



ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ ТА ЇХ ПРАКТИЧНЕ ЗНАЧЕННЯ



Ірина Бойко, доцентка кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, к. ю. н., доцентка, членкиня робочої групи Міністерства юстиції України із розроблення проєкту Закону «Про адміністративну процедуру», експертка проєкту EU 4 PAR

Прийнятий у 2022 році Закон України «Про адміністративну процедуру»¹ вступає в силу 15 грудня 2023 року. Цей законодавчий акт стане найбільш значимим для всіх суб'єктів, що здійснюють публічне адміністрування та приймають рішення щодо осіб (адміністративні акти).

ЗАП упроваджує в українське правове поле правила, що відповідають європейським стандартам належного адміністрування. Його приписи ідеологічно по-новому регламентують діяльність адміністративних органів. Основні ідеї адміністративної процедури втілені в її принципах. Через них формується уявлення про сутність адміністративної процедури, її зміст, основні правила.

Принципи адміністративної процедури мають вельми практичне значення.

По-перше, норми про принципи можуть застосовуватися напряму в разі, коли в Законі є посилання на них. Приміром, ч. 1 ст. 48 ЗАП встановлює, що адміністративний орган витребує документи та відомості, необхідні для вирішення справи, з дотриманням принципу офіційності. Це означає, що застосування названої норми потребує врахування приписів, вміщених у ст. 16 ЗАП («Офіційність»).

По-друге, через принципи тлумачаться деякі категорії та положення. Так, у ст. 13 ЗАП надано роз'яснення, що таке своєчасність і розумний строк.

По-третьє, відповідно до ч. 2 ст. 3 ЗАП законом можуть бути встановлені особливості адміністративного провадження для окремих категорій адміністративних справ; такі особливості повинні відповідати принципам адміністративної процедури, визначеним ЗАП. А отже, при конкуренції правових норм припис спеціального закону буде застосовуватися лише в тому разі, якщо він не вступатиме в суперечність із принци-

пами адміністративної процедури. Це положення важливе, оскільки спеціальні закони, якими встановлені особливості прийняття адміністративних актів у тій чи іншій сфері публічного адміністрування, зазвичай ухвалені раніше Закону України «Про адміністративну процедуру» і не обов'язково відповідають його приписам. До вступу ЗАП у силу Верховна Рада України має привести спеціальне законодавство у відповідність до ЗАП. А ч. 8 Прикінцевих і перехідних положень ЗАП зобов'язує Кабінет Міністрів України протягом 12 місяців з дня опублікування Закону подати на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо приведення законодавчих актів України у відповідність із Законом «Про адміністративну процедуру». У разі ж якщо суперечності між загальним законом про адміністративну процедуру та спеціальними законами залишаться, то колізії будуть вирішуватися на рівні принципів.

По-четверте, ч. 2 ст. 4 ЗАП установлює, що принципи адміністративної процедури, визначені цим Законом, поширюються також на адміністративну діяльність адміністративних органів, що не вимагає

¹ Далі за текстом — ЗАП, закон.



прийняття адміністративних актів. Це, по суті, підкреслює основоположне значення цих принципів для регламентування широкого спектра діяльності публічної адміністрації — за її межами залишається нормотворча діяльність, публічна служба, прийняття так званих установчих актів.

По-п'яте, принципи адміністративної процедури, по суті, є критеріями, на відповідність яким адміністративний суд перевіряє оскаржувані рішення, дії та бездіяльність адміністративних органів. У Кодексі адміністративного судочинства України такі критерії закріплені в ч. 2 ст. 2. Із вступом ЗАП у силу суди отримують їх нормативне тлумачення.

Закон України «Про адміністративну процедуру» закріпив принципи в статтях 4 — 18.

Верховенство права (ст. 5 Закону) не тлумачиться в жодному нормативно-правовому акті, хоча цей принцип і встановлений у ст. 8 Конституції України. Конституційний Суд України в абзаці другому підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 02.11.2004 № 15-рп/2004 зазначив, що верховенство права — це панування права в суспільстві; верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо².

У ЗАП верховенство права, перш за все, пов'язано з найвищими цінностями, якими є людина, її права і свободи, та які визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Верховенство права вимагає від законодавця так сформулювати приписи законодавчих актів, щоб забезпечити панування справедливості, а від адміністративних органів — застосовувати положення законів у такий спосіб, щоб забезпечити права і свободи людини.

Відзначимо, що верховенство права проявляється у низці положень, закріплених у ЗАП. Приміром, адміністративний орган, вирішуючи питання про визнання адміністративного акта недійсним, має зважати на довіру особи до збереження його чинності. А отже,

навіть якщо рішення у справі є протиправним, але 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, і її законний інтерес (довіра) щодо збереження чинності адміністративного акта переважає публічний інтерес, то адміністративний орган може й не визнати такий акт недійсним (ч. 3 ст. 89 ЗАП). Таким чином, довіра особи переважає над порушеннями, допущеними при прийнятті адміністративного акта, що свідчить про те, що для держави людина є найбільшою цінністю.

Проілюструємо це прикладами із судової практики. Суди, розглядаючи справи щодо оскарження рішень про скасування наказів про видачу іноземцям посвідки на постійне проживання, зважали саме на такий підхід (справа № 815/2473/17)³. Обставини справи полягали в наступному: громадяни Республіки В'єтнам, які прибули в Україну до 6 березня 1998 року за Угодою між Урядом Соціалістичної Республіки В'єтнам та Урядом СРСР про направлення і прийняття в'єтнамських громадян на професійне навчання та роботу на підприємства і в організації СРСР від 02 квітня 1981 р., залишалися проживати в Україні і зверталися із заявами про видачу їм посвідки на постійне проживання в Україні з пропущенням строку на подання таких заяв. Натомість, органи міграційної служби, попри пропуск заявниками строків, видавали іноземцям посвідки на проживання в Україні. Через деякий час Державна міграційна служба України скасувала прийняті раніше рішення з мотивів порушення вимог законодавства.

Громадяни В'єтнаму зверталися за захистом своїх прав до суду. Обґрунтовуючи свою позицію у таких справах, Верховний Суд зазначив, що при наданні позивачеві посвідки на постійне місце проживання в Україні відповідачем (органом міграційної служби) була проведена перевірка законності залишення особи на постійне проживання на території України. При цьому підстав для відмови у наданні дозволу на імміграцію відповідачем виявлено не було та надано позивачеві посвідку на постійне місце проживання

² Рішення КС України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 02.11.2004 р. URL: ccu.gov.ua/docs/504.

³ Постанова Верховного Суду України від 03.04.2019 у справі № 815/2473/17, провадження № К/9901/22666/18. URL: reyestr.court.gov.ua/Review/80926561.



в Україні. З моменту документування позивача посвідкою на постійне проживання не виникало нових обставин, які б тягли за собою обґрунтованого скасування дозволу на імміграцію. Суд виніс рішення на користь позивачів.

Верховний Суд у своєму мотивуванні не вказує на принцип довіри. Але зі вступом у силу ЗАП додатковим аргументом у подібних справах може бути той факт, що особа, яка отримала посвідку на постійне проживання, мала цілком виправдані сподівання, що орган міграційної служби діяв законно, і не мала б сумніватися в правомірності прийнятого рішення. Саме це рішення стало підставою для того, щоб особа в Україні проживала і працювала, набувала прав на майно, в результаті чого вона суттєво змінила свій спосіб життя. А отже, держава не може нехтувати правами особи, маючи намір виправити свої помилки; і вимірюючи важливість прав людини і поновлення законності, адміністративні органи повинні зважати на принцип захисту довіри особи до збереження чинності адміністративного акта, навіть у тих випадках, коли той є протиправним.

Складовою верховенства права є принцип **законності**. Закріплений у ст. 6 Закону, цей принцип означає, що адміністративний орган здійснює адміністративне провадження виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України, Законом «Про адміністративну процедуру» та іншими законами України, а також на підставі міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. По суті, такий же припис міститься в ч. 2 т. 19 Конституції України.

Важливим положенням щодо забезпечення законності в адміністративній процедурі є регламентація здійснення адміністративним органом дискреційного повноваження. Дискреція означає розсуд, можливість при розгляді справи обирати варіант рішення. До прийняття ЗАП жоден законодавчий акт не встановлював порядок застосування норм про дискрецію. Дискреційне повноваження може бути закріплено або в загальних рисах (через категорії «забезпечує», «здійснює» тощо), або через оціночні терміни (приміром, «за необхідності»), або через можливість обрати рішення з перелічених (як у санкціях статей КУпАП). Важливо окреслити так звані «червоні лінії», які адміністративний орган не може перетинати, реалізуючи своє право розсуду.

ЗАП установлює умови, за яких застосування дискреційних повноважень буде законним:

1) дискреційне повноваження передбачено законом;

2) дискреційне повноваження здійснюється у межах та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законом;

3) правомірний вибір здійснено адміністративним органом для досягнення мети, з якою йому надано дискреційне повноваження, і відповідає принципам адміністративної процедури;

4) вибір рішення адміністративного органу здійснюється без відступлення від попередніх рішень, прийнятих тим самим адміністративним органом в однакових чи подібних справах, крім обґрунтованих випадків.

Такий підхід спонукає адміністративний орган зважати на мету діяльності, принципи адміністративної процедури, попередню правозастосовну практику та зобов'язує обґрунтовувати відступ від неї. Отже, там, де в адміністративного органу є вибір діяти на свій розсуд, з'явилися й правила здійснення дискреційних повноважень. Можемо спрогнозувати виникнення спорів у разі, якщо орган виконавчої влади або місцевого самоврядування буде по-різному вирішувати однакові справи, маючи на це дискрецію, а при вирішенні таких спорів суд або орган вищого рівня вже орієнтуватиметься на приписи ч. 3 ст. 6 ЗАП.

Принцип законності вимагає, щоб адміністративні органи враховували висновки про застосування норм права, викладені у постановках Верховного Суду, при вирішенні адміністративних справ. Таке ж положення закріплено в ст. 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

Новелою ЗАП є зобов'язання адміністративного органу, що порушив право, свободу чи законний інтерес особи, за власною ініціативою протягом розумного строку з дня виявлення порушення поновити право, свободу чи законний інтерес, не чекаючи подання скарги чи пред'явлення позову та запобігаючи повторенню порушення у майбутньому. Це може бути здійснено через прийняття рішення про визнання недійсним адміністративного акта або виправлення помилок у рішенні.

Рівність перед законом (ст. 7 Закону) означає однакове ставлення до фізичних та юридичних осіб, попри різні їх характеристики та якості. Але в той же час деякі категорії осіб, як-то малолітні та неповнолітні



особи, особи з інвалідністю, іноземці, особи без громадянства, у випадках, визначених законом, можуть в адміністративному провадженні користуватися додатковими гарантіями. Позитивна дискримінація не породжує нерівність, а забезпечує рівні можливості тоді, коли самим особам це зробити складно.

Принцип **обґрунтованості** (ст. 8 Закону) є одним із найбільш значимих в адміністративній процедурі. Він також є складовою права на належне адміністрування, що закріплене в ст. 41 Хартії основних прав Європейського Союзу від 07 грудня 2000 р. ЗАП для забезпечення цього принципу встановлює певні вимоги до адміністративного органу.

По-перше, забезпечувати належність та повноту з'ясування обставин справи, безпосередньо досліджувати докази та інші матеріали справи, враховувати всі обставини, що мають значення для вирішення справи.

По-друге, обґрунтовувати адміністративні акти, які є несприятливими для особи; такі акти повинні містити мотивувальну частину, а при зміні оцінки та висновків в однакових чи подібних справах — надавати належне обґрунтування такої зміни.

Така ж вимога ставиться й до процедурних рішень — про відмову у відводі (ч. 3 ст. 24 ЗАП), про продовження строку вирішення справи за заявою чи скаргю (ч. 4 ст. 34 ЗАП), про залишення заяви без руху (ч. 2 ст. 43 ЗАП) тощо.

Обґрунтованою має бути, як вже зазначалося, позиція щодо відступу від попередньої правозастосовної практики при реалізації адміністративним органом дискреційних повноважень (п. 4 ч. 3 ст. 6 ЗАП).

Акцентуємо увагу на тому, що остаточне рішення по справі — адміністративний акт — потребує мотивувальної частини лише у разі, якщо воно є несприятливим для особи (покладає на неї обов'язки, заборони, особі відмовляють у реалізації права, при прийнятті рішення про відкликання адміністративного акта чи визнання його недійсним на шкоду особі).

Стаття 9 Закону України «Про адміністративну процедуру» встановлює вимоги щодо забезпечення **безсторонності (неупередженості)** адміністративного органу, зобов'язуючи останній однаково ставитися до всіх учасників адміністративного провадження та не допускати неправомірну заінтересованість у результатах розгляду та вирішення справи.

Інструментами для врегулювання конфлікту інтересів (потенційного або реального), що може виникнути

в посадової особи адміністративного органу при розгляді та вирішенні справи, є відвід і самовідвід.

Посадова особа адміністративного органу, яка розглядає справу, не може брати участі в адміністративному провадженні та підлягає відводу (самовідводу), якщо:

1) вона є або була учасником такого адміністративного провадження чи його представником;

2) вона залучена або була залучена до участі в такому адміністративному провадженні як особа, яка сприяє розгляду справи;

3) вона є членом сім'ї або іншою близькою особою учасника адміністративного провадження або його представника;

4) вона бере участь в одному й тому самому судовому провадженні з учасником адміністративного провадження або його представником;

5) вона перебувала або перебуває у службовій чи іншій залежності від учасника адміністративного провадження чи його представника;

6) вона має або може мати приватний інтерес у результаті вирішення справи;

7) існують інші обставини, що викликають або можуть викликати сумнів у безсторонності (неупередженості) посадової особи адміністративного органу.

За наявності таких підстав посадова особа, яка розглядає справу, зобов'язана заявити самовідвід. Крім того, подати клопотання про відвід може учасник адміністративного провадження.

Рішення про відвід не приймається, якщо визначити іншу уповноважену на розгляд справи посадову особу неможливо. У такому разі розгляд та вирішення справи здійснюються під зовнішнім контролем відповідно до положень Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014. Такі ситуації можуть виникати, приміром, при розгляді адміністративної справи в сільській або селищній раді, де не буде можливості призначити іншу посадову особу для вирішення справи.

Недотримання принципу неупередженості (безсторонності) може бути підставою для визнання протиправними процедурних дій та процедурних рішень, вчинених (прийнятих) такою посадовою особою або за її участю під час здійснення відповідного адміністративного провадження, а також прийнятого адміністративного акта.

Принципи **добросовісності та розсудливості** (ст. 10 Закону) є доволі новими для національного



законодавства. Закон оперує такими категоріями, як здоровий глузд, логіка та загальноприйняті норми моралі, пред'являючи вимоги до адміністративних органів, але при цьому зважати на досягнення визначеної законом мети діяльності та дотримання вимог законодавства.

Адміністративний орган не буде діяти добросовісно, якщо, приміром, без обґрунтованих причин відмовлятиме особі в призначенні по справі за її клопотанням експертизи.

Добросовісними в адміністративному провадженні мають бути й особи. Якщо, приміром, громадянин звернеться із заявою до органу, не уповноваженого вирішувати поставлене питання, розраховуючи, що той надішле заяву за належністю, то адміністративний орган може проаналізувати, чи добросовісно діє особа, перекладаючи на орган з'ясування того, хто має розглядати заяву. І якщо за нині чинним законодавством отримана заява, безсумнівно, має бути надіслана за належністю, то ЗАП вже надає можливість враховувати вимогу добросовісності до поведінки особи і діяти адміністративному органу залежно від оцінки ситуації.

Також закон застерігає особу від зловживання наданими їй правами. Така ситуація може виникнути, якщо орган відмовляє особі в задоволенні клопотання, а вона раз за разом його подає.

Принцип **пропорційності** (ст. 11 Закону) має бути дотриманий і під час прийняття адміністративних актів, і при прийнятті процедурних рішень та вчиненні процедурних дій.

Пропорційність — вимога щодо забезпечення необхідного балансу між несприятливими наслідками для права, свободи чи законного інтересу особи і цілями, на досягнення яких спрямований адміністративний акт. Негативні наслідки для особи та публічних інтересів повинні бути найменшими. Пропорційність обов'язково має бути врахована при вирішенні питання про відкликання адміністративного акта або про визнання його недійсним. ЗАП у ч. 2 ст. 86 прямо вказує, що під час вирішення питання щодо відкликання або визнання адміністративного акта недійсним адміністративний орган враховує: наслідки відкликання або визнання адміністративного акта недійсним для особи; істотність причин для цього, зокрема час, що минув після прийняття адміністративного акта, та інші обставини, що стосуються справи.

Адміністративний орган повинен при використанні своїх повноважень зважати на мету, для досягнення якої такі повноваження надані. Як правило, мета визначається законом. Так, поліцейський має застосовувати превентивні заходи для забезпечення публічного порядку та публічної безпеки, а не для вирішення своїх проблем чи задоволення власних потреб.

Відкритість (ст. 12 Закону) забезпечується можливістю особи ознайомитися з інформацією, що пов'язана з прийняттям та виконанням адміністративного акта стосовно неї. Не будь-яка особа може клопотати про доступ до матеріалів адміністративної справи, а лише така, яка є учасником адміністративного провадження, тобто та, чиїх прав, свобод та законних інтересів стосуватиметься адміністративний акт. Наявна в матеріалах справи інформація з обмеженим доступом не може бути розголошена.

Учасник адміністративного провадження має право знати про початок адміністративного провадження та про своє право на участь у такому провадженні, а також право на ознайомлення з матеріалами відповідної справи. Порядок вручення (направлення) запитань та повідомлення осіб регламентовано ст. 32 ЗАП.

Відкритість не тотожна гласності. Остання не є принципом адміністративної процедури. На відміну від адміністративного судового провадження, як правило, здійснюється з урахуванням принципу гласності.

У ст. 13 Закону надано тлумачення принципам **своєчасності та розумного строку**. Останній вже міцно впроваджено в процесуальні закони. А тепер і до адміністративного органу встановлено вимогу вирішувати справу або вчиняти процедурну дію чи приймати процедурне рішення у найкоротший строк, достатній для здійснення адміністративного провадження, але не пізніше граничних строків, визначених законом. Це означає, що адміністративний орган повинен діяти оперативно, не відкладаючи вчинення дій і прийняття рішень на граничні (максимальні) строки, про які зазначено в законах.

Вимога своєчасності пов'язана з настанням обставин, за яких прийняття адміністративного акта може втратити актуальність. Особливої значимості своєчасність набуває у справах, приміром, про направлення осіб на лікування за кордон. Міністерство охорони здоров'я України, розглядаючи відповідні заяви, має зважати на стан здоров'я громадянина та діяти



в провадженні таким чином, щоб направлення на лікування вже не втратило сенсу для хворої людини.

Основна ідея принципу **ефективності** (ст. 14 Закону) — здійснення провадження з найменшими витратами коштів та інших ресурсів, у простий спосіб. Процедурні дії мають бути достатніми та необхідними для належного вирішення справи. Адміністративний орган буде діяти ефективно, приміром, якщо не призначатиме повторну експертизу, щоб підтвердити той самий факт, який вже встановлено.

Ефективність проявляється також у можливості адміністративного органу звернутися до іншого органу за взаємодопомогою з метою вчинення однієї чи декількох необхідних дій у рамках адміністративного провадження. Це встановлено ст. 26 ЗАП. Підставами для звернення є те, що такі дії не можуть бути вчинені з обґрунтованих причин адміністративним органом, який звертається за адміністративною взаємодопомогою; або вчинення таких дій адміністративним органом, який звертається за адміністративною взаємодопомогою, не є ефективним або витрати на їх вчинення будуть значно вищими, ніж у разі їх вчинення адміністративним органом, адміністративна взаємодопомога якого запитується. Відзначимо, що окреслене положення є новелою законодавства. Вбачаємо можливості його застосування у випадках, коли орган, що розглядає справу, має провести огляд на місці або взяти пояснення свідків, але не має для цього ресурсів, натомість іншому органу це зробити зручніше.

Презумпція правомірності дій та вимог особи (ст. 15 Закону) як принцип адміністративної процедури означає, що дії та вимоги особи є правомірними, доки інше не буде доведено під час розгляду та/або вирішення справи. Сумніви щодо правомірності дій та вимог особи, що виникають внаслідок неоднозначного (множинного) трактування норми права, повинні тлумачитися адміністративним органом на користь їх правомірності. Це положення надасть можливість адміністративним органам мати підстави для прийняття рішення, яку норму права застосувати при вирішенні справи у разі наявності неоднозначності в розумінні норм права.

Офіційність (ст. 16 Закону) в адміністративній процедурі зобов'язує адміністративний орган встановлювати обставини, що мають значення для вирішення справи, і за необхідності збирати для цього документи

та інші докази з власної ініціативи, у тому числі без залучення особи витребувати документи та відомості, отримувати погодження та висновки, необхідні для вирішення справи. При цьому адміністративний орган не може перекладати на особу обов'язок самостійно отримувати документи та інші докази, необхідні для здійснення адміністративного провадження, якщо такий обов'язок не визначено законом. Натомість адміністративний орган мусить витребувати документи і відомості, що перебувають у володінні органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи або організації, що належить до сфери управління такого органу, і необхідні для розгляду та вирішення адміністративної справи. Подібна норма міститься в ч. 7 ст. 9 Закону України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 та в ст. 5 Закону України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» від 15.07.2021.

Витребування адміністративним органом документів і відомостей забезпечується через взаємодію електронних інформаційних ресурсів або публічних електронних реєстрів.

Одним із найбільш значимих для адміністративної процедури є принцип **гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні** (ст. 17 Закону). В європейській правовій традиції його ще називають «правом особи бути вислуханою». Його варто розуміти не буквально, а концептуально: адміністративний орган зобов'язаний забезпечити комунікацію з особою до того моменту, коли щодо неї буде прийнято несприятливий адміністративний акт. Особа може надати пояснення та/або заперечення у визначеній законом формі: усно чи письмово пояснити свою позицію по справі, представити докази.

Цей принцип вимагає від адміністративного органу залишити заяву без руху, якщо її подано з порушенням вимог законодавства (приміром, надано неповний пакет документів або в заяві допущені помилки) і надати особі можливість усунути такі порушення у визначений строк (ст. 43 ЗАП). У цьому разі орган забезпечує комунікацію з особою і відразу не відмовляє їй у задоволенні заяви.

Стаття 63 ЗАП регламентує порядок розгляду адміністративної справи із заслуховуванням особи. У той же час не можна абсолютизувати участь особи в адміністративному провадженні.



По-перше, закон встановлює підстави, за наявності яких заслуховування не проводиться — необхідність вжиття негайних заходів для запобігання заподіяно шкоди; потреба в негайному прийнятті рішення; прийняття адміністративного акта в автоматичному режимі; прохання заявника є очевидно безпідставним.

По-друге, неучасть особи у провадженні та ненадання пояснень та/або заперечень у справі впливає на можливі негативні наслідки у разі адміністративного оскарження, про що адміністративний орган попереджає особу (ч. 1 ст. 63 ЗАП). Очевидно, за задумом законодавці, якщо, приміром, особа, знаючи про адміністративну справу, не подала клопотання про залучення до провадження в якості заінтересованої особи та відповідно не представила свою позицію, то у разі оскарження такою особою прийнятого по цій справі адміністративного акта орган, що розглядатиме скаргу, має врахувати небажання особи вступати в провадження на попередніх його етапах.

За наявності в учасників адміністративного провадження протилежних інтересів можуть проводитися слухання. Їх мета — забезпечення належного, об'єктивного та швидкого з'ясування обставин справи. Порядок проведення слухань визначений ст. 67 ЗАП. Звернемо увагу, що слухання за ЗАП не є тотожними громадським слуханням, можливість проведення яких передбачено низкою законодавчих актів. Їх суттєва відмінність полягає в тому, що участь у них можуть брати лише учасники адміністративного провадження та особи, які сприяють розгляду справи, а не будь-хто, приміром, представники громадськості. Натомість, особи, які не є учасниками адміністративного провадження та особами, які сприяють розгляду справи, можуть бути присутніми на слуханні лише з дозволу посадової особи адміністративного органу та за відсутності заперечень учасників адміністративного провадження.

Крім цього, принцип гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні зобов'язує адміністративний орган здійснювати інформування та консультування учасників адміністративного провадження з питань, що стосуються адміністративного провадження, а також щодо змісту їхніх прав та обов'язків. А особа має право у передбаченому законом порядку витребувати та/або надавати до-

кументи, а також інші докази, що стосуються обставин адміністративної справи.

Відзначимо, що низка судових рішень, ухвалених Верховним Судом⁴, стосувались оскарження актів органів податкової служби про застосування штрафних санкцій, прийнятих за результатами документальної невиїзної перевірки, проведеної стосовно позивача. Обставини справи полягали в наступному: орган фіскальної служби провів невиїзну документальну перевірку платника податків і під час цієї перевірки встановив порушення податкового законодавства. За наслідками перевірки було прийнято рішення про нарахування пені за несплату єдиного соціального внеску. Позивач, оскаржуючи прийняті щодо нього рішення, наголошував на тому, що орган фіскальної служби порушив порядок повідомлення платника податку про проведення перевірки, який передбачений Податковим кодексом України. Зокрема, наказ про перевірку, повідомлення про дату її початку та місце проведення були отримані платником податків поштою на декілька днів пізніше, ніж відбулася сама перевірка.

Суди першої та апеляційної інстанції наголошували на тому, що хоча таке порушення з боку фіскального органу і мало місце, проте це не свідчить про необґрунтованість висновків про нарахування пені та в цілому порушення порядку проведення документальної невиїзної перевірки.

Натомість, Верховний Суд підкреслив помилковість такого підходу, вказавши, що платник податку повинен бути ознайомлений з відомостями про перевірку в будь-якому випадку до її початку. Інакше порушується право платника податків на присутність під час проведення перевірки, передбачене Податковим кодексом України. Платник податку офіційно дізнався про перевірку вже після її закінчення, тому така перевірка є незаконною, а у фіскального органу відсутня компетенція на прийняття акта індивідуальної дії — рішення про нарахування пені.

За наслідками розгляду справи Верховний Суд визнав протиправними дії органу фіскальної служби щодо проведення документальної невиїзної перевірки позивача; визнав протиправним та скасував рішення про застосування штрафних санкцій та нарахування пені за несплату (неперерахування) або несвоєчасну сплату (несвоєчасне перерахування) єдиного внеску.

⁴ Постанова Верховного Суду України від 27.01.2015 у справі № 21-425а14. URL: reyestr.court.gov.ua/Review/43075087; постанова Верховного Суду України від 23.01.2018 у справі № 804/12558/14. URL: reyestr.court.gov.ua/Review/71829364.