РЕФОРМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування

Кабінет Міністрів України

МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ

Директорат публічної адміністрації

EU4PAR

ПРЯМУЄМО РАЗОМ

ЗАКОН «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»

Закон про загальне регулювання процедурних правил для усіх сфер публічного адміністрування.

ЗГІДНО ЗАКОНУ:

«Цей Закон регулює відносини **органів** виконавчої влади, органів влади АРК, 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**».

Закон не скасовує дію спеціального галузевого законодавства, але встановлює **пріоритет принципів адміністративної процедури.** Спеціальне галузеве законодавство має бути гармонізоване із загальною адміністративною процедурою протягом 18 місяців з дня оприлюднення Закону (тобто до 15 грудня 2023 року) та повинне містити лише обґрунтовані винятки.

> “Законом можуть бути встановлені особливості адміністративного провадження для окремих категорій адміністративних справ. Такі особливості повинні відповідати принципам адміністративної процедури, визначеним ЗАП (ч.2 ст.3)”

ПРОБЛЕМИ, ЯКІ ВИРІШУЄ ЗАП

- багато прогалин у визначенні прав особи та обов'язків органу
- неврегульованість питання примусового виконання рішень публічної адміністрації та припинення їх дії
- переважно підзаконне регулювання процедур
- неузгоджені суперечливі підходи у різних сферах публічного адміністрування
- неефективність процедури адміністративного оскарження

СУТЬ ПІДХОДІВ

забезпечення права особи на участь у розгляді справи у разі можливого негативного рішення щодо неї

орієнтація на позитивний результат, навіть якщо справу треба вирішувати довше

максимальна збалансованість рішень публічної адміністрації: врахування інтересів особи та публічних інтересів

уніфікація підходів та спрощення законодавства

ОСНОВНІ НОВЕЛИ

Право особи бути вислуханою у разі загрози прийняття негативного (відмовного) рішення	Законом передбачено можливість подати пояснення, документи, інформацію чи інші докази, уточнити відомості.
Залучення чітко визначеного кола заінтересованих осіб, законні інтереси яких зачіпаються	Прийняття збалансованих рішень. До прикладу, можливість консенсусу до початку забудови замість ризику блокування вже розпочатого будівництва.
Доступ учасників до матеріалів справи (крім відомостей, які захищені законом)	Адміністративний орган під час здійснення адміністративного провадження надає його учасникам можливість ознайомлюватися з матеріалами справи.
Принцип офіційності та зменшення бюрократичних вимог від громадян і бізнесу	Адміністративний орган відіграє активну роль у провадженні, самостійно збирає необхідні докази (відомості, інформацію). Адміністративний орган не має права вимагати від особи надати документи та інформацію, якими володіє адмінорган або інші органи державної влади, органи влади АРК, місцевого самоврядування, підприємства, установи чи організації, що належать до сфери їх управління.
Обов'язкове обґрунтування рішення (якщо воно негативне для особи)	У разі відмови в задоволенні заяви або у разі прийняття іншого несприятливого для особи рішення, адміністративний орган зобов'язаний зазначити мотиви такої відмови, обтяження та пояснити порядок його оскарження.
Умови для більш ефективної процедури адміністративного оскарження	Можливість досудового врегулювання справи завдяки колегіальному розгляду скарг (в тому числі із можливістю залучення громадськості).
Врегулювання механізмів відкликання або визнання недійсним рішення (дозволів тощо) та захист набутих прав	Законом визначена чітка процедура відкликання або визнання недійсним адміністративних актів, включаючи підстави, умови, порядок, гарантії та правило захисту довіри особи.
Неупередженість адміністративного органу	Законом передбачено, що посадові особи адміністративного органу вживають заходів щодо запобігання та усунення конфлікту інтересів у своїй діяльності та діяльності інших посадових осіб, пов'язаній з розглядом і вирішенням справ. Передбачені механізми відводу та самовідводу.
Обов'язок адміністративного органу виправляти свої помилки	Відповідно до ЗАП адміністративний орган, який порушив права, свободи чи законні інтереси, зобов'язаний з власної ініціативи в розумний строк з дня їх виявлення негайно поновити їх, не чекаючи надходження скарги чи позову, та запобігати повторним порушенням у майбутньому.
Впровадження дієвих механізмів примусового виконання адміністративних рішень	Новий розділ, якого раніше не було у законодавстві, - право органу примусово виконати рішення. Зокрема, це може стосуватися рішень, пов'язаних із благоустроєм, МАФами, самобудами тощо. Сьогодні органи місцевого самоврядування або не мають важелів впливу для забезпечення виконання своїх рішень, або змушені застосовувати судові процедури навіть коли немає спору.

Та багато інших позитивних новел:

- Набрання чинності адміністративним актом не раніше моменту його доведення до відома особи (з відповідними презумпціями)
- Можливість усунення недоліків заяви зі збереженням первинної дати її подання
- Спрощений механізм представництва в адміністративному провадженні
- Правило мовчазної згоди для отримання погоджень і висновків у порядку міжвідомчої взаємодії
- Зупинення дії адміністративного акта, при його оскарженні в адміністративному порядку

ПРИКЛАДИ

Приклад 1

Пенсіонеру-чорнобильцю у банку без пояснень виплатили втричі меншу пенсію. Пенсіонер сам пішов до Пенсійного Фонду з'ясувати, що сталося. Виявилося, що йому змінили вид пенсії. Порушення з точки зору Закону "Про адміністративну процедуру":

А) особі не повідомили, що пенсію переглядають і що для цього є підстави;

Б) особі не забезпечили права бути вислуханою та права доступу до матеріалів справи;

В) особі не повідомили про прийняте рішення, його обґрунтування та способи оскарження.

Приклад 2. Цифрові послуги від держави

Громадяни і бізнес активно використовують цифрові технології для отримання адмінпослуг (наприклад, для реєстрації ФОП, зміни КВЕД чи декларування місця проживання тощо).
При цьому такі технології, з точки зору адміністративної процедури, повинні забезпечувати особі:

А) можливість консультаційної підтримки

Б) пояснення причин (підстав) неможливості продовження /подання/ заяви

В) обгрунтування відмовного рішення

Г) забезпечення можливості оскарження відмовного рішення

Приклад 3. Вплив війни

У зв'язку з війною є потреба у прийнятті багатьох адміністративних рішень, коли водночас ще немає спеціальних процедур (регулювання) та чіткого переліку обставин і джерел доказів (як-от, у питаннях відшкодування шкоди, встановлення статусів тощо).

Закон "Про адміністративну процедуру" дає інструментарій для здійснення будь-якого провадження за заявою особи чи за ініціативою органу, визначає засоби доказування в адміністративних справах, та встановлює інші елементи провадження, щоб держава була ефективною і не продукувала спеціальних процедур без потреби.

ЯК ПІДГОТУВАТИСЯ?

У вересні буде доступний онлайн курс про основи ЗАП та інформаційно-довідковий портал. Якщо ви бажаєте отримати повідомлення про запуск онлайн курсу та порталу, надішліть лист на електронну адресу **par.in.ukraine@gmail.com** з темою **ЗАП**

- Детально ознайомитися із текстом ЗАП
- Прослухати онлайн курс про загальну адміністративну процедуру, який буде доступний з вересня 2022
- При розгляді поточного та 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 роботи з державою
- При розгляді змін - мінімізувати дублювання норм та мінімізувати спеціальні процедури (винятки), максимально покладатися на процедуру, встановлену ЗАП

ЧЕК-ЛИСТ

(критерії для перегляду законодавчих актів з метою узгодження із Законом України «Про адміністративну процедуру»)

Скорочення:
ЗАП – Закон України «Про адміністративну процедуру»
АО – адміністративний орган
АА – адміністративний акт

Пріоритет I

№	КРИТЕРІЙ /позиція, щодо якої здійснюється дослідження	Норма ЗАП	КОМЕНТАРІ. На що звертати особливу увагу. І можливі зміни (пропонований підхід / редакція норми)
1	Пріоритет ЗАП / його принципів над нормами спеціальних законів (та окремих «загальних» законів)	ч. 2 ст. 3	У спеціальних законах має бути відсилання до ЗАП щодо застосування загальної адміністративної процедури, тобто «зв'язування» із ЗАП. Доцільно використовувати універсальну норму / частину, як правило, у статті «законодавство у сфері» кожного спеціального закону - наступної редакції: *«Відносини ...(у сфері ...) .... регулюються ... цим Законом та Законом України «Про адміністративну процедуру»; або* *«Порядок прийняття адміністративних актів, набуття ними чинності, їх оскарження та припинення дії у сфері (...) регулюється Законом України «Про адміністративну процедуру» та цим Законом».* Після перегляду і внесення змін до спеціальних законів вони не повинні суперечити ЗАП в цілому, а не лише його принципам (можливо, доцільне уточнення статті 3 ЗАП).
2	Категорії учасників адміністративного провадження, особливо «заінтересовані особи»	ст. 27	За потреби, узгодження в спеціальних законах назв учасників провадження: заявника, оскаржувача, заінтересованих осіб. За можливості, введення «заінтересованих осіб», де вони явно потрібні.
3	Реєстрація заяви. Недопущення відмови в реєстрації заяви.	ст. 42	Реєстрація заяви – в день надходження. Якщо у спеціальному законі містяться інші правила (тобто є колізія), то необхідно узгодити із ЗАП. Усувати у спеціальних законах норми про можливість відмови в реєстрації заяви. Письмове підтвердження реєстрації на вимогу заявника
4	Надсилання заяви за належністю	ст. 44	Усувати можливу колізію - заява не повертається особі, а пересилається компетентному АО.
5	Доступ до матеріалів справи	ст. 51	Важливо: можливість ознайомлення з матеріалами справи. Ймовірно у спеціальних законах такі приписи відсутні взагалі. Але у випадку виявлення обмежень, заборон – усувати.
6	Пояснення, зауваження учасників адміністративного провадження, тобто реалізація права особи бути вислуханою. Врахування механізмів «залишення заяви без руху», «зупинення провадження».	ст. 54, 63 ст. 43, 64	Виявляти та усувати колізії, коли негативний (несприятливий) АА приймається без урахування права особи бути вислуханою. Загалом, достатньо буде посилання на ЗАП у нормах про «законодавство», але при потребі – можна наголошувати і відсилати до ЗАП в інших нормах спеціальних законів. Коригувати в спец законах такі підстави для відмови як: «недостатність відомостей або поданих документів (неповний пакет документів). Це може бути підставою лише за умови, якщо особі надано можливість усунути недоліки заяви та додати документи та відомості, але особа не виконала настанов АО.
7	Принцип офіційності. Витребування документів та відомостей.	ст. 16, 48, 52	АО несе відповідальність за повноту з'ясування обставин справи. Щоб від особи не вимагали те, що повинно і може бути отримано АО самостійно.
8	Погодження та висновки	ст. 58	Враховувати дію принципу мовчазної згоди при отриманні погоджень та висновків. Фіксувати сфери де справу не може бути вирішено без «висновку».
9	Мотивування (обґрунтування) адміністративного акта	ст. 72	Наголошувати на необхідності мотивування негативних (несприятливих) АА. Може бути достатньо і норми у статті спец закону про «законодавство». За потреби, можна відсилати до ЗАП і в інших статтях (про акти).

10	Набрання чинності адміністративним актом	ст. 74, 76	Загальне правило - з моменту доведення до відома особи (осіб). Інший (пізніший) строк/умови може встановлюватися в спеціальних законах Оцінювати адекватність порядку доведення АА до відома і відповідність ЗАП
11	Зазначення порядку оскарження негативного АА	ст. 71 (абз. шостий ч.1)	Зазначення строків і порядку оскарження АА в негативному АА. Можна відсилати до ЗАП, і це може бути одна загальна норма щодо АА.
12	Можливість адміністративного оскарження	ст. 78	Перевіряти чи є можливість адміністративного оскарження в принципі. У випадку відсутності – звертати увагу. За потреби, додавати норму про можливість оскарження бездіяльності АО.
13	Строк на подання скарги в адміністративному порядку та наслідки його пропуску	ст. 80	Перевірити щоб строк був, як правило, 30 календарних днів. Інші строки – у спеціальних законах (якщо обґрунтовано). Більші строки – бажано скорочувати до 30 днів. Менші строки - фіксувати, щоб відповідний орган влади міг підтвердити (або змінити) такий строк. Також перевіряти у спеціальних законах, з якого моменту починається відлік встановленого строку. Загалом, має бути саме з дня доведення акта до відома особи (з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про АА).
14	Наслідки подання скарги та клопотання про зупинення дії АА	ч. 4 ст. 83	Тимчасове зупинення АА за клопотанням особи. Винятки – у спеціальних законах. Звертати увагу / пропонувати поправку, за потреби, коли здається доцільним, щоб оскарження не зупиняло дію АА.
15	Припинення дії АА (дострокове)	ст. 76, 86, 88-89	Узгодження категорій, використаних в спеціальному законодавстві з термінологією і механізмами ЗАП: «скасування» – за наслідками адміноскарження чи судового розгляду; «відкликання» - щодо правомірного АА - самим АО; «визнання недійсним» - щодо протиправного АА – самим АО. Інші категорії («анулювання» тощо) вилучити із спеціальних законів.

Пріоритет II

№	КРИТЕРІЙ /позиція, щодо якої здійснюється дослідження	Норма ЗАП	КОМЕНТАРІ. На що звертати особливу увагу. І можливі зміни (пропонований підхід / редакція норми)
16	Поширення ЗАП на суб'єктів, для яких функції публічної адміністрації не є основними	ч.1 ст. 1, п. 1. ч.1 ст. 2	Забезпечити, щоб ЗАП поширювався на всіх суб'єктів, які здійснюють функції публічної адміністрації (органи професійного самоврядування, уповноважені ГО, ПУО тощо) в частині прийняття ними АА.
17	Права та обов'язки учасників провадження	ст. 28	Загальний перелік прав і обов'язків є в ЗАП. За можливості, якщо це не буде сприйнято як погіршення, усувати дублювання, з можливим відсиланням до ЗАП.
18	Представництво особи в адміністративному провадженні	ст. 31	Особлива увага – спрощеному представництву. Усувати надмірні вимоги до представництва.
19	Повідомлення особам, які мають право брати участь у провадженні, про початок провадження	ст. 32	Загальне відсилання до ЗАП.
20	Залучення осіб, які сприяють розгляду справи. Свідки.	ст. 29, 56, 57	Свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі - усувати неузгодженість при застосуванні термінів. Фіксувати провадження в яких провадженнях є свідки.
21	Форма заяви (письмова або усна)	ст. 39	Коли є можливість подати усну заяву, щоб особу не зобов'язували подавати письмово. Письмова заява – це в паперовому та електронному вигляді.
22	Вимоги до змісту заяви	ст. 40	Співставляти вимоги до змісту заяви у ЗАП із спеціальними законами.
23	Заяви, що не підлягають розгляду	ст. 45	Перевіряти відповідність підстав з ЗАП (анонімні, «неконституційні» тощо).
24	Початок провадження	ст. 46	За ініціативою АО - з першого рішення, дії.
25	Провадження з великою кількістю осіб	ст. 59	Можна прописувати відсилання до ЗАП. Прописувати, за потреби, можливість залучення громадських об'єднань.

26	Закриття провадження	ст. 65	Перевіряти термінологію: «повернення заяви», «відмова у розгляді» тощо
27	Слухання (порядок проведення слухання)	ст. 66-68	Співставити порядок проведення слухання в спеціальних законах із ЗАП. Переводити квазі-слухання у формат слухань за ЗАП (де це необхідно).
28	Зміст адміністративного акта (вступна, мотивувальна, резолютивна та заключна частини)	ст. 71	У спеціальних законах цю норму не дублювати, а робити відсилання до ЗАП (за потреби). Але, якщо у спецзаконах, виявлені власні вимоги до загальної структури – узгоджувати із ЗАП.
29	Нікчемність адміністративного акта	ст. 77	Перевірити коректність термінології у законах. Нікчемний акт відрізняти від оспорюваного.
30	Обмеження щодо повторного оскарження в одній справі	ч. 6 ст. 78	Одна інстанція – за загальним правилом. Винятки (обґрунтовані) – у спеціальних законах.
31	Суб'єкт розгляду скарг	ст. 79	Якщо є спеціальний суб'єкт розгляду скарг - залишаємо (можна залишати). За можливості, чітко прописувати хто є «вищим органом» / суб'єктом розгляду скарг.
32	Форма та зміст скарги	ст. 81	Можна відсилати до ЗАП. Або ж усувати колізії.
33	Порядок подання скарги	ст. 82	Через АО, що видав АА.
34	Порядок обчислення строків	ст. 33	Перевіряти, щоб у спецзаконах не було встановлено інший порядок
35	Строки вирішення справи	ч. 2-4 ст. 34	Фіксувати «аномальні» відхилення у більшу сторону, порівняно зі строками ЗАП.
36	Інформування учасників про продовження строків вирішення справи (заяви, скарги)	ч. 4 ст. 34	Перевіряти у спеціальних законах, чи інформується особа (особи) про продовження строків вирішення справи.

Пріоритет III

№	КРИТЕРІЙ /позиція, щодо якої здійснюється дослідження	Норма ЗАП	КОМЕНТАРІ. На що звертати особливу увагу. І можливі зміни (пропонований підхід / редакція норми)
37	Орган виконання адміністративного акта	ст. 94	Виконання АА забезпечується АО, який його видав. Можливі обґрунтовані винятки.
38	Примусове виконання адміністративного акта, в т. ч. заходи впливу	ст. 93, 95-97	Акцентувати на заходах примусового виконання. Або взагалі на наявності такого розділу у ЗАП (і відсилати до ЗАП).
39	Підстави для відводу (самовідводу) посадової особи. Процедура відводу	ст. 23, 24	Кореляція ЗАП, Закону «Про запобігання корупції».
40	Правонаступництво адміністративного органу	ст. 25	Перевірити, чи немає в спеціальних законах колізій.
41	Запрошення для надання пояснень	ст. 32	Вручення (направлення) запрошення, строк, зміст. Повістки, виклики – фіксувати.
42	Підготовка справи до розгляду та вирішення	ст. 47	Співставити обов'язки АО під час підготовки справи до розгляду та вирішення у ЗАП і спеціальних законах.
43	Розгляд клопотань учасників провадження	ст. 50	Перевіряти використання терміну «клопотання» у спеціальних законах (або його аналогів).
44	Виправлення описок і помилок	ст. 73	Співставити порядок виправлення за ЗАП та спеціальними законами.
45	Початок адміністративного провадження за скаргою	ст. 83	З дня надходження скарги до суб'єкта розгляду.