІСТРАТИВНИЙ ОРГАН, УЧАСНИКИ ПРОВАДЖЕННЯ ТА ІНШІ ОСОБИ	21
Які суб'єкти є адміністративними органами?	21
Що означає відвід та самовідвід посадової особи адміністративного органу?	22
Хто є адресатом?	23
Заінтересовані особи та особливості їх статусу	23
Які особи можуть сприяти розгляду справи?	24
Рекомендовані джерела	25
ТЕМА 4. ПОЧАТОК АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ	26
Як і коли починається адміністративне провадження?	26
У яких випадках адміністративний орган починає провадження самостійно?	26
Які особи можуть подати до адміністративного органу заяву, з якої починається адміністративне провадження?	27
У яких формах можна подати заяву?	27
Куди і як подавати заяву?	28
Які юридичні наслідки подання заяви з недоліками?	28
Рекомендовані джерела	30
ТЕМА 5. ПІДГОТОВКА СПРАВИ ДО ВИРІШЕННЯ	31
Для чого ЗАП передбачає окрему стадію підготовки?	31
Які обов'язки адміністративного органу під час підготовки справи до розгляду та вирішення?	31
Рекомендовані джерела	34

ТЕМА 6. ДОКАЗИ	35
Поняття доказів в адміністративному провадженні	35
Пояснення та зауваження учасника адміністративного провадження	36
Огляд на місці та огляд речей	37
Пояснення свідка	37
Експертиза	37
Погодження та висновки	38
Рекомендовані джерела	38
ТЕМА 7. РОЗГЛЯД ТА ВИРІШЕННЯ СПРАВИ	39
Загальні підходи до розгляду та вирішення справ	39
Вирішення справи невідкладно або у письмовому провадженні	39
Вирішення справи в автоматичному режимі	40
Вирішення справи із заслуховуванням особи	40
Зупинення провадження	41
Закриття провадження	41
Слухання	42
Провадження у справах, що стосуються великої кількості осіб	42
Підсумок	43
Рекомендовані джерела	43
ТЕМА 8. АДМІНІСТРАТИВНИЙ АКТ: ФОРМА, СТРУКТУРА, ПРАВИЛА ЧИННОСТІ	44
Форма адміністративного акта	44
Зміст (структура) адміністративного акта	45
Мотивування (обґрунтування) адміністративного акта	45
Набрання чинності	46
Чинність адміністративного акта	48
Нікчемність адміністративного акта	48
Рекомендовані джерела	49
ТЕМА 9. АДМІНІСТРАТИВНЕ ОСКАРЖЕННЯ	50
У чому суть адміністративного оскарження?	50
За яких умов особа має право на адміністративне оскарження?	50
Хто розглядає скарги у порядку адміністративного оскарження?	51
Які строки для подання скарги?	52
Форма скарги, порядок та наслідки її подання, розгляд	53
Яке рішення може бути прийнятим за результатами розгляду скарги?	53
Рекомендовані джерела	54

ТЕМА 10. ПРИМУСОВЕ ВИКОНАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО АКТА.....	55
Чому окремі адміністративні акти потребують примусового виконання?	55
Що таке заходи впливу і хто їх застосовує?	55
Які заходи впливу передбачає ЗАП?	56
Як застосовують заходи впливу?	56
Виконання дій за рахунок зобов'язаної особи	57
Грошове стягнення	57
Безпосередній вплив	58
Застосування примусових заходів	58
Оскарження застосування заходів впливу	59
Рекомендовані джерела	59
ТЕМА 11. ВІДКЛИКАННЯ, ВИЗНАННЯ НЕДІЙСИМ АДМІНІСТРАТИВНОГО АКТА.....	60
Для чого ці норми у Законі?	60
Ключові новели та важливі застереження	60
Механізми припинення дії адміністративного акта	61
Умови правомірності або протиправності адміністративного акта	61
Загальні умови відкликання, визнання недійсним адміністративного акта	62
Довіра особи	62
Відкликання	62
Визнання протиправного адміністративного акта недійсним	64
Рекомендовані джерела	65
ТЕМА 12. МОЖЛИВІ КОЛІЗІЇ ЗАП І СПЕЦІАЛЬНИХ ЗАКОНІВ, ЇХ ВИРІШЕННЯ.....	66
Актуальність теми	66
Головне правило вирішення колізій (суперечностей, неузгодженостей)	66
Практична цінність процедурних принципів	67
Істотні потенційні колізії та шляхи вирішення	69
Інші (менш істотні) колізії	70
Загальні правила для вирішення колізій, нове законодавство	71
ПІДСУМКОВІ РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	72
Головна рекомендація	72
Як ви можете підготуватися? Корисні поради	72

ВСТУП

17 лютого 2022 року Верховна Рада України ухвалила Закон «Про адміністративну процедуру» (№3475), який повинен забезпечити належний баланс між інтересами громадян, суспільства та обов'язками держави.

13 червня 2022 року Президент України підписав Закон, який набуде чинності 15 грудня 2023 року. Підготовка до введення Закону в дію включає численні зміни до спеціального законодавства, а також навчання працівників адміністративних органів новим правилам і процедурам.

ЧОМУ ЦЕ ВАЖЛИВО?

Ухвалення Закону «Про адміністративну процедуру» – це новий етап у взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з громадянами та бізнесом. Загальні правила прискорять ухвалення рішення та оптимізують комунікацію людини з публічною адміністрацією. Процедура взаємодії стане уніфікованою, ефективною, орієнтованою на потреби громадян і бізнесу, та прозорою.

Запровадження загальної адміністративної процедури наближає Україну до стандартів Європейського Союзу, адже подібні закони діють у всіх державах-членах ЄС як невід'ємна частина «права на належне адміністрування».

ПРО ЩО ЦЕЙ ПОСІБНИК?

У посібнику:

- ▶ пояснюються принципи адміністративної процедури та низка ключових понять: адміністративний орган, адміністративна процедура і провадження, дискреційні повноваження, заінтересовані особи, адміністративний акт;
- ▶ розглядаються основні засади та новели Закону, повноваження адміністративного органу, права та обов'язки особи в адміністративній процедурі, вимоги до адміністративних актів;
- ▶ визначається загальний порядок та терміни опрацювання справ, ухвалення рішення та повідомлення про нього громадян;
- ▶ наприкінці посібника можна знайти детальні рекомендації щодо підготовки до впровадження Закону «Про адміністративну процедуру».

КОМУ БУДЕ КОРИСНИМ ЦЕЙ ПОСІБНИК?

Ця публікація стане у пригоді представникам органів державної влади, які залучені до приведення у відповідність спеціального законодавства до норм Закону «Про адміністративну процедуру» й тим публічним службовцям, які безпосередньо беруть участь у роботі за загальною адміністративною процедурою.

ТЕМА 1.

ВСТУП ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»

ПРО ЗАКОН

Закон «Про адміністративну процедуру» (скорочено ЗАП) – це закон про регулювання порядку взаємодії публічної адміністрації з приватними особами.

Приклад з реального життя

Одного разу пенсіонеру-чорнобильцю виплатили в банку втричі меншу пенсію, сказавши: «Так нараховано». Пенсіонер пішов до підрозділу Пенсійного фонду з'ясувати, що сталося. Виявилось, що йому змінили вид пенсії й навіть не поінформували про це. Свавілля ситуації, з точки зору процедури, полягає в тому, що людині:

- ▶ не повідомили, що її пенсію переглядають у сторону зменшення;
- ▶ жодним чином не забезпечили її права на участь (тобто права бути вислуханою, доступу до матеріалів справи);
- ▶ не повідомили рішення, його обґрунтування та порядок оскарження.

Мета Закону більше не допустити таких випадків та змінити ситуацію.

Суть новел Закону наступна:

- ▶ не повинно бути негативного рішення про особу без її права на участь;
- ▶ прагнути орієнтуватися на позитивний результат навіть тоді, коли справу треба вирішувати довше;
- ▶ максимальна збалансованість рішень публічної адміністрації, зокрема інтересів різних приватних та публічних, а також — приватних осіб.

КЛЮЧОВА ТЕРМІНОЛОГІЯ

У самому Законі предмет визначено так:

«Цей Закон 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».

З цього визначення виникає потреба з'ясувати насамперед такі терміни, як «адміністративний акт», «адміністративний орган», «функції публічної адміністрації».

Адміністративний акт – це 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).

На практиці це передбачає звичні нам послуги: видача дозволу чи ліцензії; оформлення паспорта; реєстрація місця проживання; призначення пенсії тощо.

Власна назва акта (наказ, розпорядження, припис тощо) і специфіка оформлення, як правило, визначені у спеціальному законодавстві, тобто конструкція «адміністративний акт» є узагальнювальною.

Ознаками адміністративного акта є:

- ▶ індивідуальність та конкретність, що відрізняють його від нормативних актів, які встановлюють правила для неодноразового застосування та невизначеного кола осіб. Адміністративним актом відбувається рішення конкретної справи;
- ▶ односторонність, що відрізняє адміністративні акти від адміністративних договорів;
- ▶ сфера публічного адміністрування відмежовує їх від інших публічно-владних сфер: правосуддя, законотворення;
- ▶ зовнішня дія відрізняє адміністративні акти від внутрішньо організаційних актів: доручень та наказів, що спрямовані на підрозділи та персонал органу, наприклад, при розв'язанні кадрових питань.

Категорія «адміністративний орган» – це

- ▶ 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.

У понятті адміністративного органу принципово важливо:

1. Зважати на характер діяльності конкретного суб'єкта, адже окремі з них мають політико-адміністративну природу, тобто вони виконують і функції формування публічної політики (наприклад, місцева рада при затвердженні правил благоустрою), і функції публічної адміністрації, коли ця ж рада вирішує конкретні індивідуальні справи (наприклад, про відведення земельної ділянки під забудову). Закон застосовується саме в останньому випадку.
2. Брати до уваги функціональну природу категорії «адміністративний орган».

У Законі «Про адміністративну процедуру» «функції публічної адміністрації» визначені через «надання адміністративних послуг, здійснення інспекційної (контрольної, наглядової) діяльності, вирішення інших справ за заявою особи або за власною ініціативою адміністративного органу».

СФЕРА ДІЇ ЗАКОНУ

Звертаємо увагу, що не лише органи виконавчої влади та місцевого самоврядування виконують функції публічної адміністрації. Також це можуть бути:

- a. органи професійного самоврядування (наприклад, професійні об'єднання адвокатів при вирішенні питань допуску до професії);
- b. державні та комунальні установи при здійсненні функцій публічної адміністрації (приміром, дирекція публічної школи при вирішенні питань про зарахування до школи);
- c. іноді – навіть приватні суб'єкти (ФОП, юридичні особи), які виконують функції публічної адміністрації. Наприклад, станції технічного обслуговування при проведенні державного технічного огляду транспортних засобів.

Саме в цій частині на них теж поширюються вимоги Закону.

Винятки зі сфери його дії можна прочитати у частині 2 статті 1. Серед іншого це:

- ▶ розгляд пропозицій і рекомендацій громадян;
- ▶ вчинення нотаріальних дій, виконання покарань;
- ▶ відносини публічної служби;
- ▶ вибори, референдуми;
- ▶ національна безпека та оборона, громадянство, притулок.

Закон має розв'язати наступні проблеми:

- ▶ відсутність забезпечення важливих прав особи у відносинах із публічною адміністрацією (наприклад, право бути вислуханою, право заінтересованої особи брати участь у провадженні тощо);
- ▶ домінування відомчих інтересів та переважно підзаконне регулювання процедур;
- ▶ різні підходи у різних сферах публічного адміністрування;
- ▶ неефективність багатьох процедур (у т.ч. оскарження) або відсутність регулювання взагалі (наприклад, щодо дострокового припинення дії адміністративних актів).

МІСЦЕ У СИСТЕМІ ЗАКОНОДАВСТВА

До ухвалення ЗАП в Україні не існувало загальної адміністративної процедури, проте всі сфери взаємодії держави з громадянами та бізнесом регулювались різними правилами (спеціальними законами, постановами, інструкціями тощо). Як наслідок, було багато прогалин та суперечок між різними законодавчими актами.

Після набрання чинності ЗАП система законодавства буде побудована наступним чином:

- ▶ ЗАП є загальним законом, який визначає спільні процедурні правила для всіх сфер публічного адміністрування, тому такі закони ще називають «про загальну адміністративну процедуру»;
- ▶ у спеціальних законах мають залишитися лише обґрунтовані винятки, а самі закони потребуватимуть перегляду та гармонізації із ЗАП.

Важливою для розуміння значення ЗАП є частина 2 статті 3, відповідно до якої «законом можуть бути встановлені особливості адміністративного провадження для окремих категорій адміністративних справ. Такі особливості повинні відповідати принципам адміністративної процедури, визначеним ЗАП».

Варто зауважити, що Україна не є першопрохідцем у питанні адміністративної процедури. Подібні закони є у всіх країнах ЄС та навіть країнах колишнього СРСР (крім рф). Нижче в таблиці ви можете детальніше ознайомитися з законодавством щодо адміністративної процедури, яке діє закордоном.

Чинні акти про адміністративну процедуру закордоном:

Країна	Законодавство	Рік
Австрія	Загальний закон про адміністративну процедуру	1991
Азербайджан	Закон про адміністративні процедури республіки Азербайджан	2009
Албанія	Закон про адміністративну процедуру (кодекс адміністративних процедур)	2015
Болгарія	Акт про адміністративну процедуру	1979
Вірменія	Закон Республіки Вірменія про основи адміністрування та адміністративну процедуру	2004
Греція	Кодекс адміністративної процедури	1999

Грузія	Загальний адміністративний кодекс Грузії	1999
Данія	Закон про публічне адміністрування	1985
Ісландія	Закон про адміністративні процедури	1993
Іспанія	Закон «Про загальну адміністративну процедуру державного адміністрування»	2015
Італія	Закон про адміністративну процедуру	1990
Македонія	Закон про загальну адміністративну процедуру	2005
Нідерланди	Закон про загальне адміністративне право	2010
Німеччина	Закон про адміністративні процедури	1976
Норвегія	Закон про адміністративну процедуру	1967
Польща	Закон про адміністративну процедуру (кодекс адміністративних процедур)	1960
Португалія	Адміністративно-процедурний кодекс	1991
Словаччина	Адміністративно-процесуальний кодекс	1967
Словенія	Кодекс загальної адміністративної процедури	1999-2013
Угорщина	Закон про загальну адміністративну процедуру (кодекс)	2016
Фінляндія	Закон про адміністративну процедуру	2003
Франція	Кодекс відносин між громадськістю та адміністрацією	2015
Хорватія	Закон про адміністративну процедуру	2014-2017
Чехія	Закон про адміністративну процедуру (кодекс)	2004

Чорногорія	Закон про адміністративну процедуру	2014
Швейцарія	Федеральний закон про адміністративну процедуру	1968
Швеція	Закон про адміністративну процедуру	2017

Спільними рисами всіх цих законів стало закріплення ключових прав особи та обов'язків адміністративного органу, зафіксовані також в актах «м'якого права» Комітету міністрів Ради Європи, зокрема, це:

- ▶ Резолюція про захист особи відносно актів адміністративних органів від 1977 року;
- ▶ Рекомендація про добре (належне) адміністрування від 2007 року та інші.

Отже, адміністративна процедура – це визначений законом порядок розгляду та вирішення конкретної справи у сфері публічного адміністрування, що завершуються прийняттям адміністративного акта та у визначених випадках його виконанням.

Іноді співробітники адміністративного органу, знайомлячись із ЗАП, побоюються, що їхню діяльність буде суттєво ускладнено.

У цьому випадку потрібно звернути увагу на поділ адміністративних актів за характером наслідків для особи:

сприяючі (позитивні),

наприклад, задоволення заяви про надання адміністративної послуги, яке не зачіпає інших осіб;

обтяжуючі (негативні),

наприклад, відмова в задоволенні заяви. У термінології ЗАП – це «адміністративний акт, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи».

У межах сприяючих актів, робочі процеси суттєво не зміняться, однак у разі ймовірності прийняття негативного акта, ситуація буде вимагати обов'язкового залучення особи. У цьому і є сутність правової держави: дбати про забезпечення прав громадян, приймати збалансовані рішення. Для цього ЗАП передбачає численні новели, що будуть проаналізовані в наступних розділах.



РЕКОМЕНДОВАНІ ДЖЕРЕЛА

Правові акти:

- 1** Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX / Верховна Рада України. Стаття 1 - 3.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-IX#Text>
(дата звернення: 09.08.2022)
- 2** Про добре адміністрування: Рекомендація (2007)7 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам від 20.06.2007.
URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM>
(дата звернення: 09.08.2022)
- 3** Про захист особи стосовно актів адміністративних органів влади: Резолюція (77) 31 Комітету Міністрів Ради Європи від 28.09.1977.
URL: <https://rm.coe.int/16804dec56>
(дата звернення: 09.08.2022)

Література:

- 4** Науково-практичний коментар до проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. колектив (О.Ф. Андрійко, В.М. Бевзенко та ін.); за заг. ред. В.П.Тимощука. – К., 2019.- С. 10-33.
URL: <https://pravo.org.ua/books/naukovo-praktychnyj-komentar-do-proektu-zakonu-ukrayiny-pro-administratyvnu-protseduru/>
- 5** Адміністративна процедура: навчальний посібник / І.В. Бойко, О.Т. Зима, О.М. Соловйова, А.М. Школик; за заг. ред. І.В. Бойко. - Харків: Право, 2019. С. 5-38.
- 6** Тимощук В. Теоретичні та практичні виклики становлення загальної адміністративної процедури в Україні / В. Тимощук // Право України. 2021. №10. - С. 28-43.
URL: https://pravoua.com.ua/ua/store/cdownload/pravoukr/pravo_2021_10/

ТЕМА 2.

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ

ЩО ТАКЕ ПРИНЦИПИ? НАВІЩО ВОНИ ЗАКРІПЛЕНІ В ЗАКОНІ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»?

Принципи – це найбільш важливі ідеї та цінності, закладені в закон. Завдяки принципам ми узагальнено пізнаємо сутність і зміст адміністративної процедури.

Варто нагадати, що в Кодексі адміністративного судочинства України 2005 року закріплені критерії для оцінки судами рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які за своєю сутністю є принципами адміністративної процедури. ЗАП розкриває їх зміст і впроваджує конкретні механізми реалізації.

У Законі України «Про адміністративну процедуру» визначено 13 принципів:

1. ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ТА ЗАКОННОСТІ

Верховенство права належить до числа конституційних принципів і означає насамперед пріоритет прав і свобод людини. Верховенство права пануватиме, якщо публічна адміністрація усіма своїми діями та рішеннями підтверджуватиме, що людина, її права і свободи для неї — найвищі цінності, а вся владна діяльність буде спрямована на їх реалізацію та забезпечення.

Законність є складовою верховенства права. Вона вимагає від публічної адміністрації діяти на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Законність також зобов'язує і приватних осіб дотримуватися правових приписів.

Особливо важливо забезпечити законність, коли адміністративний орган реалізує дискреційні повноваження, тобто діє на свій розсуд. Для цього сформульовані такі умови:

- ▶ дискреційне повноваження має бути закріплене в законі;
- ▶ адміністративний орган повинен дотримуватися меж і способу діяльності;
- ▶ розсуд має бути спрямованим на досягнення мети діяльності;
- ▶ не можна відступати від попередніх рішень в однакових чи подібних справах; в іншому випадку такий відступ необхідно обґрунтувати.

Вирішуючи справу, адміністративний орган також повинен враховувати позицію Верховного Суду щодо застосування норм права, викладену в його висновках.

Якщо адміністративний орган порушить право, свободу чи законний інтерес особи, то він зобов'язаний їх поновити. І зробити це за власною ініціативою, впродовж розумного строку, не чекаючи подання скарги чи пред'явлення позову.

2. ПРИНЦИП РІВНОСТІ УЧАСНИКІВ

Рівність перед законом – це принцип, завдяки якому забезпечується однакове вирішення подібних адміністративних справ та рівне ставлення до всіх учасників провадження. Жодна з ознак, чи то раса, колір шкіри, політичні, релігійні та інші переконання, стать, вік, чи то стан здоров'я, етнічне та соціальне походження, громадянство, сімейний та майновий стан, місце проживання, мова тощо, не можуть бути підставою для дискримінації.

Але якщо особа має менші порівняно з іншими можливості для реалізації свого права, наприклад, вона малолітня або неповнолітня, має інвалідність, є іноземцем чи взагалі немає громадянства, то під час здійснення адміністративного провадження їй законом можуть бути передбачені додаткові гарантії.

Наприклад, якщо адміністративним органом за один день отримано дві заяви на оформлення паспорта громадянина України для виїзду за кордон, то і результат по цих заявах має бути готовий у той же день. Але за певних обставин, зокрема для виїзду на термінове лікування, справа щодо одного з громадян може бути вирішена оперативніше, і законодавство це передбачає.

3. ПРИНЦИП ОБҐРУНТОВАНOSTІ ТА ВИЗНАЧЕНОСТІ

Обґрунтованість є одним із найважливіших принципів в адміністративній процедурі, що спонукає адміністративний орган належно та повно з'ясувати обставини справи, дослідити докази та інші матеріали.

Адміністративний орган зобов'язаний обґрунтувати адміністративний акт, якщо той може негативно вплинути на особу. У такому акті має бути мотивувальна частина, яка дає можливість особі зрозуміти підстави та причини прийняття саме такого рішення.

Отже, якщо адміністративний орган призначив особі субсидію на сплату житлово-комунальних послуг, то таке рішення не потребує обґрунтування, але відмову в субсидії обов'язково слід вмотивувати.

4. ПРИНЦИП БЕЗСТОРОННОСТІ (НЕУПЕРЕДЖЕНОСТІ) АДМІНІСТРАТИВНОГО ОРГАНУ

Адміністративний орган забезпечить безсторонність, якщо не допустить неправомірної заінтересованості в результатах розгляду справи. Посадова особа при цьому повинна бути неупередженою і має вжити заходів щодо

запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у своїй діяльності та діяльності інших посадових осіб. Для цього у ЗАП передбачені механізми відводу та самовідводу.

Ризики упередженості мають місце, наприклад, коли інспектор є близьким родичем особи, щодо якої він проводить податкову перевірку. І лише відвід (або самовідвід) інспектора вирішить конфлікт інтересів, що існує в цьому випадку.

5. ПРИНЦИП ДОБРОСОВІСНОСТІ ТА РОЗСУДЛИВОСТІ

Добросовісність означає обов'язок адміністративного органу під час вирішення справи діяти відповідно до норм моралі та права, не зловживати владою, не порушувати права та свободи осіб.

Також цей принцип зобов'язує й особу добросовісно виконувати вимоги та користуватися наданими правами. Зловживання правами суперечитиме принципу добросовісності.

Наприклад, недобросовісною буде поведінка адміністративного органу, що свідомо не залучає заінтересованих осіб до участі в адміністративному провадженні, передбачаючи, що їх позиція може суттєво вплинути на рішення по справі.

Недобросовісними слід вважати дії особи й тоді, коли їй відмовлено в задоволенні клопотання, а вона повторно подає їх.

Розсудливість спонукає адміністративний орган діяти, керуючись законами логіки, здоровим глуздом та загальноприйнятими нормами моралі.

Нерозсудливими можна вважати рішення адміністративного органу про призначення повторної експертизи у справі, якщо в жодного з учасників провадження немає сумнівів щодо результатів першої експертизи.

6. ПРИНЦИП ПРОПОРЦІЙНОСТІ

Вказує на необхідність дотримуватися балансу між публічним інтересом і приватними інтересами. Якщо адміністративний акт може призвести до негативних для особи наслідків, то вони повинні бути мінімальними. Вимога пропорційності стосується і процедурних рішень та дій.

Також елементом цього принципу є обов'язок адміністративного органу використовувати свої повноваження з метою, з якою такі повноваження надані.

Наприклад, особі може бути відмовлено в наданні публічної інформації, якщо поширення такої інформації загрожує національній безпеці. І пропорційність у цьому випадку буде стосуватися збалансованості між правом особи на доступ до інформації та публічним інтересом щодо нерозголошення певних відомостей.

7. ПРИНЦИП ВІДКРИТОСТІ

Відкритість гарантує право кожної особи на ознайомлення з матеріалами справи, що її стосується. При цьому забороняється розголошення відомостей, що становлять інформацію з обмеженим доступом.

Закон також надає право особі знати про початок адміністративного провадження, про можливість власної участі у провадженні та ознайомленні з матеріалами справи.

Принцип відкритості надає можливість особі клопотати про ознайомлення з матеріалами справи. І таке клопотання має бути адміністративним органом задоволене.

8. ПРИНЦИП СВОЄЧАСНОСТІ ТА РОЗУМНОГО СТРОКУ

Розумний строк за ЗАП означає, що адміністративний орган розглядає та вирішує справу, а також вчиняє процедурну дію та/або приймає процедурне рішення в найкоротший строк, достатній для здійснення адміністративного провадження, але не пізніше граничних строків, визначених Законом.

Своєчасність в адміністративній процедурі означає, що адміністративний акт повинен бути прийнятий до настання обставин, за яких втрачається сенс у його прийнятті.

Наприклад, якщо особа подає обґрунтоване клопотання про оперативніше вирішення її справи, то адміністративний орган зобов'язаний вжити всіх можливих зусиль для задоволення такого прохання.

9. ПРИНЦИП ЕФЕКТИВНОСТІ

Ефективність можна визначити як вирішення адміністративної справи з найменшими витратами часу та коштів, однак процедурні дії мають бути достатніми та необхідними. Це повинно запобігати надмірній формалізації та бюрократизації адміністративної процедури.

Про ефективність буде свідчити той факт, що адміністративний орган не проводитиме заслуховування особи у справі, якщо рішення слід прийняти негайно.

10. ПРИНЦИП ПРЕЗУМПЦІЇ ПРАВОМІРНОСТІ ДІЙ ТА ВИМОГ ОСОБИ

Цей принцип означає, що:

- по-перше, дії та вимоги особи вважаються правомірними доти, поки інше не буде доведено під час розгляду та/або вирішення справи;

- по-друге, всі сумніви, що виникають внаслідок неоднозначного трактування норми права, мають тлумачитися на користь особи.

11. ПРИНЦИП ОФІЦІЙНОСТІ

Зобов'язує адміністративний орган встановлювати обставини, що мають значення для вирішення справи, не залучаючи до цього особу.

Наприклад, видача дозволу на розміщення зовнішньої реклами погоджується адміністративним органом із власником місця, а також з іншими суб'єктами – Міністерством культури та інформаційної політики України, Національною поліцією України тощо.

12. ПРИНЦИП ГАРАНТУВАННЯ ПРАВА ОСОБИ НА УЧАСТЬ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

Принцип означає, що особа має право бути заслуханою адміністративним органом, надавати пояснення та/або заперечення до прийняття адміністративного акта, який може негативно вплинути на право, свободу чи її законний інтерес. Особа може вимагати та/або надавати документи, а також інші докази, що стосуються обставин справи, обґрунтовуючи свою позицію.

Адміністративний орган зобов'язаний інформувати та консультувати особу з усіх питань, що стосуються справи.

Для того, щоб цей принцип був дотриманий, наприклад, в інспекційній процедурі, особа, стосовно якої проводиться перевірка, має бути заздалегідь повідомлена про неї, щоб мати змогу надати пояснення, висловити свою позицію по фактах, виявлених у ході перевірки.

13. ПРИНЦИП ГАРАНТУВАННЯ ЕФЕКТИВНИХ ЗАСОБІВ ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ

Цей принцип означає, що будь-яке рішення, дію чи бездіяльність адміністративного органу особа може оскаржити в адміністративному порядку, тобто звернутися до вищого органу чи посадової особи або до суду (за загальним правилом).

Адміністративний орган зобов'язаний повідомити особу про спосіб, порядок і строк оскарження адміністративного акта, який негативно впливає на право, свободу чи законний інтерес особи, тобто надати інформацію, необхідну для подання скарги або позову, зокрема зазначити орган, уповноважений розглянути скаргу чи позов. Це важливо, адже особа зазвичай діє без юридичного представника і не завжди знає, що може робити в разі прийняття несприятливого рішення.



РЕКОМЕНДОВАНІ ДЖЕРЕЛА

Правові акти:

- 1** Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX / Верховна Рада України. Стаття 4 - 18.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-IX#Text>
(дата звернення: 09.08.2022)
- 2** Про добре адміністрування: Рекомендація (2007)7 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам від 20.06.2007.
URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM>
(дата звернення: 09.08.2022)
- 3** Стосовно реалізації адміністративними органами влади дискреційних повноважень: Рекомендація № R (80) 2 Комітету Міністрів державам-членам від 10.03.1980.
URL: <https://rm.coe.int/16804f22ae>
(дата звернення: 09.08.2022)
- 4** Про захист особи стосовно актів адміністративних органів влади: Резолюція (77) 31 Комітету Міністрів Ради Європи від 28.09.1977.
URL: <https://rm.coe.int/16804dec56>
(дата звернення: 09.08.2022)

Література

- 5** Бойко І.В., Соловйова О. М. Принципи адміністративної процедури як маркери її змісту. The latest development of the modern legal sciences and education in Ukraine and EU countries: an experience, challenges, expectations. Влоцлавек, Польща. 2021. Розділи 71 – 92.
URL: <https://archer.chnu.edu.ua/bitstream>
- 6** Адміністративна процедура: навчальний посібник / І.В. Бойко, О.Т. Зима, О.М. Соловйова, А.М. Школик; за заг. ред. І.В. Бойко. - Харків: Право, 2019. С. 206.
- 7** Науково-практичний коментар до проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. колектив (О.Ф. Андрійко, В.М. Бевзенко та ін.); за заг. ред. В.П.Тимощука. – К., 2019. - С. 34-81.
URL: <https://pravo.org.ua/books/naukovo-praktychnyj-komentar-do-proektu-zakonu-ukrayiny-pro-administratyvnu-protseduru/>
- 8** Плахотнюк Н., Криворучко І. Принципи ефективності, розумного строку та оперативності адміністративної процедури: зміст і застосування органами публічного управління. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентіві України. 2019. Вип. 1. – С. 90–98.
URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LIN&K&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASPmeta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=znpnadu_2019_1_13

ТЕМА 3.

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ОРГАН, УЧАСНИКИ ПРОВАДЖЕННЯ ТА ІНШІ ОСОБИ

У Законі «Про адміністративну процедуру» визначено 3 групи суб'єктів:

1	2	3
адміністративний орган	учасники адміністративного провадження – це адресат і заінтересована особа (чи особи)	особи, які сприяють розгляду справи – свідок, експерт, спеціаліст, перекладач

Обов'язковими суб'єктами адміністративної процедури є адміністративний орган та у переважній більшості справ – адресат. Усі інші залучаються, якщо це необхідно для належного розгляду та вирішення адміністративної справи, але таких справ – меншість.

Наприклад, у процедурі державної реєстрації фізичної особи-підприємця беруть участь лише уповноважений адміністративний орган та відповідна особа, яка має намір займатись господарською діяльністю. Така процедура не впливає на права чи інтереси інших осіб, а тому залучення інших суб'єктів є непотрібним.

Натомість у процедурі з видачі дозволу на будівництво сміттєпереробного заводу результат (відповідний дозвіл) об'єктивно впливатиме на права та інтереси багатьох осіб, які проживають на прилеглий до місця майбутнього будівництва території. У цьому прикладі для належного розгляду та вирішення справи необхідно залучити заінтересованих осіб, експертів тощо.

Розглянемо кожну з названих груп суб'єктів детальніше, тим більше, що деякі запроваджені для їх позначення у ЗАП поняття є новими для українського законодавства. Насамперед це стосується адміністративного органу.

ЯКІ СУБ'ЄКТИ Є АДМІНІСТРАТИВНИМИ ОРГАНАМИ?

Нагадаємо, що у законодавчому визначенні адміністративного органу до нього віднесено:

1. суб'єкти, які організаційно належать до публічної адміністрації;
2. суб'єкти, які, відповідно до закону, уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, тобто не належать до неї організаційно. Іншими словами, це адміністративні органи у функціональному розумінні.

Належність до першої групи навряд чи викликатиме питання у фахівців, а от другу — варто розкрити детальніше.

Запроваджений ЗАП новий термін «функції публічної адміністрації» передбачає, хоча й не вичерпно, два основних види таких функцій:

- ▶ надання адміністративних послуг;
- ▶ здійснення інспекційної (контрольної, наглядової) діяльності.

У другій групі суб'єктів адміністративної процедури обидва види функцій виконують як державні та самоврядні структури, що організаційно не належать до публічної адміністрації, так і суб'єкти приватного сектора.

Прикладом адміністративного органу в державному секторі є Національний банк України, що не має статусу органу виконавчої влади, але до функцій якого належить як надання адміністративних послуг (зокрема, ліцензування банківської діяльності), так і наглядова діяльність у банківській сфері.

Серед організацій професійного самоврядування є найбільше суб'єктів приватного сектора, уповноважених державою на виконання функцій публічної адміністрації. Наприклад, Ради адвокатів регіонів видають свідоцтва на право заняття адвокатською діяльністю, а це - класична адміністративна послуга.

Від імені адміністративного органу відповідне провадження здійснює конкретний публічний службовець, якого в Законі «Про адміністративну процедуру» названо посадовою особою. При цьому часто така посадова особа для цілей ЗАП і є адміністративним органом (наприклад, державний реєстратор при реєстрації ФОП).

ЩО ОЗНАЧАЄ ВІДВІД ТА САМОВІДВІД ПОСАДОВОЇ ОСОБИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ОРГАНУ?

Однією з новацій ЗАП є правове регулювання відводу та самовідводу посадової особи адміністративного органу. Посадова особа адміністративного органу не може брати участі у провадженні та підлягає відводу (самовідводу) у таких випадках, коли це може вплинути на безсторонність і неупередженість розгляду та вирішення справи й, зокрема, така особа:

- ▶ є членом сім'ї або іншою близькою особою учасника адміністративного провадження або його представника;
- ▶ має або може мати приватний інтерес у результаті вирішення справи та ін.

У разі наявності підстав для відводу (самовідводу) посадова особа адміністративного органу, яка розглядає справу, зобов'язана заявити самовідвід. Щодо відводу, то клопотання про це може подати будь-який учасник адміністративного провадження. При цьому рішення про відвід не

приймається, якщо визначити іншу уповноважену на розгляд справи посадову особу неможливо. У такому разі вирішення справи здійснюються під зовнішнім контролем відповідно до Закону «Про запобігання корупції».

Наступне ж виявлення вищим адміністративним органом або судом підстав для відводу може призвести до визнання протиправними усіх процедурних дій та рішень, вчинених такою посадовою особою, а також прийнятого адміністративного акта.

ХТО Є АДРЕСАТОМ?

Другою групою суб'єктів адміністративної процедури є учасники адміністративного провадження, серед яких ключове місце займає адресат – особа, питання про право, свободу чи законний інтерес або обов'язок якої вирішується в адміністративному акті.

У ЗАП учасників також називають узагальненим словом «особа», яка, наприклад, отримує паспорт, дозвіл, реєструє місце проживання тощо.

Згідно ЗАП, до адресатів належать:

1. Заявник – особа, яка з метою забезпечення реалізації свого права, свободи чи законного інтересу або виконання нею визначеного законом обов'язку звертається до адміністративного органу із заявою про прийняття адміністративного акта;
2. Особа, щодо якої адміністративний орган ініціював адміністративне провадження;
3. Скаржник – особа, яка з метою захисту свого права, свободи чи законного інтересу звертається до адміністративного органу зі скаргою.

ЗАІНТЕРЕСОВАНІ ОСОБИ ТА ОСОБЛИВІСТЬ ЇХ СТАТУСУ

Найважливішою новацією ЗАП у частині потенційних учасників є запровадження окремого статусу заінтересованої особи, тобто іншої особи (осіб), на право, свободу чи законний інтерес якої негативно впливає або може вплинути адміністративний акт.

Наприклад, адресатом у згаданому вище прикладі дозволу на будівництво сміттєпереробного заводу буде відповідна будівельна компанія, а заінтересованими особами – мешканці прилеглих до місця майбутнього будівництва територій.

Статус заінтересованої особи певною мірою нагадує правове положення третіх осіб у судовому процесі й передбачає перелік процедурних прав та обов'язків, що є однаковими і для адресата.

Обидва види учасників адміністративного провадження мають право:

- ▶ брати участь в адміністративному провадженні особисто або через своїх представників;
- ▶ ознайомлюватися з матеріалами справи, робити з них витяги, копії тощо;
- ▶ бути заслуханими адміністративним органом до прийняття адміністративного акта;
- ▶ бути поінформованими про результат вирішення справи;
- ▶ оскаржити адміністративний акт, процедурне рішення або дію, бездіяльність адміністративного органу.

Варто наголосити, що праву заінтересованої особи на участь у провадженні відповідає обов'язок адміністративного органу повідомити заінтересованих осіб про початок провадження та про їхні права на участь. Участь такої особи (осіб) у справі до прийняття адміністративного акта і можливість викласти власну позицію зменшує ризики виникнення публічно-правового спору та його тривале і коштовне вирішення в судовому процесі.

ЯКІ ОСОБИ МОЖУТЬ СПРИЯТИ РОЗГЛЯДУ СПРАВИ?

Третю групу суб'єктів адміністративної процедури – свідків, експертів, спеціалістів і перекладачів – названо особами, які сприяють розгляду справи. Вони залучаються до провадження в таких випадках:

- ▶ якщо це передбачено спеціальним законодавством;
- ▶ із власної ініціативи адміністративного органу для реалізації принципу офіційності;
- ▶ за клопотанням учасника адміністративного провадження.

Поняття «особи, котрі сприяють розгляду справи», не є новим у нашому законодавстві. Зокрема, поясненнями свідків можна підтвердити трудовий стаж, якщо втрачено архів, або участь в АТО/ООС (для отримання статусу учасника бойових дій). Перекладачі є в Митному кодексі та законодавстві про біженців; експерти – у земельних або будівельних справах. Отже, ЗАП лише систематизує й узагальнює ці питання.



РЕКОМЕНДОВАНІ ДЖЕРЕЛА

Правові акти:

- 1** Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX / Верховна Рада України. Статті 21-32, 49, 56-57.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-IX#Text>
(дата звернення: 09.08.2022)
- 2** Про добре адміністрування: Рекомендація (2007)7 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам від 20.06. 2007.
URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM>
(дата звернення: 09.08.2022)
- 3** Про захист особи стосовно актів адміністративних органів влади: Резолюція (77) 31 Комітету Міністрів Ради Європи від 28.09.1977.
URL: <https://rm.coe.int/16804dec56>
(дата звернення: 09.08.2022)

Література:

- 4** Науково-практичний коментар до проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. колектив (О.Ф. Андрійко, В.М. Бевзенко та ін.); за заг. ред. В.П.Тимощука. – К., 2019. – С. 84-162.
URL: <https://pravo.org.ua/books/naukovo-praktychnyj-komentar-do-proektu-zakonu-ukrayiny-pro-administratyvnu-protseduru/>
- 5** Адміністративна процедура: навчальний посібник / І.В. Бойко, О.Т. Зима, О.М. Соловйова, А.М. Школик; за заг. ред. І.В. Бойко. - Харків: Право, 2019. С. 68-69.

ТЕМА 4.

ПОЧАТОК АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

ЯК І КОЛИ ПОЧИНАЄТЬСЯ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРОВАДЖЕННЯ?

ЗАП передбачає два способи початку адміністративного провадження:

1 - подання заяви особою

у таких випадках провадження розпочинається з моменту отримання заяви компетентним адміністративним органом

2 - ініціатива адміністративного органу

у цих випадках провадження розпочинається з моменту прийняття таким органом відповідного процедурного рішення (наприклад, про проведення перевірки суб'єкта господарювання) або вчинення першої процедурної дії (наприклад, при відеофіксації продажу алкогольних напоїв неповнолітній особі чи зупинки транспортного засобу патрульним поліцейським).

Перший спосіб початку провадження переважно застосовується при наданні адміністративних послуг, а другий – в інспекційній (контрольній, наглядовій) діяльності публічної адміністрації. Розглянемо кожен із названих способів детальніше.

У ЯКИХ ВИПАДКАХ АДМІНІСТРАТИВНИЙ ОРГАН ПОЧИНАЄ ПРОВАДЖЕННЯ САМОСТІЙНО?

Підставами для початку адміністративного провадження за ініціативою адміністративного органу є:

1. виконання адміністративним органом його повноважень, визначених Законом (наприклад, здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) відповідно до річного плану таких заходів);
2. настання події, визначеної Законом як підстава для прийняття адміністративного акта (наприклад, смерть фізичної особи-підприємця зумовлює державну реєстрацію припинення підприємницької діяльності);
3. порушення права, свободи чи законного інтересу особи або публічного інтересу, виявлене адміністративним органом (наприклад, виявлення факту самочинного будівництва зумовлює перевірку відповідного об'єкта будівництва).

ЯКІ ОСОБИ МОЖУТЬ ПОДАТИ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО ОРГАНУ ЗАЯВУ, З ЯКОЇ ПОЧИНАЄТЬСЯ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРОВАДЖЕННЯ?

Звернутись до адміністративного органу із заявою, відповідно до якої починається заявне адміністративне провадження, може лише особа, котра має відповідне суб'єктивне публічне право, тобто особа (майбутній адресат адміністративного акта), яка:

1. хоче реалізувати своє право, свободу чи законний інтерес або виконати визначений законом обов'язок;
2. вважає, що розгляд і виконання такої вимоги належить до компетенції адміністративного органу.

У ЯКИХ ФОРМАХ МОЖНА ПОДАТИ ЗАЯВУ?

ЗАП передбачає **письмову** (включаючи електронну і паперову) та **усну** форми подання заяви. Сьогодні переважною формою заяви залишається паперова письмова форма, однак тенденція цифровізації, очевидно, призведе до переважного використання електронної письмової форми.

Наразі у системі адмінпослуг (центри надання адміністративних послуг — ЦНАП) упроваджується такий підхід, коли посадові особи заповнюють заяви, а особа тільки перевіряє точність даних і підписує письмову заяву, сформовану за допомогою посадовця адміністрації.

Усна форма подачі заяви є швидше винятковою для практики публічного адміністрування і передбачає її фіксацію в матеріалах справи посадовою особою адміністративного органу в письмовій формі в момент подання заяви. За умови підтвердження ідентифікації особи, заява в усній формі може подаватися за допомогою засобів телефонного зв'язку.

До змісту заяви ЗАП встановлює загальні вимоги:

- ▶ найменування органу;
- ▶ відомості про заявника;
- ▶ сутність вимоги;
- ▶ дата і підпис, включаючи електронний.

У спеціальному законодавстві цей перелік може бути доповнено додатковими вимогами, однак він не повинен передбачати відомостей, що містяться в національних електронних інформаційних ресурсах чи документах, котрі можуть бути витребувані адміністративним органом із використанням принципу офіційності.

КУДИ І ЯК ПОДАВАТИ ЗАЯВУ?

Заява подається до компетентного адміністративного органу:

1. безпосередньо: шляхом особистого звернення чи надсилання поштовим відправленням);
2. через публічні електронні портали: у першу чергу, через Єдиний державний вебпортал електронних послуг;
3. через центри надання адміністративних послуг (ЦНАП);
4. через інші уповноважені Законом суб'єкти (наприклад, старост).

ЗАП також передбачає, щоб перелік документів та/або їх копій, які необхідно додати до заяви, визначався в законах, а не підзаконних нормативно-правових актах. Цілком очевидною є норма про недопущення вимагання від заявника документів, не визначених Законом або у формі, не встановленій законодавством.

Посадові особи суб'єктів, які приймають від приватних осіб заяви, повинні надавати допомогу при їх оформленні.

Важливою новелою ЗАП є норма про обов'язок зареєструвати заяву в день надходження та видати (надіслати) заявнику письмове підтвердження такої реєстрації на його вимогу. Відмова в реєстрації заяви не допускається.

ЯКІ ЮРИДИЧНІ НАСЛІДКИ ПОДАННЯ ЗАЯВИ З НЕДОЛІКАМИ?

На практиці не всі заяви приватних осіб відповідають установленим законом вимогам. Для таких випадків ЗАП передбачає 3 варіанти процедурних рішень і дій для адміністративного органу:

1. залишення заяви без руху;
2. надсилання заяви за належністю до компетентного адміністративного органу;
3. відмова у прийнятті заяви до розгляду (відмова у розгляді).

1. ЗАЛИШЕННЯ ЗАЯВИ БЕЗ РУХУ

Такий алгоритм дій адміністративного органу застосовується у випадках недоліків поданої заяви, які заявник може виправити у межах розумного строку. Наприклад, у поданих ним документах містяться некоректні відомості.

Якщо заяву подано з порушенням встановлених законодавством вимог, посадова особа адміністративного органу, яка розглядає справу, приймає процедурне рішення про залишення заяви без руху. У такому випадку адміністративний орган зобов'язаний протягом трьох робочих днів із дня отримання заяви надіслати заявнику письмове повідомлення про це, а в разі особистого звернення із заявою вручити його під розписку заявнику.

У згаданому повідомленні зазначаються виявлені недоліки з посиланням на порушені вимоги законодавства, спосіб та достатній для усунення недоліків строк, а також способи, порядок та терміни оскарження цього процедурного рішення.

Якщо заявник усуне виявлені недоліки у встановлений строк, то заява вважається поданою в день її первинного подання. Це важливо для своєчасного виконання обов'язків (наприклад, реєстрації місця проживання чи отримання державної допомоги для ВПО). При цьому строк розгляду справи продовжується на термін залишення заяви без руху.

2. НАДСИЛАННЯ ЗАЯВИ ДО КОМПЕТЕНТНОГО ОРГАНУ

Такий варіант застосовується, виходячи з принципу законності та на підставі відсутності компетенції, якщо адміністративний орган, до якого надійшла заява, не уповноважений вирішувати порушені у ній питання.

У таких випадках орган зобов'язаний невідкладно, але не пізніше п'яти робочих днів, надіслати заяву та додані документи за належністю до іншого адміністративного органу для розгляду по суті, а також повідомити про це заявника. Днем подання заяви у цьому варіанті вважається день отримання заяви компетентним адміністративним органом.

3. ВІДМОВА У РОЗГЛЯДІ ЗАЯВИ

І третій варіант — відмова у прийнятті — застосовується при наявності істотних недоліків заяви, а саме:

1. подання анонімної заяви;
2. подання повторної заяви тим же заявником з того самого питання, якщо попередня заява була вирішена по суті (крім випадків зміни істотних для вирішення справи обставин);
3. наявності судового розгляду або ж вирішення цієї справи (крім випадків зміни істотних для вирішення справи обставин);

4. подання заяви, що стосується відносин, на які не поширюється дія ЗАП;
5. подання заяви із незрозумілими вимогами або ж використанням ненормативної лексики та/або образливих висловлювань;
6. подання заяви із забороненими Конституцією та законами закликами (зокрема, щодо незаконного захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі та ін.).

У всіх зазначених випадках, крім подання анонімної заяви, уповноважена посадова особа адміністративного органу приймає процедурне рішення про відмову у прийнятті заяви до розгляду, про що невідкладно повідомляється заявнику.



РЕКОМЕНДОВАНІ ДЖЕРЕЛА:

Правові акти:

- 1 Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX / Верховна Рада України. Статті 36 - 45.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-IX#Text>
(дата звернення: 09.08.2022)
- 2 Про добре адміністрування: Рекомендація (2007)7 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам від 20.06.2007.
URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM>
(дата звернення: 09.08.2022)
- 3 Про захист особи стосовно актів адміністративних органів влади: Резолюція (77) 31 Комітету Міністрів Ради Європи від 28.09.1977.
URL: <https://rm.coe.int/16804dec56>
(дата звернення: 09.08.2022)

Література:

- 4 Науково-практичний коментар до проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. колектив (О.Ф. Андрійко, . В.М Бевзенко та ін.); за заг. ред. В.П.Тимощука. – К., 2019. – С. 209-260.
URL: <https://pravo.org.ua/books/naukovo-praktychnyj-komentar-do-proektu-zakonu-ukrayiny-pro-administratyvnu-protseduru/>
- 5 Адміністративна процедура: навчальний посібник / І.В. Бойко, О.Т. Зима, О.М. Соловйова, А.М. Школик; за заг. ред. І.В. Бойко. - Харків: Право, 2019. С. 68-69.

ТЕМА 5.

ПІДГОТОВКА СПРАВИ ДО ВИРІШЕННЯ

ДЛЯ ЧОГО ЗАП ПЕРЕДБАЧАЄ ОКРЕМУ СТАДІЮ ПІДГОТОВКИ?

ЗАП передбачає, що загальна адміністративна процедура має враховувати вирішення не тільки простих справ, тому в певних випадках покладає додаткові обов'язки на адміністративний орган та його посадових осіб. Мета такого кроку – забезпечити повний та об'єктивний розгляд і вирішення адміністративної справи, що врахували б інтереси як адресата (адресатів), так і заінтересованих осіб, а також – публічний інтерес. Інакше кажучи, належна підготовка справи до вирішення спрямована на прийняття правомірного та збалансованого адміністративного акта.

При цьому деталізоване регулювання в окремій главі ЗАП порядку підготовки справи до вирішення не означає, що передбачені там процедурні дії повинні здійснюватись у всіх провадженнях. У випадках невідкладного розгляду та вирішення справи, стадії підготовки немає. До того ж у простих справах, які вирішуються в порядку письмового провадження на основі поданих заявником документів та матеріалів, дії адміністративного органу з підготовки є мінімальними або й взагалі не вчиняються.

Наприклад, в одному з найпростіших адміністративних проваджень — присвоєнні громадянину РНОКПП (ідентифікаційного податкового номера) органами Державної податкової служби – об'єктивно недоречним буде повідомлення цій особі про порядок ознайомлення з матеріалами справи та інших процедурних дій.

Однак для більш складних адміністративних проваджень, роль норм про підготовку справи до вирішення істотно зростає.

ЯКІ ОBOB'ЯЗКИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ОРГАНУ ПІД ЧАС ПІДГОТОВКИ СПРАВИ ДО РОЗГЛЯДУ ТА ВИРІШЕННЯ?

Імперативним обов'язком адміністративного органу на стадії підготовки є встановлення повноти поданих документів і матеріалів та їх достатності. Ці функції нерідко виконуються ще на попередній стадії – початку адміністративного провадження – при відповідному прийнятті заяви від особи (наприклад, адміністратором ЦНАП).

ЗАП закріплює низку процедурних повноважень адміністративного органу на стадії підготовки справи до вирішення. Усі вони відбуваються за необхідності.

1. ВИМОГА ДОДАТКОВИХ ДОКУМЕНТІВ ТА ВІДОМОСТЕЙ, що перебувають у володінні інших органів публічної влади чи підпорядкованих їм структур.

Наприклад, для прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом певних об'єктів уповноваженим органом державного архітектурно-будівельного контролю видається сертифікат про готовність об'єкта до експлуатації. У разі необхідності під час розгляду питань, пов'язаних з видачею сертифіката, цей адміністративний орган може звернутися до інших державних органів з метою отримання відповідних висновків.

Повноваження адміністративних органів вимагати додаткові документи та/або відомості впливає із принципу офіційності, що передбачає активну роль адміністративного органу у збиранні усіх фактичних та юридичних даних, необхідних для вирішення справи.

Мета цієї норми полягає у зменшенні процедурного навантаження на заявника щодо збирання та підтвердження інформації, яка перебуває у володінні публічної влади.

ЗАП також закріплює загальний строк у три робочих дні для відповіді на запит адміністративного органу щодо надання відомостей чи документів відповідними суб'єктами. При цьому адміністративний орган може збільшити цей строк. І у спеціальному законодавстві такий строк теж може відрізнятись.

2. ЗАЛУЧЕННЯ АДРЕСАТА ТА ЗАІНТЕРЕСОВАНИХ ОСІБ

Обов'язок адміністративного органу залучити до адміністративного провадження майбутнього адресата адміністративного акта виникає переважно в інспекційних (контрольних, наглядових) провадженнях чи інших втручальних провадженнях. Адже у заявних провадженнях майбутній адресат адміністративного акта стає таким учасником з моменту подання заяви.

Інша справа – заінтересована особа (особи), яку відповідно до норм ЗАП адміністративний орган зобов'язаний повідомити про початок адміністративного провадження та про право на участь у ньому.

Процедурну дію щодо такого повідомлення заінтересованої особи (осіб) необхідно вчинити навіть у випадках, якщо інформація саме від неї стала підставою початку провадження.

Наприклад, мешканці сусідніх квартир багатоквартирного будинку повідомили про знесення під час ремонту іншим мешканцем опорної стіни, що є загрозою обвалу для цілого будинку.

Однак у багатьох випадках потенційні заінтересовані особи не знають про розпочате адміністративне провадження, що може зачіпати їх права та інтереси. Якщо посадові особи адміністративного органу бачать, що майбутній адміністративний акт зачіпатиме інтереси інших громадян, то вони зобов'язані

повідомити потенційно заінтересованих осіб про нього. Це має бути зроблено невідкладно, але не пізніше трьох робочих днів після початку провадження.

У разі, якщо заінтересована особа (а також адресат у втручальних провадженнях) невідомі, то адміністративний орган повинен розмістити повідомлення на своєму офіційному вебсайті або оприлюднити в інший спосіб.

У такому повідомленні потрібно зазначати права та обов'язки учасника адміністративного провадження, включаючи:

- ▶ порядок ознайомлення з матеріалами справи;
- ▶ способи подання пояснень та зауважень у справі та передбачений для цього строк.

Надання статусу заінтересованій особі відбувається не лише самим адміністративним органом за його ініціативою, але й за клопотанням іншого учасника адміністративного провадження чи самої особи, право, свобода чи законний інтерес якої зачіпається. Рішення про надання чи відмову в наданні статусу заінтересованій особі повідомляється такій особі та зазначається у матеріалах справи.

3. ПОВІДОМЛЕННЯ УЧАСНИКАМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ПОРЯДКУ ОЗНАЙОМЛЕННЯ З МАТЕРІАЛАМИ СПРАВИ

На стадії підготовки справи до вирішення адміністративний орган повинен забезпечити учасникам адміністративного провадження, за їх бажанням, доступ до матеріалів справи (крім відомостей, що відповідно до Закону віднесені до інформації з обмеженим доступом), можливість робити з них витяги, знімати копії, у тому числі з використанням технічних засобів.

Можливість ознайомлення з матеріалами справи надається за письмовим запитом учасника адміністративного провадження. Це право реалізується :

- ▶ у приміщенні адміністративного органу та у присутності його посадової особи;
- ▶ шляхом надання віддаленого доступу до матеріалів справи, що зберігаються в електронній формі.

4. НАДАННЯ УЧАСНИКАМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ МОЖЛИВОСТІ ПОДАТИ ДОКУМЕНТИ, КЛОПОТАННЯ, ПОЯСНЕННЯ ТА ЗАУВАЖЕННЯ, ДОВЕСТИ ОБСТАВИНИ, ЩО МАЮТЬ ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ ВИРІШЕННЯ СПРАВИ

Адресат та заінтересована особа повинні мати максимальні можливості подання документів та інших доказів на підтвердження своєї позиції.

Учасники адміністративного провадження мають такі процедурні права:

- ▶ подавати документи, пояснення та зауваження;
- ▶ подавати клопотання, наприклад, про проведення певного виду експертизи, заслуховування громадян як свідків тощо.

Адміністративний орган повинен невідкладно, але не пізніше трьох робочих днів розглянути подане клопотання та прийняти відповідне процедурне рішення. Якщо ж таким рішенням у задоволенні клопотання буде відмовлено, то це необхідно обґрунтувати, а на вимогу учасника адміністративного провадження – оформити письмово.

5. ЗАЛУЧЕННЯ ДО УЧАСТІ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОВАДЖЕННІ ОСІБ, ЯКІ СПРИЯЮТЬ РОЗГЛЯДУ СПРАВИ, ПРИЗНАЧЕННЯ ЕКСПЕРТИЗИ, ПРОВЕДЕННЯ ОГЛЯДУ НА МІСЦІ АБО ОГЛЯДУ РЕЧЕЙ, ПРОВЕДЕННЯ СЛУХАННЯ У СПРАВІ

Процедурні рішення про залучення різних видів доказів ухвалюються адміністративним органом не лише за клопотанням учасників провадження. Швидше навіть навпаки, виходячи з принципів офіційності та законності, якщо посадова особа адміністративного органу бачить потребу у залученні додаткових доказів, вона це повинна робити самостійно.

Відповідальність за якісну підготовку справи до розгляду та вирішення покладається на адміністративний орган. Особливості використання певних видів доказів розглянемо в наступній темі.

РЕКОМЕНДОВАНІ ДЖЕРЕЛА

Правові акти:

- 1 Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX / Верховна Рада України. Статті 47-51, 54.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-IX#Text>

(дата звернення: 09.08.2022)



Література:

- 2 Науково-практичний коментар до проєкту Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. колектив (О.Ф. Андрійко, . В.М Бевзенко та ін.); за заг. ред. В.П.Тимощука. – К., 2019. – С. 261-297.

URL: <https://pravo.org.ua/books/naukovo-praktychnyj-komentar-do-proektu-zakonu-ukrayiny-pro-administratyvnu-protseduru/>

- 3 Адміністративна процедура: навчальний посібник / І.В. Бойко, О.Т. Зима, О.М. Соловйова, А.М. Школик; за заг. ред. І.В. Бойко. - Харків: Право, 2019. -С. 108-110.

ТЕМА 6.

ДОКАЗИ

ПОНЯТТЯ ДОКАЗІВ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

Для того, щоб належним чином вирішити справу, адміністративний орган повинен зібрати докази та всебічно, повно й об'єктивно дослідити обставини справи.

ЗАП використовує категорію «докази», розуміючи її як будь-які фактичні дані, на підставі яких адміністративний орган встановлює наявність чи відсутність обставин, що мають значення для вирішення справи.

Зовнішнім виразом доказів або їх джерелом є засоби доказування, до яких ЗАП відносить:

1. пояснення учасників адміністративного провадження;
2. документи;
3. дані відповідних національних електронних інформаційних ресурсів;
4. результати обробки (перевірки) даних в автоматичному режимі;
5. речі;
6. пояснення свідків;
7. висновки або пояснення експертів, консультації або роз'яснення спеціалістів.

Докази у справі мають бути належними, допустимими та достовірними. Важливими для правозастосування є наступні положення щодо доказування:

- ▶ орган не бере до розгляду докази, які не стосуються обставин справи;
- ▶ орган не бере до уваги докази, одержані з порушенням закону;
- ▶ обставини, які згідно із законодавством повинні бути підтверджені певними доказами та/або засобами доказування, не можуть підтверджуватися іншими доказами та/або засобами доказування.

Так, не можна поясненнями свідків замінити інші докази, якщо Законом передбачено підтвердження певних обставин, наприклад, даними публічних електронних реєстрів або документами.

При цьому ЗАП передбачає, що коли законодавством не визначено докази та/або засоби доказування, якими можуть підтверджуватися обставини справи, адміністративний орган на власний розсуд визначає належність, допустимість, достовірність та достатність зібраних ним чи наданих учасниками доказів.

Наприклад, у справах щодо відшкодування шкоди від стихійного лиха чи у зв'язку з подіями в зоні бойових дій переліки документів, якими підтверджуються обставини завдання шкоди, визначені не вичерпно або й взагалі не наведені в законодавстві, оскільки ситуації можуть бути надто непередбачувані.

І ще важливо наголосити, що багато норм ЗАП, виходячи з принципу ефективності, прямо визначають, що саме адміністративний орган вирішує, які докази будуть достатні для вирішення справи. Зокрема, адміністративний орган визначає відповідно до законодавства способи та обсяг встановлення обставин справи (ч. 2 ст. 52).

У межах підготовки справи до розгляду та вирішення саме адміністративний орган встановлює наявність та достатність матеріалів у справі, а також, за необхідності, витребує додаткові відомості та вживає інші дії (ст. 47 ЗАП).

Основним джерелом доказів в адміністративному провадженні, звісно, є документи та дані публічних електронних ресурсів, тому на цих категоріях зупинятися не будемо, а приділимо увагу іншим засобам доказування.

ПОЯСНЕННЯ ТА ЗАУВАЖЕННЯ УЧАСНИКА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

Учасник адміністративного провадження (адресат чи заінтересована особа) вправі подати до адміністративного органу свої пояснення та/або зауваження у справі.

Важливо, щоб особа мала таку можливість до моменту прийняття адміністративного акта, а якщо у справі проводиться слухання – до дня проведення або під час проведення слухання. При цьому нагадуємо, що йдеться саме про ймовірність прийняття негативного (обтяжуючого) для особи акта. Інакше заслуховування не є потрібним.

Адміністративний орган зобов'язаний інформувати заявника про отримані від заінтересованих осіб пояснення та/або зауваження щодо заяви. Тим самим заявнику забезпечується можливість надати відповідь на позицію інших учасників провадження.

Пояснення та/або зауваження подаються, як правило, в письмовій формі. Вони фіксуються в матеріалах справи. Також Закон допускає проведення відеоконференції для того, щоб особа надала пояснення та/або зауваження.

ОГЛЯД НА МІСЦІ ТА ОГЛЯД РЕЧЕЙ

Бувають випадки, коли для вирішення справи необхідно оглянути певне місце (наприклад, де сталося забруднення довкілля; або, щоб з'ясувати умови проживання осіб, які знаходяться у складних життєвих обставинах) або речі (наприклад, зіпсовані продукти харчування).

Варто пам'ятати, що огляд житла або іншого володіння фізичної особи здійснюється за добровільною згодою такої особи або за вмотивованим судовим рішенням.

Закон вимагає складання протоколу про огляд на місці та огляд речей або ж документування в інший спосіб.

До протоколу додаються зроблені під час огляду фотознімки, відеозаписи, інші зібрані докази, передбачені ЗАП.

ПОЯСНЕННЯ СВІДКА

Пояснення свідка – це повідомлення особи, яка не є учасником провадження, про відомі їй обставини, що мають значення для вирішення справи.

Приклад: поясненнями свідків у певних випадках може підтверджуватися трудовий стаж особи.

Свідок зобов'язаний назвати джерело своєї обізнаності щодо певних обставин, інакше такі його пояснення не вважаються доказом.

Поясненнями свідка не можуть встановлюватися обставина чи факт, якщо Закон вимагає підтверджувати їх у відповідному документі.

Свідок має право відмовитися від надання пояснення стосовно себе, членів своєї сім'ї або близьких родичів, яке може мати наслідком юридичну відповідальність для нього, членів його сім'ї або близьких родичів.

ЕКСПЕРТИЗА

Якщо для з'ясування обставин справи та надання їм оцінки потрібні спеціальні знання, то адміністративний орган із власної ініціативи або за клопотанням особи призначає експертизу, визначає експерта чи експертну установу та окреслює питання експертизи.

Поширеними є експертизи в будівельних, земельних, екологічних справах тощо.

За необхідності, може призначатися додаткова, повторна або комісійна експертиза.

ПОГОДЖЕННЯ ТА ВИСНОВОК

Для вирішення деяких адміністративних справ необхідно отримати погодження чи висновок іншого органу. В такому разі адміністративний орган, звертаючись за погодженням чи висновком, визначає достатній для цього строк. Якщо ж у визначений термін не надійшла відмова в погодженні чи висновку, то вважається, що вони отримані. Таке правило, зазвичай, називають «принципом мовчазної згоди».

Звісно, це правило не застосовується, коли для вирішення певної справи отримання висновку є обов'язковим.

Для прикладу згадаємо провадження з видачі дозволу на розміщення зовнішньої реклами, в ході якого прийняття рішення адміністративним органом погоджується з іншими суб'єктами – Міністерством культури та інформаційної політики України, Державним агентством автомобільних доріг України (Укравтодор) тощо.

РЕКОМЕНДОВАНІ ДЖЕРЕЛА

Правові акти:

- 1 Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX / Верховна Рада України. Стаття 52 - 59.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-IX#Text>
(дата звернення: 09.08.2022)

Література:

- 2 Науково-практичний коментар до проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. колектив (О.Ф. Андрійко, В.М. Бевзенко. та ін.); за заг. ред. В.П.Тимощука. – К., 2019. – С. 184-209.
URL: <https://pravo.org.ua/books/naukovo-praktychnyj-komentar-do-proektu-zakonu-ukrayiny-pro-administratyvnu-protseduru/>
- 3 Адміністративна процедура: навчальний посібник / І.В. Бойко, О.Т. Зима, О.М. Соловйова, А.М. Школик; за заг. ред. І.В. Бойко. - Харків: Право, 2019. С. 89-95.



ТЕМА 7.

РОЗГЛЯД ТА ВИРІШЕННЯ СПРАВИ

ЗАГАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО РОЗГЛЯДУ ТА ВИРІШЕННЯ СПРАВ

Публічна адміністрація у своїй діяльності вирішує різні за предметом, складністю, суб'єктами й терміновістю справи. А отже, і порядок їх розгляду може суттєво різнитися.

Більшість адміністративних справ вирішуються:

- ▶ невідкладно (під час особистого звернення особи);
- ▶ або в письмовому провадженні.

У зв'язку з цифровізацією, поширення набуває вирішення справ у автоматичному режимі.

І меншим за кількістю, але важливим, з точки зору адміністративної процедури, є вирішення справ із заслуховуванням учасника (учасників), в тому числі з проведенням слухання.

ВИРІШЕННЯ СПРАВИ НЕВІДКЛАДНО АБО У ПИСЬМОВОМУ ПРОВАДЖЕННІ

Справа вирішується невідкладно, якщо задоволення заяви не потребує додаткових документів та відомостей, залучення учасників адміністративного провадження чи осіб, які сприяють розгляду справи, проведення експертизи чи вчинення інших підготовчих дій.

У ЗАП закріплено, що справа повинна бути вирішена невідкладно, крім випадку, якщо невідкладне вирішення справи впливає на об'єктивність і законність рішення або потребує невиправданих витрат часу та інших ресурсів.

Такі ситуації трапляються, коли наданих заявником документів та доступних відомостей цілком достатньо для прийняття рішення по справі, однак обсяг їх значний. Якщо ж службовець займеться цією справою невідкладно, то може витратити години на опрацювання документів. Натомість і заявнику буде легше завітати ще раз, аніж очікувати на результат, й інші громадяни зможуть потрапити на прийом без надмірного очікування у черзі.

Через це більшість адміністративних справ розглядаються в письмовому порядку, без заслуховування учасників адміністративного провадження.

Наприклад, у письмовому провадженні здійснюється надання найпоширеніших послуг: видача ліцензії, державна реєстрація юридичних осіб тощо.

ВИРІШЕННЯ СПРАВИ В АВТОМАТИЧНОМУ РЕЖИМІ

Виходячи з принципів законності та офіційності, посадові особи адміністративного органу, які здійснюють письмове провадження, можуть збирати додаткові документи та відомості.

У випадках та порядку, визначених Законом, вирішення справи відбувається в автоматичному режимі за допомогою програмних засобів і без втручання людини.

Саме так накладаються штрафи за перевищення швидкісного режиму руху транспортних засобів. У такому ж порядку надаються окремі адміністративні послуги, наприклад, реєстрація ФОП через застосунок «Дія».

Важливо, що для цього виду провадження зроблено виняток і щодо заслуховування особи, у якому просто немає потреби.

ВИРІШЕННЯ СПРАВИ ІЗ ЗАСЛУХОВУВАННЯМ ОСОБИ

Але в тих справах, де може бути прийняте рішення, що негативно вплине на право, свободу чи законний інтерес особи, все ж проводиться заслуховування адресата, а за потреби – інших учасників адміністративного провадження.

Право бути заслуханим реалізується шляхом подання особою до адміністративного органу своїх пояснень та/або заперечень, як правило, у письмовій формі. Але може бути й усне заслуховування з відповідною фіксацією.

Водночас правила адміністративної процедури передбачають випадки, коли заслуховування не проводиться. Це має місце, якщо:

- ▶ необхідно вжити негайних заходів для запобігання заподіянню шкоди або швидкого прийняття рішення (наприклад, зупинити діяльність закладу харчування через грубі антисанітарні умови);
- ▶ або прохання заявника є очевидно безпідставним.

ЗУПИНЕННЯ ПРОВАДЖЕННЯ

За наявності певних обставин, що перешкоджають повноцінному розгляду та вирішенню справи, адміністративний орган обов'язково зупиняє адміністративне провадження. Це відбувається у разі смерті або оголошення померлою фізичної особи, злиття, приєднання, поділу, перетворення юридичної особи, необхідності призначення або заміни законного представника чи учасника адміністративного провадження, об'єктивної неможливості розгляду цієї справи до вирішення іншої справи, що розглядається судом або іншим адміністративним органом тощо.

Крім цього, адміністративний орган може зупинити адміністративне провадження, якщо необхідно призначити експертизу чи учасник адміністративного провадження хворіє, перебуває в довгостроковому відрадженні, на строковій військовій службі або на альтернативній (невійськовій) службі за межами місця проживання тощо. Це дискреційне повноваження адміністративного органу прийняти таке процедурне рішення залежить від впливу обставин на вирішення справи.

Зупинення адміністративним органом провадження у справі зумовлює зупинення перебігу процедурних строків, а також дозволяє поновити провадження після усунення обставин, що стали підставою для його застосування.

ЗАКРИТТЯ ПРОВАДЖЕННЯ

Адміністративне провадження має бути закрито за наявності певних для цього підстав:

1. по-перше, це відмова учасника від розгляду його заяви. Проте провадження не підлягає закриттю, якщо питання, що є предметом розгляду справи, становить публічний інтерес або ж закриття адміністративного провадження неможливе за Законом;
2. по-друге, якщо особа не мала права на подання заяви або орган не має компетенції розглядати й розв'язувати питання та в інших випадках;
3. по-третє, якщо учасники провадження за скаргою досягли примирення. У цьому випадку, закриваючи провадження, адміністративний орган має впевнитися, що дії учасників не суперечать Закону та не порушують право, свободу чи законний інтерес інших осіб.

Для врегулювання конфлікту (спору), що виник у справі, часом залучають медіатора. Така можливість передбачена Законом України «Про медіацію».

СЛУХАННЯ

Якщо в адміністративному провадженні беруть участь особи, які мають різні позиції, то для забезпечення належного, об'єктивного та оперативного з'ясування обставин справи можуть проводитися слухання. Це, мабуть, найскладніша процедурна дія, що, очевидно, буде застосовуватися у крайніх випадках. Слухання, дійсно, може прискорити вирішення справи й пошук збалансованого рішення, адже в одному місці й навіть за одне засідання можна з'ясувати позиції учасників і дійти компромісів.

На слухання запрошуються учасники адміністративного провадження та особи, які сприяють розгляду справи. Місцем його проведення, як правило, є приміщення адміністративного органу. Слухання проводить посадова особа адміністративного органу.

Слухання розпочинається з оголошення повідомлення про суть справи. Посадова особа адміністративного органу має заслухати пояснення та зауваження учасників адміністративного провадження, пояснення осіб, які сприяють розгляду справи; розглянути отримані документи та відомості; перевірити та оцінити зібрані докази та вчинити інші необхідні дії.

Учасник провадження має право надавати усні та письмові пояснення та/або заперечення, документи та інші докази, ставити запитання, доводити обставини тощо.

Під час слухання ведеться протокол.

ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ ВЕЛИКОЇ КІЛЬКОСТІ ОСІБ

Законом передбачені особливі правила для здійснення провадження у справах, що стосуються великої кількості осіб. У цьому контексті під «великою кількістю» ЗАП розуміє більше 10 осіб.

Це стосується, наприклад, видачі дозволів на виробництво, що може спричинити шкоду навколишньому середовищу, або ж на будівництво об'єктів, розміщення яких зачіпає інтереси мешканців певної території.

У такі провадження можуть залучатися до участі представники осіб, які мають інтерес до справи. Адміністративний орган повинен оприлюднювати інформацію про початок провадження у засобах масової інформації, на офіційних вебсайтах тощо, повідомляти учасників провадження та громадськість про стан провадження та прийняті рішення.

ПІДСУМОК

У підсумку зазначимо: більшість адміністративних справ прості, тому вирішуються невідкладно або у письмовому провадженні. І тільки при ймовірності прийняття негативного для адресата чи заінтересованих осіб адміністративного акта, потрібні додаткові дії, у тому числі, й заслуховування особи (осіб).

РЕКОМЕНДОВАНІ ДЖЕРЕЛА



Правові акти:

- 1 Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX / Верховна Рада України. Стаття 60 - 68.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-IX#Text>
(дата звернення: 09.08.2022)

Література:

- 2 Науково-практичний коментар до проєкту Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. колектив (О.Ф. Андрійко, В.М. Бевзенко та ін.); за заг. ред. В.П.Тимощука . – К., 2019. – С. 298-328.
URL: <https://pravo.org.ua/books/naukovo-praktychnyj-komentar-do-proektu-zakonu-ukrayiny-pro-administratyvnu-protseduru/>
- 3 Адміністративна процедура: навчальний посібник / І.В. Бойко, О.Т. Зима, О.М. Соловйова, А.М. Школик; за заг. ред. І.В. Бойко. - Харків: Право, 2019. С. 107-119.

ТЕМА 8.

АДМІНІСТРАТИВНИЙ АКТ: ФОРМА, СТРУКТУРА, ПРАВИЛА ЧИННОСТІ

У темі 1 було розглянуто поняття «адміністративний акт» як базове (або основоположне) у Законі «Про адміністративну процедуру».

«Адміністративний акт» — це узагальнююча категорія для індивідуальних актів, якими вирішується (врегульовується) конкретна справа у сфері публічного адміністрування.

Безпосередня назва адміністративного акта конкретного органу (наприклад, наказ, розпорядження тощо) визначена у статутному законодавстві, а специфіка оформлення в певній категорії справ (ліцензія, дозвіл тощо) – у спеціальному законодавстві.

Отже, у цій частині зупинимося на ключових новелах Закону.

ФОРМА АДМІНІСТРАТИВНОГО АКТА

Адміністративний акт, як правило, приймається у письмовій (тобто електронній або паперовій) формі.

У випадках, передбачених Законом, у тому числі з метою запобігання загрозі життю, здоров'ю громадян, майну або громадській безпеці, адміністративний акт може бути прийнято в усній формі.

Наприклад, коли службовець контролюючого органу дає вказівку суб'єкту господарювання вилучити з продажу продукти, термін придатності яких закінчився.

Особа, якої стосується усний акт, має право вимагати його оформлення у письмовій формі. Ця вимога має бути виконана протягом 5 робочих днів із дня прийняття.

Окремо треба пам'ятати про юридично значущі дії.

Наприклад, це реєстрація особи ФОПом шляхом внесення запису до відповідного Єдиного державного реєстру.

ЗМІСТ (СТРУКТУРА) АДМІНІСТРАТИВНОГО АКТА

За ЗАП, письмовий адміністративний акт складається зі вступної, мотивувальної, резолютивної та заключної частин.

ВСТУПНА ЧАСТИНА

складається з найменування адміністративного органу, дати прийняття акта, його реєстраційного номера, відомостей про адресата акта та його контактні дані.

МОТИВУВАЛЬНА ЧАСТИНА

пояснює, чому саме таке рішення прийнято (детальні вимоги є у ст. 72 ЗАП – і про це буде далі).

РЕЗОЛЮТИВНА ЧАСТИНА

подає суть прийнятого рішення. За потреби також зазначаються додаткові положення, у тому числі застереження про можливість відкликання акта чи зобов'язання адресата виконати або припинити певну дію.

Наприклад, поставлено умову — здійснити ремонт об'єкта комунальної власності, що надається в оренду.

У заключній частині зазначається:

- ▶ строк набрання адміністративним актом чинності та спосіб визначення такого строку;
- ▶ а в негативному акті зазначаються строки й порядок його оскарження (в т.ч. найменування та місцеперебування суб'єкта розгляду скарги в адміністративному порядку та/або вид суду, до якого можна подати позов). Це принципове положення з погляду адміністративної процедури.

МОТИВУВАННЯ (ОБҐРУНТУВАННЯ) АДМІНІСТРАТИВНОГО АКТА

Це найважливіша частина адміністративного акта, що впливає з принципу обґрунтованості (ст. 8) за яким адміністративний акт, котрий може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи, повинен містити мотивувальну частину.

Дзеркальною нормою є також ч. 6 ст. 72 ЗАП, за якою мотивування не вимагається, якщо:

1. орган задовольнив заяву, і при цьому акт не стосується прав, свобод чи законних інтересів інших осіб;
2. орган під час здійснення інспекційних повноважень не виявив порушень.

Отже, коли йдеться про сприяючі (позитивні) акти, то мотивування викладати не потрібно. І навпаки, для обтяжуючих (негативних) актів мотивування обов'язкове.

Наприклад, коли житлову субсидію призначають, то викладати особі обґрунтування не потрібно, але при відмові – обов'язково.

Обґрунтування акта повинно забезпечувати особі можливість правильно зрозуміти акт та реалізувати своє право на оскарження.

Відсутність мотивувальної частини має наслідки, встановлені частиною 3 статті 85 ЗАП – такий акт скасовується, якщо буде оскаржений.

Серед іншого у мотивувальній частині зазначаються:

- ▶ посилання на докази, на яких ґрунтуються висновки органу;
- ▶ детальна правова оцінка обставин та чітке зазначення висновків, зроблених на підставі такої правової оцінки.

Також очевидно, що мають бути зазначені норми законодавства, на підставі яких прийнято адміністративний акт.

НАБРАННЯ ЧИННОСТІ

Інша суттєва новела ЗАП – це зміна підходів до набрання чинності адміністративним актом. Раніше основним правилом у законодавстві було набрання чинності індивідуальними актами з моменту їх прийняття або доведення до відома виконавців.

ЗАП це змінює, оскільки встановлює, що адміністративний акт набирає чинності з дня його доведення до відома відповідної особи. Інший строк набрання ним чинності може бути передбачено Законом або самим адміністративним актом.

Важливо, що недоведення адміністративного акта до відома особи в установленому порядку є підставою для продовження строку його оскарження.

Такі норми покликані заохотити органи до своєчасного доведення актів до відома адресатів та заінтересованих осіб.

Стаття 75 детально врегульовує порядок доведення адміністративного акта до відома особи.

Якщо спосіб доведення прямо не встановлено (спеціальним) Законом, то його визначає сам орган, зокрема, таке доведення здійснюється шляхом:

1. вручення акта або надсилання його поштою (рекомендованим листом із повідомленням про вручення);
2. надсилання на адресу електронної пошти чи передачі з використанням інших засобів телекомунікаційного зв'язку;
3. публічного оголошення;
4. усного повідомлення у випадках, передбачених Законом.

Якщо особа не зазначила в заяві спосіб доведення акта до її відома, то акт надсилається за адресою її зареєстрованого місця проживання (перебування), місцеперебування.

Акт доводиться до відома особи невідкладно, а за наявності обґрунтованих причин – не пізніше 3 робочих днів із дня прийняття.

Якщо час отримання адміністративного акта, надісланого поштою, електронною поштою не зафіксовано, то такий акт вважається доведеним до відома особи на п'ятий календарний день із дня його надсилання.

Обов'язок доказування факту і часу доведення акта до відома особи покладається на адміністративний орган.

Публічне оголошення здійснюється насамперед у разі, якщо адресу місця проживання (перебування) чи місцеперебування відповідної особи встановити неможливо, а також в інших випадках, передбачених Законом.

Публічне оголошення здійснюється шляхом розміщення акта на дошці оголошень органу або в іншому прийнятному місці. Орган розміщує такий акт на своєму офіційному вебсайті, а також може опублікувати його у ЗМІ.

Акт, що стосується великої кількості осіб, доводиться до їх відома саме через офіційний вебсайт органу та/або шляхом публікації у друкованих ЗМІ із зазначенням суті рішення, порядку ознайомлення з актом та порядку оскарження.

ЧИННІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО АКТА

Адміністративний акт діє від часу набрання ним чинності до часу втрати ним чинності.

Звісно, адміністративний акт, у межах строку на оскарження, може бути скасовано в порядку адміністративного оскарження або судом.

А за загальним правилом, адміністративний акт втрачає чинність внаслідок:

- ▶ його виконання (наприклад, при виплаті разової матеріальної допомоги);
- ▶ закінчення строку його дії (приміром, ліцензії);
- ▶ з інших причин, визначених Законом.

І винятковою ситуацією є відкликання або визнання недійсним адміністративного акта органом, що його прийняв (цьому питанню буде присвячена спеціальна тема).

НІКЧЕМНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО АКТА

Окремо варто ознайомитися з питанням «нікчемності» адміністративного акта (ст. 77 ЗАП). Це ситуації, коли йдеться про очевидні значні недоліки. Наприклад, коли відсутні відомості про орган, який прийняв акт, або акт може бути прийнятий лише у стандартизованій формі, але цю вимогу не дотримано.

Наприклад, паспорт громадянина оформлено не на спеціальному бланку тощо.

Нікчемний акт взагалі не набирає чинності, тобто його можна просто ігнорувати, позаяк він не підлягає виконанню. Але особа, яка має відповідний інтерес, може вимагати визнання акта нікчемним від органу, що його прийняв, чи звернутися з відповідним позовом до суду.

Важливо принципово відрізнити «нікчемні» акти від «оспорюваних». Нікчемність зумовлена очевидною протиправністю, що має бути однаковою для всіх. В іншому випадку маємо справу з «оспорюваним» актом. Наприклад, коли є сумніви, чи мав певний орган компетенцію прийняти акт або ж ні. Такий акт не можна ігнорувати, його треба або виконувати, або оскаржувати.



РЕКОМЕНДОВАНІ ДЖЕРЕЛА

Правові акти:

- 1 Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX / Верховна Рада України. Стаття 69 - 77.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-IX#Text>
(дата звернення: 09.08.2022)
- 2 Про захист особи стосовно актів адміністративних органів влади: Резолюція (77) 31 Комітету Міністрів Ради Європи від 28.09.1977.
URL: <https://rm.coe.int/16804dec56>
(дата звернення: 09.08.2022)

Література:

- 3 Науково-практичний коментар до проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. колектив (О.Ф. Андрійко, В.М. Бевзенко та ін.); за заг. ред. В.П.Тимощука. - К., 2019. – С. 329-360.
URL: <https://pravo.org.ua/books/naukovo-praktychnyj-komentar-do-proektu-zakonu-ukrayiny-pro-administratyvnu-protseduru/>
- 4 Адміністративна процедура: навчальний посібник / І.В. Бойко, О.Т. Зима, О.М. Соловйова, А.М. Школик; за заг. ред. І.В. Бойко. - Харків: Право, 2019. С. 58-67, 117-130.
- 5 Тимощук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: Монографія. – К.: «Конус-Ю», 2010. – С. 6-33, 153-162.
URL: <https://www.slideshare.net/CentrePravo/ss-59884209>

ТЕМА 9.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ОСКАРЖЕННЯ

У ЧОМУ СУТЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО ОСКАРЖЕННЯ?

Рішення, прийняте адміністративним органом, не завжди задовольняє особу. Спільна ситуація вирішується через механізми оскарження – адміністративне та/або судове.

Адміністративне оскарження – це звернення зі скаргою в межах публічної адміністрації, як правило, до вищого адміністративного органу (у т.ч. вищої посадової особи).

На відміну від судового оскарження, що зазвичай триває довгий час і вимагає сплати судового збору, адміністративне оскарження є більш економним та оперативним, не потребує від особи глибоких юридичних знань або допомоги правника. Головною його перевагою є можливість досягнути бажаного результату у значно коротші терміни і без зайвих витрат. Це також дає можливість і самому адміністративному органу виправити помилку у відносно простий спосіб – за зверненням особи.

ЗА ЯКИХ УМОВ ОСОБА МАЄ ПРАВО НА АДМІНІСТРАТИВНЕ ОСКАРЖЕННЯ?

Право на оскарження має особа, яка вважає, що

- ▶ прийнятим адміністративним актом чи його виконанням порушено або може бути порушено її право, свободу чи законний інтерес (що включає і право вимоги особою більшого блага, аніж було вже надано адміністративним актом);

або

- ▶ процедурне рішення або дія, бездіяльність адміністративного органу негативно впливає на її права, свободи чи законні інтереси.

Серед іншого, скаржник може вимагати визнання протиправним та скасування адміністративного акта чи окремих його положень.

Закон окреслює коло процедурних рішень і дій, скарги на які розглядаються до прийняття адміністративного акта. Це найвагоміші процедурні елементи: щодо відмови у початку провадження; ненадання статусу заінтересованої особи; відмова в доступі до матеріалів справи і т. д.

Щодо інших процедурних рішень та дій, то вони розглядаються вже після прийняття адміністративного акта, якщо особа підтвердить ці скарги. Логіка такого підходу полягає у тому, щоб не затягувати розгляд справи «процедурними скаргами», тим паче, що ще невідомо, яким буде результат вирішення справи по суті.

Потреба в оскарженні бездіяльності органу виникає в разі неприйняття адміністративного акта у встановлений Законом строк або зволікання з розглядом справи (прийняттям процедурного рішення та/або вчиненням процедурної дії).

Важливим положенням ЗАП є встановлення загального правила щодо можливості подати скаргу в адміністративному порядку лише один раз (в одній інстанції), крім випадків, передбачених Законом. Це спрямовано на зменшення багаторазового перегляду адміністративної справи, швидше досягнення правової визначеності.

ХТО РОЗГЛЯДАЄ СКАРГИ У ПОРЯДКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ОСКАРЖЕННЯ?

За загальним правилом, скарги розглядає адміністративний орган вищого рівня.

Суб'єктом розгляду скарги, пов'язаної зі здійсненням органом місцевого самоврядування делегованого йому повноваження органу виконавчої влади, є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику щодо делегованого повноваження.

Наприклад, Міністерством юстиції України здійснюється розгляд скарг на рішення, дії, бездіяльність державних реєстраторів нерухомості та бізнесу, які є посадовими особами місцевого самоврядування.

Законом також передбачено, що суб'єктом розгляду скарги може бути спеціально уповноважений на це орган.

Таким органом у сфері ліцензування, наприклад, є експертно-апеляційна рада з питань ліцензування.

Серед новел ЗАП є положення про можливість утворення адміністративним органом комісії з розгляду скарг. Особливої значущості це набуває у випадках відсутності органу вищого рівня, який би міг розглянути скаргу, і що є вкрай актуально для органів місцевого самоврядування (зокрема, й місцевих рад).

До складу такої комісії, крім посадових осіб адміністративного органу, можуть включатися представники громадськості (до 1/3 від складу). І за логікою ЗАП, ці комісії мають утворюватися як постійно діючі дорадчі органи з кількістю членів, що залежить від потреб адміністративного органу, який утворює комісію. Звідси також випливає, що за потреби велика комісія органу місцевого

самоврядування може поділятися на напрямки (соціальний, підприємництво тощо) чи мати іншу сталу або гнучку структуру. Уряд ще має затвердити Примірне положення про комісію з розгляду скарг.

Загалом, саме ці норми ЗАП, що заохочують колегіальний розгляд скарг та залучення представників інститутів громадянського суспільства, спрямовані на те, аби підвищити довіру до адміністративного оскарження, збільшити рівень об'єктивності та неупередженості розгляду скарг.

Рішення комісії має рекомендаційний характер, однак його неврахування обґрунтовується адміністративним органом, що приймає остаточне рішення.

Важливо зазначити, що у разі відсутності адміністративного органу вищого рівня скарга може бути подана до того самого адміністративного органу, але тільки тоді, коли при ньому утворено комісію з розгляду скарг. Інакше скарга може бути подана тільки до суду.

Нагадуємо, що до адміністративного органу особа також може звернутися з вимогою про виправлення помилки в адміністративному акті: арифметичної, граматичної, стилістичної (і це є окремий механізм – див. ст. 73 ЗАП).

ЯКІ СТРОКИ ДЛЯ ПОДАННЯ СКАРГИ?

За загальним правилом, адміністративний акт може бути оскаржено впродовж **30 календарних днів** із дня його доведення до відома особи, яка була учасником адміністративного провадження. Особі, яка не була учасником провадження, так само надається **30 днів** з того часу, коли вона дізналася або мала дізнатися про негативний вплив адміністративного акта на її права, свободи або законний інтерес.

Оскаржити бездіяльність адміністративного органу можна в будь-який час після спливу строку прийняття адміністративного акта.

Як виняток, для деяких видів справ окремими законами можуть бути встановлені інші строки подання скарги.

У випадку пропуску строків подання скарги з поважних причин, особа може клопотати про їх поновлення. Зробити це вона має право протягом **10 робочих днів** із дня припинення обставин, що були поважною причиною пропущення строку, але не пізніше **1 року** з дня прийняття адміністративного акта.

Законом також встановлено, що незазначення в адміністративному акті строку та порядку його оскарження має наслідком те, що строк подання скарги не вважається пропущеним.

ФОРМА СКАРГИ, ПОРЯДОК ТА НАСЛІДКИ ЇЇ ПОДАННЯ, РОЗГЛЯД

Скарга, як правило, оформлюється письмово, але в окремих випадках, передбачених Законом, може бути й усною, із фіксацією в матеріалах справи.

Подається скарга до адміністративного органу, що прийняв адміністративний акт, процедурне рішення та/або вчинив процедурну дію чи допустив бездіяльність, що оскаржується. Цей орган **не пізніше наступного (робочого) дня** передає (надсилає) її разом із матеріалами справи суб'єкту розгляду скарги.

Вагомою новелою ЗАП є те, що подання скарги за клопотанням скаржника зупиняє дію адміністративного акта, що оскаржується. Винятки з цього правила можуть бути встановлені в законах.

Початок адміністративного провадження, підготовка, розгляд та вирішення справи за скаргою здійснюється згідно з вимогами ЗАП щодо адміністративного провадження (як за заявою).

За загальним правилом, строк перегляду справи за скаргою не повинен перевищувати **30 календарних днів**. Якщо протягом граничного строку вирішити справу за скаргою неможливо, то, за рішенням адміністративного органу, такий строк може бути одноразово продовжений, але не більше як на **15 календарних днів**.

ЯКЕ РІШЕННЯ МОЖЕ БУТИ ПРИЙНЯТИМ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ РОЗГЛЯДУ СКАРГИ?

За результатами розгляду скарги, зокрема, при оскарженні саме адміністративного акта, орган приймає одне з таких рішень:

- ▶ скасувати повністю або частково адміністративний акт та зобов'язати адміністративний орган видати новий адміністративний акт або повторно розглянути справу. Це очевидно стосується і випадків бездіяльності, коли на адміністративний орган покладається обов'язок видати адміністративний акт;
- ▶ у випадках, передбачених Законом, – самостійно прийняти адміністративний акт. Останнє дуже важливо, щоб можна було відразу досягти результату;
- ▶ залишити адміністративний акт без змін, а скаргу – без задоволення.

Зауважимо, що адміністративний акт підлягає скасуванню у разі порушення норм матеріального права; істотного порушення процедури (включаючи компетенцію); неправильного чи неповного встановлення обставин справи, що призвело до прийняття протиправного адміністративного акта; у випадку, якщо він не містить мотивувальної частини, коли вона є обов'язковою. При неістотному порушенні процедури суб'єкт розгляду скарги може звернути

увагу адміністративного органу на такі порушення, але залишити адміністративний акт у силі.

Оформлення адміністративного акта в адміністративному провадженні за скаргою, його реєстрація, доведення до відома особи та набрання ним чинності здійснюються згідно з вимогами ЗАП, передбаченими для всіх адміністративних актів.



РЕКОМЕНДОВАНІ ДЖЕРЕЛА

Правові акти:

- 1** Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX / Верховна Рада України. Стаття 78 - 85.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-IX#Text>
(дата звернення: 09.08.2022)
- 2** Про добре адміністрування: Рекомендація (2007)7 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам від 20.06.2007.
URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM>
(дата звернення: 09.08.2022)
- 3** Про захист особи стосовно актів адміністративних органів влади: Резолюція (77) 31 Комітету Міністрів Ради Європи від 28.09.1977.
URL: <https://rm.coe.int/16804dec56>
(дата звернення: 09.08.2022)

Література:

- 4** Науково-практичний коментар до проєкту Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. колектив (О.Ф. Андрійко, В.М. Бевзенко та ін.); за заг. ред. В.П.Тимощука. – К., 2019. С. 361-389.
URL: <https://pravo.org.ua/books/naukovo-praktychnyj-komentar-do-proektu-zakonu-ukrayiny-pro-administratyvnu-protseduru/>
- 5** Адміністративна процедура: навчальний посібник / І.В. Бойко, О.Т. Зима, О.М. Соловйова, А.М. Школик; за заг. ред. І.В. Бойко. - Харків: Право, 2019.
Розділ «Адміністративне оскарження»
- 6** Тимощук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: Монографія. – К.: «Конус-Ю», 2010. С. 162-184.
URL: <https://www.slideshare.net/CentrePravo/ss-59884209>
- 7** Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимощук. – К.: Факт, 2003. С. 69-81.
URL: <https://www.slideshare.net/CentrePravo/ss-59875911>

ТЕМА 10.

ПРИМУСОВЕ ВИКОНАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО АКТА

ЧОМУ ОКРЕМІ АДМІНІСТРАТИВНІ АКТИ ПОТРЕБУЮТЬ ПРИМУСОВОГО ВИКОНАННЯ?

Адміністративний акт є обов'язковим до виконання з дня набрання ним чинності, однак виконання сприяючих та обтяжуючих адміністративних актів об'єктивно відрізняються.

Сприяючі адміністративні акти, оскільки приймаються на користь особи, то зазвичай реалізуються добровільно і, як правило, не потребують окремих дій держави щодо виконання.

Наприклад, особа, яка отримала дозвіл на певну господарську діяльність, сама надалі і буде його використовувати, тобто виконувати цей адміністративний акт.

А от обтяжуючі адміністративні акти, якими на фізичну або юридичну особу покладено певні зобов'язання, не завжди виконуються нею добровільно, а відтак можуть потребувати примусового виконання.

Наприклад, приписи про знесення самочинного МАФу чи незаконної зовнішньої реклами.

Варто нагадати, що чинне до ЗАП законодавство регулювало переважно примусове виконання судових рішень і лише дуже обмеженої частини адміністративних актів, віднесених до виконавчих документів. Така прогалина призводила до фактичного невиконання багатьох адміністративних актів.

ЗАП змінює таку ситуацію і передбачає, що виконання адміністративного акта може бути забезпечене адміністративним органом шляхом застосування заходів впливу.

ЩО ТАКЕ ЗАХОДИ ВПЛИВУ І ХТО ЇХ ЗАСТОСОВУЄ?

Заходи впливу – це правові важелі впливу на зобов'язаних осіб (адресатів адміністративного акта), які дозволяють забезпечити примусове виконання адміністративного акта, тобто дають змогу досягти мети, поставленої врегулюванням справи за його допомогою.

При цьому, захід впливу обирається із застосуванням принципу пропорційності, щоб шкода і для зобов'язаної особи, і для суспільства загалом була мінімальною.

За загальним правилом, виконання адміністративного акта забезпечується самим адміністративним органом, який його прийняв.

Наприклад, якщо інспекція архітектурно-будівельного контролю видала припис про усунення об'єкта самочинного будівництва, то вона ж уповноважена застосувати заходи впливу, що змусять адресата адміністративного акта його виконати.

З цього правила є винятки, передбачені законодавством, зокрема, усі грошові зобов'язання виконуються не за ЗАП, а за законодавством про виконавче провадження.

ЯКІ ЗАХОДИ ВПЛИВУ ПЕРЕДБАЧАЄ ЗАП?

Якщо адміністративний акт добровільно не виконано зобов'язаною особою, то адміністративний орган приймає рішення про застосування одного з заходів впливу:

1. вчинення дій за рахунок зобов'язаної особи іншою особою;
2. накладення грошового стягнення;
3. безпосередній вплив.

ЯК ЗАСТОСОВУЮТЬ ЗАХОДИ ВПЛИВУ?

Зобов'язана особа має бути спершу попереджена про можливе застосування до неї заходів впливу. Це робиться для того, щоб надати можливість виконати адміністративний акт самостійно і добровільно.

Попередження повинно містити:

1. строк для добровільного виконання зобов'язання;
2. кошторис витрат, що будуть стягнуті із зобов'язаної особи у разі невиконання нею адміністративного акта добровільно;
3. види заходів впливу, що можуть бути застосовані.

Попередження складається в письмовій формі та вручається зобов'язаній особі.

Отже, заходи впливу застосовуються в разі невиконання зобов'язаною особою відповідних обов'язків у строк, визначений у попередженні для добровільного виконання.

ВИКОНАННЯ ДІЙ ЗА РАХУНОК ЗОБОВ'ЯЗАНОЇ ОСОБИ

У разі, якщо передбачене адміністративним актом зобов'язання не виконується зобов'язаною особою, але його виконання може забезпечити інша особа, орган виконання може доручити такій особі виконання зазначеної дії за рахунок зобов'язаної особи.

Типовим прикладом у межах такого виконання є демонування незаконно встановленого рекламного щита, яке виконує уповноважене адміністративним органом комунальне чи навіть приватне підприємство.

Крім того, і сам адміністративний орган має право, якщо це можливо, самостійно виконати дію, передбачену адміністративним актом, за рахунок зобов'язаної особи.

При застосуванні цього заходу впливу, орган має право вимагати від зобов'язаної особи відшкодування в повному обсязі витрат, пов'язаних із самостійним виконанням ним адміністративного акта, тобто якщо видатки на виконання будуть вищі, аніж прогнозувалося у попередженні, то зобов'язана особа повинна буде відшкодувати цей більший розмір.

ГРОШОВЕ СТЯГНЕННЯ

У разі, якщо адміністративний акт не виконано зобов'язаною особою у встановлений адміністративним органом строк і передбачена таким актом дія не може бути виконана іншою особою, адміністративний орган вносить постанову про накладення на зобов'язану особу грошового стягнення.

Прикладами застосування можуть бути ситуації, коли особа повинна повернути (здати) певні документи, речі або утримуватися від певних дій.

Розміри грошового стягнення визначені у ЗАП, якщо інше не передбачено законом:

1. від 70 до 530 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (далі – н.м.д.г.) – стосовно фізичних осіб;
2. від 175 до 1765 н.м.д.г. – стосовно ФОП, юридичних осіб, громадських об'єднань, що не мають статусу юридичної особи.

Нагадуємо, що для цих цілей 1 н.м.д.г. складає 17 гривень.

Одночасно із застосуванням грошового стягнення адміністративний орган призначає новий строк для виконання адміністративного акта.

У разі повторного невиконання адміністративного акта у новопризначений строк без поважних причин адміністративний орган у тому самому порядку може одноразово накладати на зобов'язану особу грошове стягнення в такому ж або подвійному розмірі.

Постанова про накладення на зобов'язану особу грошового стягнення є виконавчим документом та підлягає виконанню органами Державної виконавчої служби.

Щодо цього заходу впливу потрібно ще раз наголосити: грошове стягнення за ЗАП є не видом покарання, а способом (заходом) примусу зобов'язаної особи до виконання нею зобов'язання. Отже, головна мета його застосування чи навіть точніше – «загрози» застосування – це спонукання особи до виконання адміністративного акта.

БЕЗПОСЕРЕДНІЙ ВПЛИВ

Якщо виконання дії за рахунок зобов'язаної особи чи грошове стягнення не можуть досягти мети адміністративного акта або з об'єктивних обставин не можуть бути застосовані, адміністративний орган може застосувати безпосередній вплив до зобов'язаної особи, коли спеціальним законом йому надані відповідні повноваження.

Наприклад, у випадку невиконання особою покладеного на неї адміністративним актом обов'язку залишити аварійну будівлю.

У разі, якщо адміністративному органу законом не надані повноваження щодо застосування безпосереднього впливу, за його зверненням адміністративний акт виконується іншим органом, який має відповідні повноваження, у першу чергу – Національною поліцією.

ЗАСТОСУВАННЯ ПРИМУСОВИХ ЗАХОДІВ

У разі, якщо зобов'язана особа під час застосування заходів впливу чинить опір, до неї можуть бути застосовані примусові заходи у порядку, межах та у спосіб, що встановлені Законом.

У такому разі, за зверненням адміністративного органу, відповідні правоохоронні органи (органи правопорядку) у встановленому законом порядку зобов'язані вжити заходів для забезпечення публічної безпеки та порядку під час застосування заходів впливу. Це знову-таки може бути насамперед підтримка з боку органів поліції.

ОСКАРЖЕННЯ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ ВПЛИВУ

Потрібно нагадати, що примусове виконання адміністративного акта стосується ситуацій, коли власне правомірність самого акта вже не ставиться під сумнів або ж навіть додатково перевірена шляхом адміністративного та/або судового оскарження.

Але і цей розділ ЗАП про виконання адміністративних актів передбачає, що зобов'язана особа може подати також скаргу щодо рішення про застосування заходів впливу. Така скарга може бути подана виключно щодо часу, місця або виду заходу впливу.

Скарга подається протягом п'яти робочих днів із дня доведення до відома зобов'язаної особи рішення про застосування заходу впливу. Подання скарги зупиняє виконання заходу впливу до завершення її розгляду по суті. Рішення щодо скарги приймається протягом десяти календарних днів із дня її отримання.

Рішення адміністративного органу щодо застосування заходів впливу може бути оскаржено до суду.

Виконання адміністративного акта завершується, якщо в результаті виконання досягнуто поставленої мети.



РЕКОМЕНДОВАНІ ДЖЕРЕЛА

Правові акти:

- 1 Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX / Верховна Рада України. Статті 92 - 100.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-IX#Text>
(дата звернення: 09.08.2022)

Література:

- 2 Науково-практичний коментар до проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. колектив (О.Ф. Андрійко, В.М. Бевзенко та ін.); за заг. ред. В.П.Тимощука. – К., 2019. – С. 428-454.
URL: <https://pravo.org.ua/books/naukovo-praktychnyj-komentar-do-proektu-zakonu-ukrayiny-pro-administratyvnu-protседuru/>
- 3 Адміністративна процедура: навчальний посібник / І.В. Бойко, О.Т. Зима, О.М. Соловйова, А.М. Школик; за заг. ред. І.В. Бойко. - Харків: Право, 2019. С. 149-157.

ТЕМА 11.

ВІДКЛИКАННЯ, ВИЗНАННЯ НЕДІЙСНИМ АДМІНІСТРАТИВНОГО АКТА

ДЛЯ ЧОГО ЦІ НОРМИ У ЗАКОНІ?

Питання припинення дії адміністративних актів в Україні вже давно потребує системного врегулювання, і ЗАП закладає для цього чіткі механізми. Вони потрібні:

1. насамперед для виправлення помилок самою публічною адміністрацією та перетворення власних протиправних актів у правомірні;
2. для захисту прав особи від свавільного припинення публічною адміністрацією дії раніше прийнятих правомірних адміністративних актів.

ЗАП у цій частині спрямований на впорядкування законодавства, яке навіть на рівні термінології було несистемним та використовувало різні поняття: «анулювання», «скасування», «визнання нечинним» тощо.

КЛЮЧОВІ НОВЕЛИ ТА ВАЖЛИВІ ЗАСТЕРЕЖЕННЯ

ЗАП запроваджує чітке термінологічне розмежування механізмів для припинення дії протиправних і правомірних актів. Це зроблено для полегшення розуміння практиками, коли і який механізм застосовується, та для наступного впорядкування всього законодавства.

Ці механізми застосовуються, як правило, після закінчення строків на адміністративне та судове оскарження, тобто йдеться про екстраординарні ситуації, до яких можна звертатися у виняткових випадках.

При тому, такі механізми застосовуються не довільно, а за повноцінною процедурою ЗАП як для прийняття адміністративного акта.

Для підвищення захисту прав особи й правової визначеності у ЗАП закріплено також строки давності, коли можна застосувати ці механізми. І навіть щодо протиправних актів діє правило «захисту довіри», яке максимально враховує інтереси особи.

МЕХАНІЗМИ ПРИПИНЕННЯ ДІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО АКТА

За загальним правилом адміністративний акт є чинним, поки його не виконано або не закінчиться строк його дії. У період, коли акт може бути оскаржено в адміністративному чи судовому порядку, то відповідні органи можуть визнати його протиправним та скасувати.

У контексті цієї теми ЗАП передбачає два виняткових механізми припинення дії адміністративних актів:

- ▶ правомірний акт може бути відкликано адміністративним органом, що його прийняв;
- ▶ протиправний акт може бути визнано недійсним органом, що його прийняв.

Очевидно, що ці механізми можуть бути застосовані тільки до ще чинних актів, тобто таких, дія яких не вичерпана.

УМОВИ ПРАВОМІРНОСТІ АБО ПРОТИПРАВНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО АКТА

Адміністративний акт є правомірним, якщо він прийнятий:

1. компетентним адміністративним органом;
2. відповідно до закону, що діяв на момент прийняття акта.

Коли ці дві умови не дотримані, то адміністративний акт є протиправним. Ч. 1 ст. 87 ЗАП деталізує ці вимоги.

Дуже важливим є ще одне застереження – порушення адміністративним органом правил адміністративної процедури, якщо воно не вплинуло і не могло вплинути на правомірність вирішення справи по суті, не спричиняє протиправності адміністративного акта.

Наприклад, якщо не було дотримано строку вирішення справи за заявою чи розгляду клопотань, то це не має бути формальною підставою для припинення дії самого акта.

ЗАГАЛЬНІ УМОВИ ВІДКЛИКАННЯ, ВИЗНАННЯ НЕДІЙСНИМ АДМІНІСТРАТИВНОГО АКТА

При вирішенні питання про припинення дії адміністративного акта орган враховує:

1. наслідки відкликання або визнання адміністративного акта недійсним для особи (тобто це буде на шкоду чи на користь особі);
2. істотність причин для цього та час, що минув після прийняття адміністративного акта;
3. інші обставини, що стосуються справи.

ДОВІРА ОСОБИ

І відразу ж треба звернути увагу на ще одну суттєву новелу ЗАП – згадане вже правило захисту довіри особи. Довіра особи ґрунтується на її праві вчиняти дії на підставі адміністративного акта без урахування того, що такий акт може бути відкликано або визнано недійсним у майбутньому.

Зокрема, це ситуації, коли особа, будучи переконана, що адміністративний акт залишиться чинним, використала або розпорядилася коштами чи майном, отриманими на його підставі, чи змінила в інший спосіб свій уклад життя і повернутися до попереднього стану майже неможливо.

Відповідно навіть протиправний адміністративний акт не завжди може бути визнано недійсним.

Далі розглянемо специфіку застосування цих механізмів.

ВІДКЛИКАННЯ

Правомірний адміністративний акт може бути відкликаний за ініціативою особи або адміністративного органу на користь особи, крім випадків, якщо:

1. адміністративний акт аналогічного змісту необхідно прийняти знову;
2. відкликання акта суперечить Закону.

Йдеться про ситуації, коли був обтяжуючий (негативний) акт, але є можливість припинити його негативну дію (наприклад, суб'єкту господарювання було заборонено певну діяльність на визначений період, але він просить скоротити термін цієї заборони).

Адміністративний акт за ініціативою особи підлягає відкликанню у разі:

1. зміни закону, на підставі якого прийнято такий акт

(наприклад, ще не виконаний припис знести об'єкт самочинного будівництва може бути відкликано, бо новим законом надано можливість легалізувати всі подібні об'єкти);

2. істотної зміни фактичних обставин, на підставі яких прийнято такий адміністративний акт

(наприклад, дозвіл на видобуток піску потрібно відкликати, бо через цей видобуток у мешканців прилеглих територій зникла питна вода у криницях).

За загальним правилом, правомірний адміністративний акт не може бути відкликаний на шкоду особі. Але відповідні винятки визначені у ч. 3 ст. 88 ЗАП, зокрема, якщо:

1. це передбачено законом

(наприклад, певний вид господарської діяльності заборонено на час воєнного стану);

2. особа не виконала обов'язки, які виникли у зв'язку з прийняттям адміністративного акта

(наприклад, особа отримала дозвіл на певну господарську діяльність з умовою дооблаштування приміщення, але не зробила цього);

3. особа зі своєї вини не виконала обов'язку щодо інформування про істотну зміну фактичних обставин, на підставі яких прийнято такий акт

(наприклад, особа отримувала допомогу по безробіттю і не повідомила про своє працевлаштування);

4. відкликання здійснюється з мотивів суспільної необхідності за умови попереднього і повного відшкодування особі збитків.

Тут можна згадати випадок, коли в Києві для проведення футбольного чемпіонату Європи у 2012 році треба було відкликати рішення про виділення земельної ділянки та будівельні дозвільні документи в компанії, що вже навіть почала будівництво ТРЦ біля НСК «Олімпійський». І на вимогу УЄФА, влада міста шукала вихід із ситуації.

ВИЗНАННЯ ПРОТИПРАВНОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО АКТА НЕДІЙСНИМ

Щодо протиправних адміністративних актів, то діє майже автоматичне правило – він визнається недійсним, у тому числі при потребі, зі зворотною дією в часі, якщо інше не передбачено Законом, тобто помилки й виявлені порушення треба виправляти.

Наприклад, особі було неправильно надано певний пільговий статус.

Винятком є випадки, коли застосовується правило захисту довіри, про яке вже згадували вище. Особа, буди переконана, що адміністративний акт залишиться чинним, використала або розпорядилася коштами чи майном, отриманими на підставі такого адміністративного акта, чи змінила в інший спосіб свій уклад життя, і її законний інтерес (довіра) щодо збереження чинності актом переважає публічний інтерес у визнанні акта недійсним.

Наприклад, особі помилково призначили тимчасову матеріальну допомогу, але вона, розраховуючи на ці кошти, придбала життєво важливе майно (холодильник) у кредит і вже не зможе ні майно повернути за ту ж вартість, ні виплатити кредит.

ЗАП визначає випадки, коли особа не може посилатися на законний інтерес (довіру), в тому числі якщо:

1. не закінчився строк на судове оскарження адміністративного акта або не завершено розгляд відповідної судової справи;
2. особа не виконала обов'язків, що виникли у зв'язку з прийняттям адміністративного акта;
3. особа не за призначенням використовує передані їй на підставі акта кошти чи майно;
4. особа знала про протиправність адміністративного акта чи не знала, але повинна була знати про це;
5. акт прийнято на підставі поданої особою недостовірної чи неповної інформації або внаслідок обману, погрози чи іншого протиправного впливу на адміністративний орган.

Протиправний акт може бути визнано недійсним протягом трьох місяців із дня, коли адміністративному органу стало відомо про факти, що можуть бути підставою для визнання його недійсним, але не пізніше трьох років із дня прийняття акта (з урахуванням специфіки актів, що продовжують виконуватись).

Наприклад, коли йдеться про дозвіл на видобуток копалин.

Немає строків давності для протиправного адміністративного акта та такого, що використовується або створює умови для вчинення дисциплінарного, адміністративного та/або кримінального правопорушення.

РЕКОМЕНДОВАНІ ДЖЕРЕЛА



Правові акти

- 1** Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX / Верховна Рада України. Стаття 86-91.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-IX#Text>
(дата звернення: 09.08.2022)
- 2** Рекомендація (2007)7 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам про добре адміністрування від 20.06.2007 р.
URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM>
- 3** Резолюція (77) 31 Комітету Міністрів Ради Європи про захист особи стосовно актів адміністративних органів влади від 28.09.1977 р.
URL: <https://rm.coe.int/16804dec56>.

Література

- 4** Науково-практичний коментар до проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. колектив (О.Ф., Андрійко, В.М. Бевзенко та ін.); заг. ред. В.П.Тимощука. - К., 2019. - С. 394-427.
URL: <https://pravo.org.ua/books/naukovo-praktychnyj-komentar-do-proektu-zakonu-ukrayiny-pro-administratyvnu-protseduru/>
- 5** Адміністративна процедура: навч. посіб. / [І.В. Бойко, О.Т. Зима, О.М. Соловйова, А.М. Школик]; за заг. ред. І.В. Бойко. - Харків: Право, 2019. - С. 58-67, 117-130.
- 6** Тимощук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: Монографія. – К.: «Конус-Ю», 2010. – С. 185-199.
URL: <https://www.slideshare.net/CentrePravo/ss-59884209>

ТЕМА 12.

МОЖЛИВІ КОЛІЗІЇ ЗАП І СПЕЦІАЛЬНИХ ЗАКОНІВ, ЇХ ВИРІШЕННЯ

АКТУАЛЬНІСТЬ ТЕМИ

Закон України «Про адміністративну процедуру» (ЗАП) набуває чинності через 18 місяців після його оприлюднення. Це означає, що частина інших законів та підзаконних актів мають бути вчасно приведені у відповідність до ЗАП.

ЗАП запрацює на повну силу тоді, коли спеціальні закони будуть переглянуті на відповідність і приведені до його вимог, тобто тоді, коли ЗАП виконує роль загального закону, а в спеціальних законах збережені лише обґрунтовані винятки (специфіка).

Але на практиці можуть виникнути ситуації, коли окремі спеціальні законодавчі акти не узгоджені із ЗАП, бо зміни до них ще не внесені, тому потрібно підготуватися до можливих колізій та визначитися зі шляхами їх вирішення.

ГОЛОВНЕ ПРАВИЛО ВИРІШЕННЯ КОЛІЗІЙ (СУПЕРЕЧНОСТЕЙ, НЕУЗГОДЖЕНОСТЕЙ)

У ЗАП є дві ключові норми-дороговкази, як вирішувати колізії:

- норма частини 2 ст. 3 ЗАП

«законом можуть бути встановлені особливості адміністративного провадження для окремих категорій адміністративних справ. Такі особливості повинні відповідати принципам адміністративної процедури, визначеним цим Законом» (тобто ЗАП).

- норма у пункті 3 Розділу IX. Прикінцеві та перехідні положення ЗАП

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

Отже, можна зробити такі висновки:

1. із набуттям чинності ЗАП, поряд із ним надалі застосовуються спеціальні законодавчі акти (закони й кодекси), однак в обмеженому обсязі;
2. встановлено вимогу «приведення законодавчих актів у відповідність із ЗАП».

Це вказує на засадничий характер ЗАП. Також встановлено правило про пріоритет принципів адміністративної процедури / принципів ЗАП. Зважаючи на цю норму, потрібно дотримуватись більшості вимог ЗАП, адже вони або прямо зафіксовані у визначенні принципів, або є нормами, що деталізують реалізацію принципів. Ці приписи є дуже вагомими.

Пріоритет принципів ЗАП був обраний не випадково. Адже переважна більшість цих принципів ще з 2005 року була закріплена в іншому нормативному акті – Кодексі адміністративного судочинства України (ч. 2 статті 2 чинної редакції). Адміністративні суди вже понад 15 років застосовують (зобов'язані застосовувати) такі норми-принципи, як критерії для перевірки рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Відповідно й адміністративні органи зобов'язані їх дотримуватися.

Важливо також наголосити, що частина принципів ЗАП взагалі має конституційну основу, зокрема, принцип верховенства права (у тому числі – законності), а також принцип рівності перед законом.

ПРАКТИЧНА ЦІННІСТЬ ПРОЦЕДУРНИХ ПРИНЦИПІВ

Отже, розглянемо окремі принципи ЗАП «процедурного характеру» (детально про принципи ЗАП йшлося у Темі 2 цього посібника) і їх можливий вплив на вирішення колізій.

Центральним є принцип гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні (ст. 17 ЗАП). Згідно з цим принципом, особа має право бути заслуханою адміністративним органом, надавши пояснення та/або заперечення у визначеній Законом формі до прийняття адміністративного акта, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи. Також особа має право у передбаченому законом порядку витребувати та/або надавати документи та інші докази, що стосуються обставин адміністративної справи.

Детально він реалізований і в інших нормах ЗАП: Права особи (ст. 28), Обов'язки органу під час підготовки справи (ст. 47), Порядок залучення до участі адресата та заінтересованих осіб (ст. 49), Пояснення та зауваження учасника (ст. 54). Розгляд та вирішення справи із заслуховуванням учасників (ст. 63) та інші.

Особливо цінним для загальної адміністративної процедури є принцип офіційності (ст. 16). 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, у тому числі без залучення особи витребувати документи та відомості, отримувати погодження та висновки, необхідні для вирішення справи.

Детально цей принцип реалізований і в інших нормах ЗАП: Обов'язки адміністративного органу під час підготовки справи (ст. 47); Витребування документів та відомостей (ст. 48), Дослідження обставин справ (ст. 52) та інші.

Принцип відкритості (ст. 12). Його найважливіша частина полягає у тому, що учасник адміністративного провадження має право знати про початок провадження, про своє право на участь у ньому, а також право на ознайомлення з матеріалами відповідної справи.

Цей принцип має зв'язок з іншими нормами ЗАП: Доступ до матеріалів справи (ст. 51), Запрошення, повідомлення (ст. 32), Обов'язки адміністративного органу під час підготовки справи до розгляду та вирішення (ст. 47).

Принцип обґрунтованості (ст. 8 ЗАП). Суть цього принципу полягає в тому, що «адміністративний акт, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи, повинен містити мотивувальну частину, що відповідає вимогам ЗАП».

Цей принцип конкретизовано в інших нормах ЗАП, передусім Мотивування (обґрунтування) адміністративного акта (ст. 72).

Принцип своєчасності й розумного строку (ст. 13) складається з двох аспектів:

- ▶ адміністративний орган розглядає та вирішує справу, а також вчиняє процедурну дію та/або приймає процедурне рішення протягом розумного строку (тобто у найкоротший строк, достатній для здійснення адміністративного провадження), але не пізніше граничних строків, визначених Законом;
- ▶ адміністративний орган вирішує справу своєчасно, а саме до настання обставин, за яких прийняття адміністративного акта може втратити актуальність.

Особливим саме для ЗАП є принцип ефективності (ст. 14), за яким адміністративний орган організує розгляд та вирішення справ, що належать до його компетенції, з найменшими витратами коштів та інших ресурсів, у простий та ефективний спосіб. Адміністративний орган забезпечує розгляд і вирішення справи з вчиненням процедурних дій, що є достатніми та необхідними для належного вирішення справи.

Зв'язок з іншими нормами ЗАП: Дослідження обставин справи (ст. 52, особливо, ч. 2); Докази в адміністративному провадженні (ст. 53, особливо, ч. 7) та інші.

Комплексним принципом ЗАП є «гарантування ефективних засобів правового захисту» (ст. 18). Особа має право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу в порядку адміністративного оскарження відповідно до цього Закону та/або в судовому порядку. Адміністративний орган зобов'язаний повідомити особу про спосіб, порядок і строк оскарження адміністративного акта, який негативно впливає на право, свободу чи законний інтерес особи.

Зв'язок з іншими нормами ЗАП: розділ VI про адміністративне оскарження (статті 78 - 85); вимоги до адміністративного акта (ст. 71, особливо абз. шостий ч. 1).

Безсумнівно, що й інші принципи мають важливе значення, у тому числі: безсторонності (неупередженості) адміністративного органу; добросовісності та розсудливості; пропорційності.

ІСТОТНІ ПОТЕНЦІЙНІ КОЛІЗІЇ ТА ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ

Якщо спиратися на принципи ЗАП і виділити «істотні» колізії, то можливі такі недоліки спеціальних законів і їх вирішення на основі принципів – норм ЗАП, зокрема:

- ▶ відсутність вимоги обґрунтування негативного адміністративного акта – має застосовуватися ЗАП (ст. 8 Обґрунтованість);
- ▶ відсутність вимоги зазначати порядок оскарження негативного адміністративного акта – ЗАП (ст. 18 Гарантування ефективних засобів правового захисту);
- ▶ набуття чинності адміністративним актом без/до моменту його доведення до відома особи (наприклад, з часу прийняття тощо) – ЗАП (ст. 12 Відкритість і ст. 18 Гарантування ефективних засобів правового захисту);
- ▶ «формальна» відмова у задоволенні заяви з підстав неповного переліку поданих документів – ЗАП (ст. 17 Гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні);
- ▶ «формальна» відмова у задоволенні заяви з підстав виявлення недостовірних відомостей – ЗАП (ст. 17 Гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні), (ст. 16 Офіційність);
- ▶ відсутність норм щодо залучення «заінтересованих осіб» – ЗАП (ст. 17 Гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні);
- ▶ відсутність права та механізмів доступу до матеріалів справи – ЗАП (ст. 12 Відкритість);
- ▶ вимагання від особи надання документів та відомостей, що перебувають у володінні адміністративного органу або іншого органу державної влади, органу влади АРК, ОМС, підприємства, установи або організації, що належить до сфери управління такого органу – має застосовуватися ЗАП (ст. 16 Офіційність).

ІНШІ (МЕНШ ІСТОТНІ) КОЛІЗІЇ

Загалом, якщо аналізувати десятки спеціальних законів, то є низка інших потенційних колізій (якщо окремі закони не будуть вчасно узгоджені із ЗАП), тому за загальним правилом теж мають діяти норми ЗАП, зокрема:

- ▶ порядок реєстрації заяви, недопущення відмови у реєстрації заяви;
- ▶ направлення заяви за належністю (у випадку помилкового направлення заяви до органу, що не має компетенції у цій справі);
- ▶ «залишення заяви без руху» й усунення недоліків заяви зі збереженням первинної дати звернення;
- ▶ заяви, що не підлягають розгляду (анонімні, антиконституційні тощо);
- ▶ спрощене представництво особи (на підставі простого уповноваження в адміністративному органі);
- ▶ норми щодо отримання погоджень та висновків, в тому числі принцип мовчазної згоди. Але щодо висновків дуже важливим є окремий перегляд спеціального законодавства та чітке визначення сфер, де не можна вирішувати справу без висновку (тобто де не застосовується правило мовчазної згоди);
- ▶ наслідки подання скарги та клопотання про зупинення дії адміністративного акта. Теж потрібен перегляд законів після ЗАП, щоб зробити обґрунтовані винятки з цього правила;
- ▶ вимоги до змісту адміністративного акта;
- ▶ правила адміністративного оскарження, зокрема, суб'єкти розгляду скарг, порядок подання скарги та процедура розгляду скарг;
- ▶ правила примусового виконання адміністративних актів;
- ▶ норми про відкликання, визнання недійсними адміністративних актів;
- ▶ суперечність у строках розгляду заяв і скарг, строках подання скарг.

Пріоритет має спеціальна норма / спеціальний закон (так визначив ЗАП). Хоча з досвіду інших країн (зокрема, Латвії) – пріоритет віддавався нормі загальної адміністративної процедури, де є більший строк на оскарження, у порівнянні зі спеціальним законом, що звужував гарантії захисту прав особи.

Отже, у випадку колізій для забезпечення належної процедури слід зважати на цінність особи та пріоритетність її прав. Це відповідатиме принципу верховенства права та узгоджуватиметься з презумпцією правомірності дій та вимог особи, що закріплена у ст. 15 ЗАП: «Дії та вимоги особи є правомірними, доки інше не буде доведено під час розгляду та/або вирішення справи. Сумніви щодо правомірності дій та вимог особи, що виникають внаслідок неоднозначного (множинного) трактування норми права, повинні тлумачитися адміністративним органом на користь їх правомірності».

ЗАГАЛЬНІ ПРАВИЛА ДЛЯ ВИРІШЕННЯ КОЛІЗІЙ, НОВЕ ЗАКОНОДАВСТВО

Також при розв'язанні колізій у законодавстві варто зважати на такі загальноприйняті правила:

- ▶ ієрархія нормативно-правових актів (вища сила закону над підзаконними актами);
- ▶ пріоритет норми/акта, пізнішого за прийняттям у часі;
- ▶ пріоритет спеціальної норми над загальною.

Тут варто зробити застереження, що це правило буде логічним тоді, коли спеціальна норма з'являється після загальної та приймається, щоб урегулювати специфічну ситуацію.

Таким чином, для ефективного застосування ЗАП спеціальне законодавство необхідно привести у відповідність до його приписів, а у разі існування законодавчих суперечностей треба віддавати пріоритет принципам, закріпленим у ЗАП.

На проблематику колізій може мати суттєвий вплив ухвалення Закону «Про правотворчу діяльність» (законопроект №5707, готується до 2 читання), адже у ньому пропонується низка норм для розв'язання колізій.

ПІДСУМКОВІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

ГОЛОВНА РЕКОМЕНДАЦІЯ

Закон «Про адміністративну процедуру» – це закон про БАЛАНС публічних та приватних інтересів. Велика відповідальність буде покладатися саме на адміністративні органи, які повинні забезпечити справедливе і законне вирішення справ. Аби вступ Закону в дію не застав зненацька працівників пов'язаних органів та інституцій, варто почати підготовку вже зараз.

Розібратися з тим, як працюватиме адміністративна процедура додатково, допоможе онлайн-курс про основи загальної адміністративної процедури на платформі [Зрозуміло](#).

ЯК ВИ МОЖЕТЕ ПІДГОТУВАТИСЯ? КОРИСНІ ПОРАДИ

ПРЕДСТАВНИКАМ МІНІСТЕРСТВ

- ▶ Детально ознайомитися з текстом ЗАП;
- ▶ за можливості, пройти навчання / підвищення кваліфікації по тематиці ЗАП:
 - ▷ онлайн-курс про загальну адміністративну процедуру доступний для проходження на платформі [Зрозуміло](#);
 - ▷ офлайн програма з загальної адміністративної процедури буде доступна на базі Української Школи Урядування;
- ▶ проаналізувати законодавство (закони та підзаконні акти) у сфері відповідальності міністерства, виявити і зафіксувати потенційні колізії між нормами ЗАП і цими спеціальними законодавчими актами;
- ▶ своєчасно підготувати пропозиції змін до спеціальних законів та підзаконних актів та подати їх в установленому порядку для прийняття рішень;
- ▶ при розробці змін – мінімізувати дублювання норм та мінімізувати спеціальні процедури (винятки), максимально покладатися на процедуру, встановлену ЗАП. При розробці поточного законодавства (до часу набрання чинності ЗАП) орієнтуватися на ЗАП і не продукувати нових колізій. Пам'ятати, що мета ЗАП – максимально уніфікувати адмінпроцедури, щоб громадяни та бізнес у більшості випадків мали однаковий алгоритм відносин з державою;

- ▶ при розробці нового законодавства необхідно брати до уваги чинність ЗАП і не продукувати спеціальних процедур без обґрунтованої потреби;
- ▶ переконатися, що у вашому секторі створена та функціонує ефективна система адміністративного оскарження.

ПРЕДСТАВНИКАМ ОРГАНІВ, ЯКІ БЕЗПОСЕРЕДНЬО ЗАСТОСОВУЮТЬ ЗАКОНОДАВСТВО

Працівникам інспекцій, посадовим особам місцевого самоврядування самоврядування та іншим публічним службовцям, що надають адміністративні послуги рекомендуємо:

- ▶ детально ознайомитися із текстом ЗАП;
- ▶ за можливості, пройти навчання / підвищення кваліфікації по тематиці ЗАП;
- ▶ онлайн-курс про загальну адміністративну процедуру доступний безкоштовно на платформі [Зрозуміло](#);
- ▶ офлайн програма з загальної адміністративної процедури буде доступна на базі Української Школи Урядування;
- ▶ відстежувати зміни у спеціальному законодавстві (законах та підзаконних актах) на предмет узгодження із ЗАП;
- ▶ проаналізувати закони та підзаконні акти, які Ви застосовуєте у своїй роботі, і у разі виявлення колізій, які для розв'язання потребують додаткової допомоги, звернутися до розробника ЗАП (Міністерства юстиції України) за роз'ясненнями;
- ▶ переглянути всі внутрішні процедури та в разі потреби підготувати їх до відповідності ЗАП. У тому числі:
 - ▷ переконатися, що існує суб'єкт розгляду скарг для вашого органу. Якщо ні, то звернутися до вищого органу або проконсультуватися з Міністерством юстиції України;
 - ▷ за необхідності, сприяти навчанню членів колегіальних органів - суб'єктів розгляду скарг, якщо це необхідно;
 - ▷ підготувати шаблони нових адміністративних актів (для стандартизованих випадків, зокрема несприятливих адмінактів) та переконатися, що вони максимально зручні для користувача. Протестувати нові шаблони. Переконатися, що є можливість передачі актів в електронному форматі.

НАРОДНИМ ДЕПУТАТАМ УКРАЇНИ ТА ПРАЦІВНИКАМ АПАРАТУ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

- ▶ Детально ознайомитися із текстом ЗАП;
- ▶ пройти онлайн-курс про загальну адміністративну процедуру доступний безкоштовно на платформі [Зрозуміло](#);
- ▶ при розробці та ухваленні нового законодавства (до часу набрання чинності ЗАП) орієнтуватися на ЗАП і не продукувати нових колізій. Пам'ятати, що мета ЗАП – максимально уніфікувати адмінпроцедури, щоб громадяни та бізнес у більшості випадків мали однаковий алгоритм відносин з державою;
- ▶ при розгляді змін необхідно мінімізувати дублювання норм та мінімізувати спеціальні процедури (винятки), максимально покладатися на процедуру, встановлену ЗАП.



**ПРЯМУЄМО
РАЗОМ**



Дану публікацію створено
за підтримки Європейського Союзу.
Зміст публікації не обов'язково
відображає позицію
Європейського Союзу.