**ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА**

**до проєкту Закону України «Про адміністративну процедуру»**

**1. Резюме**

Проєкт Закону України «Про адміністративну процедуру» (далі – проєкт Закону) розроблено з метою забезпечення ефективного та якісного рівня законодавчої регламентації процедур зовнішньо-управлінської діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших суб’єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції, та захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах із державою.

**2. Проблема, яка потребує розв’язання**

На сучасному етапі розвитку українського суспільства потребують нової оцінки місце і роль держави. Зокрема, Конституція України проголошує головним обов’язком держави утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також встановлює принцип, згідно з яким саме ці права і свободи та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (стаття 3 Конституції України).

Положеннями Конституції України визначено, що усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, які зобов’язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (стаття 40). 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 (частина друга статті 19).

Отже, Україна повинна гарантувати кожній особі право на неупереджене, чесне вирішення її справи за обґрунтований проміжок часу. Це право повинно включати: право особи бути вислуханою до прийняття будь-якого індивідуального рішення, що може на неї негативно вплинути; право кожної особи на доступ до матеріалів справи, які її стосуються; зобов’язання адміністративних органів обґрунтовувати свої рішення тощо. Зазначені права особи повинні бути закріплені на законодавчому рівні та стосуватися всіх органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших суб’єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції.

Визначальною ознакою розвитку законодавства, зокрема адміністративного, у демократичних країнах є його спрямованість на забезпечення прав і законних інтересів осіб у відносинах із державою та її органами. Однією з найважливіших гарантій цього є чітка регламентація процедурного аспекту відносин особи і влади. За таких умов державний службовець чи службовець органу місцевого самоврядування діє не свавільно, а керуючись чітко встановленим порядком. Це, по-перше, забезпечує рівність осіб перед законом, адже до всіх однопорядкових справ застосовується однакова процедура, а, по-друге, існування законодавчо встановленої процедури є вихідною точкою для здійснення контролю, зокрема судового, за законністю діяльності органів влади.

Ці питання є особливо актуальними для України, оскільки досі більшість процедурних елементів відносин органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших суб’єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції, з громадянами або не регулюються законодавством взагалі або ж регулюються підзаконними нормативно-правовими актами. Отже, необхідність законодавчого регулювання порядку діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших суб’єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції, і особливо їх відносин із приватними особами сьогодні не викликає сумнівів.

Адміністративне законодавство України потребує радикального оновлення, результатом якого має стати запровадження нової ідеології функціонування органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших суб’єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції.

До того ж прийняття країнами-членами Ради Європи актів, які регулюють адміністративні процедури, передбачено, зокрема, прийнятими Комітетом Міністрів Ради Європи Резолюціями та Рекомендаціями Ради Європи (наприклад, Резолюція (77) 31 про захист особи відносно актів адміністративних органів, Рекомендація № R (80) 2 стосовно здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами, Рекомендація № R (87) 16 щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб та інші). У більшості європейських країн ефективно діють кодифіковані акти, присвячені детальній регламентації процедур у діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в частині їх взаємовідносин з фізичними та юридичними особами.

Отже, саме на реалізацію положень Конституції України та виконання завдань адміністративної реформи в Україні спрямована розробка проєкту Закону, який має стати «загальним» нормативно-правовим актом, що запровадить якісно новий рівень законодавчої регламентації процедур зовнішньо-управлінської діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших суб’єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції, та захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах із державою. При розробці проєкту Закону були використані здобутки сучасної адміністративної науки та зарубіжний досвід.

**3. Суть проєкту акта**

Одне із ключових місць у комплексному розумінні суті адміністративної процедури посідають принципи, за якими вона здійснюється, тому розділ І «Загальні положення» проєкту Закону майже повністю присвячений принципам, зокрема: верховенства права, законності, рівності перед законом, обґрунтованості та визначеності, безсторонності (неупередженості) адміністративного органу, добросовісності і розсудливості, пропорційності, відкритості, своєчасності і розумного строку, ефективності, презумпції правомірності дій та вимог особи, офіційності, гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні, гарантування ефективних засобів правового захисту. Ці принципи наповнені також конкретними механізмами через права та обов’язки учасників адміністративної процедури.

Суб’єктний склад адміністративного провадження визначений у розділі II проєкту Закону. Так, окремі глави визначають 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. Крім того, у розділі ІІ запропоновано врегулювати питання забезпечення неупередженості адміністративного органу, а також об’єктивності в діяльності осіб, які сприяють розгляду справи, а саме визначити підстави для їх можливих відводів.

Однією з новацій також є врегулювання в розділі II проєкту Закону важливого питання реалізації механізму публічного правонаступництва внаслідок припинення первісного адміністративного органу або внаслідок повного чи часткового припинення його адміністративної компетенції.

Під правонаступництвом, якщо формулювати загально та абстрактно, розуміється така правова ситуація, особливість якої полягає у тому, що права та обов’язки конкретного суб’єкта права (повністю або лише частково), переходять до іншого суб’єкта права. У юридичному феномені правонаступництва відображається динаміка правової системи та правового обігу у відповідній державі.

Отже правонаступництво є правовим інститутом елементарного значення. Жодна із правових систем не може відмовитись від цього правового інституту. Воно існує як в приватному, так і в публічному праві.

Тому, як й у приватному праві, існує нагальна потреба, яка диктується правовою практикою, врегулювати правонаступництво як інститут публічного права. Не можна на сучасному рівні розвитку залишати це питання відкритим та невизначеним.

Розділ ІІІ проєкту Закону стосується порядку подання та реєстрації заяви, форми заяви та вимог до її змісту, умов залишення заяви без руху / надсилання заяви за належністю, визначення умов, за яких заяви не підлягають розгляду, обов’язків адміністративного органу, положень щодо витребування документів, заслуховування учасників, порядку залучення до участі в адміністративному провадженні адресата та заінтересованих осіб, положень щодо доступу до матеріалів справи, порядку розгляду та вирішення справи, порядку проведення слухання тощо.

Розділом ІV проєкту Закону визначаються питання щодо прийняття рішення у справі, форми адміністративного акта, змісту адміністративного акта, набрання чинності адміністративним актом, порядку доведення до відома адміністративного акта, умови нікчемності адміністративного акта тощо.

Адміністративне оскарження виділено в окремий розділ V проєкту Закону. Суб’єктом розгляду скарги за проєктом є адміністративний орган вищого рівня, а також комісія, утворена адміністративним органом для розгляду скарг.

Розділом VI проєкту Закону визначається порядок відкликання або визнання акта недійсним, встановлюється можливість перегляду адміністративного акта за нововиявленими обставинами тощо.

У розділі VIІ проєкту Закону встановлюється порядок виконання адміністративного акта.

Розділом VIІІ проєкту Закону визначається порядок обчислення строків в адміністративному провадженні та встановлюються строки вирішення (перегляду) справи.

**4. Вплив на бюджет**

Реалізація положень проєкту Закону додаткових фінансових витрат не потребуватиме, оскільки адміністративне провадження здійснюватиметься за рахунок коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших суб’єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції.

**5. Позиція заінтересованих сторін**

Реалізація проєкту Закону матиме вплив на інтереси окремих верств (груп) населення, об’єднаних спільними інтересами, суб’єктів господарювання тощо (прогноз впливу додається).

Проєкт Закону стосується питань функціонування місцевого самоврядування, оскільки його дія буде поширюватися на відносини органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб з фізичними та юридичними особами щодо прийняття адміністративного акта та його виконання.

Українська асоціація районних та обласних рад в цілому підтримує проєкт Закону.

Проєкт Закону не стосується соціально-трудової сфери та прав осіб з інвалідністю.

Проєкт Закону не стосується сфери наукової та науково-технічної діяльності.

З часу, що минув із початку роботи над проєктом Закону, він неодноразово був предметом обговорення науковців, провідних фахівців та правників (і не лише галузі адміністративного права), зарубіжних експертів, представників громадськості як на науково-теоретичних конференціях, семінарах, так і заходах виключно практично-правового характеру (засіданнях робочих груп тощо).

Так, 23 січня 2018 року Мін’юстом було видано наказ № 167/7 «Про затвердження складу робочої групи з розробки законопроекту про адміністративну процедуру» (зі змінами, внесеними наказами Мін’юсту від 26 лютого 2018 року № 621/7, від 24 квітня 2018 року № 1400/7, від 02 липня 2018 року № 2206/7), яким затверджено персональний склад зазначеної робочої групи. До складу робочої групи увійшли представники, зокрема, Секретаріату Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, судової гілки влади, Представництва ЄС в Україні, представників громадянського суспільства. На сьогодні відбулося 30 засідань згаданої робочої групи.

Активну участь у розробці проєкту Закону брала громадська організація «Центр політико-правових реформ» (дослідження у галузі адміністративного права і, зокрема, питання адміністративної реформи є пріоритетними у її діяльності та полягають насамперед у теоретичній розробці та нормопроєктному забезпеченні проблематики органів виконавчої влади, державної служби, адміністративної процедури, адміністративної юстиції, адміністративних послуг). До проєкту також висловлювали свої пропозиції та зауваження інші громадські організації, до сфери діяльності яких належать теоретичне вивчення та практичні дослідження питань, зокрема адміністративного права (EDGE – проєкт «Експертна підтримка врядування та економічного розвитку»).

Зі створенням Міністерства цифрової трансформації України його фахівці активно долучились до опрацювання проєкту Закону та надали до нього свої пропозиції та зауваження, враховуючи вектор розвитку держави в напрямку цифрових технологій.

Крім того, протягом листопада 2019 року було проведено низку зустрічей із експертами Програми SIGMA, EU4PAR та фахівцями Міністерства цифрової трансформації України, Ради бізнес-омбудсмена.

Проєкт Закону неодноразово був предметом правової експертизи фахівців Програми SIGMA. У цілому, як вбачається з Попереднього висновку від 06 грудня 2019 року, наданого фахівцями програми SIGMA, новий варіант проєкту Закону вносить чіткість та удосконалює текст з багатьох питань, запроваджує єдину загальну адміністративну процедуру, інтегрує ключові елементи, необхідні для належного адміністрування, та відповідає Принципам державного управління.

**6. Прогноз впливу**

Проєкт Закону спрямований на реалізацію положень Конституції України, згідно з якими головним обов’язком держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Саме ці права і свободи та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Одна з найважливіших гарантій забезпечення прав і законних інтересів осіб у відносинах із державою та її органами – чітка регламентація процедурного аспекту відносин особи і влади.

В адміністративному законодавстві України саме процедурна частина є найменш розвиненою, тому прийняття проєкту Закону дозволить вперше на законодавчому рівні врегулювати сукупність багатоманітних відносин між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами та іншими суб’єктами, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції, і фізичними та юридичними особами.

Проєкт Закону не стосується питань розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Реалізація проєкту Закону не вплине на ринок праці.

Проєкт Закону не вплине та громадське здоров’я, екологію та навколишнє природне середовище.

**7. Позиція заінтересованих органів**

Проєкт Закону погоджено в установленому законодавством порядку.

**8. Ризики та обмеження**

У проєкті Закону відсутні положення, що стосуються прав та свобод, гарантованих Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод.

У проєкті Закону відсутні положення, які впливають на забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків.

У проєкті Закону відсутні ризики вчинення корупційних правопорушень та правопорушень, пов’язаних з корупцією.

У проєкті Закону відсутні положення, що створюють підстави для дискримінації, інших ризиків та обмежень, які можуть виникнути під час реалізації акта.

**9. Підстава розроблення проекту акта**

Проєкт Закону розроблено Міністерством юстиції України на виконання пункту 55 Плану заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474 (в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 вересня 2019 року № 856), та на виконання доручення Прем’єр-міністра України О. Гончарука від 28 грудня 2019 року № 42296/20/1-19.

Також розробка проєкту Закону здійснена на виконання низки інших актів, у тому числі міжнародних, зокрема Рекомендації XIV Третього додаткового звіту про виконання рекомендацій Україною (RC-I/II (2009) 1E), затвердженого Групою держав Ради Європи проти корупції (GRECO) на 59-му пленарному засіданні, яке відбулось 18‒22 березня 2013 року.

**Міністр юстиції Денис МАЛЮСЬКА**

\_\_\_ \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ 2020 року