

РОЗМЕЖУВАННЯ ПРЕДМЕТІВ

Закону України «Про адміністративну процедуру» (ЗАП) та Закону України «Про звернення громадян» (ЗпЗГ) за видами звернень, порядком і результатами розгляду



ЗАГАЛЬНА
АДМІНПРОЦЕДУРА:
Я ЗНАЮ, ЯК ЦЕ ПРАЦЮЄ



Виходячи з предмету ЗАП (ст. 1), саме ЗАП регулює порядок розгляду заяв і скарг. Додатково у ст. 12 ЗпЗГ застережено, що його дія не поширюється на порядок розгляду заяв і скарг громадян, встановлений ЗАП.

АА – адміністративний акт,
АО – адміністративний орган

КРИТЕРІЙ РОЗМЕЖУВАННЯ	ЗАП	ЗПЗГ	ПРИКЛАД	ПРИМІТКА
-----------------------	-----	------	---------	----------

1. ВИД ЗВЕРНЕННЯ

1.1 «Заява»	Вимога фізичної чи юридичної особи прийняти АА з метою забезпечення реалізації її права, свободи або законного інтересу, виконання визначеного законом обов'язку	✗ (виключено з предмету ЗпЗГ)	- Про призначення житлової субсидії - Про надання дозволу на певний вид господарської діяльності	На підставі ст. 1 і 2 ЗАП, а також ст. 12 ЗпЗГ - це предмет ЗАП. Справа потребує вирішення - прийняття рішення (АА)
1.2 «Скарга»	Особа вважає, що: - прийнятим АА чи його виконанням порушено або може бути порушено її право, свобода чи законний інтерес - процедурне рішення або дія, бездіяльність АО негативно впливає на її права, свободи чи законні інтереси	✗ (виключено з предмету ЗпЗГ)	- Скарга до ПФУ на рішення про відмову в призначенні житлової субсидії - Скарга до органу вищого рівня на рішення про відмову дозвільного органу у видачі дозволу на здійснення певного виду господарської діяльності	Потребує вирішення - прийняття рішення (АА) Скарга за ЗАП можлива, коли вже є первинне рішення у справі (АА). Або скарга на бездіяльність (неприйняття рішення, коли строк пройшов), чи окремі процедурні дії, рішення (приклад: відмова реєстрації заяви)
1.3 «Звернення з пропозицією» («пропозиція», рекомендація, порада)	✗	«Пропозиція (зауваження) - звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування , депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства »	- Пропозиція для ВРУ внести змін до Конституції та запровадити двопалатний парламент - Пропозиція для ОМС змінити вид дерев, які використовуються для озеленення міста	Не потребує прийняття рішення Достатньо надати відповідь

КРИТЕРІЙ РОЗМЕЖУВАННЯ	ЗАП	ЗПЗГ	ПРИКЛАД	ПРИМІТКА
-----------------------	-----	------	---------	----------

1. ВИД ЗВЕРНЕННЯ

1.4 «Звернення із зауваженням» («зауваження»)	×	Висловлюється невдоволення щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, інших суб'єктів, що виконують публічні функції	- Невдоволення конкретним фактом занадто емоційного спілкування з працівником органу влади - Невдоволення роботою громадського транспорту (комфортом, графіком)	Не потребує прийняття рішення Відрізняється від скарги за ЗАП тим, що особа не вимагає скасування певного рішення чи припинення бездіяльності. Хоча може бути підставою для управлінських рішень (про перевірку фактів)
1.5 «Звернення за роз'ясненням» (законодавства тощо)	за ЗАП - якщо йдеться про консультацію, інформацію у ході адміністративного провадження (на етапі перед поданням заяви чи скарги, чи на будь-якому етапі розгляду і вирішення) про юридичну сторону конкретної справи	за ЗпЗГ - якщо йдеться не про конкретну справу (провадження), а загальне питання Тож, переважно, такі звернення - предмет ЗпЗГ	- Приклад за ЗАП: «У які строки я можу очікувати на прийняття рішення після подання цієї заяви на реєстрацію ФОП і як отримати результат?» - Приклади за ЗпЗГ: «Які дозволи треба, щоб відкрити ресторан?»	За ЗАП переважно здійснюється в усній формі (консультування) За ЗпЗГ, може бути і усна форма, і письмова - залежно від форми звернення
1.6 «Звернення (заява) з повідомленням про порушення»	Прямо ЗАП не передбачено. Об'єктивно - це інформація - підстава для можливого провадження за ініціативою органу влади (якщо первинна оцінка вказує на обов'язок діяти). Не передбачає участі «заявника», якщо таке залучення не вимагається через власну заінтересованість особи (законний інтерес). Або можлива участь у якості свідка. Відповідно може бути за ЗАП - якщо особа має власну законну заінтересованість (як «заінтересована особа»)	ЗпЗГ - якщо особа просить надати відповідь про результати реагування (але при цьому сама не є учасником провадження)	Повідомлення про викидання сусідами сміття в неналежному місці; чи про вигул небезпечного пса без намордника; про порушення правил тиші сусідами тощо	Переважно - це ЗпЗГ як підстава реагувати та надати відповідь заявнику. Можливо - ЗАП (якщо заявник має особисту законну заінтересованість у результаті вирішення справи). Можливо - інші закони (залежно від виду «порушення») Необхідно враховувати специфіку «захисту прав споживачів» - спеціальне законодавство. До часу, доки особа не звернеться за захистом до органів виконавчої влади

КРИТЕРІЙ РОЗМЕЖУВАННЯ	ЗАП	ЗпЗГ	ПРИКЛАД	ПРИМІТКА
-----------------------	-----	------	---------	----------

1. ВИД ЗВЕРНЕННЯ

1.7 «Клопотання»	Процедурне прохання / вимога у ході розгляду справи. Подається зазвичай після початку провадження або разом із первинною заявою	✗ У ЗпЗГ як синонім «заяви». (АЛЕ враховуємо, що заяви перейшли до предмету ЗАП)	За ЗАП: залучити у статусі «заінтересованої особи», дати доступ до матеріалів справи, витребувати документи тощо	Оцінка виду звернення завжди визначається за суттю звернення, його змістом, а не за назвою у спеціальному законодавстві чи як його назвала особа
1.8 «Петиція»	✗	особлива форма колективного звернення до Президента, ВРУ, КМУ, Вр АРК, ОМС, тощо та стосується питання, що має суспільний інтерес		Тільки ЗпЗГ

2. СУБ'ЄКТ РОЗГЛЯДУ

2.1 Суб'єкт розгляду звернення	Органи виконавчої влади (ОВВ), ОМС та інші суб'єкти, що здійснюють функції публічної адміністрації За компетенцією – той орган що може вирішити справу (прийняти рішення / АА).	За чинним ЗпЗГ – усі органи влади, їх посадові особи, а також підприємства, установи, організації незалежно від форми власності. Треба враховувати компетенцію. Переважно це можуть бути органи, що формують політику (державну, регіональну, місцеву)	За проектом Закону «Про звернення» – приватні особи (які не виконують функцій публічної адміністрації, а також не надають публічних послуг чи економічних послуг загального інтересу) мають бути увільнені від обов'язку відповідати на звернення
--------------------------------	---	---	---

3. ПРОЦЕДУРА

3.1 «Право на участь»	За ЗАП гарантується, зокрема, у разі ризику негативного АА. Включає можливість усунення недоліків заяви, право особи бути заслуханою, можливість подати додаткові докази, подавати клопотання для активізації дій органу	немає потреби (не повинно забезпечуватися)	Ключова відмінність ЗАП від ЗпЗГ. Особі за ЗАП гарантується це право (з урахуванням винятків за ч. 2 ст. 63, у тому числі коли прохання заявника є очевидно безпідставним). У ЗАП це важливо, бо йдеться про реалізацію та захист права особи.
-----------------------	--	---	--

КРИТЕРІЙ РОЗМЕЖУВАННЯ	ЗАП	ЗпЗГ	ПРИКЛАД	ПРИМІТКА
-----------------------	-----	------	---------	----------

3. ПРОЦЕДУРА

3.2 «Право на особистий прийом»

ЗАП не гарантує. Правила особистого прийому заявників визначаються АО (через ЦНАП, інших уповноважених осіб тощо). Немає обов'язку особистого прийому керівником органу.

за чинним ЗпЗГ гарантується, навіть з обов'язком керівника органу здійснювати прийом.

За ЗАП особа може подати клопотання, щоб особисто та в усній формі викласти свою позицію. Таке клопотання вирішується органом з низкою умов та обмежень (статті 17, 54, 63)

За **проектом Закону «Про звернення»** – пропонується надати органу право визначати правила особистого прийому (без обов'язку керівника)

4. РЕЗУЛЬТАТ

4.1 Рішення (АА) чи відповідь

АА (рішення, юридично значуща / реєстраційна дія)

Відповідь (лист на письмове звернення).
Може бути усна відповідь при усному зверненні.
За чинним ЗпЗГ відповідь має бути за підписом керівника.

Принципова відмінність ЗАП і ЗпЗГ

За **проектом Закону «Про звернення»** – пропонується виключити обов'язок підписання тільки керівником

5. ОСКАРЖЕННЯ

5.1 «Адміністративне оскарження» (до вищого органу, посадової особи)

ТАК
(за наявності вищої чи спеціальної інстанції)

ТАК, але дуже обмежено. Оскільки немає рішення, то можна оскаржувати **лише ненадання відповіді** (як бездіяльність, чи відмову надавати відповідь)

Зміст відповіді за ЗпЗГ не може (не повинен) підлягати оскарженню, оскільки не є рішенням

Оскільки Конституція передбачає «обґрунтовану відповідь», то наразі може оцінюватися і належність обґрунтування

5.2 Судове

Гарантується Конституцією

Гарантується Конституцією

ОТЖЕ, ПРИ КВАЛІФІКАЦІЇ ВИДУ ЗВЕРНЕННЯ:

1

ОЦІНЮЄМО суть (зміст) вимоги чи прохання (а не лише назву «звернення», як це означила особа). Якщо у особи є право вимоги прийняття рішення, то це ЗАП.

2

ЗВАЖАЄМО чи має справа публічно-правовий характер. Приватноправові відносини перебувають поза межами ЗАП.

3

З'ЯСОВУЄМО, чи треба буде (державі / публічній владі) приймати рішення (АА), чи достатньо буде відповіді. Це залежить від того, чи в **особи є суб'єктивне публічне право – гарантоване законом право вимоги – з обов'язком держави (уповноважених органів публічної влади) прийняти рішення за певних умов та обставин.**

4

ВРАХОВУЄМО, чи був вже АА у цій справі (чи інший правовий акт, як-от судові рішення). Якщо ще не було рішення, а особа (чи навіть спец. законодавство) назвала своє звернення «скаргою», то з точки зору ЗАП – це заява з вимогою вирішити справу. Скарга буде тільки у разі оскарження вже наявного АА, або процедурних рішень, чи дій у межах триваючого провадження, бездіяльності.

5

З'ЯСОВУЄМО, чия це компетенція (якщо є можливість вникати у суть справи і визначитися). У тому числі для розгляду «звернення» у цьому органі, чи перенаправлення за належністю до іншого органу (суб'єкта).

6

ВРАХОВУЄМО, що:

- ◆ є підстави для залишення заяви і скарги без розгляду (анонімні, повторні, «судові», беззмістовні (без вимоги), «ненормативні» (з лайкою і образливими висловлюваннями), неконституційні. За ЗАП по них приймається рішення про відмову у прийнятті до розгляду уповноваженою посадовою особою. За ЗпЗГ – не розглядаються анонімні і повторні заяви (але рішення про припинення розгляду приймається керівником органу);
- ◆ наявність іншого спеціального для звернень законодавства (інформаційного, про захист прав споживачів тощо)

7

В ОКРЕМИХ СПРАВАХ – вирішення про застосування ЗАП або ЗпЗГ може наставати після детального ознайомлення з різними обставинами справи.



ПРИКЛАДИ:

	ПРИКЛАД ЗВЕРНЕННЯ	ЗАП, ЗПЗГ АБО «ІНШИЙ ЗАКОН»	ПОЯСНЕННЯ
1.	Особа звертається до належного органу за призначенням субсидії на житлово-комунальні послуги	ЗАП	У особи є право вимоги. В органу (наразі – ПФУ) є обов'язок прийняти рішення (позитивне або ж негативне).
2.	Особа звертається до органу місцевого самоврядування з проханням про надання матеріальної допомоги у зв'язку зі скрутним становищем	ЗАП або ЗпЗГ (по ситуації)	Вирішення про кваліфікацію буде залежати від наявності у конкретній громаді Програми на таку допомогу (умови тощо). Якщо такі умови визначені і особа під них підпадає, то рішення (про призначення) за ЗАП. Якщо таких зобов'язань ОМС не має, то - відповідь за ЗпЗГ.
3.	Невиплата аліментів на дитину. Особа зверталася з цим питанням за місцем роботи боржника та Державної виконавчої служби. Проте питання не вирішується. Прохання вжити заходів щодо виконання судового рішення.	Інше зак-во («Про виконавче провадження» та інше)	Питання виконання судових рішень не може бути вирішене ні за ЗАП, ні за ЗпЗГ. ЗАП не поширюється на виконавче провадження. Якщо таке звернення отримає Мін'юст, то може надавати і за ЗпЗГ відповідь щодо можливих кроків особи. А також врахувати для себе в управлінській діяльності.
4.	Скарга на затримку виплати пенсії	ЗпЗГ	Це не заява і не скарга у розумінні ЗАП. Справа тут вже вирішена. Є розпорядження про призначення і виплату пенсії. Йдеться про його виконання державою. ЗАП цього не регулює. Якщо таке звернення отримають компетентні органи (Мінсоцполітики, ПФУ), то мають надати відповідь як на зауваження.
5.	З питань невиплати/затримки коштів державної соціальної допомоги у зв'язку з вагітністю та пологами. З цим питанням зверталася до УСЗН.	ЗпЗГ	Аналогічно до попереднього кейсу. Якщо допомогу вже призначено (а це мало робитися за ЗАП), то питання виконання державою ЗАП не регулює. І це може опрацьовуватися як «зауваження» за ЗпЗГ та надаватися відповідь про можливі причини, перспективи.
6.	Перерахунок пенсії у зв'язку зі збільшенням розміру мінімальної заробітної плати	ЗАП	Якщо у держави є обов'язок проводити такий перерахунок за власною ініціативою (службовим обов'язком) чи заявою осіб, то це ЗАП. Можливо ЗпЗГ - якщо особа загалом висловлює зауваження на бездіяльність держави (невиконання закону) і просить активізації дій з боку органів, що формують та/або реалізують відповідну політику, законодавство.
7.	Невизначеність з призначенням субсидії на житлово-комунальні послуги. Особа вказує, що подала пакет документів, але станом на певну дату жодної відповіді не отримано. Прохання пришвидшити розгляд документів	ЗАП	Це може кваліфікуватися як клопотання про отримання інформації щодо стану розгляду справи, або як скарга на бездіяльність (якщо є факти порушення строків вирішення справи). Адже справа вже є в компетентному адміністративному органі, але ще немає результату (хоча на думку особи має бути). Треба з'ясувати, чи дійсно є «затримка» (бездіяльність), і або вирішувати по-суті та надати результат, або повідомити про результати затримки і статус розгляду. Якщо таке звернення отримав неналежний суб'єкт, то треба перенаправити належному. Якщо таке звернення отримав орган, що формує політику (Мінсоцполітики) чи реалізує її (центральный апарат ПФУ), то залежно від фактів можливе підключення ЗпЗГ – для управлінського реагування. Але такий підхід має ризиком переобтяження органів, що формують політику, потребою надавати оцінку конкретній справі (вникати в її суть, досліджувати обставини). І це можливо лише у разі, коли особа висловлює зауваження, але не потребує реагування через рішення.

	ПРИКЛАД ЗВЕРНЕННЯ	ЗАП, ЗПЗГ АБО «ІНШИЙ ЗАКОН»	ПОЯСНЕННЯ
8.	Забезпечення препаратом інсуліну на пільговій основі. Особа має рецепт. Зазначає, що отримала (систематично) відмову в реалізації отриманого препарату на пільговій основі в аптеці (назва, адреса). Відмову було вмотивовано тим, що таких засобів не має у наявності.	ЗпЗГ	ЗАП має застосовуватися на етапі призначення (видачі рецепту та з пільговими умовами). Але виконання АА, які залежить від держави, а не особи – ЗАП не регулює. Тож це може оцінюватися як зауваження до держави / органів – що не забезпечують фінансування чи забезпечення ліками.
9.	Забезпечення їжею, одягом, речами першої необхідності ВПО. Особа звертається з питання стосовно забезпечення гуманітарною допомогою, продуктами харчування, предметами першої необхідності, одягом, дитячим тощо	ЗАП Хоча може залежати від наявності спеціального регулювання	ЗАП - якщо держава гарантує (нормативними актами взяла зобов'язання) забезпечувати ВПО відповідними засобами. Адже в особи буде право вимоги. Навіть якщо в органів є широка дискреція. ЗпЗГ - якщо держава не давала таких гарантій і не має жодних зобов'язань, але за ЗпЗГ з відповіддю можна поради, що робити у цій ситуації (звернутися до гуманітарних організацій тощо) або поінформувати, що можливостей немає.
10.	Відновлення роботи стаціонарного телефонного зв'язку. Телефон не працює з певної дати. Заявку на ремонт особа подавала до відповідної компанії, але робота не поновлена.	Законодавство про захист прав споживачів (і можливо додатково – ЗАП). (ЗпЗГ – у разі неналежного звернення)	Йдеться про договірну послугу. Але оператор зв'язку не виконує обов'язки. Тож це законодавство про захист прав споживачів. Якщо оператор відмовляється, ухилиється, то може включитися додатково ЗАП, за умови, що особа після комунікації з надавачем послуги звернеться за захистом до державних органів. На етапі отримання скарги (це буде заява у розумінні ЗАП). У разі звернення до інших суб'єктів, які не здійснюють захисту прав споживачів, – ЗпЗГ з відповіддю про можливий порядок дій особи (якщо такі органи володіють цією інформацією).
11.	Заявник скаржиться на відсутність послуги електропостачання. З цього приводу звертався до компанії. Жодних заходів не вжито, питання не вирішено.	Про захист прав споживачів. (і можливо – додатково ЗАП)	Спочатку це має бути звернення до надавача послуги по законодавству про захист прав споживачів. У разі відсутності результату, може бути ЗАП – якщо особа вже потребуватиме втручання держави щодо надавача послуг (і це буде, зокрема, звернення до регулятора НКРЕКП та/або Держпродспоживслужби). ЗАП може «працювати» у цій сфері на етапі «непідключення», «свавільного відключення». Питання обриву, (не)ремонтів – в ситуації тривалої бездіяльності може теж оцінюватися як потреба застосування ЗАП. Адже електропостачання належить до послуг загального інтересу. І держава має гарантувати доступ до них.
12.	Неякісне надання послуги опалення в загальноосвітніх навчальних закладах	ЗпЗГ	Як зауваження на роботу публічного закладу (школи). Потребує дій дирекції школи, органів управління освітою. У особи тут немає права вимоги.
13.	Обслуговування та ремонт прибудинкової території. Особа скаржиться на відсутність/неякісне надання послуги вивезення побутового сміття на прибудинковій території за місцем свого проживання.	Інше зак-во. Залежить від деталей ЗАП в крайніх ситуаціях	Це питання до роботи ОСББ, управляючих компаній, надавачів послуг. Тож це передусім проблема власників і власності. Приватноправові відносини. ЗпЗГ може включатися на рівні інформування (надання відповіді), хто за що відповідальний у цій сфері. ЗАП може включатися лише за умови крайньої ситуації зі сміттям, коли ОМС повинен втручатися через порушення вже публічних інтересів (накопичення сміття, антисанітарія і т.п.).
14.	Обслуговування та ремонт будинку (протікання даху)	Інше зак-во	Загалом це справа ОСББ і власників, співвласників житла. Приватноправові відносини.
15.	Невиплата розрахункових коштів заробітної плати. Заявник скаржитися на невиплату розрахункових коштів заробітної плати при звільненні	Процесуальне (судове) зак-во	Права працівників регулюються трудовим зак-вом. У разі порушення – КЗпП та судовий захист (цивільне зак-во)