

# АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВПРОВАДЖЕННЯ ТА ЗАСТОСУВАННЯ ЗАП у ДІЯЛЬНОСТІ ОМС

21.02.2025



EU4PAR



# План презентації. Питання від учасників (1)

- **основні новели Закону № 4017** від 10.10.2024 (щодо приведення законодавства у відповідність із ЗАП), - зміни у 196 законів та кодексів
- особливості застосування **ЗАП у «сфері земельних відносин»**, з урахуванням положень **Закону № 3993** від 08.10.2024
- **нові повноваження і можливості ОМС** на підставі ЗАП
- Як відрізняється ЗАП від ЗУ «Про звернення громадян»
- Хто є учасником адміністративної процедури?
- Рішення ради є адміністративним актом?
- Представництво за довіреністю, спрощене представництво
- Поняття «усна заява». Як адміністратори ЦНАП приймають таку заяву та здійснюють її оформлення

## Питання від учасників (2)

- **Частина 2 статті 22** ЗАП за своєю юридичною природою є **делегуванням чи представництвом** (у випадку уповноваження посадової особи свого апарату (секретаріату, виконавчого органу) для проведення всіх процедурних дій)?
- Термін розгляду запиту
- **що означає поняття "доведення адм. акта"?** Це повідомлення про готовність результату (наприклад СМС) чи видача самого результату? У разі, коли це означає видача результату, то доведення адмакту до відома особи шляхом надсилання на адресу електронної пошти за бажанням заявника повинно бути з накладенням електронного підпису суб'єкта надання послуги? чи просто скан направляти і вважати акт доведеним?

## Питання від учасників (3)

- Хто з **посадових осіб** ОМС не може входити до **складу комісії**
- **Чи треба створювати дві комісії** з розгляду скарг при міській раді та її виконавчому комітеті?
- **Строки оскарження** рішення відмови із земельних питань - КАСУ передбачає 6 місяців, ЗАП - 30 днів. Якою нормою керуватись?
- **Чи може рада скасовувати прийняті нею рішення**, якщо це стосується земель комунальної власності?
- **Питання щодо заходів впливу**, практика їх застосування, залучення до них працівників правоохоронних органів та процедура накладання заходів грошового стягнення та передачі листа до виконавчої служби.
- **Безпосередній вплив** та **вищий орган** адміністративного органу

## Питання від учасників (4)

- У разі підготовки проєкту рішення ради в позитивній редакції, це відбувається у відповідності до ЗАП? Чи у разі **ПОЗИТИВНОГО** вирішення питання норми даного Закону не застосовуються?
- Послідовність дій у разі **неотримання заявником** адміністративного акта - неможливістю довести прийняти адміністративний акт до відома заявника (лист повертається, зв'язатися по телефону неможливо)
- Застосування даного закону щодо роботи **ЦНАП**.
- Значення поняття «**мовчазна згода**», що слід розуміти під цим терміном і порядок його застосування.
- Як новий закон впливає на **регуляторну діяльність** ОМС?
- В якій мірі застосовується закон в сфері **державної реєстрації** речових прав на нерухоме майно, чи має перевагу (ЗАП) перед спеціальним Законом про реєстрацію прав
- **Аргументація відмов**

## Питання від учасників (5)

- На який відділ апарату покласти **функції впровадження** адміністративної процедури?
- Як прописувати в **рішеннях сесії про відмову** ст.Закону
- Як правильно виконувати ЗАП при наданні послуг якщо у **профільному Законі** не змінили процедуру надання послуг?
- Особливості застосування ЗАП у сфері **управління об'єктами комунальної власності**, а також у сфері **приватизації** державного житлового фонду? Кейс по службовому житлу.
- Чи будуть внесені зміни у постанову Кабінету Міністрів України від 07.02.2022 №**265**?
- яка роль **адміністратора ЦНАП** при поверненні на доопрацювання адміністративної послуги заявнику і чи вважається це відмовою, оскільки результат адмінпослуги - позитивна відповідь або відмова

# ГОЛОВНЕ (про що ЗАП і для чого ми це робимо)

- **Право особи на неупереджений та справедливий розгляд справи протягом розумного строку**
- Включає:
  - у разі ймовірного прийняття негативного рішення / адміністративного акта (АА), забезпечити **право особи на участь** (окрім випадків, коли прохання очевидно безпідставне)
  - у разі прийняття негативного АА він повинен мати **мотивувальну частину** та чітку інформацію **про строки і порядок оскарження ..**
- **Ми впроваджуємо ЗАП, бо хочемо стати членом ЄС, належати до сім'ї країн західної політичної і правової культури**
- **Прагнемо виконувати вимогу Конституції України: держава для ЛЮДИНИ**

# Закон “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв’язку з прийняттям Закону України “Про адміністративну процедуру” від 10.10.2024 р. №4017

- **зміни у 196 законів** і кодексів. Переважно:
- загальна зв’язувальна норма із ЗАП та/або конкретизовані “зв’язувальні” норми щодо підстав для відмовних рішень та інших негативних адміністративних актів
- техніко-юридичні зміни і доповнення:
  - термінологічні узгодження (“заяви/клопотання”, “припинення дії” адмінактів (АА) замість “анулювання” і т.п.
  - (не)повернення заяв без реєстрації/розгляду
  - застереження про незупинення АА при оскарженні
  - вказівка на юрисдикцію адміністративних судів

# Кілька типових рішень із Закону №4017 (1)

- **формула загального «зв'язування» спеціального закону із ЗАП:**

*"Відносини щодо прийняття, набрання чинності, оскарження в адміністративному порядку, виконання, припинення дії адміністративних актів у сфері ... здійснюються відповідно до Закону України "Про адміністративну процедуру" з урахуванням особливостей, визначених цим Законом".*

**ВАЖЛИВО: Відсутність згадки про ЗАП у спеціальному законі (кодексі), відсутність “зв’язувальної” норми не означає незастосування ЗАП. Винятки щодо сфери дії ЗАП є у ч. 2 ст. 1 ЗАП**

## Кілька типових рішень із Закону №4017 (2)

- **Загальна формула “зв'язування” із ЗАП типових підстав для “відмов”:**
  - “Рішення про відмову ...<сфера/питання> ..., приймається, за умови забезпечення *у необхідних випадках* права особи на участь в адміністративному провадженні, передбаченого Законом України “Про адміністративну процедуру”.
- **Та/або деталізовані (як конкретні підстави для відмовних рішень)**
  - виявлення у поданих документах недостовірних відомостей, за умови що суб'єкту господарювання було надано можливість усунути недоліки заяви і додати необхідні документи та відомості
  - подання неповного пакета документів, передбачених цією статтею, за умови що суб'єкту господарювання або фізичній особі було надано можливість їх додати

# Зміна у статтю 59 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”

"13. Адміністративні акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування приймаються, набирають чинності, виконуються, припиняють дію та оскаржуються відповідно до вимог, встановлених Законом України "Про адміністративну процедуру" з урахуванням передбачених законом особливостей адміністративного провадження для окремих категорій адміністративних справ (у разі визначення законом таких особливостей). Рішення ради, яке є адміністративним актом, приймається з урахуванням вимог частин п'ятої і восьмої статті 46 цього Закону";

*(Стаття 46. Сесія ради)*

## Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту інтересів власників земельних часток (паїв), а також застосування адміністративної процедури у сфері земельних відносин» від 08.10.2024 р. № 3993-ІХ. Ст. 17-2 Зем. кодексу (1)

- Оскарження рішень ... органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у сфері земельних відносин здійснюється лише в судовому порядку, **якщо інше не передбачено** цим Кодексом, **Законом України "Про адміністративну процедуру"**, іншими нормативно-правовими актами у зазначеній сфері. (ч. 2)

(Стаття 17-2. Особливості адміністративного провадження адміністративних справ у сфері земельних відносин)

## Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту інтересів власників земельних часток (паїв), а також застосування адміністративної процедури у сфері земельних відносин» від 08.10.2024 р. № 3993-IX. Ст. 17-2 Зем. кодексу (2)

- Рішення ..., органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, їх посадових осіб, на підставі яких виникають речові права на земельні ділянки, надається дозвіл (згода) на розроблення документації із землеустрою або відмова в його (ii) наданні, надається погодження або відмова у погодженні документації із землеустрою, вносяться відомості до Державного земельного кадастру (зміни до таких відомостей), надаються такі відомості (відмова в їх наданні), **можуть бути визнані недійсними, протиправними виключно за рішенням суду, крім випадків, коли скасування протиправних рішень в позасудовому порядку передбачено законодавчими актами у сфері земельних відносин, а також Законом України "Про адміністративну процедуру". (ч. 3)**

## Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту інтересів власників земельних часток (паїв), а також застосування адміністративної процедури у сфері земельних відносин» 8 жовтня 2024 року № 3993-IX. Ст. 17-2 ЗК (3)

- Адміністративний акт у сфері земельних відносин набирає чинності з моменту його прийняття, **якщо інше не передбачено** цим Кодексом, **Законом України "Про адміністративну процедуру"** та іншими законодавчими актами у сфері земельних відносин, і має бути доведений до відома тих, кого він стосується. (ч. 10)
- Водночас у ст. 17-2 ЗК підтверджено: що у земельній сфері приймаються адміністративні акти (АА); що вони можуть бути відкликані; що негативні (за ЗАП) потребують мотивування і т.і.

# Деякі нові повноваження (можливості) ОМС за ЗАП

- Принципи офіційності та ефективності
- Самостійно здійснювати примусове виконання своїх рішень (АА), окрім грошових стягнень
- Вимагати усунення недоліків заяви
- Ефективно діяти щодо заяв, що не підлягають розгляду (ст. 45)
- Зупиняти провадження
- Розумні презумпції в доведенні до відома особи АА і повідомлень, запрошень (адреси; час). Відеоконференція
- Представництво у справах з великою кількістю осіб. Публічне оголошення
- виправляти помилки – у т.ч. через визнання недійсними АА
- Встановлювати умови в АА. Відкликати свої АА

# ЗАП і Закон “Про звернення громадян” (ЗпЗГ). (1)

- **Види звернень**

- Заява - ЗАП

- Скарга - ЗАП

- Клопотання - ЗАП

- Звернення за ЗпЗГ:

- з пропозиціями (рекомендаціями). ПЕТИЦІЇ

- з зауваженнями

- за роз'ясненням законодавства

- повідомленнями / заявами про порушення закону

## ЗАП і ЗпЗГ. (2)

- Оцінюємо суть (зміст) вимоги чи прохання (а не назву)
- З'ясовуємо чи треба буде приймати рішення чи достатньо буде ВІДПОВІДІ.

Це залежить, чи в особи є **суб'єктивне публічне право / гарантоване законом право вимоги – з обов'язком держави (уповноважених органів держави, ОМС) прийняти рішення**

## ЗпЗ (новели законопроекту. №11082)

- **Предмет** - пропозиції, рекомендації, зауваження, роз'яснення законодавства. Петиції.
- **Суб'єкти розгляду:** ОДВ, ОМС та інші суб'єкти, що виконують функції публічної адміністрації (та надають публічні послуги + “економічні послуги загального інтересу”).

*Приватні ПУО – за загальним правилом, такими суб'єктами розгляду не є.*

- **Суб'єкти звернення:** фізичні та юр. особи, ГО без статусу юр.ос.
- **Особистий прийом органу** (не обов'язково керівника)
- **Відповідь органу** (не обов'язково керівника)
- *Особі не гарантується право на участь у розгляді*

# “Усна заява” (див. ст. 39 ЗАП) (1)

*як адміністратори ЦНАП приймають таку заяву та здійснюють її оформлення?*

- **2. Заява може бути подана в усній формі у разі, якщо законодавством не вимагається подання заяви в письмовій формі.**
- 3. Заява в усній формі подається особою шляхом особистого звернення або за допомогою засобів телефонного зв'язку.
- У визначених законодавством випадках заява в усній формі щодо вирішення певної категорії справ, у тому числі щодо отримання адміністративної послуги, може бути подана особою за допомогою засобів телефонного зв'язку, за умови підтвердження ідентифікації особи, яка її подає, зокрема з використанням засобів розпізнавання голосу або з наданням відповідей на контрольні запитання.

## “Усна заява” (див. ст. 39) (2)

- 4. Заява в усній формі, подана шляхом особистого звернення, фіксується в матеріалах справи шляхом оформлення її посадовою особою адміністративного органу в письмовій формі в момент подання заяви. *Оформлена в такий спосіб письмова заява підписується заявником (його представником), крім випадків, передбачених законодавством.*
- Заява в усній формі, подана шляхом особистого звернення, не підлягає оформленню в письмовій формі, якщо справа вирішується в момент подання заяви, крім випадків, передбачених законодавством.

# Представництво. Довіреності / уповноваження

- Перевіряємо - **чи не передбачена особиста участь** (ч. 1 ст. 31 ЗАП), тобто коли представництво взагалі не допускається.
- Перевіряємо – чи немає вимоги спеціального законодавства про **нотаріальне посвідчення** (*«У випадках, передбачених законом, довіреність має бути посвідчена нотаріально»* (друге речення ч. 2 ст. 31))
- Пам'ятаємо, популяризуємо, застосовуємо ч. 5 ст. 31 ЗАП:  
**«Уповноваження на представництво за письмовим клопотанням фізичної особи** (довірителя), ..., може здійснюватися шляхом внесення адміністративним органом відповідного запису до матеріалів справи».

# Про адміністративне оскарження (1)

- ЗАП не змінив рівні адміністративного оскарження (хто кому “вищий орган”)
- Враховуємо **ПРЕДМЕТНУ КОМПЕТЕНЦІЮ** (“повноваження”)
- **Утворювати комісію з розгляду скарг – це право, а не обов'язок.**
- **Комісія** може бути **одна**, або може бути **кілька** (напр.: окремо при раді, окремо виконкомі). КМУ рекомендує одну комісію.
- Але якщо комісія одна (“спільна”), то все одно **остаточне** рішення **по своїх** адмін. актах **кожен орган** (рада, виконком) приймає самостійно (окремо)

## Про оскарження (2)

- Посадова особа адміністративного органу і посадова особа місцевого самоврядування – це не тотожні поняття

Аргументація:

- ЗАП стосується не лише ОМС і не покладається на службове законодавство (в ЗУ “Про державну службу” немає “посадових осіб”)
- усі, хто у складі колегіального органу приймають рішення є його посадовими особами з т.з. ЗАП
- усі хто одноособово приймають рішення – є АО / посадовими особами (у т.ч. навіть приватні суб'єкти, ФОП, нотаріуси тощо).
- Місцеві депутати є посадовими особами АО-ради
- Усі члени виконкому є посадовими особами АО-виконкому
- Отже, місцеві **депутати можуть бути у складі Комісії** (ради). Члени виконкому - у складі комісії (виконкому) також. Або спільної комісії

# Примусове виконання. Заходи впливу

- 1) **виконання дій за рахунок зобов'язаної особи** — адресата адміністративного акта (з відшкодуванням витрат)
- 2) **грошове стягнення** (якщо передбачена актом дія не може бути виконана іншою особою. З можливістю повторного застосування)
- 3) **безпосередній вплив**
  - Виконання адміністративного акта забезпечується адміністративним органом, який його прийняв (ч. 1 ст. 94)
  - “Кошторис” (за п.1) (поки) не визначено виконавчим документом. Тому стягнення (поки) через суд, якщо особа добровільно не сплачує (ч. 3 ст. 95 та абзац другий ч. 4 ст. 93)
  - “Рішення/постанова про грошове стягнення” – є виконавчим документом. Але щодо ОМС – бракує (поки) норми у ЗУ “Про виконавче провадження

# Безпосередній вплив і органи правопорядку

- Безпосередній вплив – для примусу до вчинення певних дій чи утримання від певних дій
- АО треба мати повноваження
- Якщо не маємо таких повноважень, то звертаємося до іншого АО, що має такі повноваження
- У разі якщо зобов'язана особа під час застосування заходів впливу чинить опір, до неї можуть бути застосовані примусові заходи у порядку, межах та спосіб, встановлені законом. У такому разі **за зверненням адміністративного органу відповідні правоохоронні органи у встановленому законом порядку зобов'язані вжити заходів** для забезпечення публічної безпеки та порядку під час застосування заходів впливу. (ч. 1 ст. 99)

# Підсумуємо. Відповіді на питання від учасників (1), що не розглядалися вище

- Хто є учасником адміністративної процедури

**Відповідь: Адресат (заявник; особа щодо якої АО сам ініціював провадження і приймає АА; скаржник); в окремих категоріях справ – заінтересовані особи. Адм. орган не є “учасником”**

- Рішення ради є адміністративним актом?

**Відповідь: залежить. Ні, якщо це НПА. Так, якщо це індивідуальне рішення зовнішньої дії (щодо конкретної справи і особи (осіб)).**

- Термін розгляду запиту

**Відповідь: граничні строки вирішення справ за заявою визначаються законом. Якщо не визначені, то діють правила ЗАП (до 30 днів; та інші правила)**

## Відповіді на питання від учасників (2)

- **Частина 2 статті 22** ЗАП за своєю юридичною природою є **делегуванням чи представництвом** (у випадку уповноваження посадової особи свого апарату (секретаріату, виконавчого органу) для проведення всіх процедурних дій)?
- **що означає поняття "доведення адм. акта"?** Це повідомлення про готовність результату (наприклад, СМС) чи видача самого результату? У разі, коли це означає видача результату, то доведення адмакту до відома особи шляхом надсилання на адресу електронної пошти за бажанням заявника повинно бути з накладенням електронного підпису суб'єкта надання послуги? чи просто скан направляти і вважати акт доведеним?

## Відповіді на питання від учасників (3)

- **Хто з посадових осіб ОМС не може входити до складу комісії**

Відповідь: таких обмежень ЗАП не встановлює

- **Строки оскарження** рішення відмови із земельних питань - КАСУ передбачає 6 місяців, ЗАП 30 днів. Якою нормою керуватись?

Відповідь: обома. Це різні способи захисту. Наразі можуть використовуватися і альтернативно, і послідовно (адміністративне, а потім судове оскарження). (Див. також ч. 4 ст. 129 КАСУ і п. 4 ч. 4 ст. 169 КАСУ)

- **Чи може рада скасовувати прийняті нею рішення**, якщо це стосується земель комунальної власності?

Відповідь: так (якщо дотримано умов ЗАП). Але пам'ятаємо суть механізму “скасування”, а також “відкликання” і “визнання недійсним”

## Відповіді на питання від учасників (4.1)

- У разі підготовки проєкту **рішення ради в позитивній редакції**, це відбувається у відповідності до ЗАП? Чи у разі позитивного вирішення питання норми даного Закону не застосовуються?

*Відповідь: Позитивні АА майже не зазнають впливу ЗАП (бо не вимагається мотивування за вимогами ЗАП та зазначення порядку оскарження)*

- Послідовність дій у разі **неотримання заявником адміністративного акта** - неможливо довести прийняти адміністративний акт до відома заявника (лист повертається, зв'язатися по телефону неможливо)

*Відповідь: зафіксувати, що зроблено для доведення до відома. Факт надсилання – обов'язок АО виконано.*

- Значення поняття **«мовчазна згода»**, що слід розуміти під цим терміном і порядок його застосування.

*Відповідь: у ЗАП це поняття і механізм для міжвідомчих погоджень і висновків*

## Відповіді на питання від учасників (4.2)

- Застосування даного закону щодо роботи ЦНАП.

Відповідь: ЦНАП за частиною норм ЗАП є/може бути адмін. органом. (реєстрація заяви. Можливо, залишення без руху. Вручення АА. Подання скарги через ЦНАП).

- Як новий закон впливає на регуляторну діяльність ОМС?

Відповідь: не впливає або мінімально. Адже регуляторні акти – це переважно НПА. А ЗАП спрямований на конкретні справи (індивідуальні)

- В якій мірі застосовується закон в сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, чи має перевагу (ЗАП) перед спеціальним Законом про реєстрацію прав

Відповідь: Перевагу має спеціальний закон. Але у разі колізії з принципами ЗАП, то перевагу мають принципи ЗАП (тобто ЗАП). Також ЗАП заповнює прогалини

- Аргументація відмов. (Відповідь: ст. 72 ЗАП)

## Питання від учасників (5.1)

- Як прописувати в рішеннях сесії про відмову ст. Закону

Відповідь: ст. 71 і ст. 72 ЗАП

- Як правильно виконувати ЗАП при наданні послуг якщо у профільному Законі не змінили процедуру надання послуг?

Відповідь: У частині прогалин – ЗАП додається (діє субсидіарно). Так, перевагу має спецзакон (якщо немає колізій із принципами ЗАП).

- Особливості застосування ЗАП у сфері **управління об'єктами комунальної власності**, а також у сфері **приватизації** державного житлового фонду?

Відповідь: Приватизація – +ЗАП. «Управління» - залежить (чи це буде рішення тільки щодо підпорядкованих осіб – не ЗАП; щодо непідпорядкованих осіб – ЗАП).

- Чи будуть внесені зміни у постанову Кабінету Міністрів України від 07.02.2022 №265? Відповідь: зміни потрібні

## Питання від учасників (5.2)

- На який відділ апарату покласти функції впровадження адміністративної процедури?

*Відповідь:* якщо питання про організаційне “впровадження” (ЗАП), то це Ваше управлінське рішення (на Ваш розсуд). Якщо йдеться про дотримання ЗАП, то це обов'язок усіх, хто має відношення до провадження (розгляду і вирішення справи)

- яка **роль адміністратора** ЦНАП при поверненні на доопрацювання адміністративної послуги заявнику і чи вважається це відмовою, оскільки результат адмінпослуги - позитивна відповідь або відмова

*Відповідь:* залежить, що означає «повернення на доопрацювання». Якщо це вимога СНАП щодо донесення документів, уточнення відомостей, зміна форми заяви тощо, то ні це ще не відмовний АА (на початку провадження за ЗАП це може робитися через «залишення заяви без руху»).

# Кейс “Службове житло”

- Обласне ГУНП звернулося до виконавчого комітету міської ради з проханням затвердити **рішення житлової комісії ГУНП про надання службового житла**. Рішенням виконкому було затверджено рішення житлової комісії ГУНП та **видано ордер на квартиру працівнику ГУПН**.

Через півроку ГУНП звернулося з листом з проханням скасувати рішення виконавчого комітету у зв'язку з тим, що **у члена житлової комісії ГУНП був конфлікт інтересів** при ухваленні рішення житлової комісії.

Чи зобов'язаний виконавчий комітет міської ради скасувати своє рішення (воно вже виконано)?

**Відповідь:** оцінюємо чи є вплив на права/ обов'язки особи (фіз./юр).

Оцінюємо чи вплинуло “порушення” на вирішення справи (істотність порушення). Правомірність/протиправність АА? Визнання недійсним?

**Дякуємо за увагу!**

