

Застосування Закону України
«Про адміністративну процедуру»,
як передумова професіоналізації
державної/публічної служби

Володимир Бевзенко
суддя КАС ВС

Питання—Відповідь



Література

- 1) Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 року № 2073-IX (далі – ЗАП);
- 2) Загальне адміністративне право : підручник. За загальною редакцією Р. С. Мельника. Видання друге. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2023;
- 3) Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. колектив: Андрійко О. Ф., Бевзенко В. М. та ін. ; за заг. ред. Тимощука В. П. – Київ, 2023;

Література

4) Тимощук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : Монографія. – К.: «Конус-Ю», 2010;

5) Мельник Р. С. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2018.

План

1. Передні міркування
2. Адміністративний акт
3. Адміністративний орган
4. Адміністративна процедура

1. Передні міркування



Принципи державної служби (ст. 4 Закону України «Про державну службу»)

- 1) верховенства права;
- 2) законності;
- 3) професіоналізму;**
- 4) патріотизму;
- 5) доброчесності;
- 6) ефективності;
- 7) забезпечення рівного доступу до державної служби;
- 8) політичної неупередженості;
- 9) прозорості;
- 10) стабільності.

Основні принципи служби в органах місцевого самоврядування (ст. 4 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»)

Служба в органах місцевого самоврядування здійснюється на таких основних **принципах**:

...

професіоналізму, компетентності,
ініціативності, чесності, відданості справі;

...

1. Державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо:

...

3) забезпечення надання доступних і якісних **адміністративних послуг**;

...

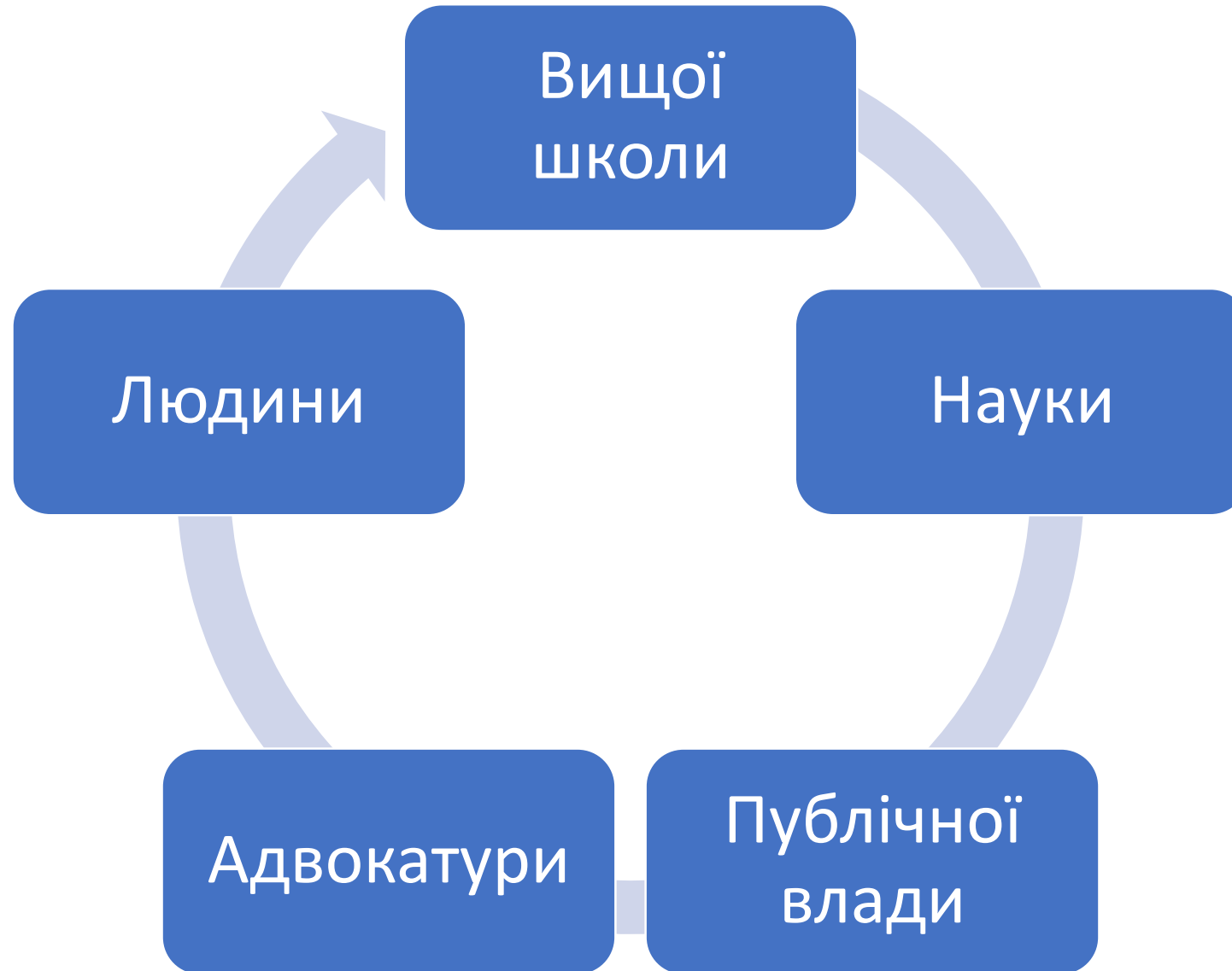
ст. 1 Закону України «Про державну службу»

Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 року № 2073-IX –

набирає чинності через 18 місяців з дня його опублікування –

15 грудня 2023 року

Закон України «Про адміністративну процедуру» – це виклик для:



Стаття 1. Предмет регулювання та сфера дії Закону

1. Цей Закон 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**.

Стаття 2. Визначення термінів

1. У цьому Законі наведені нижче терміни вживаються в такому значенні:

1) **адміністративний орган** – орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадова особа, інший суб'єкт, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації;

...

Стаття 2. Визначення термінів

1. У цьому Законі наведені нижче терміни вживаються в такому значенні:

...

3) **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);

...

Стаття 2. Визначення термінів

1. У цьому Законі наведені нижче терміни вживаються в такому значенні:

...

5) **адміністративна процедура** – визначений законом порядок розгляду та вирішення справи;

Людина

Адміністративний
орган

Адміністративний
акт

Поняття, категорії ЗАП:

- належать до теорії Загального адміністративного права, ним обґрунтовані

Поняття, категорії ЗАП:

- мають оціночну, фіктивну сутність (наприклад, «набуття прав», «функції публічної адміністрації»)

Поняття, категорії ЗАП:

- здебільшого формалізовані у нормах національного законодавства (Закону України «Про адміністративну процедуру»)

Поняття, категорії ЗАП:

- перевіряються у адміністративному процесі за приписами Кодексу адміністративного судочинства України

У національному законодавстві (Кодекс адміністративного судочинства України) містяться поняття і категорії, подібні тим, що передбачені у ЗАП...

У цьому Кодексі наведені нижче терміни вживаються в такому значенні:

1) адміністративна справа – переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір;

2) публічно-правовий спір – спір, у якому:

хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або

хоча б одна сторона надає **адміністративні послуги** на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або

п. 1 ч. 1 ст. 4 КАС України

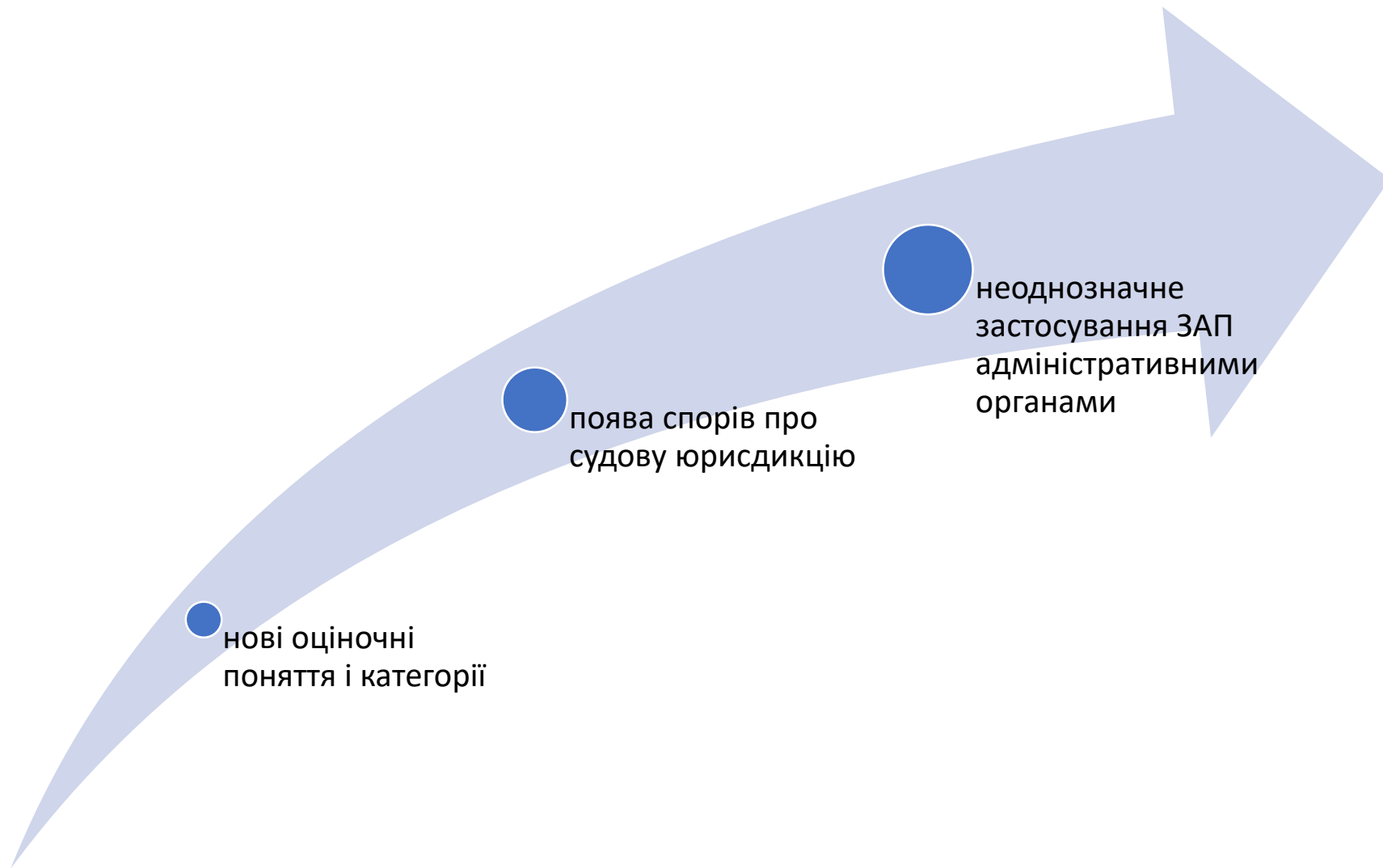
суб'єкт владних повноважень – орган державної влади (у тому числі без статусу юридичної особи), орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг

п. 7 ч. 1 ст. 4 КАС України

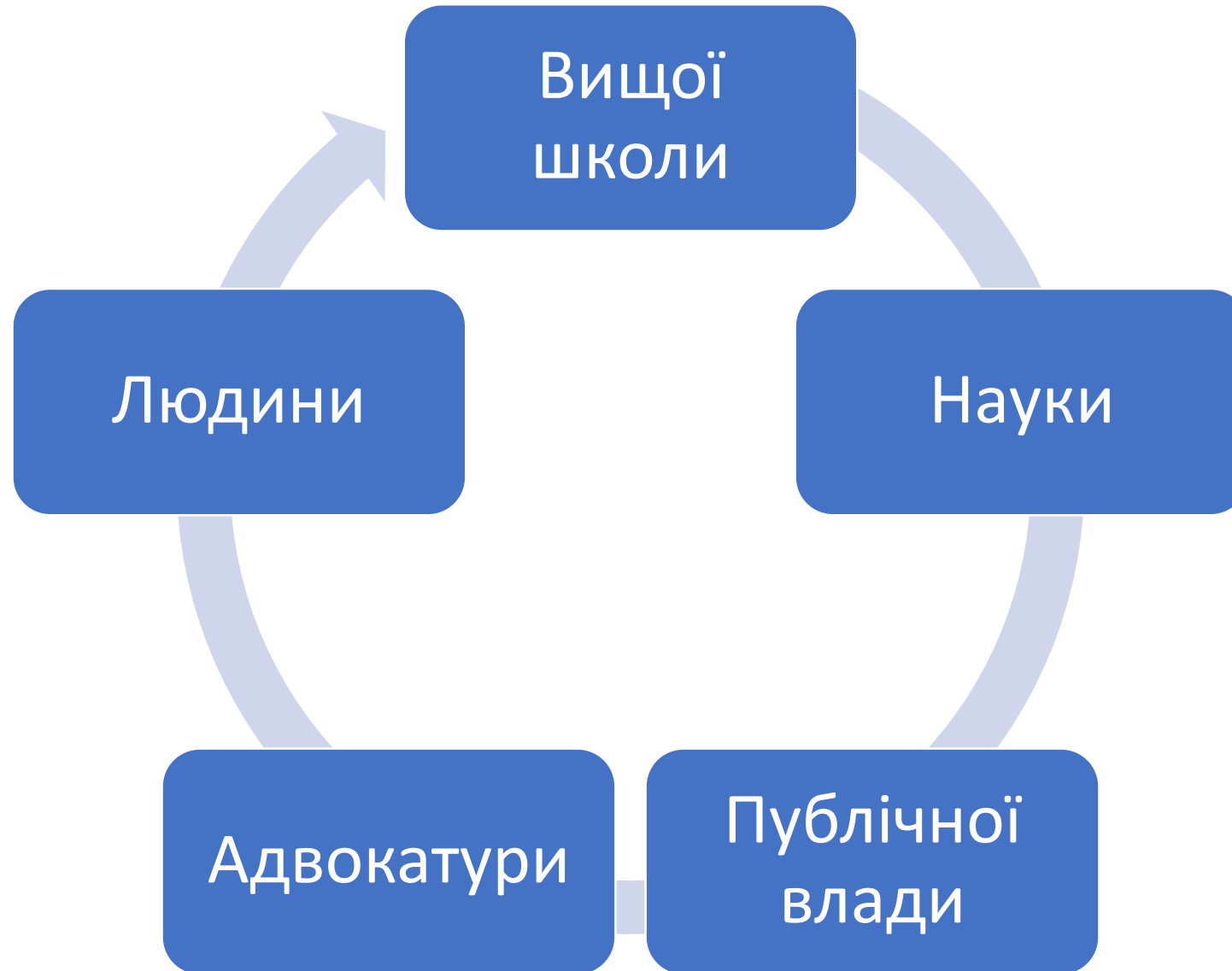
індивідуальний акт - акт (рішення) суб'єкта владних повноважень, виданий (прийняте) на виконання владних управлінських функцій або в порядку надання адміністративних послуг, який стосується прав або інтересів визначеної в акті особи або осіб, та дія якого вичерпується його виконанням або має визначений строк

п. 19 ч. 1 ст. 4 КАС України

Зростання кількості судових справ у зв'язку із прийняттям ЗАП



Закон України «Про адміністративну процедуру» – це виклик для:



Успішність і результативність застосування ЗАП залежить від:

- щирості
- добросовісності
- фаховості
- використанні повноважень задля мети, заради якої вони надані



2. Адміністративний акт

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)

п. 3 ч. 1 ст. 2 ЗАП України

1) висновок Етичної ради

2) постанова Військово-лікарської комісії

3) рішення ради про затвердження комплексного плану

1) Аналіз приписів законодавства України дає змогу дійти висновку, що спір з Етичною радою з приводу оскарження її **рішень**, дій або бездіяльності (крім як щодо оцінювання членів ВРП), зокрема оскарження висновку щодо відповідності кандидата на посаду члена ВРП критеріям професійної етики та доброчесності, а також щодо списку кандидатів, рекомендованих для обрання на цю посаду, не належить до юрисдикції судів України (у тому числі й розгляду за правилами адміністративного судочинства), а Етична рада у таких правовідносинах не є суб`єктом владних повноважень, який може бути відповідачем.

Постанова ВП ВС від 23 березня 2023 року, справа № 990/161/22
<https://reyestr.court.gov.ua/Review/110111446> (дата звернення 19.06.2023 року)

Етична рада є **допоміжним органом**, який лише сприяє суб`єктам обрання (призначення) членів ВРП у встановленні відповідності кандидата на цю посаду критеріям професійної етики та добросовісності, не маючи при цьому повноважень ухвалювати остаточне рішення щодо призначення на цю посаду або звільнення з неї.

Остаточні рішення, які створюють правові наслідки для кандидатів на посаду членів ВРП, ухвалюються саме за результатами голосування з`їзду суддів України, з`їзду адвокатів України, всеукраїнської конференції прокурорів, з`їзду представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ, Верховної Ради України (щодо обрання членів ВРП), а також Президентом України (щодо їх призначення).

Постанова ВП ВС від 23 березня 2023 року, справа № 990/161/22
<https://reyestr.court.gov.ua/Review/110111446> (дата звернення 19.06.2023 року)

Висновки Етичної ради щодо відповідності або невідповідності кандидата на посаду члена ВРП критеріям професійної етики та добросовісності самі по собі не мають наслідком обрання / призначення на відповідну посаду, а є лише однією з умов для розгляду цих питань компетентним органом (етапом у процедурі обрання / призначення члена ВРП), тобто **не зумовлюють** самостійних правових наслідків, а відтак не можуть бути самостійним предметом судового розгляду.

Постанова ВП ВС від 23 березня 2023 року, справа № 990/161/22
<https://reyestr.court.gov.ua/Review/110111446> (дата звернення
19.06.2023 року)

2) При медичному огляді військовослужбовців та інших контингентів ВЛК приймаються **постанови** такого змісту:

б) "Непридатний" до військової служби з переоглядом через 6-12 місяців (постанова приймається у воєнний час);

...

Положення про військово-лікарську експертизу в Збройних Силах України: Затверджено Наказом Міністра оборони України від 14.08.2008 № 402

3) Рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі **рішень**.

ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»

Планування територій на місцевому рівні здійснюється шляхом розроблення та **затвердження** комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад, генеральних планів населених пунктів і детальних планів території, їх оновлення та внесення змін до них.

ст. 16 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»



Рішення Етичної ради

Постанова ВЛК

Рішення ради про затвердження
комплексного плану

Чи є ці документи
адміністративними актами?

Яка методологія формування
висновку на це запитання?

Адміністративний акт – це рішення (правовий акт) індивідуальної дії, прийняте адміністративним органом/суб'єктом публічного адміністрування для врегулювання конкретної справи і спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи (осіб).

Спрямованість адміністративного акта на створення, зміну чи припинення прав та обов'язків особи (осіб) дає змогу відрізнити від адміністративного акта офіційні документи, які не мають таких юридичних наслідків (наприклад, різного роду довідки).

Загальне адміністративне право : підручник. За загальною редакцією Р.С. Мельника. – Видання друге. – Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. С. 355

Ключовими ознаками «адміністративного акта» є:

1) **індивідуальність** (конкретність) - ці акти стосуються конкретних осіб та їхніх відносин, їхньою головною рисою є конкретність

Загальне адміністративне право : підручник. За загальною редакцією Р.С. Мельника. – Видання друге. – Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. С. 355

2) другою ознакою адміністративного акта є його прийняття адміністративним **органом**/суб'єктом публічного адміністрування, тобто суб'єктом, уповноваженим на здійснення адміністративної влади (на відміну від влади політичної/представницької чи судової).

Загальне адміністративне право : підручник. За загальною редакцією Р.С. Мельника. – Видання друге. – Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. С. 355

3) **прямий вплив** на приватних осіб, тобто зовнішня дія адміністративного акта. Ця ознака дає змогу відмежовувати адміністративні акти від внутрішньо спрямованих актів, наприклад щодо вирішення організаційних питань усередині адміністративного органу. До останніх належать різноманітні внутрішні накази і розпорядження з питань роботи органу влади, у тому числі щодо питань персоналу, а також різноманітні погодження та візування всередині публічної адміністрації, що самостійно не діють назовні і не породжують прав та обов'язків приватної особи.

Загальне адміністративне право : підручник. За загальною редакцією Р.С. Мельника. – Видання друге. – Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. С. 356



3. Адміністративний орган

Адміністративний орган – орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадова особа, інший суб'єкт, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації.

функції публічної адміністрації - надання адміністративних послуг, здійснення інспекційної (контрольної, наглядової) діяльності, вирішення інших справ за заявою особи або за власною ініціативою адміністративного органу

п.п. 1, 11 ч. 1 ст. 2 ЗАП України

1) висновок Етичної ради

2) постанова Військово-лікарської комісії

3) рішення ради про затвердження комплексного плану

1) Етична рада – утворюється з метою сприяння органам, що обирають (призначають) членів Вищої ради правосуддя, у встановленні відповідності кандидата на посаду члена Вищої ради правосуддя критеріям професійної етики та доброчесності.

ч. 1 ст. 9-1 Закону України «Про Вищу раду правосуддя»

2) Для проведення військово-лікарської експертизи створюються військово-лікарські **комісії** (далі - ВЛК), штатні та позаштатні (постійно і тимчасово діючі).

п. 2.1. Положення про військово-лікарську експертизу в Збройних Силах України, затверджено Наказом Міністра оборони України від 14.08.2008 № 402

3) Сільські, селищні, міські **ради** є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами.

ч. 1 ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»



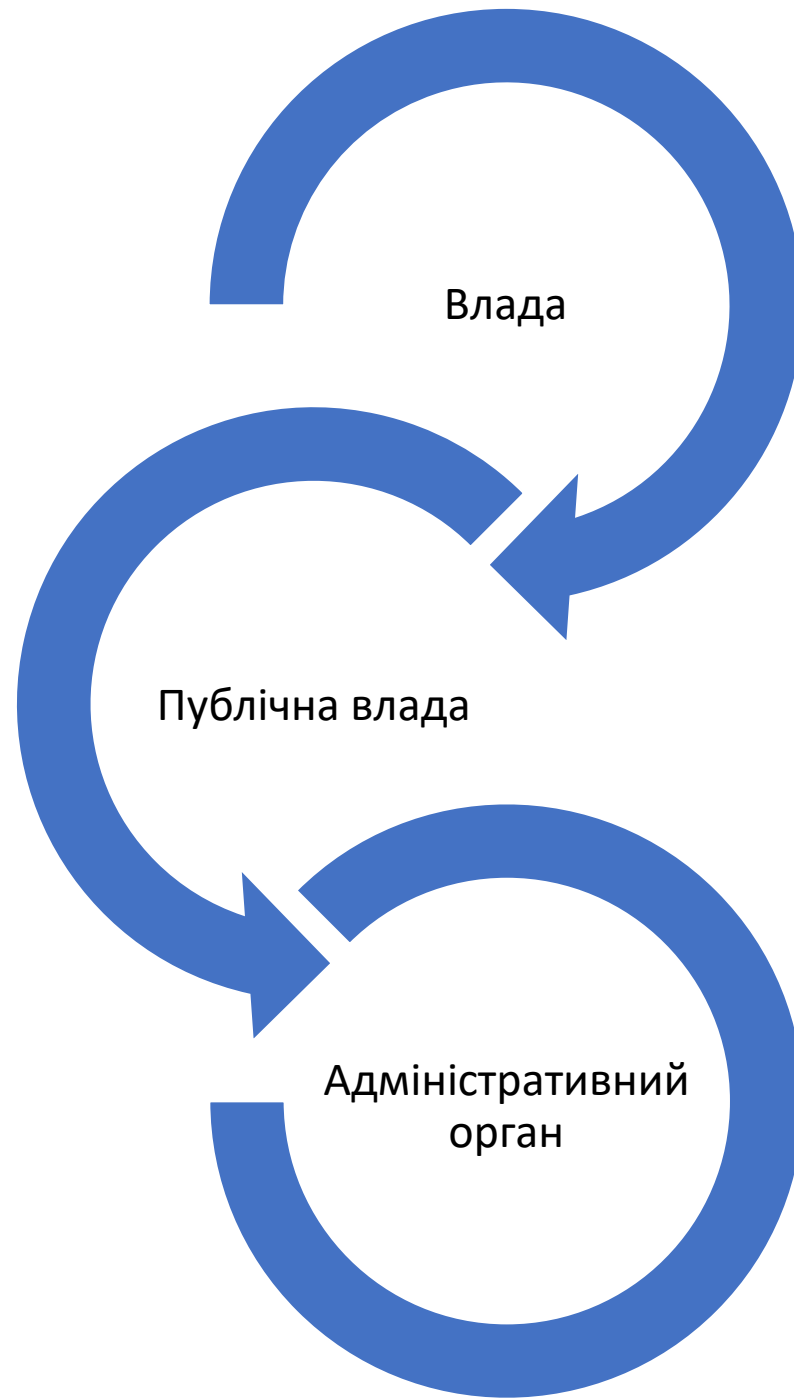
Етична рада

ВЛК

Рада

Чи є ці суб'єкти
адміністративними органами?

Яка методологія формування
висновку на це запитання?



Влада

Публічна влада

Адміністративний
орган

Адміністративним органам притаманні **ознаки** публічної влади:

- суверенітетом, який означає незалежність реалізації публічної влади від бажання чи небажання об'єктів влади;
- загальністю, яка означає, що публічна влада поширює свій вплив на усе суспільство або його частину;
- авторитетністю, тобто її визнанням суспільством та його членами;

Адміністративним органам притаманні **ознаки** публічної влади:

- фінансовою забезпеченістю, яка досягається за рахунок встановлення податків, зборів та інших обов'язкових платежів;
- нормативним регулюванням суспільних відносин, що дістає вияв у можливості публічної влади видавати загальнообов'язкові правила поведінки;
- вольовим характером впливу, який виявляється у тому, що вплив публічної влади має внутрішній, духовний аспект, тобто заснований на волі суб'єкта реалізації влади

Адміністративним органам притаманні **ознаки** публічної влади:

- примусовою суттю, тобто можливістю застосування до об'єктів влади легального безпосереднього (наприклад, фізичної сили) або опосередкованого (наприклад, шляхом прийняття рішення суду) впливу з метою примушування до виконання певних дій або утримання від їх учинення.

Отже, під **публічною владою** необхідно розуміти здатність розгалуженої системи державних та недержавних суб'єктів впливати на рішення, дії чи бездіяльність фізичних і юридичних осіб та/або вирішувати юридичну долю неживих об'єктів, маючи на меті досягнення суспільно значущих цілей.

Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник. За заг. ред. Р.С. Мельника. – К.: Ваїте, 2014. С. 17, 18.

Крім наділення ознаками публічної влади, адміністративні органи уповноважені приймати адміністративні акти,

приймати/застосовувати/вчиняти інші **інструменти** діяльності адміністративних органів:

нормативні акти, адміністративні договори, акти–планування, акти–
дії

69. ... межі історичного ареалу міста Києва були закріплені на **нормативному** рівні згідно з історико-містобудівним опорним планом міста Києва, який входить до складу «Генерального плану міста Києва» та проекту планування його приміської зони на період до 2020 року», затвердженого **рішенням** Київської міської ради від 28 березня 2002 року № 370/1804.

Постанова КАС ВС від 14 лютого 2023 року, справа №640/24975/21,
адміністративне провадження № К/990/17518/22.
<https://reyestr.court.gov.ua/Review/108969239>

70. Генеральний план міста Києва до 2020 року є нормативно-правовим **актом**, який офіційно оприлюднено, а історико-архітектурні опорні **плани**, у яких визначено межі історичних ареалів, є науково-проектною документацією, яка розробляється у складі генеральних планів історичних населених місць, є основою для проектних рішень у генеральних планах та детальних планах територій історичних населених місць.

Постанова КАС ВС від 14 лютого 2023 року, справа №640/24975/21,
адміністративне провадження № К/990/17518/22.
<https://reyestr.court.gov.ua/Review/108969239>



4. Адміністративна процедура

Адміністративна процедура – визначений законом порядок розгляду та вирішення справи (п. 5 ч. 1 ст. 2 ЗАП України);

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 акта (п. 4 ч. 1 ст. 2 ЗАП України);

процедурна дія – дія адміністративного органу, що вчиняється під час розгляду справи, але якою справа не вирішується по суті (п. 9 ч. 1 ст. 2 ЗАП України)

Адміністративний орган

на підставі ЗАП України і у межах його дискреційних повноважень



через адміністративну процедуру



приймає адміністративні акти



Дисциплінарна відповідальність державних службовців: особливості судової практики

Питання—Відповідь



Структурно–системне мислення

Методологія права

Циппеліус Райнгольд. Юридична методологія. Роман Корнута. (пер., адапт., прикл.з права України і список термінів). К. : Реферат, 2004. – 176 с.

Публічна служба – діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування

п. 17 ч. 1 ст. 4 КАС України

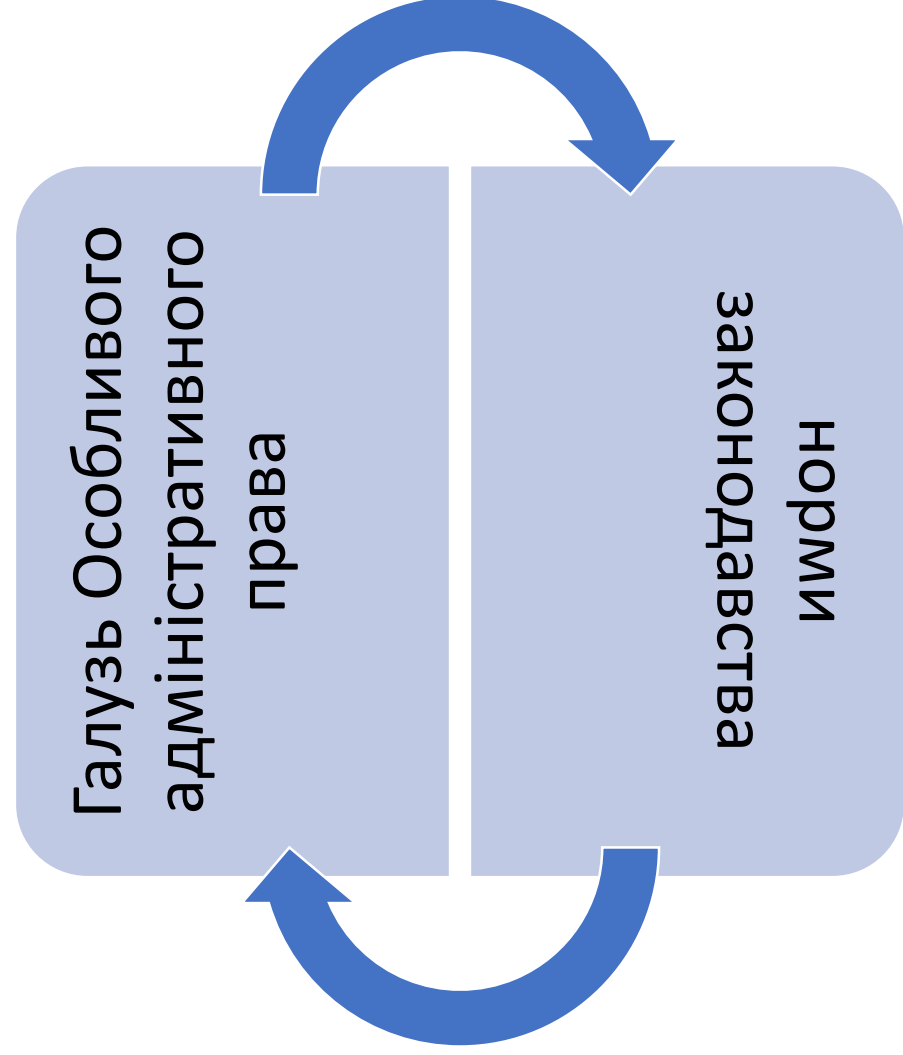
- правовідносини публічної служби
- трудові правовідносини у ОДВ, ОМС



Право
державної
служби (?!)

Особливе
адміністративне
право

Загальне адміністративне
право



Право
державної
служби

- Закон України «Про державну службу»

Трудове право

- КЗпП

Методологія оцінки спірних правовідносин (правовідносин державної служби):

- 1) визначення переліку правовідносин, категорій, принципів умов і обставин
- 2) оцінка і кваліфікація спірних правовідносин (діагностика);
- 3) пошук відповідної спірним правовідносинам належної/«правильної» норми права/нормативного акту
- 4) порівняння спірних правовідносин із відібраними нормами
- 5) формулювання висновків порівняння

Військовослужбовець ЗСУ допускає ДТП на авто,

переданому військовій частині

на підставі ст. 6 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію»

Військово-транспортний обов'язок встановлюється з метою задоволення потреб Збройних Сил України, інших військових формувань на особливий період транспортними засобами і технікою і поширюється на центральні та місцеві органи виконавчої влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи і організації, у тому числі на залізниці, порти, пристані, аеропорти, нафтобази, автозаправні станції дорожнього господарства та інші підприємства, установи і організації, які забезпечують експлуатацію транспортних засобів, а також на громадян - власників транспортних засобів

ч. 1 ст. 6 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію»

Чи заподіяно військовослужбовцем шкоду військовому майну?

Чи є авто (ст. 6) військовим майном?

Чи є підстави притягати військовослужбовця притягати до дисциплінарної відповідальності за шкоду заподіяну військовому майну?

- 1) Чи є авто (ст. 6) військовим майном?
- 2) Що таке військове майно?
- 3) Який механізм набуття майном властивості «військове»?
- 4) Якими нормативними актами передбачено поняття, ознаки, набуття і припинення властивостей військового майна?
- 5) Чи є підстави притягнення до дисциплінарної відповідальності

Ваші висновки...



Дякую!