

Окремі новели Закону України «Про адміністративну процедуру», вплив на роботу ЦНАП



Вихідні умови:

- **ЦНАП** – передусім про доступність послуг і комфорт отримання
- **ЗАП** – передусім про процедуру (порядок вирішення справи), про юридичну сторону справи
- **Вплив ЗАП на ЦНАП** залежить від:
 - **моделі ЦНАП** (лише фронт-офіс, чи й бек-офіс/СНАП)
 - **переліку послуг** (зокрема, наявності послуг
 - з менш стандартними ситуаціями та
 - більшою кількістю відмовних рішень (пр.: АПСХ)

Право на належне адміністрування (Хартія основних прав ЄС від 07.12.2000). Стаття 41

право особи на неупереджений, справедливий розгляд її справи ... протягом розумного строку.

Це право включає:

- **право особи бути вислуханою** до того часу, доки до неї будуть застосовані заходи, що можуть мати несприятливі наслідки
- **право на доступ до матеріалів**, що стосуються особи, з дотриманням законних інтересів конфіденційності та професійної і комерційної таємниці
- **обов'язок адміністрації мотивувати свої рішення ...**

Норми у спеціальних законах, які треба буде змінити та/або застосовувати інакше, в т.ч. у ЦНАП:

- Нереєстрація заяви у разі неповного пакету документів, недоліків заяви / Не розгляд / Повернення
- Відмова у задоволенні заяви на підставі «неповного пакету документів»
- Відмова у задоволенні заяви на підставі виявлення «недостовірних відомостей»
- Обов'язки особи (громадян та суб'єктів господарювання) щодо збирання певних довідок, витягів та інших документів, відомостей від одного органу влади для іншого
- і т.і.

1

Цілі, призначення та предмет ЗАП



Суть ЗАП:

- Не повинно бути (негативного/відмовного) рішення про особу, без **залучення особи** (забезпечення права на участь). Це загальне правило, з винятками
- Орієнтація на **позитивний результат**, навіть якщо треба рухатися довше
- Максимальна **збалансованість** рішень публічної адміністрації (інтересів особи/різних осіб та публічних інтересів)
- АЛЕ: зберігається **лідуюча роль адміністративного органу** і відповідальність за результат

Предмет ЗАП

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** ... **адміністративних актів**

Адміністративний акт (АА) (1)

- 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)**.

Ознаки АА: індивідуальність, односторонність, сфера публічного адміністрування, зовнішня дія

Адміністративний акт (АА) (2)

Власна назва (пр.: рішення, розпорядження, наказ тощо) і специфіка фіксації / оформлення адміністративного акта, як правило, визначена у спеціальному законодавстві.

Практично не змінюється (щодо “позитивних” актів)

- ПРИКЛАДИ:
 - реєстрація ФОП чи реєстрація місця проживання
 - надання дозволу на розміщення реклами
 - рішення про відведення земельної ділянки
 - призначення житлової субсидії
 - взяття на облік ВПО

Адміністративний орган (АО)

- 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**
- **Функції публічної адміністрації** – 1) **це надання адміністративних послуг**, 2) здійснення інспекційної (контрольної, наглядової) діяльності, 3) **вирішення інших справ за заявою особи** або 4) за власною ініціативою адміністративного органу.

Проблеми, які призначений вирішити ЗАП

- **Відсутність базових прав особи** у відносинах з органами публічної адміністрації. ЗАП заповнює ПРОГАЛИНИ
- **Домінування відомчих інтересів у регулюванні**, в т.ч. переважно підзаконне регулювання процедур
- **Різні підходи у різних актах / сферах / системах органів**
- **Неефективність багатьох процедур** (в т.ч. адміністративного оскарження), або **відсутність регулювання** (дострокового припинення дії АА, примусового виконання тощо)

Як є сьогодні?

- Закон “Про звернення громадян” та інші “загальні”/”рамкові” закони (“Про адміністративні послуги”, “Про ліцензування видів госп. діяльності”...)
- Спеціальні / тематичні закони (Пр.: “Про регулювання містобудівної діяльності”, “Про державну реєстрацію юр. осіб та ФОП ...”)
- Підзаконні нормативно-правові акти (Пр.: Правила реєстрації місця проживання тощо, затверджені КМУ)
- Акти органів місцевого самоврядування
- У Кодексі адміністративного судочинства України є критерії для “перевірки” рішень, дій, бездіяльності (ч. 2 ст. 2)

Як має бути із ЗАП?



ЗАП – загальний закон, який визначає універсальні (загальні) правила для усіх сфер публічного адміністрування

У спеціальних законах можуть залишитися **винятки, в обґрунтованих випадках** → Тому спеціальні закони потребують перегляду та змін

ЗАГАЛЬНІ правила для будь-яких адміністративних справ

ФІЗИЧНІ ОСОБИ



реєстрація народження



реєстрація шлюбу



реєстрація автомобіля



реєстрація нерухомості



оформлення паспорта



оформлення субсидії



оформлення зем. ділянки



реєстрація/припинення бізнесу

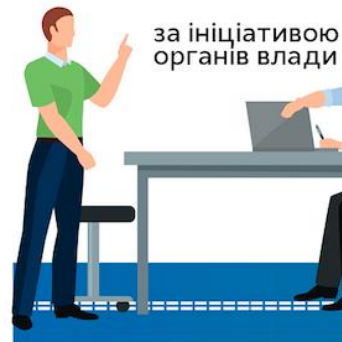


отримання/позбавлення ліцензії



проведення інспекцій/перевірок

БІЗНЕС



за ініціативою органів влади

ІНІЦІУВАННЯ

- спрощення форми
- мінімальні дані для звернення
- допомога в оформленні
- заборона відмови в прийнятті
- за відсутності компетенції – пересилання належному органу



за зверненням громадян і бізнесу

РОЗГЛЯД

- інформування про розгляд
- збір довідок без участі заявника
- погодження за замовчуванням
- право бути вислуханим
- право відводу чиновника
- жодного рішення про тебе без тебе
- залучення зацікавлених осіб
- доступ до матеріалів справи
- представництво без нот. довіреності



РІШЕННЯ

- вмотивована і зрозуміла аргументація
- деякі рішення в автоматичному режимі
- чіткі строки повідомлення адресата
- набуття чинності після ознайомлення
- обов'язкове роз'яснення порядку оскарження



ВИКОНАННЯ

- орган, що виніс рішення, самостійно забезпечуватиме його вчасне виконання чи із залученням інших компетентних органів



ОСКАРЖЕННЯ*

якщо не погоджується з рішенням

- досудове оскарження до вищого органу чи до спеціальної комісії з розгляду скарг
- 30-денний строк на оскарження
- залучення громадськості
- право оскаржити до суду

Цінність ЗАП

- **Спрощує** законодавство для:
 - 1) громадян та бізнесу
 - 2) публічних службовців (особливо в ОМС)
- **Додає прогнoзованості** та визначеності
- Особливо **цінне на перспективу** – не треба щоразу прописувати процедуру у нових НПА
- **Встановлює “стандарт”** належного публічного адміністрування
- Є **“мірилом”** для адміністративних судів

Джерела Ради Європи

- Резолюція (77) 31 про захист особи відносно актів адміністративних органів від 28 вересня 1977 р
- Рекомендація № R (80) 2 щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами від 11 березня 1980 р.
- Рекомендація № R (87) 16 щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб від 17 вересня 1987 р.
- Рекомендація N Rec (2003) 16 про виконання адміністративних рішень та судових рішень в галузі адміністративного права від 9 вересня 2003
- Рекомендація (2007)7 про належне адміністрування від 20 червня 2007 р
- та інші

**КРАЇНИ, В ЯКИХ ДІЄ ЗАГАЛЬНА
АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА**



Ключовий поділ адміністративних актів

- **За характером дії** щодо особи :
 - **позитивний (сприяючий)**. Надає чи підтверджує право, знімає обмеження тощо
 - **негативний (відмовний, обтяжувальний)** - “який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи”. Тобто такі акти невігідні для особи і означають втручання в її права, відмову у задоволенні заяви, покладання обов'язку тощо.

**У ЗАП – особлива увага
до потенційно негативних актів**

Принципи ЗАП / адміністративної процедури (1)

- Верховенство права (ст. 5)
- **Законність** (ст. 6).
- **Рівність** перед законом (ст. 7)
- **Обґрунтованість** (ст. 8)
- **Безсторонність (неупередженість)** адміністративного органу (ст. 9)
- **Добросовісність і розсудливість** (ст. 10)
- **Пропорційність** (ст. 11)
- Відкритість (ст. 12)

Принципи ЗАП / адміністративної процедури (2)

- **Своєчасність і розумний строк**
- Ефективність (ст. 14)
- Презумпція правомірності дій та вимог особи (ст. 15)
- Офіційність (ст. 16)
- Гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні (ст. 17)
- Гарантування ефективних засобів правового захисту (ст. 18)

Тест. Який з актів є адміністративним (у значенні ЗАП)?

- 1) Правила благоустрою, затверджені МР
- 2) Наказ виконавчого органу МР про проведення перевірки об'єкта містобудування
- 3) Акт перевірки виконавчого органу МР, у якому зафіксовані порушення у сфері благоустрою
- 4) Рішення виконавчого комітету МР про надання дозволу на розміщення реклами

2

Адміністративний орган. Учасники провадження. Особи, які сприяють розгляду справи



Новели в частині суб'єктного складу (для ЦНАП)

- **Заявник = суб'єкт звернення** = особа / адресат / учасник (+)
- Врегульовані **питання визначення компетенції** (предметної та територіальної) та **спорів про компетенцію**
- Вимога до адмін. органу **перевіряти наявність** компетенції
- Вимога неупередженості адміноргану. **Відводи (самовідводи)**
- **Спрощене представництво фізичної особи (письмове уповноваження в органі)**

Посадова особа АО (ст. 26). Уповноваження

- **Адміністративне провадження здійснюється та відповідний АА приймається посадовою особою, уповноваженою відповідно до закону та/або на підставі внутрішніх розпорядчих актів АО**
- Колегіальний АО може уповноважити одного із своїх членів або посадову особу свого апарату (секретаріату, виконавчого органу) для проведення процедурних дій.
- ***НВ: «службова особа» – теж може бути адмін. органом***

3

Загальна характеристика адміністративного провадження (Ініціювання та початок. Підготовка. Докази)



Ключові новели

- Увага і **заявним** провадженням, і **за ініціативою органу**
- **Заборона відмови у прийнятті/реєстрації заяви**
- Для усунення недоліків – **залишення без руху**. Збереження дати
- При помилковому поданні заяви – **направлення за належністю**
- У справах з ймовірним негативним рішенням – **залучення особи, в т. ч. заінтересованих осіб** (право на участь)
- **“Мовчазна згода”** при погодженнях та **висновках**
- Активна роль адмін. органу – **принцип офіційності**

“Страшні” юридичні слова у ЗАП

- Свідки
- Експерти
- Докази
- Клопотання
- І т.і.

Це загальний інструментарій для різних сфер публічного адміністрування і різних за складністю справ
(здебільшого залежить від спеціального законодавства)

3 порядку подання заяви (ст. 41)

- Ч. 3. У випадках, передбачених законодавством, заява може бути подана до адміністративного органу через:
 - 1) **ЦНАП**;
 - 2) інший уповноважений відповідно до закону орган, посадову або службову особу.
- Ч. 6. Адміністративний орган, **ЦНАП**, уповноважений орган, посадова або службова особа ... забезпечують:
 - 1) можливість безоплатного одержання заявниками в достатній кількості бланків заяв та інших документів, необхідних для звернення;
 - 2) **надання допомоги в оформленні заяв.**

Підготовка справи до розгляду та вирішення (крім невідкладного вирішення справи)

АО встановлює достатність матеріалів. **ЗА НЕОБХІДНОСТІ:**

- 1) **витребовує** документи та відомості в ОДВ, ОМС
- 2) **залучає** до участі в провадженні адресата
- 3) **повідомляє** заінтересованим особам про початок провадження та право на участь
- 4) повідомляє учасникам порядок **ознайомлення з матеріалами** справи, права і обов'язки
- 5) надає учасникам **можливість подати документи**, клопотання, пояснення та зауваження
- 6) вирішує питання про необхідність **залучення осіб, які сприяють розгляду** справи, призначення експертизи, проведення огляду, слухання ...

Доступ до матеріалів справи

- Адмінорган **під час** та після завершення **провадження** надає учаснику можливість ознайомлюватися з матеріалами справи (крім відомостей, які віднесені до інформації з обмеженим доступом), робити з них витяги, знімати копії
- Ця можливість надається в розумні строки за письмовим запитом учасника
- **Матеріали надаються для ознайомлення, як правило, у приміщенні органу в присутності посадової особи**
- АО за можливості забезпечує **безоплатний віддалений доступ** до матеріалів справи, що зберігаються **в електронній формі**

Тест. Як повинен вчинити адміністративний орган / ЦНАП в разі подання заявником заяви та документів не в повному обсязі?

- 1) Повернути документи заявнику з вимогою їх доопрацювання та повторного подання заяви
- 2) Розглянути справу на підставі поданих документів та відмовити у задоволенні заяви
- 3) Зареєструвати, але залишити заяву без руху з наданням заявнику можливості усунення її недоліків.
- 4) Залишити заяву без розгляду.

4

Розгляд та вирішення справи



Важливе застереження

- Більшість справ (у ЦНАП) – відносно прості і позитивні. Тому **загальні підходи до вирішення цих справ не змінюються:**
 - **невідкладно** (під час особистого звернення особи)
 - **у письмовому провадженні**
 - в автоматичному режимі
- При “ускладненні” (**негативне рішення**, якщо не вжити додаткових дій) справа вирішується із:
 - **з заслуховуванням учасника** (учасників),
 - в т.ч., за потреби, проведенням слухання

Розгляд та вирішення справи ІЗ ЗАСЛУХОВУВАННЯМ УЧАСНИКІВ

- Учасник має право бути заслуханим до прийняття рішення у справі, **якщо рішення може негативно вплинути** на його право, свободу чи законний інтерес
- **Заслуховування не проводиться, якщо:**
 - 1) необхідно вжити негайних заходів для запобігання заподіяння шкоди;
 - 2) відповідно до законодавства вимагається негайне прийняття рішення;
 - 3) адміністративний орган приймає відповідний адміністративний акт в автоматичному режимі;
 - 4) **прохання заявника є очевидно безпідставним.**

Завдання: «Питання щодо потреби заслуховування» (1)

Проаналізуйте наведені нижче рішення і висловіть позицію щодо необхідності заслуховування особи при прийнятті цих рішень. Наведіть обґрунтування.

1. Виконавчий комітет міської ради планує надати дозвіл суб'єкту господарювання на розміщення зовнішньої реклами.

Завдання: «Питання щодо потреби заслуховування» (2)

Проаналізуйте наведені нижче рішення і висловіть позицію щодо необхідності заслуховування особи при прийнятті цих рішень. Наведіть обґрунтування.

2. Терпідрозділ ДМС відмовляє у задоволенні заяви особи, отриманої через ЦНАП, про вклеювання фото у паспорт-книжку, у зв'язку з пропусченням відповідного строку для такого звернення

5

Адміністративний акт, його форма, структура, правила чинності



Адміністративний акт. Ключові норми та новели

- **За загальним правилом – у письмовій формі** (паперовій, електронній)
- **Усні (у випадках передбачених законом)**. На вимогу особи усний АА має бути підтверджений письмово
- **Для негативних актів, обов'язкове:**
 - **мотивування**
 - **зазначення порядку оскарження**
- **Набрання чинності – з моменту доведення до відома особи**
- **Відсутність мотивувальної частини – підстава для скасування** (у разі оскарження)

Зміст (структура) адміністративного акта

- **Вступна** частина: найменування адмін. органу, дата прийняття АА, його реєстраційний номер, відомості в обсязі, достатньому для встановлення особи адресата АА, його контактні дані.
- **Мотивувальна** частина: пояснює чому саме таке рішення (детальні вимоги – ст. 72 ЗАП). Обов'язкова для негативного АА.
- **Резолютивна** частина: суть прийнятого рішення.
- **Заключна** частина, в т.ч.:
 - строк набрання чинності та спосіб визначення такого строку
 - в негативному акті - строки і **порядок його оскарження** (в т.ч. **найменування та місцезнаходження адмін. органу, який є суб'єктом розгляду скарги; вид суду, до якого можна подати позов**)

6

Адміністративне оскарження

Суб'єкт розгляду скарги (4 варіанти)

1. Суб'єкт розгляду скарг, передбачений (спец.) законом
2. Адміністративний орган вищого рівня
3. Щодо здійснення ОМС делегованого повноваження - ЦОБВ, що реалізує відповідну державну політику
4. У разі відсутності адміністративного органу вищого рівня – той самий адміністративний орган - якщо при ньому утворено комісію з розгляду скарг (*напр., актуально для місцевих рад*)

NB: 2-3 теж може утворити комісію з розгляду скарг

Ключові новели адміноскарження

- **Можливий спеціальний (колегіальний) суб'єкт розгляду скарг** (комісія із можливістю залучення громадськості)
- **Подання скарги через адміністративний орган, адміністративний акт якого оскаржується**
- **Зупинення оскаржуваного адміністративного акта за клопотанням скаржника** (крім випадків передб. законом)
- Обмеження оскарження процедурних рішень і дій

7

Інші новели ЗАП



Врегулювання

- **Примусового виконання адміністративних актів самими адміністративними органами**
- Умов та порядку:
 - **відкликання правомірних адміністративних актів**
 - **визнання недійсними протиправних адміністративних актів**

Головне правило вирішення колізій

- ЗАП (п. 3 Розділу IX. Прикінцеві та перехідні положення) – **“До приведення законодавчих актів у відповідність із цим Законом вони застосовуються в частині, що не суперечить принципам цього Закону”**.

Суттєві (принципові) колізії і прогалини. Вирішення (1)

- **Відсутність вимоги обґрунтування** негативного адміністративного акта → діє ЗАП (ст. 8 *Обґрунтованість*)
- **Відсутність вимоги зазначати порядок оскарження** негативного адміністративного акта → діє ЗАП (ст. 18 *Гарантування ефективних засобів правового захисту*)
- **Набуття чинності адмінактом до моменту його доведення до відома особи** (з часу прийняття тощо) → діє ЗАП (ст. 12 *Відкритість* і ст. 18 *Гарантування ефективних засобів правового захисту*)

Суттєві (принципові) колізії. Вирішення (2)

- **Відмова у задоволенні заяви з підстав неповного переліку поданих документів** → ЗАП (ст. 17 Гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні)
- **Відмова у задоволенні заяви з підстав виявлення недостовірних відомостей** → ЗАП, право особи бути вислуханою (ст. 17 Гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні), (ст. 16 Офіційність)
- **Вимагання від особи надання документів та відомостей, що перебувають у володінні адміністративного органу або іншого органу ...** → ЗАП (ст. 16 Офіційність)

Висновки і рекомендації

- **ЗАП** насамперед **ЗАПОВНЮЄ ПРОГАЛИНИ**
- **ЗАП** спрямовує на **позитивне вирішення справ**
- **Не приймати (негативне) рішення про особу, без її участі**
- **ЗАП це про БАЛАНС** приватних та публічних інтересів
- Важливо – **застосовувати ЗАП з позитивними намірами** (добросовісно і розсудливо). Мета, принципи

Як підготуватися до ЗАП

- **Вчитися** самій / самому і порадити колегам
- Переглянути Регламент ЦНАП на відповідність ЗАП
- Переглянути інші місцеві НПА процедурного характеру
- Перевірити ІК та ТК адмінпослуг на відповідність ЗАП (принаймні у межах компетенції ОМС)
- ...
- **Знати / знайти, де можна порадитися, проконсультуватися**

Корисні ресурси

- [Онлайн курс](#) на платформі “Зрозуміло”
- [Посібник](#) для публічних службовців
- [ЧЕК-ЛИСТ](#) для перегляду законодавства
- [Спільнота ЗАП у Facebook](#)
- [Сайт про ЗАП](http://adminprocedure.org.ua) (<http://adminprocedure.org.ua>)
- [Науково-практичний коментар](#) до ЗАП (на сайті)
- Навчання НАДС (реєстрація через [портал управління знаннями](#)). Підготовлені тренери в ЦПК, в проектах МТД

Опитування про цей вебінар та додаткові потреби ЦНАП з тематики ЗАП:



Дякуємо за увагу та взаємодію!

