

Табачук А.М.
09.01.2025

Міському голові

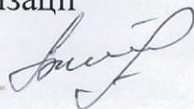
Найді А.М.

Надаємо висновок громадської експертизи діяльності виконавчих органів Калуської міської ради щодо впливу норм Закону України «Про адміністративну процедуру» на реалізацію Калуською міською радою та її виконавчими органами і посадовими особами законних прав громадян для реагування та врахування в роботі.

Додаток на 8 аркушах.

Голова громадської організації

«Новий Калуш»



Любов Богусевич





ГРОМАДСЬКА ОРГАНІЗАЦІЯ “НОВИЙ КАЛУШ”

e-mail: newkalush@ukr.net

тел. +38(066)717 11 81

ВИСНОВОК

громадської експертизи діяльності виконавчих органів Калуської міської ради щодо реалізації приписів Закону України «Про адміністративну процедуру» Калуською міською радою та її виконавчими органами і посадовими особами з метою захисту прав, свобод чи законних інтересів людини і громадянина.

1. Загальна частина

Експертизу проведено в межах реалізації конституційного права громадян України на участь в управлінні державними справами (ст. 38 Конституції України) та відповідно до Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затвердженого Постановою КМУ від 05.11.2008 № 976, та на підставі статті 30 Статуту Калуської міської територіальної громади.

1.1. Ініціатор громадської експертизи – Ініціатором громадської експертизи є громадська організація «Новий Калуш».

1.2. Предмет громадської експертизи – Діяльність виконавчих органів Калуської міської ради щодо впливу норм Закону України «Про адміністративну процедуру» (далі Закон № 2073-IX) на реалізацію Калуською міською радою та її виконавчими органами і посадовими особами законних прав громадян.

1.3. Мета громадської експертизи - Оцінити діяльність виконавчих органів Калуської міської ради щодо запровадження норм Закону України «Про адміністративну процедуру» у свою діяльність.

1.4. Відомості про експертів, які проводили громадську експертизу –

Габуда Андрій Степанович – кандидат юридичних наук, доцент, адвокат, доцент кафедри права та публічного управління ЗВО «Університет Короля Данила»,

Пташник Олександра Іванівна - кандидат соціологічних наук, доцент, в.о. завідувача кафедри права та публічного управління ЗВО «Університет Короля Данила»

Богусевич Любов Іванівна – голова громадської організації «Новий Калуш»,
Височанський Микола Михайлович - член громадської організації «Новий Калуш».

1.5. Законодавство, що було застосовано при складанні висновку громадської експертизи – Конституція України; Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 року №280/97- ВР із змінами та доповненнями; Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX, що набрав чинності 15.12.2023.

2. Описова частина

У багатьох країнах світу вже давно існує законодавство у сфері адміністративної процедури. Наприклад, у Грузії є Загальний адміністративний кодексе, прийнятий у 1999 р., в Азербайджані — Закон «Про адміністративне провадження», у США — Федеральний Закон «Про адміністративну процедуру США», прийнятий 11.06.1946 р., у ФРН — Закон про адміністративну процедуру, в Польщі — Кодексе адміністративного провадження.

Цілий ряд положень щодо адміністративних процедур закріплено і у загальноєвропейських актах, зокрема, Резолюція Комітету міністрів Ради Європи 77 (31) про захист особи відносно актів адміністративних органів (від 28.09.1977 р.), Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи (80) 2 щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами (від 11.03.1980 р.) та Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи (87) 16 щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб (від 17.09.1987 р.).

На цьому фоні Україна стала однією з останніх країн Європи, окрім російської федерації, яка не мала закону, який би визначав загальні правила та регулював відносини, що виникають між приватною особою та представниками влади.

Тому, зрозумілою є діяльність структур Ради Європи сприяти приведенню діяльності суб'єктів владних повноважень в Україні до європейських норм і стандартів.

Розгляд питання нормативного урегулювання адміністративної процедури в Україні розпочато ще у 1998 році, коли Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810 була затверджено Концепцію адміністративної реформи в Україні.

Вперше проект Адміністративно-процедурного кодексу було винесено на розгляд у 2004 році. Спроби розробити та затвердити Адміністративно-процедурний кодекс закінчилися його перейменуванням у проект Закону України «Про адміністративну процедуру». Після цього розроблялися законопроекти: реєстр. № 8413 від 29.12.2001 р.; реєстр. № 5462 від 29.04.2004 р. (відкликаний 08.02.2005 р.), реєстр. № 2789 від 18.07.2008 р. (відкликаний 11.03.2010 р.), реєстр. № 11472 від 03.12.2012 р. (відкликаний 12.12.2012 р.), реєстр. № 9456 від 28.12.2018 р. (відкликаний 29.08.2019 р.).

17 лютого 2022 року Верховна Рада України ухвалила Закон «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX, який повинен забезпечити належний баланс між інтересами громадян, суспільства та обов'язками держави.

13 червня 2022 року Президент України підписав Закон № 2073-IX, який набув чинності 15 грудня 2023 року.

Запровадження загальної адміністративної процедури наблизило Україну до стандартів Європейського Союзу та стало невід'ємною частиною права українського суспільства на належне адміністрування.

У звіті Європейської Комісії за минулий рік зроблено висновок, що попри повномасштабне вторгнення росії та її жорстоку загарбницьку війну, Україна продовжує прогрес у демократичних реформах і реформах верховенства права. Надання Україні статусу кандидата на вступ до ЄС ще більше прискорило реформаторські зусилля. Також висловлено, що Україна має певний рівень підготовки у сфері реформи державного управління (РДУ), з обмеженим прогресом, досягнутим протягом звітного періоду. Хоча українське державне управління виявилось стійким під час агресивної війни росії проти України, реформа сповільнилася або зупинилася в ряді секторів, включаючи і сектор управління (European Commission Brussels, 8.11.2023. SWD (2023) 699 final. Commission staff working document Ukraine 2023 Report. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023 Communication on EU Enlargement policy, P. 3, 4).

Вищенаведене підтверджує, що запровадження в діяльність Калуської міської ради, її виконавчих органів, посадових осіб положень Закону України «Про

адміністративну процедуру» та неухильне дотримання його норм є не тільки прямою вимогою Конституції України, але і реалізацією одного з головних стратегічних напрямків демократизації місцевого самоврядування, його відповідності стандартам Євросоюзу.

3. Мотивувальна частина (аналіз норм Закону № 2073-IX).

Закон України «Про адміністративну процедуру» встановлює новий порядок взаємодії держави та органів місцевого самоврядування з громадянами та бізнесом майже в усіх сферах відносин. Закон також знищує залишки пострадянської системи управління на усіх рівнях. Процедура ухвалення рішення стає прозорою та зрозумілою. Запроваджуються змагальні правила, подібні до тих, що існують у судовому процесі. І все це на етапі до прийняття рішення. Закон визначає демократичні принципи адміністративної процедури, зокрема:

- усі сумніви мають тлумачитися на користь особи. Дії та вимоги особи вважаються правомірними, доки не буде доведено інше;
- адміністративний орган не має відступати від своїх попередніх рішень у подібних справах. Зміна позиції має бути належно мотивованою. Правові позиції Верховного Суду підлягають обов'язковому врахуванню;
- адміністративний орган зобов'язаний встановити обставини, що мають значення для справи, та, за необхідності, зібрати для цього докази. Особа має право бути заслуханою та може витребувати та надати документи, що стосуються обставин справи;
- адміністративний акт має прийматися з дотриманням балансу між правами особи та цілями, для досягнення яких він спрямований.

Особливої уваги потребує принцип добросовісності і розсудливості, який став прогресивним нововведенням взагалі у правовій системі України. Цей критерій вимагає від суб'єкта владних повноважень діяти зі щирим наміром щодо реалізації владних повноважень та досягнення поставлених цілей і справедливих результатів.

І чи не найголовніше: адміністративний орган при здійсненні адміністративного провадження повинен діяти, керуючись здоровим глуздом, логікою та загальноприйнятими нормами моралі, з дотриманням вимог законодавства (ст. 10 Закону).

Згідно ч.1 ст. 1 Закону № 2073-IX, він регулює відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ шляхом прийняття та виконання адміністративних актів.

За визначенням, наведеним у статті 2 Закону № 2073-IX, адміністративний акт - рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, прийняте (вчинена) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване (спрямована) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб); адміністративне провадження - сукупність процедурних дій, що вчиняються адміністративним органом, і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення справи, що завершується прийняттям і, в необхідних випадках, виконанням адміністративного акту.

У статті 3 вказано, що адміністративна процедура визначається Конституцією України, Законом № 2073-ІХ та іншими законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України та з урахуванням практики Європейського суду з прав людини. Законом можуть бути встановлені особливості адміністративного провадження для окремих категорій адміністративних справ. Такі особливості повинні відповідати принципам адміністративної процедури, визначеним цим Законом.

Частини 1-3 статті 8 Закону № 2073-ІХ передбачають, що адміністративний орган забезпечує належність та повноту з'ясування обставин справи, безпосередньо досліджує докази та інші матеріали справи.

Адміністративний акт, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи, повинен містити мотивувальну частину, що відповідає вимогам цього Закону.

Частина 1 статті 17 Закону № 2073-ІХ розкриває поняття принципу «гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні»:

- особа має право бути заслуханою адміністративним органом, надавши пояснення та/або заперечення у визначеній законом формі до прийняття адміністративного акта, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи;

- адміністративний орган зобов'язаний здійснювати інформування та консультування учасників адміністративного провадження з питань, що стосуються адміністративного провадження, а також щодо змісту їхніх прав та обов'язків;

- особа має право у передбаченому законом порядку виступувати та/або надавати документи, а також інші докази, що стосуються обставин адміністративної справи.

Згідно п. 2 ч. 1 ст. 27 Закону № 2073-ІХ учасником адміністративного провадження є інша особа, на право, свободу чи законний інтерес якої негативно впливає або може вплинути адміністративний акт (заінтересована особа).

Частинами першою, другої статті 32 Закону № 2073-ІХ встановлено, що учасником адміністративного провадження, є також особа, яка сприяє розгляду справи, такі особи залучаються адміністративним органом для надання пояснень і для участі у процедурних діях шляхом вручення (направлення) запрошення.

Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 36 Закону № 2073-ІХ адміністративне провадження відповідно до цього Закону розпочинається за ініціативою адміністративного органу, у тому числі у порядку здійснення ним інспекційного (контрольного, наглядового) повноваження.

Адміністративний орган під час здійснення та після завершення адміністративного провадження надає його учаснику можливість ознайомлюватися з матеріалами справи.

В силу ч. 1 ст. 49 Закону № 2073-ІХ адміністративний орган повідомляє адресата та заінтересованих осіб про початок адміністративного провадження невідкладно, а за наявності обґрунтованих причин - не пізніше трьох робочих днів після його початку, у порядку, передбаченому цим Законом.

У разі якщо адресат та/або заінтересована особа невідомі, адміністративний орган розміщує повідомлення на своєму офіційному веб-сайті або оприлюднює його в інший визначений законодавством спосіб. У повідомленні зазначаються права та обов'язки учасника адміністративного провадження, у тому числі порядок ознайомлення з матеріалами справи, а також способи подання ним своїх пояснень та зауважень у справі та строк, протягом якого особа має право їх подати. Якщо необхідна особиста присутність учасника

адміністративного провадження або його представника під час розгляду та вирішення справи (вчинення процедурної дії), у повідомленні наводиться обґрунтування такої необхідності.

Згідно частин першої третьої статті 52 Закону № 2073-ІХ адміністративний орган досліджує обставини, що мають значення для вирішення справи, виходячи з принципів законності та офіційності.

Адміністративний орган визначає відповідно до законодавства способи та обсяг встановлення обставин справи. При цьому адміністративний орган не обмежений доводами учасників адміністративного провадження, наданими ними доказами та клопотаннями.

Адміністративний орган повинен неупереджено дослідити всі обставини справи, у тому числі ті, що є сприятливими, а також ті, що є несприятливими для учасників адміністративного провадження.

Відповідно до ч. 1 ст. 54 Закону № 2073-ІХ учасник адміністративного провадження має право подати до адміністративного органу свої пояснення та/або зауваження у справі, включно з доказами, на будь-якому етапі провадження до моменту прийняття адміністративного акту, а в разі проведення слухання у справі - до дня проведення або під час слухання.

За результатами розгляду справи адміністративний орган у межах своїх повноважень приймає адміністративний акт (ч. 1 ст. 69 Закону № 2073-ІХ).

Згідно статті 63 Закону № 2073-ІХ право учасника адміністративного провадження бути заслуханим реалізується ним шляхом подання до адміністративного органу своїх пояснень та/або заперечень у спосіб, передбачений цим Законом для подання заяви. Адміністративний орган інформує учасника адміністративного провадження про можливі негативні наслідки його неучасті у провадженні та ненадання пояснень та/або заперечень у справі, у тому числі у разі оскарження адміністративного акту.

4. Висновки

Отримані для проведення експертизи документи, свідчать, що ухвалення усіх відмовних рішень відбувалося поза нормами Закону України «Про адміністративну процедуру». Зокрема, в галузі земельних відносин відмовлено 49 громадянам та 11 юридичним особам, у сфері містобудування та архітектури ухвалено 49 відмовних рішень по фізичних особах, 25 - по суб'єктах господарської діяльності.

У міській раді, її виконавчих органах, закладах та установах відсутні будь-які документи про надання конкретним посадовим особам повноважень на вчинення процедурних дій, визначених Законом «Про адміністративну процедуру». Документальна база предмету експертизи відсутня, тому експертизу спрямовано не на дослідження документів, а на доведення до органів місцевого самоврядування Калуської міської територіальної громади розуміння глибини проблеми та надання комплексних рекомендацій, щодо приведення наявної ситуації в правове поле.

Отримані від виконавчого комітету міської ради документи дають підставу для таких висновків:

1. Закон України «Про адміністративну процедуру» було опубліковано у газеті «Голос України» №123 15 червня 2022 року. Він набув чинності 15 грудня 2023 року. Цей період Калуська міська рада та її виконавчі органи не використали для навчання працівників та проведення інших заходів організаційного характеру.

Тому, після набуття чинності та до часу проведення цієї експертизи ні Калуська міська рада, ні її виконавчі органи, заклади та установи, їх посадові особи, які наділені повноваженнями адміністративних органів, не готові забезпечити імплементацію норм цього Закону у свою діяльність, що є грубим порушенням статті 19 Конституції України.

2. Посадовими особами Калуської міської ради та її виконавчих органів не враховано, що відповідно до статті 87 цього Закону адміністративний акт є правомірним, якщо він прийнятий компетентним адміністративним органом відповідно до закону, що діяв на момент прийняття акту.

Протиправним є адміністративний акт, що не відповідає вимогам, визначеним частиною першою цієї статті, зокрема:

1) прийнятий адміністративним органом, що:

а) не мав на це повноважень;

б) використав дискретні повноваження незаконно;

2) суперечить положенням закону щодо форми та змісту адміністративного акту;

3) порушує норми матеріального права;

4) не відповідає принципам адміністративної процедури.

Тому, усі рішення, ухвалені міською радою, виконкомом, посадовими особами для вирішення конкретних питань та спрямованих на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб), є адміністративними актами і повинні обов'язково відповідати принципам адміністративної процедури, до яких віднесено також і гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні. (Наприклад, самоврядний контроль дотримання правил благоустрою не може проводитись свавільно, без дотримання процедури, яка б захищала права осіб, які перевіряються чи контролюються, тобто, без процедур, встановлених Законом «Про адміністративну процедуру»).

3. Ухвалені відмовні рішення органами місцевого самоврядування Калуської міської територіальної громади та їх посадовими особами стали відомими громадянам, які зверталися за їх позитивним ухваленням, тільки за фактом їх ухвалення. Тобто, фізичні та юридичні особи були позбавлені можливості надати свої пояснення та/або заперечення, додаткові докази та/або документи, не мали змоги ознайомитися із доказами, покладеними в основу відмовних рішень. Ці процедурні порушення не є формальними та безпосередньо впливають на суть рішення, тому недотримання процедури прийняття рішень є самостійною і достатньою підставою для визнання їх протиправними та скасування на стадії адміністративного оскарження або в судовому порядку.

4. Відповідно до частини другої статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на

підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України і саме Закон «Про адміністративну процедуру» встановив ці процедури.

5. Пропозиції громадської експертизи

Для належного забезпечення реалізації Калуською міською радою та її виконавчими органами і посадовими особами законних прав та інтересів фізичних та юридичних осіб через застосування норм Закону України «Про адміністративну процедуру» пропонуємо:

1. Проаналізувати функції публічної адміністрації, які здійснюють Калуська міська рада та її виконавчі органи за сферами повноважень, галузями та адміністративними органами, які їх реалізують.

2. Перевірити локальні нормативно-правові акти на предмет відповідності їх Закону України «Про адміністративну процедуру». У разі необхідності, опрацювати питання внесення відповідних змін в номенклатуру справ, а за потреби - внести ці зміни.

3. Ідентифікувати види адміністративних актів, які фактично видаються адміністративними органами Калуської міської ради, її виконавчими органами.

4. Ідентифікувати посадових осіб міської ради, її виконавчих органів, працівників комунальних підприємств, установ та організацій міської ради, які мають застосовувати Закон України «Про адміністративну процедуру» у своїй діяльності та які є адміністративним органом.

5. Призначити відповідальних осіб за впровадження Закону України «Про адміністративну процедуру» в комунальних підприємствах, установах та організаціях Калуської міської ради.

6. Визначитися з доцільністю утворення комісії з розгляду скарг (залежно від обсягу негативних адміністративних актів та позовів до суду тощо), сформуванню її оптимального складу та організації роботи, розробити порядок формування її складу та регламент роботи.

7. Проаналізувати необхідність врахування вимог Закону України «Про адміністративну процедуру» та розробити необхідні проекти рішень щодо внесення відповідних змін до Положення про Центр надання адміністративних послуг та посадових інструкцій працівників.

8. Проаналізувати вплив Закону України «Про адміністративну процедуру» на сферу «звернення громадян», а саме види звернень, визначити заходи щодо приведення діяльності міської ради, її виконавчих органів до вимог закону, розмежувати категорії звернень на групи, щодо способу розгляду (або в порядку, встановленому Законом «Про звернення громадян», або Законом «Про адміністративну процедуру»).

9. Встановити та проаналізувати фактичну кількість відмовних рішень (негативних адміністративних актів) за сферами повноважень / галузями з 15 грудня 2023 року та з початку поточного року.

10. Визначити суб'єктів розгляду скарг в адміністративному порядку на кожен вид щодо власних та делегованих повноважень та включити цю інформацію до адміністративних актів (формулярів), зокрема, негативного (відмовного або обтяжувального характеру), а також в Інформаційні та Технологічні картки адміністративних послуг.

11. Визначити порядок отримання скарг (у разі наявності адміноскарження) і їх передачі суб'єкту розгляду скарг.

12. Врахувати у регламентах, правилах, порядках інших нормативно-правових актах органів місцевого самоврядування норми Закону України «Про адміністративну процедуру» щодо дотримання процедур адміністративного провадження.

13. Визначити порядок надання доступу до матеріалів справ в адміністративному провадженні.

14. Розробити форми адміністративних актів з урахуванням норм Закону України «Про адміністративну процедуру», зокрема щодо структури негативних адміністративних актів, у тому числі зазначення щодо суб'єкта розгляду скарги та порядку подання скарги.

15. Проаналізувати та, у разі потреби, внести зміни у програмне забезпечення, що використовується у діловодстві, у зв'язку з новими правилами адміністративної процедури, навчити персонал новому функціоналу програмного забезпечення.

16. Прийняти розпорядчий документ, яким визначити відповідальних осіб та способи і терміни реагування на рекомендації цієї громадської експертизи.

Експертизу провели:

Науковці:

кандидат юридичних наук, доцент, адвокат, доцент кафедри права та публічного управління ЗВО «Університет Короля Данила»

Габуда Андрій Степанович

кандидат соціологічних наук, доцент, в.о. завідувача кафедри права та публічного управління ЗВО «Університет Короля Данила»

Пташник Олександра Іванівна

Представники громадської організації «Новий Калуш»

Богусевич Л.І.



Височанський М.М.

11 грудня 2024 року