

Адміністративна процедура в дії: імплементація Закону України «Про адміністративну процедуру» в системі публічного управління

У цьому матеріалі ми аналізуємо актуальний стан одного з напрямів реформи державного управління — імплементації Закону «Про адміністративну процедуру».

За підтримки:



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Confederation
Швейцарська Конфедерація

Виконавець:



Лабораторія
законодавчих
ініціатив

Ця публікація була підготовлена у межах проєкту «Ініціатива покращення врядування в Україні: розширення можливостей формування політики для суспільного прогресу» за підтримки Швейцарії. Відповідальність за зміст цієї публікації несе виключно ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив». Думка авторів не обов'язково відображає погляди донора.

Місце Закону «Про адміністративну процедуру» в реформі державного управління

Запровадження адміністративної процедури [вже давно](#) є вимогою часу.¹ До 2022 року Україна залишалася єдиною європейською державою, в якій не було закону про адміністративну процедуру (за винятком росії, яка не є орієнтиром для демократичного врядування). Усі сфери взаємодії держави з громадянами та бізнесом регулювалися за різними правилами (спеціальними законами, постановами, інструкціями тощо). Запровадження адміністративної процедури диктувалося потребою розв'язання на рівні закону [низки проблем](#), як-от:

- відсутність низки важливих прав особи у відносинах з публічною адміністрацією (наприклад, права бути вислуханою та доступу до матеріалів справи, права заінтересованої особи брати участь у провадженні тощо);
- домінування відомчих інтересів та переважно підзаконне регулювання процедур;
- різні підходи у різних сферах публічного адміністрування;
- неефективність багатьох процедур (зокрема, оскарження) або відсутність регулювання взагалі (наприклад, щодо дострокового припинення дії адміністративних актів).

Необхідність ухвалення та застосування Закону «Про адміністративну процедуру» (далі — ЗАП) обумовлена також європейськими [Принципами державного управління програми OECD/SIGMA](#), зокрема принципом 17, згідно з яким право на належне управління забезпечується також і через адміністративну процедуру. Повна імплементація цього Закону є вимогою Європейського Союзу, а якнайшвидше його впровадження у практичну діяльність публічних службовців є важливим елементом євроінтеграційного процесу. На значенні цього кроку ЄС наголошував у своїх щорічних звітах щодо прогресу України в межах Пакета розширення у [2023](#) та [2024](#) роках. Також імплементація ЗАП є однією з вимог [Плану для Ukraine Facility на 2024–2027 роки](#). Очікується, що його впровадження сприятиме зменшенню корупційних ризиків у діяльності публічної адміністрації, підвищенню довіри громадськості до держави та покращенню функціонування бізнес-середовища. Впровадження ЗАП за прикладом аналогічних актів, що діють в інших державах, має на меті сприяти реалізації права на належне врядування, закріпленого в статті 41 [Хартії основних прав Європейського](#)

¹ Необхідність ухвалення законодавства, яке б регулювало здійснення адміністративної процедури в Україні, була окреслена ще 1998 року як елемент Концепції адміністративної реформи, метою якої, зокрема, є формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, створення умов для реалізації прав і свобод громадян та надання їм широкого кола державних та управлінських послуг.

[Союзу](#), та наблизити державне управління в Україні до сучасних європейських стандартів і практик.

Впровадження адміністративної процедури, яка буде зручною та зрозумілою для громадян і бізнесу, є одним із завдань [Стратегії реформування державного управління на 2022–2025 роки](#) (далі — Стратегія) за напрямом «Високоякісні послуги та зручні процедури», а ухвалення та імплементація Закону «Про адміністративну процедуру» визначено пріоритетом розвитку сфери адміністративних послуг і процедур.

Ключовими **завданнями** з реалізації цього напрямку Стратегії щодо адміністративної процедури є:

- › впровадження адміністративної процедури та приведення нормативно-правових актів у відповідність до Закону «Про адміністративну процедуру»;
- › проведення навчання державних службовців, підвищення рівня обізнаності громадян з питань загальної адміністративної процедури.

Прогрес реформи щодо виконання цих завдань оцінюється через застосування таких **індикаторів**:

- › частка необхідних для реалізації Закону законопроектів, які внесені на розгляд Верховної Ради України: у 2023 році — 80%, у 2024 році — 90%;
- › частка державних службовців, які потребують навчання щодо нових засад здійснення адміністративної процедури і які пройшли таке навчання: у 2022 році — 20%, у 2023 році — 40%, у 2024 році — 60%, у 2025 році — 80%.

Стан справ та прогрес реформи

Реалізація окреслених у Стратегії завдань стартувала з розроблення та ухвалення [Закону «Про адміністративну процедуру»](#) 17 лютого 2022 року.² Закон був підписаний Президентом у червні 2022 року, а **набрав чинності 15 грудня 2023 року**.

Ця подія дала старт процесу з приведення чинного законодавства у відповідність до положень ЗАП.³ За підсумками цього гармонізаційного процесу наприкінці 2025 року

² Роботу над законопроектом [№ 3475](#) здійснювало Міністерство юстиції. До розроблення проекту акта були долучені представники Секретаріату Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, судової гілки влади, експерти та фахівці Представництва ЄС в Україні, Німецького фонду міжнародного та правового співробітництва, експерти Програми SIGMA та проекту «Підтримка комплексної реформи державного управління в Україні (EU4PAR)».

³ П. 8 Прикінцевих та перехідних положень [Закону «Про адміністративну процедуру»](#).

Кабінет Міністрів України має поінформувати Верховну Раду України про стан виконання Закону «Про адміністративну процедуру».

› Законопроектна робота і приведення чинного законодавства у відповідність до ЗАП

До червня 2023 року Уряд мав подати на розгляд Парламенту пропозиції щодо приведення законодавчих актів України у відповідність до ЗАП. А до грудня 2023 року — вжити заходів щодо ухвалення та/або оновлення нормативних актів органів виконавчої влади, щоб вони відповідали новим правилам і запрацювали одночасно з набранням чинності Законом [«Про адміністративну процедуру»](#).⁴

На виконання цього завдання [експерти проаналізували](#) близько 400 законів, зміст яких був пов'язаний з різними аспектами застосування адміністративних процедур.⁵ У жовтні 2023 року у Парламенті було зареєстровано законопроект № 10161, покликаний увідповіднити законодавство до ЗАП. Вже через рік Верховна Рада України ухвалила [Закон № 4017](#), згідно з яким внесені зміни до **196 законодавчих актів**. Зважаючи на це, у [Звіті про виконання Стратегії у 2023 році](#) заявлено про **досягнення показника** виконання завдання. Звіту про виконання Стратегії за 2024 рік у публічному доступі немає.

Процес гармонізації законодавства із ЗАП супроводжується низкою викликів:

1. **Станом на середину 2025 року повної імплементації ЗАП ще не відбулося.** У Звіті Європейської Комісії щодо України у 2024 році зазначалося, що протягом 2025 року в Україні має відбутися **повна імплементація** Закону «Про адміністративну процедуру», узгодження галузевого та імплементаційного законодавства, а також приведення цифрових процедур відповідно до закону. Однак залишається низка актів законодавства, які потребують узгодження з положеннями ЗАП, зокрема у податковій, митній, земельній сферах, про звернення громадян та про адміністративні проступки. Законопроекти, що стосуються деяких з цих змін, ще чекають свого розгляду у Парламенті.⁶ Звітування Уряду про стан виконання ЗАП має відбутися наприкінці 2025 року. Проте є обґрунтовані сумніви у тому, що **повне** узгодження законодавства із ЗАП відбудеться у встановлений строк. Такі сумніви підкріплюються й тим,

⁴ П. 8 Прикінцевих та перехідних положень [Закону «Про адміністративну процедуру»](#).

⁵ [289 днів до запровадження: як міністерства і державні органи готуються до впровадження адмінпроцедур](#). Реформа державного управління. 2023.

⁶ Наприклад, [проект Закону «Про звернення» № 11082](#) та [проект Кодексу про адміністративні проступки № 11386](#).

що [Дорожньою картою реформи державного управління](#) передбачено реалізувати окремі кроки щодо імплементації ЗАП впродовж 2026 року.

2. **Окремі органи влади намагаються вийти з-під регулювання ЗАП, аргументуючи це тим, що сфера їх компетенції підпадає під винятки.** [Моніторинговий звіт Програми SIGMA](#) за 2023 рік містить відомості, що в Україні були ініціативи, спрямовані на вихід публічних інституцій з-під дії ЗАП. У публічному дискурсі [обговорювалося питання](#) вчинення таких спроб з боку Держекоінспекції, Антимонопольного комітету, Державної податкової служби, МВС.⁷ Такі ініціативи не підтримуються Програмою SIGMA, представники якої відстоюють позицію, що спеціальне законодавство (замість ЗАП) [має застосовуватися](#) лише у виняткових випадках, коли це виправдано специфікою певної адміністративної сфери.⁸ Подібні застереження також [висловила Єврокомісія](#), зокрема щодо Державної податкової служби.⁹ Українські експерти дотримуються такої ж позиції та [відзначають](#) необхідність поширення дії Закону «Про адміністративну процедуру» на *значну частину* повноважень органів виконавчої влади (хоча залежно від специфіки діяльності органу певні вузькі винятки теж мають застосовуватися).
3. **Потребує доопрацювання технічна сторона реалізації ЗАП у цифрових процедурах.** Для ефективного застосування ЗАП є потреба у забезпеченні належної інформаційної взаємодії між публічними електронними реєстрами. Однак система взаємодії, що нині функціонує, не відповідає вимогам повної інтероперабельності.
 - › [Навчання та поінформованість державних службовців про впровадження ЗАП в органі влади, де вони працюють](#)

Стратегія передбачає, що кожного року кількість службовців, які пройшли навчання із застосування ЗАП, має бути не меншою ніж 20% від кількості тих, хто потребує такого навчання. Станом на кінець 2025 року загальний показник має сягати 80%.

Протягом 2022 року відповідне навчання в Українській школі урядування та регіональних центрах підвищення кваліфікації **пройшли 2 168 державних службовців та 709 посадових осіб місцевого самоврядування (тобто загалом 2 877 осіб).**¹⁰ У [Звіті про](#)

⁷ [Рік із Законом «Про адміністративну процедуру»: головні підсумки від експертів](#). Реформа державного управління. 2024.

⁸ [Державне управління в Україні: Оцінювання на відповідність Принципам державного управління](#). SIGMA. Грудень 2023 року. С. 10.

⁹ [Звіт щодо України за 2023 рік](#). Європейська Комісія. 2023. С. 19–20.

¹⁰ [Державне управління в Україні: Оцінювання на відповідність Принципам державного управління](#). SIGMA. 2023.

[виконання Стратегії за 2022 рік](#) зазначено, що за цим індикатором **показник досягнуто**. Разом з тим, у Звіті показники цільового значення та фактичного виконання мають різні виміри. Через це неможливо однозначно визначити, чи відповідає заявлена кількість осіб, які пройшли навчання, цільовому показнику — 20% від загальної кількості державних службовців, що потребували такого навчання.

У 2023 році НАДС [забезпечено](#) розроблення та погодження 12 програм підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з теми адміністративної процедури.¹¹ Кількість державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування і співробітників ЦНАП, які пройшли відповідне навчання, становила **понад 4 400 осіб**. Тому [за підсумками 2023 року](#) необхідний показник виконання Стратегії **досягнуто** (зазначено про виконання 90% при необхідних 40%).¹² Цього разу у документі вже наведено кількісний показник осіб, які потребують підвищення кваліфікації на 2023 рік.

Також державні службовці мають можливість проходити онлайн-курси та тренінги. Для цього на платформі «Зрозуміло!» створено онлайн-курс [«Загальна адміністративна процедура»](#), підготовлено [посібник для публічних службовців](#), здійснюється підготовка тренерів для проведення офлайн та онлайн-навчання загальної адміністративної процедури (станом на кінець 2023 року підготовлено **60¹³ тренерів**).¹⁴

Крім того, створено [інформаційний портал](#), присвячений темі адміністративної процедури, який надає відповіді на понад 200 поширених запитань щодо застосування ЗАП, містить шаблони документів, чек-листи та інші практичні матеріали.

Також у соціальних мережах для представників органів державної влади, які в той чи інший спосіб долучені до загальної адмінпроцедури, імплементації ЗАП, створено групу [«Адмінпроцедура: професійна спільнота»](#), де практики та науковці можуть обмінюватися думками та досвідом щодо застосування ЗАП.

Водночас, попри задовільні звітні показники, у питанні навчання теж вбачаються певні виклики для ефективного застосування ЗАП:

¹¹ Звіт про виконання у 2023 році Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки. С. 43.

¹² Там само. С. 20, 26.

¹³ Там само. С. 20.

¹⁴ Наприклад, тренінги проводяться у межах проєкту «Підтримка комплексної реформи державного управління в Україні» (EU4PAR), проєкту USAID «Говерла» у партнерстві з Вищою школою публічного управління.

- 1. Недостатньо високий рівень якості та вичерпності навчальних матеріалів.** Результати [опитування](#) ЦОВВ щодо готовності застосування ЗАП, проведеного з грудня 2024 по січень 2025 року, показали, що 59% респондентів відзначають потребу у навчанні персоналу, 40% потребують допомоги у розробці шаблонів і типових документів, а 35% — потребують консультаційної допомоги з боку експертів. Найбільш обізнаними з положеннями ЗАП виявилися державні службовці категорії А. Водночас близько половини опитаних службовців категорій Б і В ще не розібралися з деталями. Респонденти вказують на потребу у додатковому роз'ясненні сутності принципів адміністративної процедури. Особливо це стосується принципів пропорційності, розсудливості, офіційності, презумпції правомірності дій та вимог особи.
- 2. Не всі державні службовці належно поінформовані про імплементацію ЗАП у діяльності органу влади, де вони працюють.** [Опитування](#) ЦОВВ показало, що понад 50% респондентів не змогли дати відповідь, чи розпочато в інституції, де вони працюють, адаптацію законодавства до положень ЗАП, а понад 70% не знають, чи визначений в органі влади перелік нормативно-правових актів, які підлягають погодженню з нормами ЗАП. Це свідчить про потребу підвищення рівня інституційної обізнаності та ефективності внутрішньої комунікації щодо впровадження ЗАП у діяльність центральних органів виконавчої влади.

Опитування не є репрезентативним (через нерівномірність розподілу респондентів за типом та рівнем органів влади), однак воно демонструє загальні тенденції у готовності публічних службовців застосовувати ЗАП.

› Обізнаність громадян з питань адміністративної процедури

Одним із завдань Стратегії є підвищення рівня обізнаності громадян з питань загальної адміністративної процедури. Проте індикатори, за якими має відстежуватися прогрес за цим завданням, відсутні. Зі свого боку громадяни можуть долучатися до навчання на платформі [«Зрозуміло!»](#). У 2024 році [понад 22 тис. осіб](#) завершили цей онлайн-курс. Крім того, на [інформаційному порталі](#) розміщені корисні матеріали, які роз'яснюють норми ЗАП та його практичну цінність для громадян та бізнесу. Проте відсутність індикаторів не дає змоги оцінити прогрес реалізації цього завдання.

Рекомендації

Стан реалізації Стратегії реформування державного управління на 2022–2025 роки в частині імплементації Закону «Про адміністративну процедуру» значною мірою є

задовільним. Більшість завдань або повністю виконані, або перебувають у стадії виконання. Водночас подальше впровадження реформи потребує вжиття таких заходів:

1. Мінімізувати випадки виходу з-під дії Закону «Про адміністративну процедуру» різних органів влади, які реалізують повноваження, пов'язані з виконанням сервісної функції публічної адміністрації. Незастосування положень ЗАП до діяльності низки публічних інституцій створює прецедент, який послаблює роль та місце ЗАП у системі реформи державного управління. Випадки застосування норм спеціального законодавства замість ЗАП все ж можуть існувати, однак впровадження такої практики потребує додаткового обґрунтування у кожному конкретному випадку.
2. Забезпечити повноцінну імплементацію ЗАП через приведення відповідно до його положень податкового, митного, земельного законодавства, Закону України «Про звернення громадян», Кодексу України про адміністративні правопорушення, а також ухвалення підзаконних нормативно-правових актів, необхідних для реалізації ЗАП та [Закону № 4017](#).
3. Передбачити зміни до чинного законодавства щодо особливостей застосування норм ЗАП в автоматизованих процедурах для забезпечення повноцінної реалізації принципів ефективності та офіційності, зокрема е-взаємодії інформаційних систем, технічної реалізації складних процедурних механізмів, як-от залишення заяви без руху, а також доступ заявника до матеріалів справи.
4. Підвищити якість навчальних матеріалів для публічних службовців, які проходять підвищення кваліфікації із засад адміністративної процедури. Оптимізація має бути спрямована на:
 - a. роз'яснення сутності принципів та термінології ЗАП;
 - b. подолання можливих колізій між ЗАП та спеціальними законами;
 - c. аналіз конкретних практичних ситуацій та пошук рішень у випадках можливих різночитань ЗАП;
 - d. технічні аспекти застосування інформаційних систем у межах адміністративної процедури.
5. Посилити роботу з ознайомлення з порядком застосування положень ЗАП державних службовців, особливо категорій Б і В.
6. Активізувати впровадження ЗАП у державних органах у поєднанні з роз'ясненням для їх працівників сутності та алгоритму такого впровадження.
7. Розширити інформаційну кампанію для громадськості щодо значення та практичної цінності ЗАП під час звернення громадян до органів влади.