

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»: ВИКЛИКИ СУЧАСНОСТІ

Тихонова Д. С.

ВСТУП

За тиждень до початку повномасштабного вторгнення російської федерації на територію України, 17 лютого Верховною Радою України ухвалюється Закон «Про адміністративну процедуру». Враховуючи істотну зміну фокусу держави, підписання Закону відбувається через півтора роки, а саме 15 грудня 2023 року.

Закон «Про адміністративну процедуру» забезпечує реалізацію положень Конституції України, а саме: частини 2 статті 19, статті 40 та є головним нормативно-правовим актом що визначає правила дій під час прийняття рішення адміністративним органом про права та обов'язки учасників адміністративного провадження.

В умовах євроінтеграції України особливого значення набуває модернізація публічного управління, що є частиною адаптації національного законодавства до актів Європейського Союзу, та заснована на принципах відкритості, підзвітності та верховенства права. Ухвалення Закону України «Про адміністративну процедуру»¹ (далі ЗАП), який став важливим кроком на шляху до формування в Україні системи правовідносин, що відповідає європейським стандартам належного врядування.

Метою даного дослідження є всебічне осмислення актуальних питань впровадження ЗАП, виявлення ключових проблем і бар'єрів, що виникають у процесі його реалізації органами публічної адміністрації, забезпеченню юридичної визначеності, прозорості, неупередженості та пропорційності у діяльності органів публічної адміністрації, а також формулювання науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення правозастосовної практики.

Для досягнення цієї мети, ставляться такі основні завдання, а саме: 1) розкрити значення та ключові положення ЗАП; 2) розібрати проблеми правозастосування та організаційної реалізації; та 3) сформулювати пропозиції щодо вдосконалення провадження тощо. Також важливо зазначити і позитивну сторону набрання чинності ЗАП

¹ Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 року No 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 18.06.2025);

15.12.2023 р. і не було відтермінування з підстави великих викликів в Україні, зумовлених повномасштабною війною та значним навантаженням на систему врядування загалом. Це цілком правильно, адже наша країна мусить одночасно виконувати і євроінтеграційний порядок денний та модернізувати вітчизняну публічну адміністрацію.²

Отже, з огляду на вищевизначене, дослідження має на меті не лише критичний аналіз механізмів впровадження адміністративної процедури в Україні, а й оцінку її впливу на адміністративно-правову модель відносин держави з приватними особами, а також виявлення потенціалу цього інституту у сфері захисту прав людини в адміністративних правовідносинах.

1. Значення та ключові новації Закону України «Про адміністративну процедуру»

До ухвалення ЗАП в Україні не існувало загальної адміністративної процедури, проте всі сфери взаємодії держави з громадянами та бізнесом регулювались різними правилами (спеціальними законами, постановами, інструкціями тощо). Як наслідок, було багато прогалин та суперечок між різними законодавчими актами і саме прийняття даного законодавчого акту називають новим етапом у взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з громадянами та бізнесом. Загальні правила мають прискорити ухвалення рішень та оптимізувати комунікацію людини з публічною адміністрацією.³

У Науково-практичному коментарі до Закону України «Про адміністративну процедуру» зазначається, що терміни «адміністративне провадження» та «адміністративна процедура» є основою так як визначають порядок та послідовність дій і рішень, а головне те що терміни необхідно розглядати у взаємозв'язку. У ЗАП зроблено акценти на тому, що категорія «адміністративна процедура» це – порядок, визначений Законом. Для вирішення конкретної адміністративної справи закон (законодавство) установлює певну послідовність дій і рішень. І саме це можна вважати порядком. Такий порядок може

² В. П. Тимошук «Актуальні питання впровадження законодавства про адміністративну процедуру» Збірник тез за матеріалами Всеукраїнського круглого столу 12 грудня 2024 р. «Застосування Закону України «Про адміністративну процедуру» при вирішенні адміністративними судами публічно-правових спорів: концептуальні підходи та практичні проблеми» с.52-57 URL: <https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/wp-content/uploads/2025/02/bojko-tezy.pdf> (дата звернення: 18.06.2025);

³ К.О. Нестеренко, О.В. Булгакова «Адміністративна процедура як новий етап взаємодії органів державної влади і суспільства» Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство» с.482-486 URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/294764/287620> (дата звернення: 18.06.2025);

міститися у кількох нормативних актах, або в одному нормативному акті. ЗАП вимагає, щоб це був закон.⁴

В першому розділі «Загальні положення» розкрито головні принципи, зокрема: верховенства права, законності, рівності перед законом, обґрунтованості та визначеності, безсторонності (неупередженості) адміністративного органу, добросовісності, відкритості, розумного терміну, ефективності, презумпції правомірності дій та вимог особи, офіційності, гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні, гарантування ефективних засобів правового захисту. Визначені принципи сформовані також чіткими механізмами через права та обов'язки учасників адміністративної процедури.

У другому розділі «Адміністративний орган, учасники адміністративного провадження та особи, які сприяють розгляду справи» визначено суб'єктний склад адміністративного провадження, а саме в окремих главах визначено статус адміністративного органу, склад та статус учасників адміністративного провадження (адресат, заявник, оскаржувач, особа, проти якої або стосовно якої адміністративним органом ініційовано адміністративне провадження, заінтересована особа) та осіб, які сприяють розгляду адміністративної справи (свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі), їх права та обов'язки. Одночасно чітко визначено підстави самовідводу через подання клопотання про наявність обставин що вказують приватний інтерес у результаті розгляду та вирішення справи, або обставин що викликають чи можуть викликати неупередженості адміністративного органу, а також терміни та порядок інформування учасників адміністративного провадження про прийняте рішення про відвід.

Новелою в чинному ЗАП є врегулювання механізму публічного правонаступництва адміністративного органу шляхом повного або часткового переходу компетенції чи функцій від одного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування до іншого. ЗАП визначає випадки та обов'язки які необхідно виконати правонаступницькому адміністративному органу, а саме: у разі набуття компетенції зобов'язаний повноцінно виконати обов'язки перед усіма учасниками адміністративного провадження які сприяють розгляду справи, у разі припинення або переходу компетенції зобов'язаний проінформувати учасників адміністративного провадження протягом 10 робочих днів про їх набуття.

⁴ Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру»/авт. кол. : Андрійко О. Ф., Бевзенко В. М. та ін.; за заг. ред. Тимошука В. П. Київ, 2023. 545 с. URL: <https://www.rada.gov.ua/uploads/documents/74413.pdf> (дата звернення: 18.06.2025);

Під правонаступництвом, розуміється юридична обставина, особливість якої полягає в тому, що права та обов'язки адміністративного органу повністю або лише частково, переходять до іншого адміністративного органу.

У третьому розділі «Строки та офіційне засвідчення в адміністративному провадженні» ЗАП врегульовано часове обчислення строків та перебіг строку адміністративного провадження, що починається на наступний день після настання відповідної події, а також унормовано граничний строк вирішення або перегляду справ.

Одночасно зі строками у третьому розділі ЗАП чітко визначено що адміністративний орган який уповноважений на видачу офіційного документу, може видати його паперову копію з офіційним засвідченням або направити в електронному вигляді у машинозчитувальному форматі. Разом з тим, адміністративний орган має право офіційно засвідчувати справжність підпису особи, а також копію документу чи витягу отриманого від особи. Дане повноваження є дуже корисним при оформленні адміністративних послуг, так як оригінал документ залишається у суб'єкта звернення, а не у суб'єкта надання адміністративних послуг.

У четвертому розділі «Адміністративне провадження» врегульовано підстави для початку адміністративного провадження, хто має право ініціювати таке провадження, яка форма та вимога до змісту заяви, порядок подання, реєстрації, надсилання за належністю або залишення без руху заяви, права та обов'язки адміністративного органу й інших учасників адміністративного провадження.

Підстава для початку адміністративного провадження може бути у двох випадках, за заявою особи для забезпечення реалізації її права, свободи чи законного інтересу, або за ініціативою адміністративного органу при виконанні наділених повноважень, настання події що призводить для оформлення адміністративного акту, чи у разі виявлення порушення права, свободи чи законного інтересу особи або публічного інтересу.

Подання заяви передбачається у паперовій, електронній, чи усній формі. Якщо законодавством передбачено подання заяви в усній формі, то адміністративний орган не має право вимагати його подання в письмовій формі. Усна заява здійснюється засобами телефонного зв'язку або особистого звернення. Письмова заява подається до адміністративного органу шляхом особистого звернення або надсилання поштовим відправленням у паперовій формі, або через Єдиний державний вебпортал електронних послуг в електронній формі.

Адміністративний орган зобов'язаний здійснити реєстрацію заяви в день її надходження без можливості у відмові її реєстрації. Заявник має

право вимагати письмове підтвердження у реєстрації його заяви із зазначенням реквізитів – дати та номеру реєстрації.

Одночасно ЗАП визначено, якщо суб'єкт звернення для вирішення адміністративних питань помилково надіслав заяву до адміністративного органу повноваження якого не належить до компетенції адміністративного органу, що її отримав, заява невідкладно не пізніше п'яти робочих днів, надсилається за належністю до іншого адміністративного органу. У такому разі днем подання заяви вважається день отримання заяви компетентним адміністративним органом.

Не підлягають розгляду заяви, що подані суб'єктом звернення: анонімно, з ненормативною лексикою або образливими висловлюванням, без викладеного змісту вимоги заявника, ті що стосуються суспільних відносин, або містять заклики на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу, тощо. Посадова особа адміністративного органу невідкладно повідомляє суб'єкта звернення про відмові у прийнятті заяви до розгляду.

Адміністративний орган в рамках адміністративного провадження та при підготовці справи до її вирішення має право – витребувати документи та відомості, що перебувають у володінні органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ організацій, необхідних для вирішення справи, залучати до участі в адміністративному провадженні адресата та заінтересованих осіб шляхом надсилання повідомлення або розміщення інформації на своєму офіційному веб-сайті, у випадках передбачених законом здійснювати огляд на місці та огляд речей, отримувати пояснення свідка, призначати експертизу, отримувати погодження або висновок від іншого адміністративного органу.

Адміністративний орган в рамках адміністративного провадження та при підготовці справи до її вирішення зобов'язаний – неупереджено досліджувати всі обставини справи, що мають значення для вирішення справи, виходячи з принципів законності та офіційності. Адміністративному органу заборонено вимагати від учасників адміністративного провадження надання доказів, які не стосуються обставин справи. При проведенні огляду на місці або при проведенні огляду речей посадова особа адміністративного органу складає протокол, крім випадків, якщо законом передбачено інший спосіб документування огляду. До опису протоколу додаються плани, креслення, копії документів, а також інші докази зібрані під час огляду.

Учасник адміністративного провадження має право – на будь-якому етапі провадження але не пізніше моменту прийняття адміністративного акту подавати до адміністративного органу свої пояснення чи зауваження по справі. Пояснення та зауваження

подаються у письмовій формі або в режимі відеоконференції поза межами приміщення адміністративного органу.

У п'ятому розділі «Оформлення та зміст адміністративного акта» визначено форму та зміст, обґрунтування, порядок виправлення помилок, підстави набрання чинності або нікчемності адміністративного акту.

Адміністративний акт оформлюється в паперовій або електронній формі, проте у деяких випадках передбачених законом може бути прийнятий в усній формі. Всі адміністративні акти мають складатися з вступної, мотивувальної, резолютивної та заключної частин. У разі виявлення помилок в прийнятому адміністративному акті, адміністративний орган за власної ініціативи або за вимогою учасника адміністративного провадження виправляє допущені описи чи помилки, при цьому офіційно засвідчує підписом та печаткою посадової особи зі зазначенням напису «Виправленому вірити».

Прийнятий адміністративний акт має бути доведений до відома учасника адміністративного провадження. Адміністративний орган надсилає його рекомендованим листом через поштою, або електронним листом на електронну пошту, через публічне оголошення, оприлюднення на офіційному веб-сайті, або усним повідомлення у разі якщо це передбачено законом.

Адміністративний акт набирає чинності з моменту доведення його до відома учасника адміністративного провадження, та втрачає чинність у разі виконання, або закінчення строку дії, або відкликання чи визнання недійсним, скасування в порядку адміністративного оскарження чи судом.

Нікчемність адміністративного акту вважається якщо він має очевидні недоліки такі як відсутні відомості про адміністративний орган що його прийняв, недотримано встановлену форму, відсутність повноважень, виконання адміністративного акту є неможливим або вимагає вчинення злочину.

У шостому розділі «Адміністративне оскарження» визначено порядок оскарження адміністративного акту, форма та зміст скарги, строк її подання й порядок перегляду справи за скаргою.

Особа має право на адміністративне оскарження якщо порушено або негативно впливає на його права, свободи чи законний інтерес при виконанні адміністративного акту. Оскарження відмов а також рішень про зупинення або закриття адміністративного провадження здійснюється до прийняття адміністративного акту.

Суб'єктом розгляду скарги є адміністративний орган вищого рівня. Якщо відсутності адміністративний орган вищого рівня, суб'єктом розгляду скарги є адміністративний орган що прийняв

адміністративний акт, вчинив процедурні дії та/або прийняв процедурне рішення чи допустив бездіяльність, при умові що в цьому адміністративному органі утворено комісію з розгляду скарг. Якщо адміністративний орган не утворив відповідну комісію, тоді особа звертається до суду.

Скарга подається до адміністративного органу в письмовій (електронній або паперовій) формі разом із оригіналами або копіями документів на адміністративний акт протягом тридцяти календарних днів з дня доведення його до відома особи, що є учасником адміністративного провадження.

Сьомий розділ «відкликання або визнання недійсним адміністративного акта» встановлено умови правомірності адміністративного акту, його відкликання, визнання протиправним, та порядок перегляду при нововиявлених обставинах.

Відповідно до наділених повноважень адміністративний орган може прийняти рішення про відкликання або визнання недійсним адміністративний акт з метою відновлення законності та захисту публічних інтересів. Усі адміністративні акти є правомірним, якщо вони прийняті виключно компетентним адміністративним органом відповідно до закону, що діяв на момент прийняття даного акту.

У розділі вісім «Виконання адміністративного акта» визначено усі заходи впливу які необхідно вчинити на виконання адміністративного акту, а саме вчинення дій за рахунок зобов'язаної особи, накладення грошового стягнення за невиконання адміністративного акта, безпосередній вплив.

Окрім зазначення порядку вчинення заходів впливу в даному розділі, окремою статтею передбачено можливість подачі зобов'язаною особою протягом п'яти днів скаргу на рішення про застосування заходу впливу, що зупиняє її до розгляду по суті.

Перелічені розділи складають фундамент змін в державному управлінні, де модель відносин між державою та учасниками адміністративного провадження стають прозорими та відритими, доступними та зрозумілими, державно та людино центричними.

2. Вплив Закону України «Про адміністративну процедуру» на надання адміністративних послуг

У дев'ятому розділі було внесено зміни до Закону України «Про адміністративні послуги», а саме до статті 9, в якій детально визначено порядок надання адміністративних послуг. Але все ж таки варто зазначити, що таке саме адміністративна послуга, відповідно до пункту 1 статті 1 Закону України «Про адміністративні послуги» – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних

послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або здійснення обов'язків такої особи відповідно до цього закону.⁵ Звичайно суб'єктом звернення може виступати будь яка фізична та юридична особа, яка буде звертатись за отриманням адміністративних послуг, до суб'єктів надання адміністративних послуг, відноситься – орган виконавчої влади, будь який інший державний орган України, також орган влади Автономної Республіки Крим, сюди ж відносяться і органи місцевого самоврядування, їх посадові особи та державні реєстратори, які уповноважені відповідно до вищезазначеного Закону надавати адміністративні послуги. Прикладами таких суб'єктів можуть бути: 1) адміністративний орган в державному секторі є Національний банк України, що не має статусу органу виконавчої влади, але до функцій якого належить як надання адміністративних послуг (зокрема, ліцензування банківської діяльності), так і наглядова діяльність у банківській сфері; 2) серед організацій професійного самоврядування є найбільше суб'єктів приватного сектора, уповноважених державою на виконання функцій публічної адміністрації. Наприклад, Ради адвокатів регіонів видають свідоцтва на право заняття адвокатською діяльністю, а це – стандартна адміністративна послуга.

Як і зазначалось раніше, що ЗАП був дуже очікуваним та раціональним, в нього довга історія, яка стосувалась змін, доопрацювань та покращення, згодом в 2023 він набрав чинності. ЗАП по суті є першим процесуальним кодифікованим документом, який зазначає єдині для всіх принципи (розрахункові в першому розділі даної статті), зазначає учасників адміністративного провадження, порядок розгляду адміністративних справ та порядок оскарження рішень адміністративного органу, строки та офіційне засвідчення в адміністративному провадженні, тощо. Можна сміливо стверджувати, що ЗАП визначає порядок регулювання всіх правовідносин, що виникають у процесі діяльності адміністративних органів (зокрема орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, державні реєстратори, тощо) під час прийняття ними індивідуальних адміністративних актів або вчинення юридично значущих дій. Це охоплює як надання адміністративних послуг, так і здійснення контрольних та наглядових функцій, а також розгляд інших питань – як за ініціативою особи, так і з власної ініціативи відповідного органу.

Для кращого розуміння наведемо приклади того, до яких конкретно відносин застосовується ЗАП: 1) до державної реєстрації актів

⁵ Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 року No 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (дата звернення: 20.06.2025);

цивільного стану; 2) державної реєстрації нерухомості; 3) реєстрації бізнесу, реєстрації фізичних осіб підприємців, юридичних осіб та громадських формувань; 4) отримання паспортів громадянами України; 5) реєстрація місця проживання; 6) видачі ліцензій (на провадження певного виду діяльності); 7) призначення субсидій, пенсій, перерахування пенсій; 8) державний нагляд, проведення планових та позапланових заходів державного нагляду, тощо. Вище було наведено лише мізерну частину відносин, до яких застосовується ЗАП, на практиці, коло відносин надзвичайно широке.⁶

Для кращого розуміння, суті та порядку надання адміністративних послуг, розглянемо статтю 9 Закону України «Про адміністративні послуги». Способи надання адміністративних послуг, налічує три варіанта звернення особи до суб'єкта адміністративних послуг для отримання адміністративної послуги, а саме: 1) безпосередньо, суб'єкт звернення напряму звертається до суб'єкта надання адміністративних послуг (саме класичне звернення); 2) через Центри надання адміністративних послуг (ЦНАП) – це спосіб надання адміністративних послуг при взаємодії між суб'єктом звернення та суб'єктом надання адміністративних послуг, а саме через адміністратора ЦНАП; 3) через Єдиний державний вебпортал електронних послуг, у тому числі через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування – це взаємодія між суб'єктом звернення звернення та суб'єктом надання адміністративних послуг, але це все здійснюється в електронній формі та з використанням мережі Інтернет.

Згідно з пунктами 2 та 3 статті 9 Закону України «Про адміністративні послуги», в яких вказано, що заява на отримання адміністративної послуги (далі – заява) подається в порядку, встановленому Законом України "Про адміністративну процедуру". Центри надання адміністративних послуг та суб'єкти надання адміністративних послуг у випадках, передбачених законодавством, а також на вимогу суб'єкта звернення забезпечують складання заяви в електронній формі, її друкування та надання суб'єкту звернення для перевірки та підписання, також забороняється вимагати від суб'єкта звернення для надання адміністративної послуги документи або інформацію, не передбачені законом.⁵ Це говорить про те, що норми, які

⁶ М. Боровець «Закон України «Про адміністративну процедуру» як крок до якнайкращого забезпечення прав та інтересів громадян у відносинах з адміністративним органом» від 24.05.2024р. URL: <https://galpravgroup.com.ua/post/zakon-ukrayini-pro-administrativnu-proceduru-yak-krok-do-yaknajkrashogo-zabezpechennya-prav-ta-interesiv-gromadyan-u-vidnosinah-z-administrativnim-organom/> (дата звернення: 18.06.2025);

⁵ Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 року No 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (дата звернення: 18.06.2025);

закріплюють порядок подачі заяви для отримання адміністративних послуг, а також заборону для суб'єктів надання адміністративних послуг, вимагати додаткові документи, які не передбачені вищезазначеним Законом – свідчить про суттєву гарантію реалізації принципів законності, доступності та прозорості під час адміністративного провадження, а також, гарантовано для суб'єкта звернення, захист прав від беззаконня. Таким чином, ці положення, які зазначені в пунктах 2 та 3 статті 9 вищезазначеного Закону, лише сприяють спрощенню процедури, зменшенню адміністративного навантаження на суб'єктів звернення та підвищенню рівня довіри до суб'єктів надання адміністративних послуг (органи публічної влади).

Відповідно до пунктів 1 та 4 глави 2 «Державна реєстрація шлюбу» Правил державної реєстрації актів цивільного стану в Україні, затвердженої наказом Міністерства юстиції України 18.10.2000 № 52/5 для державної реєстрації шлюбу жінкою та чоловіком особисто подається заява про державну реєстрацію шлюбу. Посадова особа органу державної реєстрації актів цивільного стану формує та реєструє заяву про державну реєстрацію шлюбу за допомогою програмних засобів ведення Державного реєстру актів цивільного стану громадян в день її отримання або не пізніше наступного робочого дня, якщо така заява надійшла засобами поштового зв'язку, з внесенням відомостей про наречених: прізвище; власне ім'я; по батькові (за наявності); дата народження; місце народження (за відомостями паспорта чи паспортного документа, а у випадках, передбачених законодавством, за даними Єдиного державного демографічного реєстру); громадянство; унікальний номер запису в Єдиному державному демографічному реєстрі (за наявності); реєстраційний номер облікової картки платника податків (за наявності); реквізити документа, що посвідчує особу (тип, серія (за наявності), номер, дата видачі, ким виданий, строк дії (за наявності)); сімейний стан (у шлюбі не перебуває, шлюб розірвано або вдовець / вдова); документи, що підтверджують сімейний стан (тип, серія (за наявності), номер, дата видачі, ким виданий) – у разі коли у відомостях про сімейний стан зазначено «шлюб розірвано» або «вдовець / вдова»; прізвище, обране у зв'язку з державною реєстрацією шлюбу; абонентський номер мобільного телефону; адреса електронної пошти (за наявності).⁷

Відповідно до пунктів 6, 8 та 10 Порядку державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, затвердженої

⁷ Наказ Міністерства юстиції України від 18.10.2000 № 52/5 « Про затвердження Правил державної реєстрації актів цивільного стану в Україні» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0719-00#Text> (дата звернення: 26.06.2025);

Постановою Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2015 р. № 1127, Державна реєстрація прав проводиться за заявою заявника шляхом звернення до суб'єкта державної реєстрації прав або нотаріуса. Під час формування та реєстрації заяви державний реєстратор обов'язково зазначає відомості, та виконує всі дії, пов'язані з перевіркою та внесенням відомостей про ідентифікованого суб'єкта речового права, обтяження, у тому числі верифікацію відомостей про унікальний номер запису в Єдиному державному демографічному реєстрі, про ідентифіковане майно, на підставі відомостей, отриманих із електронних інформаційних систем, передбачених зазначеним Порядком. Під час формування та реєстрації заяви державний реєстратор виготовляє скановані копії документів, поданих заявником для проведення державної реєстрації прав у паперовій формі, з дотриманням вимог, та долучає їх до відповідної заяви. Скановані копії не виготовляються із заяви, документа про сплату адміністративного збору чи копії документа, що підтверджує право на звільнення від сплати відповідного збору.⁸

Відповідно до пунктів 8 та 9 Порядку декларування та реєстрації місця проживання (перебування), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 7 лютого 2022 р. № 265, декларування місця проживання особи формується засобами Порталу Дія у довільній формі, придатній для сприйняття її змісту, відповідно до відомостей, зазначених у пункті 9 цього Порядку. У декларації зазначаються такі відомості про особу: 1) прізвище, власне ім'я, по батькові (за наявності); 2) стать; 3) дата народження; 4) місце народження (країна, область, район, населений пункт (за наявності); 5) відомості про громадянство; 6) адреса житла, в якому декларується місце проживання; 7) попереднє місце проживання (перебування) із зазначенням адреси житла (якщо попереднє місце проживання (перебування) особи задекларовано/zareєстровано); 8) контактні дані (номер телефону, адреса електронної пошти, інші засоби зв'язку (за наявності); 9) реквізити паспортного документа особи (серія та/або номер, дата видачі паспорта громадянина України, найменування уповноваженого суб'єкта, що видав, строк дії (за наявності); для дитини віком до 14 років, крім іноземців та осіб без громадянства, – серія та номер свідоцтва про народження або реквізити документа про реєстрацію народження, виданого компетентним органом іноземної держави і легалізованого у встановленому порядку, якщо інше не передбачено

⁸ Постанова Кабінету Міністрів України від 25.12.2015 р. № 1127 «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1127-2015-p#n23> (дата звернення: 26.06.2025);

міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, за умови підтвердження таких відомостей засобами електронної інформаційної взаємодії; 10) реквізити паспортного документа іноземця чи особи без громадянства (за наявності) – для осіб, які декларують місце свого проживання на підставі посвідки на постійне проживання або посвідки на тимчасове проживання, оформленої засобами Єдиного державного демографічного реєстру; 11) унікальний номер запису в Єдиному державному демографічному реєстрі (за наявності); 12) реєстраційний номер облікової картки платника податків (за наявності); 13) окремий номер запису в Єдиному державному реєстрі призовників, військовозобов'язаних та резервістів (далі – Реєстр військовозобов'язаних) (за наявності) або відомості військово-облікового документа (тип військово-облікового документа, найменування районного (об'єднаного районного), міського (районного) у містах, об'єднаного міського) територіального центру комплектування та соціальної підтримки (далі – територіальний центр комплектування та соціальної підтримки), відповідного підрозділу розвідувального органу, в якому особа перебуває та/або перебувала на військовому обліку; для військовозобов'язаних та резервістів – також серія та/або номер військово-облікового документа (за наявності); 14) прізвище, власне ім'я, по батькові (за наявності), контактні дані (номер телефону, адреса електронної пошти, інші засоби зв'язку (за наявності) батьків або інших законних представників чи одного з них, за адресою якого (яких) здійснюється декларування місця проживання дитини; 15) прізвище, власне ім'я, по батькові (за наявності), контактні дані (номер телефону, адреса електронної пошти, інші засоби зв'язку (за наявності) та найменування посади уповноваженої особи житла, яка надала згоду на декларування місця проживання особи у випадках, встановлених законодавством; 16) відомості про сплату адміністративного збору; 17) дата формування декларації. Відповідальність за повноту та достовірність відомостей, зазначених у декларації, несе особа, що її подає.⁹

Враховуючи вище зазначене можна сказати, що після прийняття ЗАП, суб'єкти надання адміністративних послуг стали менше вимагати документів від заявників для оформлення адміністративних послуг. Разом з тим кількість відомостей які необхідно вказати в заяві від особи, залишається достатньо великою, хоча більшість відомостей містяться в

⁹ Постанова Кабінету Міністрів України від 07.02.2022 р. № 265 «Деякі питання декларування і реєстрації місця проживання та ведення реєстрів територіальних громад» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/265-2022-п#n15> (дата звернення: 26.06.2025);

державних інформаційних системах, наприклад: реквізити паспорту, адреса реєстрації або декларації місця проживання містяться в Єдиному державному демографічному реєстрі, інформація, дата народження та місце народження, серія та номер свідоцтва про народження, реєстрації або розірвання шлюбу в Державному реєстрі актів цивільного стану громадян, реєстраційний номер облікової картки платника податків в Державному реєстрі фізичних осіб України.

Окремо важливо також зазначити і про строки надання адміністративних послуг, а точніше їх розумність, переходячи до євро-стандартів, згідно із статтею 41 Хартії Європейського Союзу про основоположні права, зазначаються права на якісне управління. Зокрема зазначено, що «Кожна людина має право на розгляд своєї справи неупереджено, справедливо та у відповідні терміни установами, органами, офісами та агентствами Європейського Союзу. Це право включає: 1) право кожної особи бути вислуханою до того, як будуть вжиті будь-які індивідуальні заходи, які могли б вплинути на неї чи на нього; 2) право кожної особи на доступ до її файлів із дотриманням законних інтересів конфіденційності та професійної та ділової таємниці; 3) адміністрація має зобов'язання вмотивовувати свої рішення.»¹⁰

Для України, як майбутнього члена Європейського Союзу, виконання зазначених вимог є обов'язковим, в нашому Законі України "Про адміністративну процедуру" в статті 10 говориться, що граничний строк надання адміністративної послуги визначається законом, а вразі якщо напряму законом не передбачений граничний строк надання адміністративної послуги, то тоді цей строк не може бути більшим, аніж 30 календарних днів з дня подання суб'єктом звернення заяви та усіх необхідних документів, які потрібні для отримання адміністративної послуги. Ця норма також гарантує своєчасний та ефективний розгляд звернення, в європейській практиці – все чітко та передбачувано, бо чим більше все буде витримано до вимог, то тим більше рівень довіри громадян до державних органів, зменшується ризик корупційних проявів та значно підвищується якість адміністративних послуг.

Таким чином, можна сказати, що цілями дотримання строків є забезпеченням своєчасного та оперативного надання адміністративних послуг і що запровадження 30-денного строку наближає українську адміністративну практику до європейських стандартів, бо це позитивно впливає на забезпечення правової визначеності та сталості процедур, а

¹⁰ Хартія Європейського Союзу про основоположні права URL: <https://ccl.org.ua/posts/2021/11/hartiya-osnovnyh-prav-yevropejskogo-soyuzu/> (дата звернення: 18.06.2025);

також відповідає принципам Хартії Європейського Союзу про основоположні права.

3. Колізії правозастосування та організація реалізації Закону України «Про адміністративну процедуру»

З моменту набрання чинності Законом України «Про адміністративну процедуру» в державній правовій системі було закладено нову основу для регулювання індивідуальних адміністративних справ. ЗАП змінює модель публічного управління в напрямі дотримання принципів адміністративної процедури, наприклад таких, як верховенства права, пропорційності, ефективності, офіційності та гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні. Проте процес їх правозастосування виявив деякі колізії з чинним законодавством та проблеми організаційної реалізації норм в практиці. Тому потрібно підготуватися до існуючих і можливих, в подальшому, колізій та обрати шляхи для їх вирішення. Врешті-решт встановлення майбутніх колізій – є також кроком і для їх усунення. Бо саме таким чином, розкриття проблеми, визначається і подальший шлях для її подолання.

У Законі України «Про адміністративну процедуру» не тільки акумульовано фундаментальні принципи, окреслені в спеціальному законодавстві (верховенство права, рівність учасників, гласність, неупередженість, справедливість тощо), але й запроваджено нові. Такими принципами є, зокрема, принцип обґрунтованості, добросовісності та розсудливості, презумпції правомірності дій та вимог особи, офіційності, гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні, гарантування ефективних засобів правового захисту тощо.¹¹

У ЗАП є дві ключові норми – завдяки яким, є розуміння, як вирішувати колізії: а) відповідно до частини 2 ст. 3 ЗАП «законом можуть бути встановлені особливості адміністративного провадження для окремих категорій адміністративних справ. Такі особливості повинні відповідати принципам адміністративної процедури, визначеним цим Законом» (тобто ЗАП); б) схожа норма викладена також у пункті 3 Розділу IX «Прикінцеві та перехідні положення» ЗАП – «до приведення законодавчих актів у відповідність із цим Законом

¹¹ Л. Кравченко, Г. Булгакова «З ухваленням і введенням в дію Закону України «Про адміністративну процедуру» держава відходить від застарілих принципів надання публічних послуг і впроваджує сучасні європейські норми в цій сфері» Юридична практика № 7-8 (1260-1261) – Кримінальне право і процес URL: <https://pravo.ua/articles/nablyzhennia-derzhavy-do-liudei/> (дата звернення 18.06.2025);

вони застосовуються в частині, що не суперечить принципам цього Закону».¹²

Таким чином, з вище викладеного, можна зробити деякі висновки, а саме: 1) пріоритетність принципів ЗАП та їх обов'язкове дотримання, саме така норма зобов'язує дотримання здебільшого всіх вимог ЗАП, бо вони чітко зафіксовані в принципах; 2) єдина адміністративна процедура, тобто ЗАП чітко визначив процедуру для усієї діяльності публічної адміністрації; 3) обов'язкова вимога щодо упорядкування законодавчих актів у відповідність із вимогами та новелами ЗАП, це наголошує про основоположний та обґрунтований характер ЗАП.

Варто зазначити також і про відсутність механізмів гармонізації з іншими процесуальними кодексами. ЗАП має на меті врегулювати адміністративні процедури з Кодексом адміністративного судочинства України (КАСУ). Між ними досі є деякі розбіжності, стосовно строків, порядку набрання чинності та вимог допустимості доказів, такі розбіжності можуть створювати правові розриви в практиці.

Аналізуючи ці законодавчі акти ЗАП та КАСУ, також варто сказати, стосовно зазначених в них принципів, бо на сьогодні пріоритетність принципів ЗАП, виходять здебільшого з принципів, які з 2005 року були закріплені в КАСУ. На сьогодні важливим є те, що в ЗАП принципи більш розкриті та більшість з них мають конституційну основу, що дає змогу в подальшому вплинути на усунення та вирішення питань з колізіями.

Щодо організаційної реалізації ЗАП, можна виділити такі аспекти, як: 1) відсутність засвоєння внутрішніх процедур, бо здебільшого не всі органи публічної влади внесли зміни у внутрішні інструкції, не підготували адміністративний склад (персонал) до нових процедур та оновлення форм адміністративних актів; 2) недостатній рівень підготовки посадових осіб, багато державних службовців органів місцевого самоврядування не до кінця ознайомлені з положеннями та вимогами ЗАП та не сприймають його як основоположний документ, через це виникають порушення прав осіб; 3) технічні та цифрові перепони в їх реалізації, відсутність інтегрованого рішення щодо заслуховування он-лайн, ведення справи в електронному форматі, електронного мотивування, через це, цифрові можливості не застосовуються в реальності; 4) відсутній єдиний координаційний центр впровадження ЗАП, здебільшого в, це на державному рівні, не створено такого єдиного уповноваженого органу, який би здійснював методичне

¹² В. П. Тимошук «Щодо впровадження Закону «Про адміністративну процедуру» Адміністративне право і процес. №4 (39). 2022. с. 34-48 URL: https://adminprocedure.org.ua/assets/docs/Tymoshchuk_Vprovadzhennia_ZAP.pdf (дата звернення: 18.06.2025);

забезпечення впровадження ЗАП, проводив контроль та узагальнення практики, через це правозастосування є нерівномірним у різних органах влади.

Аналізуючи перші роки застосування ЗАП можна сказати, що цей документ став початком нового етапу взаємодії між громадянами та державою, але на сьогодні ми маємо правовий і технологічний розрив, який суттєво не дає можливості впровадити ЗАП на практиці. До таких суттєвих проблем можна віднести: 1) наявність правових колізій між загальним та спеціальним законодавством; 2) внутрішня організаційна не підготовленість органів державної влади; 3) недостатня цифрова грамотність та не підготовленість; 4) відсутність єдиного координаційного центру для впровадження змін в практику. Варто сказати і про те, що Україна вже багато років зарекомендувала себе як потужного лідера в багатьох сферах, а особливо лідерство з цифровізації послуг. Разом з країнами Європейського Союзу, які покращують механізми захисту прав і свобод громадян в сфері цифрових послуг, Україна далі продовжує роботу над впровадженням норм ЗАП в електронні сервіси. Для Європейського Союзу значні такого роду інтеграції, на важливості Законом “Про адміністративну процедуру” наголошують одразу декілька євроінтеграційних документів: Щорічні Звіти Єврокомісії про розширення ЄС від 2023 та 2024 років та Звіт програми ОЕСР Сігма про відповідність державного управління принципам державного управління Сігма, адже загальні принципи адміністративної процедури діють у всіх державах-членах ЄС. ЗАП гармонізує національне законодавство із принципами належного врядування, які є фундаментом правової системи Європейського Союзу. Він забезпечує прозорість, підзвітність і передбачуваність адміністративних процедур, що відповідає стандартам ЄС. Його реалізація демонструє готовність України адаптувати свої державні інститути до європейських вимог, створюючи передумови для подальшого зближення з європейською спільнотою.¹³

4. Зарубіжний досвід регулювання адміністративної процедури, на прикладі Республіки Польща

Забезпечення принципу верховенства права та дотримання базових прав людини є невід’ємною складовою вимогою для вступу України до Європейського Союзу. Щоб це забезпечити Україна має адаптувати своє законодавство до законодавства Європейського Союзу таким

¹³ Пік із Законом “Про адміністративну процедуру”: головні підсумки від експертів URL: <https://par.in.ua/information/publications/400-rik-iz-zakonom-pro-administrativnu-protseduru-holovni-pidsumky-vid-ekspertiv> (дата звернення: 18.06.2025);

чином, щоб відносини між особою і суб'єктами владних повноважень в нашій країні базувалися на філософії дотримання міжнародних вимог у сфері прав і свобод людини.

Республіка Польща є однією з Європейських країн, яка успішно реалізувала принципи належного врядування (*good governance* – одна з трьох основних концепцій управління у публічному секторі) в публічному адмініструванні через системну кодифікацію адміністративної процедури. Її досвід особливо цінний для нашої держави, особливо з точки зору, інтеграції до правового простору Європейського Союзу.

У Польщі адміністративна процедура регулюється Кодексом адміністративного провадження (*Kodeks postępowania administracyjnego*, далі – КРА), прийнятий ще в 1960 році, який з часом, після 2017 року, зазнавав суттєвих змін та оновлень. Для Польщі КРА є базовим фундаментальним документом, який регулює процедури прийняття індивідуальних адміністративних актів, який з часом став взірцем для суттєвих реформ в багатьох країнах Європи, зокрема і в Україні.

Як вже зазначалось вище, що правовою основою організації адміністративної юстиції Республіки Польща є Конституція від 02.04.1997 року, Кодекс адміністративного провадження від 14.06.1960 року, а також закони «Про устрій адміністративних судів» від 25.07.2002 року та «Про адміністративне провадження в адміністративних судах» від 30.08.2002 року, про що саме і казав український науковець А. М. Апаров, що реформа адміністративного процесу і введення судового контролю за законністю державного управління увінчалася в Польщі повним успіхом.¹⁴

До основних положень польського КРА, можна віднести: *по-перше*, це обов'язкове обґрунтування адміністративних рішень та її письмова форма, дивлячись на КРА, кожне рішення оформлюється в письмовому вигляді, містить чітке обґрунтоване рішення та підстави з посиланнями на правові норми, а також надання рішення, особі, в письмовій чи електронній формі, в Україні також є такі положення, але потребують модифікації до європейського рівня, бо це забезпечує прозорість дій державного органу, а також створює підґрунтя для ефективного оскарження рішень та захисту своїх прав; *по-друге*, це гарантування права бути заслуханим, державний орган зобов'язаний надавати особі можливості висловити свою думку, гарантування особі доступу до

¹⁴ Апаров А. М. Польський досвід організації адміністративної юстиції / А. М. Апаров // Держава та регіони. Сер. : Право. – 2013. – № 3. – С. 16-21. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/drp_2013_3_5 (дата звернення: 18.06.2025);

матеріалів справи, а також своєчасне інформування особи, про можливість надання пояснень перед прийняттям рішення, яке обмежує права чи інтереси особи. Так, в Україні також діють такі положення та принцип верховенства права, але є ще над чим працювати; *по-третє*, право на ознайомлення з матеріалами справи в будь який момент, сюди ж відноситься і право отримувати копії з матеріалів справи та право вносити зауваження, правки, право долучати докази, в будь який момент, це те що ми можемо поліпшити в своїй правовій практиці, бо це гарантія рівності сторін; *по-четверте*, це ієрархічна система оскарження рішень, що дуже зручно, в Польщі діють воєводські адміністративні суди та спеціальні органи адміністративного оскарження – саморегульовані воєводські апеляційні колегії, які мають право розглядати скарги на рішення органів місцевої та центральної адміністрації, така система полегшує роботу судам, Україні можна взяти за увагу для адміністративної юстиції, бо це значно розвантажує судову систему та забезпечує ефективний захист прав; *по-п'яте*, електронне урядування, автоматизація провадження та комунікація, КРА після 2017 року зазнало змін, в ньому з'явилися такі положення щодо можливості подачі заяв в електронній формі, ведення справ в електронній формі, спілкування з органами влади через електронні ресурси та окремий реєстр адміністративних справ, це результат цифрової трансформації державної служби, яку Польща проводить з початку 2000 років (реформа називається «e-Urząd»), такі можливості дуже зручні та сучасні, Україна також дуже цифровізована, та постійно оновлює своє можливості в електронному урядуванні та трансформації.

Адміністративне право Польщі, якщо його умовно поділити на складові, окрім «устрієвого» права (яке містить норми, що регулюють організацію, принципи, форми і методи діяльності органів публічної адміністрації, їх систему органів та внутрішню структуру) та матеріального права (яке містить норми, що встановлюють взаємні права та обов'язки публічної адміністрації й приватних осіб у публічно-правовій сфері), включає й таку складову як процедурне право (яке містить загальні і спеціальні процедури діяльності органів публічної адміністрації, а також контроль за їх діяльністю).¹⁵

Досвід Польщі демонструє нам, що адміністративна процедура є результатом не лише прийняття відповідного закону, але й цілеспрямованої довгострокової діяльності держави, яка охоплює:

¹⁵ Prawo administracyjne. Wydanie 3 / red. J. Jagielski, M. Wierzbowski. Warszawa, 2022. 699 s. (s. 23-24) URL: https://www.nexto.pl/upload/virtualo/wolters_kluwer/ea2d307e58481b76772fb253eb670de067f365af/free/ea2d307e58481b76772fb253eb670de067f365af.pdf?srsltid=AfmBOopracUfukuNdAsUgvBJF9rU8X3-g8ZkcPXw2b2KM3XQm9TThErj (дата звернення: 18.06.2025);

1) стабільну законодавчу базу; 2) забезпечення прав громадян (право бути заслуханим, право на доступ до матеріалів справи, обґрунтованість рішень); 3) цифрову трансформацію адміністративного провадження; та 4) висококваліфіковану підготовку державних службовців і високий рівень правосвідомості громадян. Для нашої держави досвід Польщі є цінним з огляду на спільну правову традицію, а також орієнтацію на європейські стандарти в публічному адмініструванні.

Отже, з вище зазначеного, можна стверджувати, що прийняття українським парламентом у 2022 році ЗАП як правовий інструмент впорядкування державного управління потребує подальшого вдосконалення, зокрема щодо регулювання взаємовідносин між колегіальними органами публічної влади та іншими учасниками суспільних відносин. Тому польський досвід у сфері правил адміністративних процедур може бути взятий нами до уваги.

5. Пропозиції щодо вдосконалення впровадження Закону України «Про адміністративну процедуру»

Для впровадження ЗАП на сьогоднішньому етапі, необхідно зробити такі кроки. По-перше, почати з розробки поточного законодавства та внесення змін до інших спеціальних законів для їх узгодження із ЗАП. Міністерство юстиції України повинно відігравати ключову роль в подальшому впровадженні ЗАП. Це обумовлено тим, що ЗАП є критично важливим для практичного утвердження принципу верховенства права у повсякденному функціонуванні державного апарату. Також важливим є момент, в процесі покращення законодавства слід уникати дублювання норм, не створювати нових колізій та обмежувати кількість спеціальних процедур, максимально спиратись на загальну процедуру, що передбачена ЗАП.

Український науковець Тимошук В.П., зазначав, що "Доцільною є потреба «зв'язування» ЗАП і спеціальних законодавчих актів, щоб забезпечити ефективність дії ЗАП з перших днів після набрання чинності. Таке «зв'язування» покращить зручність і зрозумілість застосування ЗАП практиками. Технічно воно може бути реалізоване або через номінальне згадування ЗАП у статтях кожного закону про «законодавство у (відповідній) сфері», або через чітку вказівку на застосування ЗАП при прийнятті, оскарженні, виконанні адміністративних актів у відповідній сфері. До речі, одна з переваг ЗАП у майбутньому полягає у тому, що не треба буде розробляти та ухвалювати нових законів, підзаконних нормативно–правових актів, принаймні нових процедурних розділів у законодавстві – для врегулювання порядку надання нових видів адміністративних послуг чи вирішення інших справ у сфері публічного адміністрування. Достатньо буде використання ЗАП. У крайньому разі – у спеціальному

законодавстві можна визначити необхідні особливості."¹² Таким чином, виходячи з доцільних думок українського науковця, можемо сказати, що повноцінного та ефективного впровадження ЗАП неможливе без його системного «зв'язування» з чинним законодавством, подібні дії є не лише логічними, але й суттєво необхідними для забезпечення та покращення юридичної визначеності та єдності правозастосування з моменту набрання чинності Законом.

Аналізуючи наукові статті, багатьох авторів, вбачаються також і перспективи, ЗАП має потенціал стати єдиною процесуальною базою для нових форм адміністративної діяльності, мінімізуючи потреби в розробках багатьох підзаконних актів та юридичних процедур. А от випадки, коли все ж таки необхідні виняткові положення, вони можуть бути локально закріплені у окремих спеціальних нормах відповідного законодавства. ЗАП повинен функціонувати, як системоутворюючий інструмент адміністративного права, навколо якого будуть «будуватись» усі інші елементи правового регулювання публічного адміністрування.

По-друге, так само важливо, підготовка та навчальна складова впровадження ЗАП, бо обізнані публічні службовці зможуть повністю реалізувати та забезпечити повне застосування ЗАП в практичній діяльності. Тому потрібно забезпечити впровадження навчальних семінарів, тренінгів, заходів на відповідну тематику з публічного адміністрування з обов'язковою видачею сертифікатів та свідоцтв про підвищення кваліфікації. Можна залучати також до таких заходів вде практикуючих фахівців, таких як, судді, державні службовці, викладачі вищих навчальних закладів юридичних факультетів, викладачів закладів з підготовки і підвищення кваліфікації публічних службовців тощо.

Також можна розробити та запровадити он-лайн курси з адміністративної процедури, наприклад, на платформі «Дія.Освіта», це дуже по сучасному та з точки зору, мобільності, це зручно. Платформа «Дія.Освіта» опозиціонує себе, як національна едьютейнмент освітня платформа актуальних знань та навичок. Тут кожен може безоплатно здобути важливі знання заради власного ж успіху. Дія.Освіта – це наступний етап еволюції проєкту Дія.Цифрова освіта. Він стартував у 2020-му і був зосереджений на цифровій грамотності та цифрових навичках. За даними дослідження 2023 року, 59,6% українців володіють цифровою грамотністю як мінімум на базовому рівні. Тепер велика мета Дія.Освіта – зробити прорив не тільки у цифрових знаннях, а й загалом

¹² В. П. Тимошук «Щодо впровадження Закону «Про адміністративну процедуру» Адміністративне право і процес. №4 (39). 2022. с. 34-48 URL: https://adminprocedure.org.ua/assets/docs/Tymoshchuk_Vprovadzhennia_ZAP.pdf (дата звернення: 18.06.2025);

у навичках та вміннях, актуальних у сучасному світі.¹⁶ На сьогодні, на порталі «Дія.Освіта» зареєстровано вже 2,6 мільйонів користувачів, видано сертифікатів, про повне проходження курсу, 3,7 мільйонів, на платформі вже є більше 280 освітніх продуктів, ці статистичні дані говорять про те, що навчання, такого он-лайн формату, доступно для всіх в Україні.

По-третє, до навчальної складової, також можна віднести і інформування громадян, треба проставити за мету, щоб українці були обізнані, про новели законодавства, про свої права та обов'язки, передбачені ЗАП. Можливо доречних було б запустити соціальну рекламу у вигляді брошур, банерів, відео роликів, створити «єдину гарячу лінію ЗАП» або створити чат-бот для першочергового консультування. Навчальні заходи для громадян мають важливе значення при впровадженні ЗАП так і в державотворенні цілому.

По-четверте, покращення цифровізації адміністративного провадження, інтегрувавши ЗАП у портали «Дія», втілити пілотні електронні моделі у соціальних сферах, наприклад, субсидії, реєстрація нерухомості, надання статусу внутрішньо переміщеної особи (ВПО). Повністю погоджуюсь, з прикладом науковця Тимощука В.П., а саме доречним наведеним прикладом, стосовно ВПО "Наша держава дуже оперативно реагує на виклики війни і для спрощення отримання цих двох адміністративних послуг була впровадження можливість подання заяви електронними каналами. Проте під час перенесення заяв із застосунку «Дія» в інформаційні системи Міністерства соціальної політики було виявлено, що велика кількість заяв містять недоліки (помилки в даних особи, адресах, податкових номерах тощо) і не можуть бути опрацьовані без уточнення та з наданням позитивного результату для ВПО. Органи соціального захисту населення індивідуально викликали кожного такого заявника для переписування заяви і її нової реєстрації."¹² Такі помилки, створювали ризик, для громадян, втратити право на призначення допомоги для ВПО, бо були обмежені строки.

По-п'яте, як вже зазначалось у другому підрозділі даної наукової статті, це інтеграція ЗАП у галузеве законодавство, а саме через усунення колізій між ЗАП і чинним законодавством, до конкретних дій

¹⁶ Офіційна сторінка порталу «Дія.Освіта» URL: https://osvita.diaa.gov.ua/?gad_source=1&gad_campaignid=22500787868&gbraid=0AAAAA_fwT1l6ysmATL9V_8hLcNt4brjD-&gclid=CjwKCAjwmnCBA4EiwAtVjzmnxveupQBn3A7GO2X02aMV2Dyd1NgYefCx7Xip8ER5N_KSLA8RlsRoC5-sQAvD_BwE (дата звернення: 18.06.2025);

¹² В. П. Тимошук «Щодо впровадження Закону «Про адміністративну процедуру» Адміністративне право і процес. №4 (39). 2022. с. 34-48 URL: https://adminprocedure.org.ua/assets/docs/Tymoshchuk_Vprovadzhennia_ZAP.pdf (дата звернення: 18.06.2025);

держави, можна віднести: 1) внесення змін до КАСУ з урахуванням процедурних новел ЗАП; та 2) розробка «дорожньої карти» упорядкування законодавства з нормами ЗАП, із зазначенням конкретного терміну, наприклад до кінця 2025 року.

Отже, з наведених пропозицій щодо вдосконалення впровадження ЗАП -можна зробити висновок, що ЗАП це не просто черговий базовий закон, а фундаментальний інструмент для державотворення, який здатний цілком зробити трансформацію у всій системі публічного адміністрування в Україні. Але для цієї реалізації, необхідна згуртована державна політика, що охоплює життєві сфери: освітню, цифрову, законодавчу і тд.

Маємо збагнути, що лише при закономірній реформі законодавства, цифровій інтеграції, покращення рівня обізнаності громадян та підвищення кваліфікаційних навичок службовців – ЗАП почне діяти повною мірою і відповідно до свого потенціалу.

ВИСНОВКИ

Прийняття ЗАП засвідчило європейськість Української держави та прагнення українців стати частиною європейської спільноти. ЗАП став історичним явищем, бо був не лише вимогою Європейського звіту про розширення чи програми Ukraine Facility. Це також була одна з умов вступу до НАТО та отримання Плану дій щодо членства. Це важливий крок на шляху модернізації публічного адміністрування європейських стандартів у взаємовідносинах «держава-громадянин».

Разом з тим, вище проведений аналіз, впровадження новел та положень ЗАП на практиці, наводить на низку вимог, найбільш актуальними та суттєвими є: 1) колізії між ЗАП та законодавством, приведення законодавства у відповідність з ЗАП, щоб не було суперечностей поміж процедурних норм; 2) відсутність належного методичного забезпечення, зокрема, шаблонів та інструкцій; 3) внутрішньо-організаційна неготовність органів влади до впровадження стандартів передбачених ЗАП; 4) низький рівень правової обізнаності та підготовки публічних службовців, інформування громадян і бізнесу, відповідно до ЗАП; 5) обмеженість цифрової інфраструктури, що не дає змогу, повністю реалізувати та зробити інтеграцію електронного впровадження передбаченого ЗАП. Окрему увагу треба приділити також і теоретичному опрацюванню багатьох новел ЗАП.

Аналіз закордонного досвіду між Республікою Польща та Україна, свідчить про раціональність інституційного підходу до впровадження ЗАП. У Польщі Кодекс адміністративного провадження, діє з 1960 року, і він забезпечив не тільки стійкість правового регулювання, але й став орієнтиром цифрової трансформації адміністративних процедур,

належного захисту прав осіб і усунення суперечок у взаємовідносинах «держава-громадянин».

З огляду на це, необхідно зробити такі важливі кроки: 1) узгодити законодавство з положеннями ЗАП, для цього треба добре розуміти і застосовувати принципи ЗАП, які детально розкриті у самому ЗАП; 2) делегувати Міністерству юстиції України функцію «координації» законності впровадження ЗАП; 3) підготувати типові бланки, шаблони документів, взірці електронної форми впровадження, відповідно до ЗАП; 4) забезпечити та провести навчання публічних службовців, надати освітні програми та заходи, які будуть в доступі у всіх учасників впровадження; 5) створення каналу-лінії зворотнього зв'язку та чат-боту з усіма учасниками адміністративного процесу; 6) реалізувати та запустити навчальне впровадження для осіб, щодо їх прав гарантованих ЗАП.

Якщо, в подальшому притримуватись цих цілеспрямованих кроків, це дасть змогу значно підвищити рівень юридичної визначеності та довіри до влади, і це значно забезпечить втілення принципу верховенства права в адміністративних відносинах. Потрібно бачити практичну цінність, цих кроків, механізми реалізації у ЗАП, взаємозв'язки між нормами. І це завдання лежить не лише на органах державної влади, але й на громадянському суспільстві та кожному з нас.

Підсумовуючи все вище викладене, можна вкотре наголосити, на тому, що на ЗАП, на сьогодні, покладається дуже велика відповідальність на адміністративні органи, щоб приймати законні та вмотивовані рішення, відповідальність також буде і в адміністративних судах, бо самі ж суди будуть визначати формат та модель застосування ЗАП. Отже, попереду в нас дуже велика робота над тим, щоб усі ці стандарти, кроки, моделі стали не просто нормою закону, а повсякденною практикою. Закон України «Про адміністративну процедуру» – це не лише технічна реформа в державі. Це новий рівень довіри між громадянином і державою. І саме від нас залежить, чи стане вона реальною основою для правової культури України.

АНОТАЦІЯ

У даній науковій статті досліджуються актуальні питання впровадження Закону України «Про адміністративну процедуру», як основного нормативного акту, що має на меті стандартизацію та євроінтеграцію адміністративного провадження в Україні. ЗАП – це закон про баланс публічних та приватних інтересів, і визначається він, як ключовий інструмент публічного адміністрування та забезпечення принципів: верховенства права, законності, справедливості, прозорості (відкритості) та захисту прав осіб у відносинах з державними органами.

Було також окреслено головні виклики та шляхи їх реалізації, наголошено на проблемах та колізіях правозастосування: 1) приведення законодавства у відповідність з ЗАП; 2) внутрішньо-організаційна невідповідність органів влади, відсутність типового шаблону і підзаконної нормативної бази; 3) занизький рівень кваліфікованої підготовки персоналу; 4) не в повному обсязі втілено можливість діджитал інтеграції та електронної інфраструктури.

Приділилась увага і закордонному досвіду, а саме досвіду Республіки Польща, зроблений аналіз польського досвіду адміністративного провадження, заснованого на Польському Кодексі адміністративного провадження (КРА), який протягом років вдало виконує свою роль та функцію при здійсненні загального адміністративного управління. Для України, саме Польська модель управління, буде корисним та доцільним орієнтиром для реалізації ЗАП в українській законодавчій практиці.

Окреслено також і результати дослідження та сформульована ціла низка практичних пропозицій щодо вдосконалення впровадження ЗАП, зокрема: 1) надати Міністерству юстиції України координаційних повноважень, стосовно законності реалізації ЗАП; 2) впорядкованість законодавства у відповідність з вимогами ЗАП; 3) створення та реалізація електронного провадження та покращення електронних послуг; 4) всебічне та поглинене навчання, семінари, тренінги для публічних службовців, для змоги підвищення кваліфікації, покращення навичок та взяти за увагу, можливість навчання он-лайн через платформу «Дія.Освіта»; та 5) покращення обізнаності громадян та населення, про новели законодавства України, про свої права та обов'язки, передбачені ЗАП.

Підсумовуючи вище викладене, можна сказати, що ухвалення ЗАП треба оцінити як великий прогрес України у напрямку європейської інтеграції. ЗАП, безперечно, є людиноорієнтовним, бо він гарантує, що справа за заявою особи буде розглянута і вирішена адміністративним органом, у розумні строки та з дотриманням процедури, що особа матиме можливість пояснити свою позицію, надати усі необхідні документи та інші докази до того, як орган прийме несприятливі для неї рішення, що особі за її запитом будуть надані матеріали справи, що її стосуються. Процес трансформації в сфері публічного адміністрування вже запущений – зворотного шляху немає і це вже нам дає надію, що Україна буде успішною на своєму євроінтеграційному шляху.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 року No 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 18.06.2025);

2. В. П. Тимошук «Актуальні питання впровадження законодавства про адміністративну процедуру» Збірник тез за матеріалами Всеукраїнського круглого столу 12 грудня 2024 р. «Застосування Закону України «Про адміністративну процедуру» при вирішенні адміністративними судами публічно-правових спорів: концептуальні підходи та практичні проблеми» с.52-57 URL: <https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/wp-content/uploads/2025/02/bojko-tezy.pdf> (дата звернення: 18.06.2025);

3. К.О. Нестеренко, О.В. Булгакова «Адміністративна процедура як новий етап взаємодії органів державної влади і суспільства» Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство» с.482-486 URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/294764/287620> (дата звернення: 18.06.2025);

4. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. кол. : Андрійко О. Ф., Бевзенко В. М. та ін.; за заг. ред. Тимошука В. П. Київ, 2023. 545 с. URL: <https://www.rada.gov.ua/uploads/documents/74413.pdf> (дата звернення: 18.06.2025);

5. Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 року № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (дата звернення: 20.06.2025);

6. М. Боровець «Закон України «Про адміністративну процедуру» як крок до якнайкращого забезпечення прав та інтересів громадян у відносинах з адміністративним органом» від 24.05.2024р. URL: <https://galpravgroup.com.ua/post/zakon-ukrayini-pro-administrativnu-proceduru-yak-krok-do-yaknajkrashogo-zabezpechennya-prav-ta-interesiv-gromadyan-u-vidnosinah-z-administrativnim-organom/> (дата звернення: 18.06.2025);

7. Наказ Міністерства юстиції України від 18.10.2000 № 52/5 «Про затвердження Правил державної реєстрації актів цивільного стану в Україні» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0719-00#Text> (дата звернення: 26.06.2025);

8. Постанова Кабінету Міністрів України від 25.12.2015 р. № 1127 «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1127-2015-p#n23> (дата звернення: 26.06.2025);

9. Постанова Кабінету Міністрів України від 07.02.2022 р. № 265 «Деякі питання декларування і реєстрації місця проживання та ведення реєстрів територіальних громад» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/265-2022-p#n15> (дата звернення: 26.06.2025);

10. Хартія Європейського Союзу про основоположні права URL: <https://ccl.org.ua/posts/2021/11/hartiya-osnovnyh-prav-yevropejskogo-soyuzu/> (дата звернення: 18.06.2025);

11. Л. Кравченко, Г. Булгакова «З ухваленням і введенням в дію Закону України «Про адміністративну процедуру» держава відходить від застарілих принципів надання публічних послуг і впроваджує сучасні європейські норми в цій сфері» Юридична практика № 7-8 (1260-1261) – Кримінальне право і процес URL: <https://pravo.ua/articles/nablyzhennia-derzhavy-do-liudei/> (дата звернення 18.06.2025);

12. В. П. Тимошук «Щодо впровадження Закону «Про адміністративну процедуру» Адміністративне право і процес. №4 (39). 2022. с. 34-48 URL: https://adminprocedure.org.ua/assets/docs/Tymoshchuk_Vprovadzhennia_ZAP.pdf (дата звернення: 18.06.2025);

13. Рік із Законом “Про адміністративну процедуру”: головні підсумки від експертів URL: <https://par.in.ua/information/publications/400-rik-iz-zakonom-pro-administratyvnu-protseduru-holovni-pidsumky-vid-ekspertiv> (дата звернення: 18.06.2025);

14. Апаров А. М. Польський досвід організації адміністративної юстиції / А. М. Апаров // Держава та регіони. Сер. : Право. – 2013. – № 3. – С. 16-21. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/drp_2013_3_5 (дата звернення: 18.06.2025);

15. Prawo administracyjne. Wydanie 3 / red. J. Jagielski, M. Wierzbowski. Warszawa, 2022. 699s. (s.23-24) URL: https://www.nexto.pl/upload/virtualo/wolters_kluwer/ea2d307e58481b76772fb253eb670de067f365af/free/ea2d307e58481b76772fb253eb670de067f365af.pdf?srsId=AfmBOopracUfukuNdAsUgvBJF9rU8X3-g8ZkcPXw2b2KM3XQm9TTHErj (дата звернення: 18.06.2025);

16. Офіційна сторінка порталу «Дія.Освіта» URL: https://osvita.diia.gov.ua/?gad_source=1&gad_campaignid=22500787868&gbraid=0AAAAA_fWt1l6ysmATL9V_8hLcNt4brjD-&gclid=CjwKCAjwmenCBhA4EiwAtVjzmnxveupQ-Bn3A7GO2X02aMV2Dyd1NgYefCx7Xip8ER5N_KSLA8RlsRoC5-sQAvD_BwE (дата звернення: 18.06.2025);

Information about the author:
Tykhonova Daria Serhiivna,

Candidate of Juridical Sciences (Ph. D.), Docent,
Docent at the Department of Constitutional, Administrative,
Environmental and Labor Law
Poltava Law Institute of Yaroslav Mudryi National Law University
5, Vitaliy Hrytsayenko Avenue, Poltava, 36011, Ukraine