

ЧЕКЛІСТ

(критерії для перегляду підзаконних нормативно-правових актів з метою узгодження із Законом України «Про адміністративну процедуру»)



ЗАГАЛЬНА
АДМІНПРОЦЕДУРА:
Я ЗНАЮ, ЯК ЦЕ ПРАЦЮЄ

РЕДАКЦІЯ ВІД 08.03.2024

СКОРОЧЕННЯ

АО – адміністративний орган
АА – адміністративний акт

ЗАП – Закон України «Про адміністративну процедуру»
НПА – підзаконний нормативно-правовий акт

ЗАГАЛЬНЕ ЗАСТЕРЕЖЕННЯ



ЗАП передбачає, що «законом» можуть бути встановлені особливості адміністративного провадження для окремих категорій адміністративних справ. Такі особливості повинні відповідати принципам ЗАП. Тому наскрізним завданням при перегляді кожного підзаконного НПА (у тому числі, прийнятого на підставі спеціального закону) є:

- мінімізація особливостей (якщо у них немає обґрунтованої потреби);
- мінімізація дублювання процедурного регулювання.

Рекомендується максимальне відсилання до правил ЗАП чи їх використання на підставі норми про загальне «зв'язування» із ЗАП та/або використання на підставі тлумачення і субсидіарного застосування без формального відсилання.

№	КРИТЕРІЙ / позиція, щодо якої здійснюється перевірка та узгодження НПА	Норма ЗАП	КОМЕНТАРІ На що звертати особливу увагу. І можливі зміни (пропонований підхід / редакція норми)	РЕЗУЛЬТАТ ПЕРЕВІРКИ: В – відповідає ЗАП; П – потребує узгодження (зміни); н/а – не актуально для цього НПА
---	---	--------------	---	--

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

1.	«Зв'язування» підзаконного НПА із ЗАП	ч. 2 ст. 6	«Підказувати» органам, що застосовують цей НПА на потребу застосування ЗАП при вирішенні відповідних категорій справ. Варто додавати, принаймні, якщо в НПА вносяться інші зміни. Пропонується використовувати універсальне формулювання типу: «Відносини щодо прийняття, набуття чинності, оскарження в адміністративному порядку, виконання, припинення дії адміністративних актів у сфері ...(вказати назву сфери) ... регулюються Законом України «Про адміністративну процедуру», з урахуванням особливостей встановлених (назва спеціального Закону/Кодексу) та цим Порядком (Правилами, Інструкцією тощо – вид підзаконного НПА)». ЗАП має йти першим у такому переліку законодавства, адже визначає загальну адміністративну процедуру, а спеціальне законодавство визначає особливості. Враховуємо, що між ЗАП і спеціальним законодавством може бути також потреба враховувати інші рамкові закони (про адмінпослуги, у т.ч. про ліцензування, ДДХ).	
2.	«Підказка» про поширення ЗАП на суб'єктів, для яких функції публічної адміністрації не є основними	ч.1 ст. 1, п. 1. ч.1 ст. 2	Рекомендується звертати особливу увагу на тих суб'єктів, де застосування ЗАП може бути не очевидним для користувачів НПА: • органи професійного самоврядування, саморегульвні організації тощо (напр.: професійні організації адвокатів, нотаріусів, архітекторів, аудиторів); • уповноважені громадські об'єднання («громадські інспектори»); • установи та організації, які вирішують питання про суб'єктивне публічне право особи (тобто гарантоване законом і таке, що є зобов'язанням держави). Напр.: директор комунального закладу середньої освіти при зарахуванні дитини до школи; • підприємства (незалежно від форми власності), які на підставі закону уповноважені на виконання повноважень – функцій публічної адміністрації (напр.: ПП чи ТОВ при проведенні «обов'язкового технічного контролю» транспортних засобів).	

№	КРИТЕРІЙ / позиція, щодо якої здійснюється перевірка та узгодження НПА	Норма ЗАП	КОМЕНТАРІ На що звертати особливу увагу. І можливі зміни (пропонований підхід / редакція норми)	РЕЗУЛЬТАТ ПЕРЕВІРКИ: В – відповідає ЗАП; П – потребує узгодження (зміни); н/а – не актуально для цього НПА
---	---	--------------	---	--

ІНІЦІУВАННЯ ТА ПОЧАТОК ПРОВАДЖЕННЯ

3.	Реєстрація заяви. Недопущення відмови в реєстрації заяви.	ст. 42	Не повинно бути жодних підстав для відмови в реєстрації заяви. Звертати увагу на наявність випадків щодо неможливості зареєструвати заяву, коли це передбачено спеціальним законом, і зумовлено, як правило, використанням в роботі спеціального програмного забезпечення, яке технічно унеможливає інші дії. Заява має бути зареєстрована в день надходження.	
4.	Залишення заяви без руху	ст. 43	Враховувати, що при наявності недоліків у заяві (брак відомостей, некоректний формуляр, інші помилки, у т.ч. при поданні неповного пакету документів) приймається процедурне рішення про залишення заяви без руху. Здійснюється письмове повідомлення особи про залишення заяви без руху із зазначенням виявлених недоліків, способів і строків їх усунення. Строк розгляду справи продовжується на строк залишення заяви без руху.	
5.	Відмова у прийнятті заяви до розгляду / відмова у розгляді заяви	ст. 45	Перевірити підстави для відмови у прийнятті заяви до розгляду (відмова у розгляді заяви) на відповідність ЗАП. Відмова у прийнятті заяви до розгляду - це процедурне рішення.	
6.	Повідомлення про початок провадження за ініціативою АО	п. 2 ч. 1 ст. 46 ч. 5 ст. 32	Передбачити повідомлення особи про початок провадження за ініціативою АО, щонайменше з моменту, коли виникає ризик прийняття негативного рішення щодо особи. Це важливо, коли особа не знає про наявність провадження (справи). Не потрібно повідомляти особу про початок провадження за її заявою.	

ПІДГОТОВКА СПРАВИ ДО РОЗГЛЯДУ ТА РОЗГЛЯД

7.	Переліки документів. Витребування документів та відомостей (принцип офіційності)	статті 16, 48	Перевірити, щоб на особу не покладался обов'язок подавати, а для цього - отримувати, ті документи та відомості, які АО може витребувати (отримати) самостійно. Відповідно переліки документів і відомостей, що вимагаються від особи, повинні бути перевірені на дотримання принципу офіційності, і приведені (оптимізовані, скорочені) з вимогами ЗАП. Застосовувати, у разі необхідності, міжвідомчу взаємодію (обмін інформацією, запити тощо)	
8.	Реалізація права особи на участь (права бути заслуханою та подавати докази) і підстави для відмовних чи інших негативних АА	ст. 54, 63	Особі має гарантуватися право на участь: подати пояснення, документи або інші докази якщо є ризик прийняття негативного адміністративного акта. Враховувати, що ЗАП: • віддає пріоритет письмовій формі «заслуховування» • передбачає можливість використання відеоконференції; • має винятки - підстави для прийняття рішення без заслуховування особи (у т.ч. коли прохання заявника є очевидно безпідставним (п. 4 ч. 2 ст. 63)). Якщо НПА передбачає перелік підстав для прийняття відмовних АА (рішень про відмову у призначенні субсидії, видачі дозволу тощо), то після відповідної норми-переліку з підставами для відмов доцільно робити загальне відсилання до забезпечення права особи на участь, наприклад: «Рішення про відмову ... на підставах зазначених у ... (пункти НПА) ... приймається за умови забезпечення, у необхідних випадках, права особи на участь в адміністративному провадженні відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру». Така норма включає можливість усунення недоліків заяви на початкових етапах провадження («залишення заяви без руху» це також елемент участі у провадженні). Треба враховувати, що відповідно до законодавства про адмінпослуги, у т.ч. ліцензування та ДДХ, підстави для відмов мають визначатися на рівні закону.	
9.	Залучення «заінтересованих осіб»	п. 2 ч. 1 ст. 27, ст. 59	Рекомендується надавати у НПА «підказку» про потребу перевірити чи у певних категоріях справ можуть бути «заінтересовані особи» і спрямувати до їх належного інформування про провадження, забезпечення права на участь тощо (напр., у земельно-будівельній сфері, при розміщенні певних об'єктів у багатоквартирних будинках тощо).	

№	КРИТЕРІЙ / позиція, щодо якої здійснюється перевірка та узгодження НПА	Норма ЗАП	КОМЕНТАРІ На що звертати особливу увагу. І можливі зміни (пропонований підхід / редакція норми)	РЕЗУЛЬТАТ ПЕРЕВІРКИ: В – відповідає ЗАП; П – потребує узгодження (зміни); н/а – не актуально для цього НПА
---	---	--------------	---	--

АДМІНІСТРАТИВНИЙ АКТ

10.	Структура / зміст адміністративного акта. Зазначення строків і порядку оскарження	ст. 71	Негативний АА (відмовний, обтяжувальний тощо) має складатися з вступної, мотивувальної, резолютивної і заключної частин. В негативному АА зазначаються строки і порядок його оскарження, у тому числі найменування та місцезнаходження адміністративного органу, який є суб'єктом розгляду скарги, та вид суду, до якого особа може подати позов. Рекомендується переглянути затверджені у додатках до НПА форми актів на предмет відповідності ЗАП. Позитивні АА не потребують зміни форми (оформлення), і належать до особливостей провадження (ч. 2 ст. 3).	
11.	Мотивування (обґрунтування) адміністративного акта	ст. 72	Якщо НПА визначає вимоги до АА чи форму (формуляр) такого АА, то мотивувальна частина є обов'язковим елементом негативного адміністративного акта. Зверніть увагу, що АА є негативним, якщо він негативно впливає на права, свободи й законні інтереси хоча б однієї особи (наприклад, на заінтересовану особу, на відміну від заявника для якого акт буде позитивним).	
12.	Набрання чинності адміністративним актом. Порядок доведення до відома особи.	статті 74, 75	Загальне правило набрання чинності АА - з моменту його доведення до відома особи (осіб). Інший (пізніший) строк/умови може встановлюватися в спеціальних законах. За потреби, варто чітко визначати конкретний порядок доведення АА до відома особи. Враховувати, що у законодавстві про адмінпослуги в особи є право обирати бажаний спосіб отримання результату (АА).	
13.	Припинення дії АА (дострокове)	ст. 76, 86, 88-89	Узгоджувати механізми та термінологію НПА з термінологією і механізмами ЗАП: «скасування» – за наслідками адмін. оскарження чи судового розгляду; «відкликання» - щодо правомірного АА - самим АО; «визнання недійсним» - щодо протиправного АА - самим АО.	

АДМІНІСТРАТИВНИЙ АКТ

14.	Можливість адміністративного оскарження та суб'єкт розгляду скарг	статті 78, 79	Переглядати норми, якщо підзаконним НПА особу обмежено у праві адміністративного оскарження, зокрема встановлено лише судовий порядок захисту (хоча організаційно адміністративне оскарження є можливим). Вказувати, до якого суб'єкта (органу, підрозділу тощо) може бути оскаржено АА в адміністративному порядку (у разі наявності).	
-----	---	------------------	--	--

ОКРЕМІ ПРОЦЕДУРНІ ЕЛЕМЕНТИ

15.	Строки вирішення справи та порядок їх обчислення	ч.2-4 ст. 34; ст. 33	Враховувати, що за загальним правилом, граничний строк вирішення справ встановлюється у спеціальному законі. Якщо такий строк законом не встановлено, то перевірити, щоб строк вирішення справи (за загальним правилом) був до 30 календарних днів (та з іншими умовами за ст. 34 ЗАП). Коротші строки не порушують вимог ЗАП. Перевірити з якого моменту починається відлік встановленого строку, і чи забезпечують ці правила юридичну визначеність.	
16.	Погодження та висновки	ст. 58	Враховувати дію принципу «мовчазної згоди» («за замовчуванням») при отриманні погоджень і висновків інших органів. Проте обов'язковість висновку для вирішення справи не може бути замінена мовчазною згодою, якщо це передбачає спеціальний закон.	
17.	Прийняття, фіксація / оформлення процедурних рішень та дій	ст. 22	АО (у тому числі окрема уповноважена особа) приймає процедурні рішення про реєстрацію заяви, залишення без руху, продовження провадження, витребування документів, зупинення провадження, закриття провадження тощо. Такі процедурні рішення і дії зазвичай фіксуються у системі документообігу органу (електронній інформаційній системі та/або паперових журналах, описі проходження справи тощо).	
18.	Представництво фізичної особи	ч. 5 ст. 31	Звернути увагу на можливість спрощеного представництва для фізичних осіб за ЗАП. Усувати надмірні вимоги до представництва (зокрема, коли без потреби і законних підстав встановлена вимога лише нотаріальної довіреності).	

№	КРИТЕРІЙ / позиція, щодо якої здійснюється перевірка та узгодження НПА	Норма ЗАП	КОМЕНТАРІ На що звертати особливу увагу. І можливі зміни (пропонований підхід / редакція норми)	РЕЗУЛЬТАТ ПЕРЕВІРКИ: В – відповідає ЗАП; П – потребує узгодження (зміни); н/а – не актуально для цього НПА
---	---	--------------	---	--

ТЕРМІНОЛОГІЯ

19.	Узгоджувати термінологію із ЗАП: - категорії учасників провадження «клопотання»	ст. 27 ст. 50	Узгодження в НПА назв учасників провадження: «заявник», «скаржник», «заінтересовані особи». Враховувати, що «клопотання» це процедурне прохання, а не заява з вимогою.	
-----	---	----------------------	---	--

ПРИМУСОВЕ ВИКОНАННЯ АА

20.	Орган виконання адміністративного акта	ст. 94	Враховувати, що за ЗАП, виконання АА забезпечується АО, який його прийняв. У підзаконному НПА це повноваження можна конкретизувати до рівня підрозділу. За потреби, можна затвердити зразки необхідних документів (форм): попередження про застосування заходів впливу, рішення/постанова про грошове стягнення і т.і.	
-----	---	--------	--	--