



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION

Новели Закону України “Про адміністративну процедуру”

Тимощук Віктор Павлович

к.ю.н., с.н.с. Інституту держави і права
ім. Корецького НАН України, заступник голови
Правління Центру політико-правових реформ



PRAVO-JUSTICE

Про що ЗАП?

Відносини
органів публічної адміністрації з
фізичними та юридичними особами
(процедура / юридичний аспект)

Приклад 1: зміна розміру пенсії для особи
Приклад 2: будівництво / відведення землі



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Ключові новели ЗАП

- Не повинно бути (негативного) рішення про особу, без її залучення
- Орієнтація на позитивний результат, навіть якщо треба рухатися довше
- Максимальна збалансованість рішень публічної адміністрації (інтересів особи та публічних інтересів; інтересів різних приватних осіб)
- Лідируюча роль і відповідальність адміністративного органу, в т.ч. через принцип офіційності



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

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** та виконання **адміністративних актів**.



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Адміністративний акт (АА)

- 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

Власна назва (пр.: наказ, розпорядження тощо) і специфіка адмін. акта конкретного органу, як правило визначена у статутному або спеціальному законодавстві.



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

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 – це надання адміністративних послуг, здійснення інспекційної (контрольної, наглядової) діяльності, вирішення інших справ за заявою особи або за власною ініціативою адміністративного органу.



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Термінологія: ЗАП і КАСУ

КАСУ

- Індивідуальний акт
- Суб'єкт владних повноважень
- Публічно-владні управлінські функції / владні управлінські функції

ЗАП

- Адміністративний акт
- Адміністративний орган
- Функції публічної адміністрації



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

ЗАП не поширюється:

- на прийняття нормативних актів
- пропозиції, рекомендації громадян
- кримінальне провадження, судове провадження, виконавче провадження (крім виконання АА), вчинення нотаріальних дій, виконання покарань, антимонопольну сферу (крім надання дозволів та висновків на узгоджені дії, концентрацію)
- відносини публічної служби
- референдуми, вибори
- оскарження процедур публічних закупівель
- національну безпеку та оборону, громадянство, притулок, державні нагороди, помилування
- *NB: на внутрішньо-організаційну діяльність*



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Проблеми, які має вирішити ЗАП

- Відсутність базових прав особи у відносинах з органами публічної адміністрації, гарантованих європейськими стандартами адміністративної процедури
- Домінування державних та відомчих інтересів у регулюванні, в т.ч. переважно підзаконне регулювання процедур
- Різні підходи у різних актах / сферах / системах органів влади і відсутність єдиних правил. Хаотичність законодавства
- Неефективність багатьох процедур (в т.ч. адміноскарження); відсутність регулювання (дострокове припинення дії АА, примусове виконання тощо)



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Чим регулюється сьогодні (до ЗАП)?

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



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Як має бути

- ЗАП – є загальним законом, що визначає універсальні (загальні) правила для усіх сфер публічного адміністрування
- У спеціальних законах мають залишитися лише винятки, і тільки в обґрунтованих випадках
- Для цього спеціальні закони потребують перегляду та змін



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Джерела Ради Європи

- Резолюція (77) 31 про захист особи відносно актів адміністративних органів від 28 вересня 1977 р
- Рекомендація № R (80) 2 Комітету міністрів 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 р
- Рекомендація (2007)7 Комітету міністрів про належне адміністрування від 20 червня 2007 р ... та інші



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Ключовий поділ адмін. актів

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

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



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Принципи 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)



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Принципи адміністративної процедури (2)

- Своєчасність і розумний строк (ст. 13)
- 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)



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

ЗАП і спеціальне законодавство

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



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Про адміністративний орган, учасників провадження та інших осіб



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Ключові новели

- Врегульовані питання визначення компетенції (предметної та територіальної) та спорів про компетенцію
- Вимога до адміністративного органу перевірити наявність компетенції для прийняття рішення
- Вимога неупередженості адміноргану, самовідвід/відвід
- Правонаступництво
- Адміністративна взаємодопомога
- Спрощене представництво особи



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Посадова особа АО. Уповноваження. Відводи

- Адміністративне провадження здійснюється та відповідний АА приймається посадовою особою, уповноваженою відповідно до закону та/або на підставі внутрішніх розпорядчих актів АО (ч. 1 ст. 22)
- Колегіальний АО може уповноважити одного із своїх членів або посадову особу свого апарату (секретаріату, виконавчого органу) для проведення процедур. дій.
- Відвід / Самовідвід (ст. 23) - обставини, що викликають або можуть викликати сумнів у безсторонності (неупередженості). Процедура відводу (ст. 24).
- Неможливість відводу (ч. 4 ст. 24)



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Учасник адмін. провадження = особа

- **Адресат** - особа, питання про право, свободу чи законний інтерес або обов'язок якої вирішується в адмін. акті, у тому числі:
 - **заявник** - особа, яка з метою забезпечення реалізації свого права, свободи чи законного інтересу або виконання обов'язку звертається із заявою про прийняття адмінакта;
 - особа, стосовно якої АО ініціював провадження;
 - **скаржник** - особа, яка з метою захисту свого права, свободи чи законного інтересу звертається до АО із скаргою;
- **Заінтересована особа** - інша особа, на право, свободу чи законний інтерес якої **негативно** впливає або може вплинути на адміністративний акт



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Особи, які сприяють розгляду справи

- Свідки
- Експерти
- Спеціалісти
- Перекладачі

Не мають особистої заінтересованості у результатах

*Як правило, передбачені спеціальним законодавством
(але не виключно)*



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

**ІНІЦІЮВАННЯ ТА ПІДГОТОВКА
адміністративної справи до розгляду.
РОЗГЛЯД ТА ВИРІШЕННЯ
адміністративної справи.**



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Важливе застереження

- Більшість справ – відносно прості і позитивні
- Тому загальні підходи до вирішення більшості справ не змінюються:
Пріоритетно:
 - у письмовому провадженні
 - невідкладно (під час особистого звернення особи)
- І лише при “ускладненні” (негативне рішення, якщо не вжити додаткових дій; або негативний вплив на інших осіб):
 - з заслуховуванням учасника (учасників),
 - в т.ч. з проведенням слухання.



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Ключові новели

- Увага не лише заявним провадженням, але й **за ініціативою органу**
- **Заборона відмови у прийнятті/реєстрації заяви**
- Для **усунення недоліків заяви – залишення без руху**. Зі збереженням дати подання
- При помилковому поданні заяви до “некомпетентного” органу – **перенаправлення за належністю**
- У справах з ймовірним негативним рішенням – **залучення особи**, в т.ч. заінтересованих осіб (**право бути вислуханою** тощо). Відео-конференція
- Активна роль адміністративного органу – **принцип офіційності**
- **“Мовчазна згода” при погодженнях**
- Початок провадження – формальний та з **першої дії органу**



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Заяви, що не підлягають розгляду (ст. 45)

- 1) анонімна
- 2) повторна (крім зміни істотних обставин / умов)
- 3) розглядається судом або є судове рішення (крім зміни істотних обставин/умов)
- 4) на відносини не поширюється дія ЗАП
- 5) не викладено зміст вимоги, вжито ненормативну лексику та/або образливі висловлювання
- 6) містить антиконституційні заклики, ... розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі...

Рішення про відмову у прийнятті заяви до розгляду, приймає посадова особа АО та невідкладно повідомляє особу (крім п.1).



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Строки вирішення справ

- Граничний строк вирішення окремих категорій справ встановлюється законом.
Інакше:
 - справа за заявою особи вирішується протягом розумного строку, але не більше 30 календарних днів
 - у разі проведення слухання – 45 календарних днів
 - за скаргою - не більше 30 календарних днів.
- Якщо протягом граничного строку вирішити неможливо, за рішенням АО строк може бути одноразово **продовжений**, але не більше ніж на 15 календарних днів. Учасники **повідомляються** письмово з обґрунтуванням не пізніше ніж за 3 р. дні
- Для колегіальних АО - перше засідання після закінчення строку



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

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

АО встановлює достатність матеріалів. За необхідності:

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



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Витребування документів та відомостей (ст. 48)

- Адміністративний орган витребує документи та відомості, необхідні для вирішення справи, з дотриманням принципу офіційності
- Орган державної влади, орган влади АРК, ОМС, підприємство, установа, організація, що належить до сфери його управління, зобов'язані за запитом адміністративного органу надати йому необхідні для вирішення справи документи та відомості, що перебувають у його володінні, протягом трьох робочих днів з дня отримання запиту,

якщо інший строк не визначено законом або відповідним запитом адміністративного органу.



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Порядок залучення адресата та заінтересованих осіб

- АО повідомляє адресата та заінтересованих осіб про початок провадження невідкладно, а за наявності обґрунтованих причин – не пізніше трьох робочих днів після його початку
- Якщо адресат невідомий, АО розміщує повідомлення на офіційному веб-сайті або в інший визначений спосіб
- У повідомленні зазначаються права та обов'язки, у тому числі порядок ознайомлення з матеріалами справи, способи та строк подання пояснень
- Заінтересована особа залучається органом за ініціативою АО або за клопотанням іншого учасника
- **Особа, може клопотати про отримання статусу заінтересованої особи.** Рішення приймається АО, про що повідомляється особі та зазначається у справі



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Запрошення, повідомлення (ст. 32)

- Запрошення здійснюється не пізніше ніж за 7 календарних днів. Цей строк може бути обґрунтовано зменшено.
- Запрошення вручається особисто під підпис, надсилається поштовим відправленням або іншими засобами зв'язку (телефоном, електронною поштою тощо) за наявними контактними даними, з фіксацією.
- Відсутність запрошеного належним чином учасника, не перешкоджає вчиненню процедурних дій, якщо це не впливає на належний розгляд справи.
- Якщо час отримання запрошення, надісланого поштою чи електронною поштою, не зафіксовано, воно вважається отриманим особою на 5-й день з дня відправлення....
- Обов'язок доказування факту і часу отримання запрошення покладається на адміністративний орган



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Розгляд клопотань (ст. 50)

- Адміністративний орган розглядає подане учасником провадження клопотання невідкладно,

а за наявності обґрунтованих причин – не пізніше трьох робочих днів з дня його надходження, та приймає рішення щодо нього

- У разі відмови в задоволенні клопотання адміністративний орган зобов'язаний невідкладно поінформувати про це учасника провадження з обов'язковим зазначенням мотивів такої відмови

- **На вимогу** учасника провадження рішення про відмову в задоволенні клопотання оформлюється письмово



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAMO-JUSTICE

Доступ до матеріалів справи (ст. 51)

- Адміністративний орган під час здійснення та після завершення провадження надає учаснику можливість ознайомлюватися з матеріалами справи (крім відомостей, які відповідно до закону віднесені до інформації з обмеженим доступом), робити з них витяги, знімати копії, у тому числі з використанням технічних засобів.
- 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



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Дослідження обставин справи (ст. 52)

- Адміністративний орган досліджує обставини, що мають значення для вирішення справи, виходячи з принципів законності та офіційності.
- **Адміністративний орган визначає відповідно до законодавства способи та обсяг встановлення обставин справи. АО не обмежений доводами учасників провадження, наданими ними доказами та клопотаннями.**
- Адміністративний орган повинен неупереджено дослідити всі обставини справи, у тому числі сприятливі і несприятливі для учасників
- **Забороняється вимагати від учасника надання доказів, які не стосуються обставин справи, а також всупереч принципу офіційності, згідно з яким обов'язок збирання доказів покладений на адміністративний орган**



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Докази

- Докази - будь-які фактичні дані, на підставі яких адмін. орган у визначеному законодавством порядку встановлює наявність чи відсутність обставини, що має значення для вирішення справи
- Засобами доказування можуть бути:
 - 1) пояснення учасників
 - 2) документи
 - 3) дані національних електронних інформаційних ресурсів
 - 4) результати обробки даних в автоматичному режимі
 - 5) речі
 - 6) пояснення свідків
 - 7) висновки або пояснення експертів, консультації або роз'яснення спеціалістів.



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Погодження та висновки (ст. 58). Мовчазна згода

- У разі необхідності отримання погодження чи висновку іншого органу, адміністративний орган звертається для цього до такого органу з визначенням достатнього строку.
- Погодження або висновки надається / витребується у порядку, передбаченому для витребування документів та відомостей.
- У разі якщо у визначений строк не надійшла відмова в **погодженні**, погодження вважається отриманим.
- Якщо інший адмін. орган не надав у визначений строк **висновки**, справа може бути вирішена без такого висновку, **крім випадків, якщо законом** для вирішення певної категорії справ **отримання висновку є обов'язковим**.



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Особливості провадження з великою кількістю осіб (як правило, більше 10)

- Можуть залучатися представники. У випадках передбачених законом, - з **громадських об'єднань**.
- Щодо осіб з однаковими інтересами - адміністративний орган може вимагати призначити **спільного представника**.
- Якщо протягом встановленого строку ця вимога не виконана, **орган має право призначити** з кола таких осіб спільного представника на власний розсуд.
- Інформування в ЗМІ та/або на офіц. веб-сайті чи в інший прийнятний для громадян спосіб:
 - про початок та про суть справи
 - про порядок ознайомлення з матеріалами справи, подання заперечень
 - регулярно - про стан провадження
 - про рішення.



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Розгляд та вирішення справи. Загальні підходи

- Переважно:
 - невідкладно (під час особистого звернення особи)
 - у письмовому провадженні
 - *в автоматичному режимі*
- При “ускладненні”:
 - з заслуховуванням учасника (учасників),
 - в т.ч. з проведенням слухання
- Зупинення провадження (обов'язок / можливість)
- Закриття (без прийняття адмінакта)



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Розгляд і вирішення справи в автоматичному режимі

- У випадках та порядку, визначених законом, адміністративне провадження повністю або частково здійснюється адміністративним органом в автоматичному режимі (за допомогою програмних засобів, без втручання людини).
- Адміністративний орган зобов'язаний вживати заходів для розгляду справ в автоматичному режимі.
- **Адміністративний орган несе відповідальність за адміністративні акти, прийняті в автоматичному режимі.**



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Розгляд та вирішення справи із заслуховуванням учасників

- Учасник провадження має право бути заслуханим адміністративним органом до прийняття рішення у справі, **якщо таке рішення може негативно вплинути** на його право, свободу чи законний інтерес, крім випадків, передбачених цим Законом.
- 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.



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Слухання у справі

- Може проводитися з метою забезпечення належного, об'єктивного, швидкого з'ясування обставин справи.
- Проводиться за рішенням адміністративного органу. В т.ч. за клопотанням учасника провадження, за умови наявності в учасників протилежних інтересів або в інших випадках, передбачених законом.
- Слухання не проводиться:
 - у випадках, коли не проводиться і заслуховування;
 - якщо всі учасники провадження відмовилися від участі у слуханні;
 - якщо воно може бути замінено іншими діями, що передбачають належне заслуховування учасників.



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Адміністративний акт: форма, структура, правила чинності



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Адміністративний акт. Ключові норми та новели

- За загальним правилом – у **письмовій** формі (паперовій або електронній)
- Усні акти – на вимогу особи мають бути **підтверджені письмово**
- Для **негативних** актів, обов'язкове:
 - **мотивування**
 - **зазначення порядку оскарження**
- Набрання чинності – з моменту **доведення до відома особи** (осіб)
- Акт є нікчемним, якщо він містить очевидні значні недоліки



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Зміст (структура) адміністративного акта (1)

- АА складається із вступної, мотивувальної, резолютивної та заключної частин.
- **Вступна** частина: найменування адмін. органу, дата прийняття АА та його реєстраційний номер, відомості в обсязі, достатньому для встановлення особи адресата АА, та його контактні дані.
- **Мотивувальна** частина: пояснює чому саме таке рішення (детально – ст. 72 ЗАП).
- **Резолютивна** частина: суть прийнятого за результатами розгляду справи рішення.
- За потреби: додаткові положення:
 - застереження про можливість відкликання АА;
 - зобов'язання адресата виконати / припинити певну дію;
 - застереження про те, що в подальшому зобов'язання може бути запроваджено, змінено чи доповнено.



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Зміст (структура) адміністративного акта (2)

Заключна частина:

- строк набрання адмін. актом чинності та спосіб визначення такого строку
- в негативному акті - зазначаються 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).
- У разі якщо подання скарги чи пред'явлення позову не зупиняє дію АА - вказівка на такий винятковий правовий наслідок з посиланням на правові підстави.
- Адмін. акт містить підпис та/або печатку (у тому числі електронні), якщо інше не передбачено законом, та повне ім'я відповідальної посадової особи АО.



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Мотивування (обґрунтування) адміністративного акта

- АА, прийнятий у письмовій формі, або усний АА, підтверджений у письмовій формі, повинен мати мотивувальну частину (крім випадків, передб. ч. 6 ст. 72).
- Мотивування (обґрунтування) не вимагається, якщо:
 - 1) АО задовольнив заяву, при цьому акт не стосується прав, свобод чи законних інтересів інших осіб;
 - 2) АО під час здійснення інспекційних (контрольних, наглядових) повноважень не виявив порушень.
- Мотивування (обґрунтування) акта повинно забезпечувати особі можливість правильно його зрозуміти та реалізувати своє право на оскарження.
- Відсутність мотивувальної частини - має наслідки, встановлені ЗАП (ч. 3 ст. 85 - такий акт скасовується).



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Набрання чинності адміністративним актом

- Адміністративний акт набирає чинності стосовно учасника адміністративного провадження з дня доведення його до відома відповідної особи, якщо інший строк набрання ним чинності не передбачено законом або самим адміністративним актом.
- Недоведення адміністративним органом адміністративного акта до відома особи в установленому порядку є підставою для продовження строку оскарження такого акта (ч. 5 ст. 75)



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Порядок доведення АА до відома особи (1)

- Спосіб доведення визначається АО, якщо прямо не встановлений законом.
- Доведення АА до відома особи здійснюється шляхом:
 - 1) вручення акта або надсилання його поштою (рекомендованим листом з повідомленням про вручення);
 - 2) надсилання на адресу електронної пошти чи передачі з використанням інших засобів телекомунікаційного зв'язку;
 - 3) публічного оголошення, оприлюднення згідно з вимогами законодавства;
 - 4) усного повідомлення у випадках, передбачених законом.
- АА, що стосується великої кількості осіб, доводиться до їх відома через офіційний веб-сайт АО та/або шляхом публікації у друкованих ЗМІ із зазначенням суті рішення, порядку ознайомлення з актом та порядку оскарження.



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Порядок доведення АА до відома особи (2)

- Якщо особа не зазначила спосіб доведення АА до її відома, акт надсилається за адресою її зареєстрованого місця проживання (перебування), місцезнаходження або в інший спосіб, передбачений законодавством
- Якщо час отримання адміністративного акта, надісланого поштою, електронною поштою або переданого з використанням інших засобів телекомунікаційного зв'язку, не зафіксовано, такий адміністративний акт **вважається доведеним** до відома особи на п'ятий календарний день з дня його надсилання адмінорганом, крім випадків, якщо адмакт не надійшов або надійшов пізніше.
- За потреби, обов'язок доказування факту і часу доведення адміністративного акта до відома особи покладається на адміністративний орган.



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

АДМІНІСТРАТИВНЕ ОСКАРЖЕННЯ



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Ключові новели АДМІНІСТРАТИВНОГО ОСКАРЖЕННЯ

- **Спеціальний суб'єкт розгляду скарг.** Колегіальність. Можливість залучення громадськості
- Подання скарги через адміністративний орган, адміністративний акт якого оскаржується
- **Зупинення оскаржуваного адміністративного акта за клопотанням скаржника (крім випадків передбачених законом)**
- Обмеження оскарження процедурних рішень і дій
- **Одна інстанція для адміністративного оскарження за загальним правилом**
- Можливість **примирення між учасниками**



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Суб'єкт розгляду скарги

- За загальним правилом - адміністративний **орган вищого рівня**. Може утворити комісію з розгляду скарг.
- Суб'єктом розгляду скарги, пов'язаної із здійсненням **ОМС делегованого повноваження** - є ЦОВВ, що реалізує відповідну державну політику.
- У разі відсутності адмін. органу вищого рівня скарга подається до того самого адміністративного органу, акт, процедурні дії рішення, чи бездіяльність, якого оскаржуються - **якщо при ньому утворено комісію** з розгляду скарг.
- Інший суб'єкт розгляду скарг може бути передбачений (спеціальним) законом.



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Комісія з розгляду скарг

- До складу, крім посадових осіб АО, **можуть** включатися представники інститутів громад. суспільства у кількості, що не перевищує третини її загального складу.
- Рішення комісії оформлюється висновком, який має **рекомендаційний** характер. Але є обов'язковим для розгляду керівником (іншою уповноваженою особою) відповідного АО.
- **Остаточне** рішення щодо скарги приймається адмін. органом не пізніш як на 5 робочий день з дня отримання рішення комісії.
- Неврахування висновку комісії обґрунтовується та додається разом з висновком до остаточного рішення.
- Примірне положення про комісію з розгляду скарг, затверджується КМУ.



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Строк подання скарги

- 30 календарних днів з дня доведення адміністративного акта до відома учасника. Або з дня, коли інша особа дізналася або мала дізнатися про акт.
- Законами можуть встановлюватися **інші строки** подання скарги.
- Скарга на бездіяльність - в будь-який час після спливу строку прийняття адміністративного акта.
- Пропущений з поважних причин строк може бути поновлено (за клопотанням особи. Протягом 10 днів з дня припинення обставин, але не пізніше 1-го року). Скарга, подана з порушенням строку без поважних причин залишається без розгляду.
- **Строк не вважається пропущеним у разі незазначення в адмін. акті строку та порядку його оскарження.**



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Наслідки подання скарги та провадження за скаргою

- Подання скарги за клопотанням скаржника зупиняє дію адміністративного акта, що оскаржується, крім випадків, передбачених законом.
- Провадження за скаргою починається з дня надходження скарги до суб'єкта розгляду скарги.
- Суб'єкт розгляду скарги може об'єднати в одне провадження декілька справ із скаргами того самого скаржника або скарги кількох скаржників з того самого питання (предмета).
- Реєстрація скарги, та її розгляд - здійснюються в порядку, визначеному ЗАП для заяв (з незначними особливостями).



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAMO-JUSTICE

Рішення за скаргою

- Якщо усунення порушення не потребує додаткових процедурних дій, суб'єкт розгляду скарги, який має повноваження щодо вирішення справи по суті, зобов'язаний самостійно прийняти відповідний адміністративний акт.
- Суб'єкт розгляду скарги скасовує повністю або частково адміністративний акт у разі порушення норм матеріального права, **істотного порушення процедури** (включаючи компетенцію) або неправильного чи неповного встановлення обставин справи, що призвело до прийняття протиправного адміністративного акта.
- У разі якщо адміністративний акт не містить мотивувальної частини, у випадку, якщо відповідно до ЗАП вона є обов'язковою, такий акт скасовується.



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

ВИКОНАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Ключові положення щодо ВИКОНАННЯ АДМІН. АКТІВ

- За загальним правилом, адміністративні акти виконуються (реалізуються) добровільно
- Адміністративні органи за ЗАП отримують повноваження щодо примусового виконання своїх адміністративних актів
- Грошові стягнення – і надалі стягуються не за ЗАП, а за законодавством про виконавче провадження (тільки виконавчими органами)
- Перед застосуванням заходів впливу – завжди **попередження** і можливість добровільного виконання
- Захист особи можливістю оскарження: 1) самого адмінакта, в т.ч. в судовому порядку; 2) заходів впливу



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Заходи впливу

1) виконання дій за рахунок зобов'язаної особи — адресата адмін. акта (з відшкодуванням)

2) грошове стягнення (з можливістю повторного застосування)

3) безпосередній примус

- Захід впливу повинен відповідати меті, з якою необхідно виконати адміністративний акт. Захід примусу обирається таким чином, щоб збитки зобов'язаної особи та суспільства були мінімальними.

- Заходи впливу призначаються у разі невиконання зобов'язаною особою відповідних обов'язків у строк, визначений у попередженні.

- Захід впливу – це не захід відповідальності. У нього інша мета (спонукати до виконання АА; виконати АА)



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Попередження про застосування заходів впливу

- Зобов'язана особа має бути попереджена про застосування до неї заходів впливу. Попередження повинно містити:

- 1) строк протягом якого особа може виконати зобов'язання добровільно;
- 2) **кошторис** витрат, які будуть стягнуті із зобов'язаної особи у разі невиконання АА у добровільному порядку. При цьому зазначається, що такі **витрати можуть бути більшими**, якщо виконання призведе до збільшення;
- 3) види заходів впливу, які можуть бути застосовані, в т.ч., розмір можливого грошового стягнення.

- Попередження складається в письмовій формі та вручається зобов'язаній особі у порядку, встановленому ЗАП для доведення до відома адміністративних актів.



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Оскарження заходів впливу

- Зобов'язана особа може подати скаргу щодо рішення про застосування заходу (заходів) впливу.
- Така скарга може бути подана виключно щодо часу, місця або виду заходу впливу протягом п'яти робочих днів з дня доведення до відома зобов'язаної особи рішення адмін. органу про застосування заходу (заходів) впливу.
- Подання скарги зупиняє виконання заходу до завершення її розгляду по суті.
- Рішення щодо такої скарги приймається органом розгляду скарги протягом 10 календарних днів з дня її отримання.
- Рішення АО щодо застосування заходу впливу може бути оскаржено до суду.



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

ВІДКЛИКАННЯ АБО ВИЗНАННЯ НЕДІЙСНИМ АДМІНІСТРАТИВНОГО АКТА



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Для чого?

- Питання припинення дії адміністративних актів потребує врегулювання / процедури.
- Насамперед для відновлення законності, якщо йдеться про протиправні акти
- Для реалізації, захисту прав особи, якщо йдеться про правомірні акти.
- А також в публічних інтересах
- Для впорядкування механізмів та законодавства, що навіть на рівні термінології є дуже різноманітною (“анулювання”, “визнання нечинним”, “скасування” тощо).



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Ключові новели і застереження

- Термінологічне розмежування механізмів для припинення дії правомірних і протиправних актів
- Це механізми, що застосовуються, як правило, після збігу строків на адміністративне та судове оскарження
- Вони застосовуються не довільно/свавільно, а за повноцінною процедурою ЗАП (як для прийняття адміністративного акта)
- Є строки давності
- І навіть при протиправних актах є увага до прав та законних інтересів особи – правило “захисту довіри”



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAMO-JUSTICE

Механізми припинення дії адміністративного акта

- Адміністративний акт є чинним доки його не виконано або не закінчиться строк його дії. Або може бути:
 - **протиправний** акт - **скасовано** в порядку адмін. оскарження або судом
 - **правомірний** акт - **відкликано** адмін. органом, що його прийняв
 - **протиправний** акт - **визнано недійсним** адмін. органом, що його прийняв
- Виконаний адміністративний акт не може бути відкликаний, визнаний недійсним або скасований у тій його частині, в якій його виконання призвело до **настання незворотних правових наслідків**. Такий адміністративний акт може бути визнаний протиправним у порядку, встановленому законом.



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Умови правомірності або протиправності адмін. акта

- Адміністративний акт є **правомірним**, якщо він:

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

- **Протиправним** є АА, що не відповідає вимогам, визначеним частиною 1 статті 87 ЗАП, зокрема:

- 1) прийнятий адміністративним органом, що: а) не мав на це повноважень; б) використав дискреційні повноваження незаконно;
- 2) суперечить положенням закону щодо форми та змісту АА;
- 3) порушує норми матеріального права;
- 4) не відповідає принципам адміністративної процедури



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAMO-JUSTICE

Наслідки процедурних порушень

Порушення адміністративним органом передбаченої законом адміністративної процедури, якщо воно не вплинуло і не могло вплинути на правомірність вирішення справи по суті, не спричиняє протиправності адміністративного акта.



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Загальні умови відкликання, визнання недійсним адмін. акта

- Адміністративний орган враховує:

1) наслідки відкликання або визнання адміністративного акта недійсним для особи (тобто на шкоду особи чи на користь особи);

2) істотність причин для цього, зокрема час, що минув після прийняття адміністративного акта;

3) інші обставини, що стосуються справи.

- Відкликання або визнання недійсним адміністративного акта на користь однієї особи та **на шкоду іншій особі** має відповідати вимогам ЗАП, що регулюють відкликання або визнання АА недійсним на шкоду особі.



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Довіра 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.
- Особа, будучи 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 (й інтерес особи щодо збереження чинності акта переважає публічний інтерес щодо припинення його дії).



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Відкликання правомірного адміністративного акта (1)

- **Може** бути відкликаний за ініціативою особи або адміністративного органу на користь особи, в тому числі із зворотною дією в часі, крім випадків, якщо:

- 1) адміністративний акт аналогічного змісту необхідно прийняти знову;
- 2) відкликання акта суперечить закону.

- (Негативний) адмін. акт за ініціативою особи **підлягає** відкликанню у разі:

- 1) зміни закону, на підставі якого прийнято такий акт;
- 2) істотної зміни фактичних обставин, на підставі яких прийнято такий адміністративний акт.



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Відкликання правомірного адміністративного акта (2)

Може бути відкликаний на шкоду особі, якщо:

- 1) це передбачено законом;
- 2) особа не виконала обов'язки, які виникли у зв'язку з прийняттям адміністративного акта;
- 3) особа зі своєї вини не виконала обов'язку щодо інформування про істотну зміну фактичних обставин, на підставі яких прийнято такий акт;
- 4) відкликання здійснюється з мотивів суспільної необхідності за умови попереднього і повного відшкодування особі збитків на підставі та в порядку, встановлених законом.



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Визнання протиправного адмін. акта недійсним (1)

- Протиправний адмін. акт визнається недійсним, у тому числі із зворотною дією в часі (тобто з дня набрання чинності попереднім адміністративним актом), якщо інше не передбачено законом.
- Протиправний адмін. акт, що не порушує права, свободи чи законні інтереси інших осіб, не завдає їм шкоди, не використовується та не створює умов для вчинення адміністративного або кримінального правопорушення, не може бути визнаний адмін. органом недійсним на шкоду особі, якщо особа, будучи переконана, що адмін. 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 АА переважає публічний інтерес у визнанні акта недійсним.**



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Визнання протиправного адмін. акта недійсним (2)

Особа не може посилатися на законний інтерес (довіру), якщо:

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



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAMO-JUSTICE

Визнання протиправного адмін. акта недійсним (3)

- У разі якщо з урахуванням переваги публічного інтересу протиправний АА визнається недійсним на шкоду особі, такій особі відшкодовуються завдані їй збитки, зважаючи на законний інтерес (довіру) особи.
- Протиправний АА може бути визнано недійсним протягом трьох місяців з дня, коли адмін. органу стало відомо про факти, що можуть бути підставою для визнання АА недійсним, **але не пізніше трьох років з дня прийняття акта**, а щодо АА, який потребує виконання, – не пізніше трьох років з дня завершення його виконання.
- Цей строк, не застосовується до протиправного АА, що використовується або створює умови для *вчинення дисциплінарного, адміністративного та/або кримінального правопорушення*. Такий акт визнається недійсним незалежно від дати його прийняття або завершення виконання.



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

ВИРІШЕННЯ КОЛІЗІЙ. ФІНАЛЬНІ ЗАСТЕРЕЖЕННЯ



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

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”.
- В теорії права:
 - ієрархія нормативно-правових актів (вища сила закону над підзаконними актами)
 - пріоритет норми/акта, пізнішого за прийняттям у часі;
 - спеціальна норма має пріоритет над загальною

NB: Залежатиме, що буде в ЗУ “Про правотворчу діяльність” (з/п 5707)



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Суттєві (принципові) колізії. 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*)
- **Відмова у задоволенні заяви з підстав неповного переліку поданих документів** → ЗАП (*ст. 17 Гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні*)



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAMO JUSTICE

Суттєві (принципові) колізії. Вирішення (2)

- **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*)
- **Відсутність норм щодо залучення “заінтересованих осіб”** → ЗАП, право особи бути вислуханою (*ст. 17 Гарантування права особи на участь ...*)
- **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 ...** → ЗАП (*ст. 16 Офіційність*)



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

“Інша адміністративна діяльність”

- Принципи адміністративної процедури, визначені цим Законом, поширюються також на адміністративну діяльність адміністративних органів, що не вимагає прийняття адміністративних актів.

(ч. 2 ст. 4 Закону України “Про адміністративну процедуру”)



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE

Фінальні висновки і рекомендації

- **ЗАП** насамперед заповнює прогалини
- Колізії мають вирішуватися з пріоритетною увагою до людини, її прав і законних інтересів
- При цьому - **ЗАП це про БАЛАНС** приватних та публічних інтересів
- Проблеми і виклики будуть. Практика їх проявить і дозволить або знайти рішення, або пропонувати коригування Закону
- Головне – **застосовувати ЗАП з позитивними намірами** (добросовісно і розсудливо)



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION

Дякую!

This presentation was produced with the financial support of the European Union. Its contents are the sole responsibility of PRAVO-JUSTICE and do not necessarily reflect the views of the European Union.



PRAVO-JUSTICE