



АСОЦІАЦІЯ МІСТ УКРАЇНИ

ВСЕУКРАЇНСЬКА АСОЦІАЦІЯ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

вул. Січових Стрільців, 73, 11 поверх, м. Київ, Україна, 04053
Тел/факс: (+38 044) 4862878, 4862841, 4862812, 4863070, 4862883
E-mail: info@auc.org.ua www.auc.org.ua

№ 5-186 від 4 березня 2020 року

Міністерство юстиції України

Асоціація міст України надає свої пропозиції та зауваження до проекту Закону «Про адміністративну процедуру» (далі – законопроект) на лист Мін'юсту від 06.02.2020 №1191/7.1.1/33-20.

На сьогодні існує масив законів, що регулюють різновиди адміністративних процедур. Законопроект має на меті врегулювати загальні положення для всіх таких процедур. Асоціація міст погоджується з доцільністю такого врегулювання, а також з багатьма положеннями законопроекту. Проте незважаючи на тривалий час розробки, законопроект виглядає складним для сприйняття, породжує цілу низку важливих зауважень. Звертаємо особливу увагу на наступне.

1. Законопроект є складно сформульованим. У законопроекті тісно переплетені загальні і спеціальні норми. При чому спеціальні норми можуть не мати жодного відношення до конкретного різновиду адміністративних відносин. Відсутність простоти і чіткості у базових питаннях призводить до плутанини навіть у експертному середовищі. На практиці ситуація буде набагато складнішою. Особливо на рівні органів місцевого самоврядування невеликих територіальних громад.

Пропонуємо змінити структуру законопроекту, розділивши на загальні положення та спеціальні, зокрема виділивши розгляд окремих категорій складних справ (за прикладом процесуальних кодексів). Норми варто розташувати від загальних до часткових, від прав до процедур, від правил до винятків, від постійного до тимчасового з чітким розподілом і означенням в назві.

2. Поєднання різномірних відносин: задоволення заяв та розгляд скарг. У порівнянні з попередніми редакціями дані норми зазнали редакційних змін. Разом з тим суть нової редакції статті 34 законопроекту залишилася незмінною – поєднання в одному акті задоволення заяв та розгляду скарг. Навіть якщо погодиться, що у таких процедур є спільні принципи, не можна не визнати, що вони відмінні по суті та складності. Одночасне викладення у одному законопроекті задоволення заяв та розгляду скарг порушує логічну чіткість та послідовність сприйняття, спричиняє термінологічну плутанину.

Розгляд заяв осіб у адміністративних правовідносинах виглядає більш простим. Він часто має чіткі формальні вимоги, порядок, винятки тощо. Такий розгляд має ознаки безспірності і неконкурентності. У багатьох випадках розгляд заяв піддається частковій або повній автоматизації. Розгляд скарг осіб на адміністративні акти, дії чи бездіяльність адміністративного органу має ознаки спорів, їх розгляд є подібним до судового процесу і є достатньо складним, одночасне врегулювання із безспірними питаннями вважаємо невіправданим.

3. Законопроектом не враховано особливості діяльності органів місцевого самоврядування: представницьких та виконавчих, колегіальних та єдиноначальних. На відміну від більшості місцевих органів державної влади для органів місцевого самоврядування характерний такий інститут народовладдя як місцева рада. Він є найвищим органом публічної влади у системі місцевого самоврядування. З одного боку це владний орган, який видає рішення індивідуальної дії, з іншого - орган контролю за її виконавчими органами. Особливістю його діяльності також є сесійний характер роботи і специфіка розгляду питань. Іншим органом місцевого самоврядування, який має свої особливості є виконавчий комітет ради. Це колегіальний орган, який видає рішення індивідуальної дії та контролює інші виконавчі органи. Також наявні особливості з огляду на поділ повноважень виконавчих органів ради на власні та делеговані.

Вказані особливості діяльності потребують узгодження із нормами Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Наприклад, колегіальні органи місцевого самоврядування наділяються функціями органу виконання. Так, відповідно до статті 93 законопроекту саме органом виконання забезпечується примусове виконання адміністративного акта та акта прийнятого за результатами розгляду скарги. Незрозуміло яким чином виконавчий комітет чи рада буде сам виконувати дію, передбачену адміністративним актом, за рахунок зобов'язаної особи (ст. 94) і яким чином це передбачити у бюджеті та узгоджувати з бюджетним законодавством.

3. Законопроект не є універсальним актом у сфері адміністративного права, оскільки стосується лише прийняття адміністративних актів у вузькому значенні цього терміну. Так, він не стосується адміністративних проваджень, які не передбачають прийняття актів індивідуально-правового характеру (застосовують конкурсні процедури або декларативний принцип). Особливою проблемою є те, що немало правовідносин з тої чи іншої причини будуть фрагментарно потрапляти під його дію в одних випадках, і не потрапляти в інших. Прикладом може бути передача в оренду комунального майна. Відповідно до статті 11 Закону України «Про оренду державного і комунального майна» потенційний орендар має право подати в ЕТС заяву на оренду майна у випадку, якщо об'єкт оренди був включений до Переліку першого типу згідно з Порядком передачі майна в оренду. Також незрозуміло яким чином законопроект регулюватиме проведення аукціонів тощо.

4. Відсутність визначених строків оскарження. Відповідно до ст. 18 законопроекту адміністративний орган зобов'язаний повідомити про строки оскарження адміністративного акта. Разом з тим у законопроекті не визначено жодного строку оскарження. Вважаємо, що він має бути загальним і доступним для будь-якого участника провадження або особи, яка не залучалася до провадження, але її права, законні інтереси було вирішено цим актом. Має бути чітка вказівка на строк протягом якого особа може реалізувати своє право на оскарження і порядок дій у разі пропуску даного строку.

5. Переобтяженністъ процедурами. Закріплена наведених у законопроекті прав фізичної та юридичної особи у адміністративному провадженні майже не вплине на кінцевий результат розгляду заявлень. Одночасно це суттєво ускладнить вирішення органами місцевого самоврядування відповідних питань і негативно відб'ється на оперативності вирішення справ вказаних осіб. Також запровадження низки процедурних норм створить умови для конфліктного вирішення окремих питань та зловживання особами своїми правами у справах, які об'єктивно повинні бути вирішенні не на їхню користь. Прикладами є обов'язки органів місцевого самоврядування повідомляти особу про відкриття адміністративної справи та залучати її до розгляду, а також право особи подавати клопотання, бути вислуханою, на

проведення слухань, оскарження процедурних дій. Вважаємо такий підхід невиправданим. На нашу думку, закріплювати законом адміністративні процедури варто лише тоді і там, де це об'єктивно потрібно для правильного вирішення питання.

6. Запропоновані принципи є переобтяженими:

- оціночними категоріями "за змістом адміністративний акт повинен бути належно визначенім та зрозумілим" (стаття 8);

- категоріями невластивими органам влади чи місцевого самоврядування «...діяти добросовісно для досягнення мети, визначеної законом» (стаття 10), коли саме добросовісність стосується суб'єктів, а не органів тощо.

7. Інші зауваження

Визначення термінів «адміністративна процедура», «адміністративна справа», яке надано у статті 2 законопроекту дається через посилання на терміни, які піддаються визначенню. Має місце так звана логічна помилка «коло у визначенні».

У законопроекті передбачено, що його дія не поширюється на відносини служби в органах місцевого самоврядування. Однак не передбачено такого ж винятку для трудових відносин органів місцевого самоврядування з іншими категоріями працівників, які виникають на підставі трудового законодавства (службовці, робітники).

Реалізація законопроекту потребуватиме додаткових бюджетних видатків з огляду на збільшення витрат робочого часу, необхідності оформлення більшої кількості документів та на їх розсилання.

З огляду на вищевказане, Асоціація міст України вважає, що законопроект потребує доопрацювання. Вважаємо, що його доопрацювання варто здійснювати у таких напрямках.

1. Розміщення безспірних та спірних адміністративних проваджень у окремих законопроектах, проведення їх узгодження із спеціальними законами.

2. Виключення або виокремлення в окремі розділи норм, які не мають загального характеру і є специфічними лише для певного різновиду адміністративних відносин.

3. Підвищення ефективності адміністративного порядку розгляду спорів та розвантаження судів. Перед особою, яка зіткнулася із порушеннями у адміністративних відносинах, стоять вибір: або оскаржувати до суду, або в адміністративному порядку. Адміністративна процедура буде виправданою, якщо вона буде простою і швидкою. Але водночас не переобтяжуватиме адміністративний орган.

4. Врахування особливостей діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права.

Виконавчий директор

O.B. Слобожан