

Тематичне дослідження

ЩОДО ВИКОНАННЯ ПРІОРИТЕТНИХ РЕКОМЕНДАЦІЙ ЄС ІЗ ВПРОВАДЖЕННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ “ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ”

Віктор Тимошук

АНОТАЦІЯ

Вступ: У цій публікації розглядається кілька рекомендацій Європейської Комісії (ЄК), викладених у Звітах про розширення за 2023 та 2024 роки щодо України. Зокрема, ці рекомендації стосуються впровадження Закону України «Про адміністративну процедуру» (ЗАП) та рекомендацій ЄК: запобігання введенню нових винятків зі сфери його дії, необхідності гармонізації Податкового кодексу, земельного сектору та цифрових процедур із ЗАП, а також прийняття нового закону про звернення.

У публікації пояснюється, чому Європейський Союз приділяє особливу увагу цим питанням. Адже Україна стикається з реальним викликом у захисті ЗАП від «нових винятків» (тобто додаткових виключених окремих секторів публічного адміністрування зі сфери дії ЗАП). Наприклад, замість узгодження податкового законодавства з ЗАП, вже виникла щонайменше одна нова правова колізія. Земельний сектор також має труднощі, оскільки часто неоптимальна якість «особливостей» може невиправдано обмежувати застосування ЗАП.

DOI:

<https://doi.org/10.33327/AJEE-18-8.4-c000135>

Дата подання рукопису: 07 липня 2025

Дата прийняття рукопису: 04 серпня 2025

Публікація Online First: 08 листопада 2025

Застереження:

Автор заявляє, що висловлені в цій статті погляди та позиція є виключно його власними і не перебували під впливом будь-яких організацій.

Авторське право:

© 2025 Віктор Тимошук

Методи: У дослідженні використовувалися аналітичний, нормативний та порівняльний методи. Аналітичний метод було застосовано для вивчення практики реалізації окремих положень законодавства, що діяло до прийняття ЗАП, а також до аналізу причин формування відповідних рекомендацій Європейського Союзу. Нормативний метод дозволив розтлумачити окремі норми, що регулюють податкове адміністрування, адміністрування земельними ресурсами, цифрову сферу та законодавство про звернення громадян. Порівняльний метод було застосовано для оцінки впливу впровадження ЗАП та прогнозування змін, необхідних для виконання рекомендацій ЄС.

Результати та висновки: У статті визначено проблеми, спричинені запровадженням «нових винятків» зі сфери дії ЗАП, та окреслено кроки, які уряд України має вжити для виконання рекомендацій ЄК. Також обґрунтовано необхідність прийняття нового закону про звернення, зокрема з погляду чіткого розмежування його сфери застосування від предмета ЗАП та оптимізації системи звернень у ширшому сенсі. У дослідженні зроблено висновок, що процес європейської інтеграції України – це, перш за все, можливість для українців забезпечити право на належне адміністрування. У свою чергу, це зменшить потребу приватних осіб звертатися за захистом до суду.

1 ВСТУП

Спрямованість країни на членство в Європейському Союзі (далі – ЄС) є одночасно метою та засобом, що стимулює модернізацію всіх сфер організації та функціонування держави, а також суспільного життя. Публічне адміністрування України, зокрема, з погляду правил взаємодії з приватними особами (громадянами та суб'єктами господарювання), також потребує змін і переживає такі зміни. Поточним орієнтиром для цих змін є щорічна оцінка України, яку проводить Європейська Комісія. У цій публікації основна увага буде зосереджена на одному питанні – запровадженні загальної адміністративної процедури в Україні.

У Звіті про розширення за 2023 рік Європейська Комісія охарактеризувала Закон України «Про адміністративну процедуру»¹ (далі – ЗАП) як ключовий закон для забезпечення права на належне адміністрування та закликала Україну утриматися від запровадження нових винятків із ЗАП. Зокрема, акцент було зроблено на податковій сфері.²

1 Закон України № 2073-IX 'Про адміністративну процедуру' (17 лютого 2022) [2022] Офіційний вісник України 49/2675 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>> доступ 25 червня 2025.

2 European Commission, 'Ukraine 2023 Report' (8 November 2023) SWD(2023) 699 final <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2023_en> accessed 25 June 2025.

У Звіті про розширення за 2024 рік, що по суті підтверджує та розширює ці пункти, зазначалося: «Закон «Про адміністративну процедуру», який набрав чинності у грудні 2023 року, уніфікував адміністративні процедури з метою їх подальшого узгодження з практикою ЄС та зміцнення права на належне адміністрування. <...> У жовтні 2024 року було ухвалено закон, який гармонізував близько 200 законів із Законом «Про адміністративну процедуру» та повернув наявні винятки до сфери його застосування. Подальша гармонізація все ще потрібна щодо Податкового кодексу, сектору земельних відносин та цифрових процедур. <...> Прийняття Закону про звернення громадян має допомогти розмежувати справи адміністративної процедури та інші форми публічних петицій».³

Незважаючи на лаконічність оцінок та рекомендацій ЄС щодо публічного адміністрування, з погляду відносин держави з громадянами та бізнесом, варто проаналізувати та уточнити наступне: чому саме ці питання зараз є одними з пріоритетних; який стан розвитку цієї теми в теоретичному та практичному плані, а також, які перспективи розвитку відповідного законодавства?

Одразу варто зазначити, що без потужної підтримки з боку академічної спільноти, зокрема вчених, що досліджують адміністративне право, та без належної теоретичної розробки цих питань буде надзвичайно складно досягти високоякісного законодавства та забезпечити його ефективне та результативне впровадження. Більше того, відповідна судова практика та дискурс щодо впливу ЗАП вже формуються.⁴ Розглянемо кожне із цих завдань детально.

2 ГАРМОНІЗАЦІЯ ПОДАТКОВОГО КОДЕКСУ ІЗ ЗАКОНОМ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»

Отже, перше питання стосується належного впровадження ЗАП та запобігання виняткам зі сфери його дії. Кожен новий виняток зменшує регулятивну цінність ЗАП як загального закону про адміністративну процедуру, що застосовується до всіх секторів публічного адміністрування. Незважаючи на значні зусилля, докладені Урядом та Парламентом України для гармонізації галузевого законодавства із ЗАП,

3 European Commission, 'Ukraine 2024 Report' (30 October 2024) SWD(2024) 699 final <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2024_en> accessed 25 June 2025.

4 Дмитро Лученко, Ірина Бойко та Ольга Соловійова (ред), *Застосування Закону України "Про адміністративну процедуру" при вирішенні адміністративними судами публічно-правових спорів: концептуальні підходи та практичні проблеми: збірник тез за матеріалами Всеукраїнського круглого столу, 12 грудня 2024* (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого 2024) <<https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/vnd/zbirnyky-naukovyh-konferencij/>> доступ 25 червня 2025.

що завершилися ухваленням 10 жовтня 2024 року Закону № 4017-IX,⁵ податковий сектор залишається проблематичним.

У 2023 році Державна податкова служба України (далі – ДПС) за ініціативою бізнес-спільноти (зокрема й через Раду бізнес-омбудсмена) та за підтримки українських та міжнародних експертів брала участь у розробці змін до Податкового кодексу України.⁶ До кінця того року було підготовлено робочий проєкт; однак його так і не було подано до Парламенту. Натомість, влітку 2024 року Міністерство фінансів України сформулювало нову позицію після ухвалення Закону № 3813-IX.⁷ У міжвідомчому спілкуванні Міністерство фінансів стверджувало, що немає необхідності узгоджувати положення Податкового кодексу України (далі – ПКУ) з ЗАП, оскільки останній не регулює адміністрування податків, зборів та інших платежів. Ця позиція ґрунтується на Законі № 3813-IX, який вніс зміни до статті 3 ПКУ, додавши пункт 3.3, який передбачає, що «порядок адміністрування податків, зборів та інших платежів <...> визначається виключно податковим законодавством» (всі виділення зроблені автором).

Таким чином, положення, внесені до пункту 3.3 статті 3 ПКУ Законом № 3813-IX, прямо суперечить рекомендації Європейської Комісії. Як зазначалося вище, Європейська Комісія у своєму останньому Звіті про розширення від 30 жовтня 2024 року⁸ знову наголосила — саме у відповідь на цю ситуацію — на необхідності гармонізації Податкового кодексу з ЗАП.

З огляду на європейську інтеграцію, ця ситуація означає, що для виконання рекомендації ЄС необхідно переглянути (внести зміни) пункт 3.3 статті 3 ПКУ, а також внести ширші зміни до податкового законодавства.

З суто юридичного погляду, пункт 3.3 статті 3 ПКУ також несе високий рівень ризику та правової невизначеності. Він створює прямий ризик конфлікту в ситуаціях, коли податкові органи можуть відмовитися застосовувати ЗАП у своїй діяльності, тоді як платники податків та адміністративні суди можуть наполягати на його застосуванні.

5 Закон України № 4017-IX ‘Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв’язку з прийняттям Закону України “Про адміністративну процедуру” (10 жовтня 2024) [2024] Офіційний вісник України 104/6632 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4017-20#Text>> доступ 25 червня 2025.

6 Податковий кодекс України № 2755-VI (2 грудня 2010) [2010] Офіційний вісник України 92-1/3248 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#top>> доступ 25 червня 2025.

7 Закон України № 3813-IX ‘Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей податкового адміністрування під час воєнного стану для платників податків з високим рівнем добровільного дотримання податкового законодавства’ (18 червня 2024) [2024] Офіційний вісник України 70/4200 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3813-IX#Text>> доступ 25 червня 2025.

8 European Commission (n 3).

Існує принаймні дві причини, чому платники податків та адміністративні суди можуть обґрунтовано зайняти таку позицію:

- 1) Частина 2 статті 1 ЗАП не містить жодного винятку для податкових відносин (включно з податковим адмініструванням). Відповідно, будь-яка приватна особа може законно вимагати застосування ЗАП у податкових справах;
- 2) Частина 2 статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України (КАСУ)⁹ зобов'язує адміністративні суди застосовувати ЗАП під час вирішення податкових спорів. З 2005 року КАСУ встановив критерії оцінки рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які згодом були деталізовані в принципах ЗАП (стаття 4 та статті 5–18). Тому адміністративні суди зобов'язані оцінювати дотримання цих принципів усіма органами публічної влади, зокрема податковими органами. Відповідно, й податкові органи повинні належним чином дотримуватися цих принципів.

Це велика сфера, у якій розгляд та вирішення справ часто завершується ухваленням адміністративних актів, негативних для особи. Тому принципи та правила ЗАП повинні застосовуватися в цій сфері для захисту прав платників податків та забезпечення об'єктивного та справедливого вирішення відповідних справ.

Гармонізація Податкового кодексу з ЗАП може забезпечити дотримання в податковому секторі статті 41 Хартії фундаментальних прав Європейського Союзу, яка визначає право на належне адміністрування як «право кожної особи на те, щоб її справи <...> розглядалися неупереджено, справедливо та протягом розумного строку. Це право містить: право бути вислуханим до вжиття будь-якого окремого заходу, який може негативно вплинути на неї; право доступу до своєї справи <...> та обов'язок адміністрації обґрунтовувати свої рішення».¹⁰

Важливо нагадати, що хоча ЗАП встановлює загальну адміністративну процедуру, він також дозволяє встановлювати особливості для певних категорій справ (частина 2 статті 3 ЗПД).

Попередній експертний аналіз показував, що між ПКУ та ЗАП існує відносно мало фактичних колізій. Відповідно, на цьому етапі потрібен не значний перегляд, а радше цілеспрямована гармонізація Податкового кодексу та ЗАП.

Перш за все, необхідно наголосити на важливості субсидіарного застосування принципів ЗАП до відносин, пов'язаних з прийняттям адміністративних актів у податковій сфері, а також до іншої адміністративної діяльності Державної

9 Кодекс адміністративного судочинства України № 2747-IV (6 липня 2005) [2005] Офіційний вісник України 32/1918 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>> доступ 25 червня 2025.

10 Charter of Fundamental Rights of the European Union (2000/C 364/01) [2000] Official Journal of the European Communities 43/1 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=oj:JOC_2000_364_R_TOC> accessed 25 June 2025.

податкової служби. Як уже зазначалося, це є вимогою КАСУ з 2005 року (раніше частина 3, тепер частина 2 статті 2). Додаткова цінність ЗАП полягає в тому, що, у той час, як КАСУ лише перераховує ці принципи, ЗАП детально їх розкриває.

Одним з найчастіше згадуваних механізмів зі значним потенціалом для вдосконалення через ЗАП є адміністративне оскарження. Згідно зі звітами ДПС, наприклад, за 2021 рік, лише близько 7% апеляцій було задоволено з погляду «грошових зобов'язань».¹¹ Натомість відсоток успішних оскаржень значно зростає, коли справи надходять до судів. Однією з основних причин цієї невідповідності є поточна структура наявного механізму адміністративних оскаржень, згідно з яким, скарги розглядаються лише співробітниками ДПС. За такої схеми важко забезпечити неупередженість та об'єктивність під час розгляду скарг.

ЗАП надає можливість удосконалити цей механізм, насамперед за допомогою запровадження колегіального розгляду скарг та залучення представників інститутів громадянського суспільства до складу апеляційних комісій. Застосування підходів ЗАП до органів, що розглядають адміністративні скарги, а також залучення представників бізнес-асоціацій, наукових кіл та незалежних експертів, може значно підвищити неупередженість, об'єктивність та справедливність розгляду скарг у системі ДПС.

Податковий кодекс також необхідно вдосконалити з боку механізмів та термінології, що стосуються припинення дії податкових повідомлень, рішень та інших індивідуальних рішень Державної податкової служби. Деякі процедури, передбачені ПКУ, можуть додатково вимагати узгодження з ЗАП, наприклад, процедура «повернення документів для виправлення» під час реєстрації на податковому обліку (стаття 63 ПКУ) та «відмови у розгляді документів» для самозайнятих осіб (стаття 65 ПКУ). Підсумовуючи, наголосимо на тому, що ПКУ, як спеціальний нормативний акт, загалом добре розроблений і не потребуватиме значних змін. Однак, він однозначно вимагає гармонізації із ЗАП.

Тому Міністерство фінансів та ДПС повинні відновити свої зусилля щодо розробки змін до ПКУ, щоб забезпечити їх відповідність ЗАП, а Парламент повинен швидко діяти, щоб виправити помилку, що виникла у зв'язку із суперечливим положенням пункту 3.3 статті 3 ПКУ.

11 Державна податкова служба України, 'Звіт про виконання Плану роботи Державної податкової служби України на 2021 рік' (7 лютого 2022) <<https://tax.gov.ua/diyalnist-/plani-ta-zviti-roboti-/396505.html>> доступ 25 червня 2025.

3 ГАРМОНІЗАЦІЯ ЗЕМЕЛЬНОГО СЕКТОРУ З ЗАП

Наступна сфера, спеціально виділена у Звіті ЄС, стосується земельних відносин (земельного сектору). Це особливо актуальне питання для України. Земельний сектор охоплює широкий спектр відносин, зокрема виділення земельних ділянок у власність та користування, масштабний ринок оренди сільськогосподарських земель та складність отримання земельних ділянок для будівництва тощо. Замість того, щоб комплексно розглядати земельні питання в загальному гармонізаційному законі (прийнятому як Закон № 4017), український Парламент розглядав це питання окремо і, на жаль, зробив це зі значно гіршою комунікацією. Зокрема, провадилася робота над іншим законопроектом — № 11150 — який зрештою став Законом № 3993-IX.¹²

Його початкова версія містила неприйнятну кількість «спеціальних положень» щодо застосування ЗАП. Після вето Президента текст нової статті 17-2 Земельного кодексу України¹³ (далі — ЗКУ), введеної Законом № 3993-IX, був суттєво перероблений. А втім, щонайменше три положення продовжують викликати значні занепокоєння.

Частина 2 статті 17-2 ЗКУ передбачає, що «оскарження рішень органів державної влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у сфері земельних відносин здійснюється тільки в судовому порядку, якщо інше не передбачено цим Кодексом, Законом України «Про адміністративну процедуру» або іншими нормативно-правовими актами у зазначеній сфері».

Це положення лише частково вирішує питання адміністративного оскарження у земельній сфері. Посилання на ЗАП недостатньо виправляє ситуацію, оскільки ЗАП не містить переліку конкретних секторів публічного адміністрування. Як наслідок, оскарження адміністративних актів у земельній сфері може бути ускладнене. Як мінімум, таке негативне (недобросовісне) тлумачення не можна ігнорувати. Для вирішення цього питання частину 2 статті 17-2 ЗКУ слід або повністю усунути, або суттєво переглянути.

Частина 3 статті 17-2 ЗКУ передбачає, що «рішення <...> у сфері земельних відносин <...> можуть бути визнані недійсними або незаконними виключно за рішенням суду, крім випадків, коли скасування незаконних рішень у позасудовому порядку передбачено законодавчими актами у сфері земельних відносин, а також Законом України «Про адміністративну процедуру»».

12 Закон України № 3993-IX 'Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту інтересів власників земельних часток (паїв), а також застосування адміністративної процедури у сфері земельних відносин' (8 жовтня 2024) [2024] Офіційний вісник України 102/6501 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3993-20#Text>> доступ 25 червня 2025.

13 Земельний кодекс України № 2768-III (25 жовтня 2001) [2001] Офіційний вісник України 46/2038 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>> доступ 25 червня 2025.

Це положення також не досягає запланованого застосування ЗАП через його недосконале формулювання. Навіть у випадках явної протиправності адміністративні органи не зможуть виправити власні помилки, адже будуть змушені вирішувати такі питання тільки в судовому порядку. Тому частину 3 статті 17-2 ЗКУ також слід або усунути, або суттєво переформулювати.

Частина 10 статті 17-2 ЗКУ передбачає, що «адміністративний акт у сфері земельних відносин набирає чинності з моменту його прийняття, якщо інше не передбачено цим Кодексом, Законом України «Про адміністративну процедуру» або іншими законодавчими актами у сфері земельних відносин, і має бути доведений до відома тих, кого він стосується».

Це положення не узгоджується з ЗАП, який встановлює загальне правило, що адміністративний акт набирає чинності з моменту доведення його до відома відповідної особи (з урахуванням відповідних презумпцій та правил доведення до відома) або з пізнішої дати, зазначеної в самому акті. Особа не може виконати або оскаржити адміністративний акт, якщо вона не знає про його існування та не має можливості ознайомитися з його текстом. Таким чином, частину 10 статті 17-2 ЗКУ також слід усунути або переформулювати, щоб чітко пов'язати набрання нею чинності з процедурою, встановленою ЗАП.

Чутливість земельних питань в Україні така висока, що у 2024 році з'явився ще один законопроект про земельні питання (реєстраційний номер 12089 від 3 жовтня 2024 року). До 12 березня 2025 року він був ухвалений як Закон № 4292-IX.¹⁴ Цей Закон запровадив максимальний десятирічний строк позовної давності для держави або органу місцевого самоврядування для подання позову про повернення незаконно виділеної землі. Він також встановив умову: відповідний державний або місцевий орган повинен відшкодувати добросовісному покупцеві вартість майна. Строк позовної давності не поширюється лише на певні землі, такі як: «землі оборонних споруд; землі або території природно-заповідного фонду; гідротехнічні споруди...; пам'ятки культурної спадщини, які не були предметом приватизації».

Увесь цей механізм заслуговує критичної оцінки. Вимога про те, щоб держава або громада відшкодовували вартість майна, робить відновлення законності у цих випадках практично неможливим. Ключовим занепокоєнням з погляду ЗАП є те, що фактично механізм визнання протиправних адміністративних актів недійсними, тобто механізм відновлення законності самою публічною адміністрацією, ще більше блокується у сфері земельних відносин.

Відповідно, у цій сфері Уряд та Парламент України повинні провести подальшу роботу для забезпечення узгодження земельного законодавства з ЗАП.

14 Закон України № 4292-IX 'Про внесення змін до Цивільного кодексу України щодо посилення захисту прав добросовісного набувача' (12 березня 2025) [2025] Офіційний вісник України 36/2370 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4292-20#Text>> доступ 25 червня 2025.

4 УХВАЛЕННЯ НОВОГО ЗАКОНУ ПРО ЗВЕРНЕННЯ

Ухвалення та набрання чинності ЗАП вимагало суттєвого перегляду інших численних законодавчих актів. Одним із пріоритетних законів, що потребують змін, є Закон України «Про звернення громадян» 1996 року,¹⁵ оскільки обидва закони регулюють відносини щодо розгляду заяв та скарг.

Сьогодні Закон України «Про звернення громадян» 1996 року у цій частині містить лише одну зміну — внесення поправки до статті 12, яка формально та загально розмежовує відповідні предмети ЗАП та цього Закону. Однак з практичного погляду потрібне чіткіше розмежування предметів, що регулюється цими двома законами.

Крім того, механізм розгляду звернень, поданих приватними особами до органів публічної влади, потребує оптимізації з огляду на великий досвід, накопичений за тривале застосування Закону України «Про звернення громадян». До відомих проблемних питань належать: надмірний обсяг звернень, що накладає значне навантаження на органи публічної влади; часте подання звернень одразу до органів вищого рівня без урахування компетенції; обов'язок керівників органів публічної влади проводити особистий прийом громадян; вимога, щоб керівник органу влади особисто підписував усі відповіді на звернення тощо. Ці фактори суттєво впливають на ефективність публічного адміністрування, споживаючи значні ресурси.

У 2023 році Міністерство юстиції активізувало свої зусилля з підготовки нової версії закону під новою назвою — проект Закону «Про звернення».¹⁶ Відповідний проект було подано до Парламенту (реєстраційний номер 11082 від 13 березня 2024 року) та ухвалено в першому читанні 24 квітня 2024 року. Однак подальший прогрес фактично загальмувався, незважаючи на те, що в контексті європейської інтеграції існує явна потреба пришвидшити цю роботу. Варто ще раз наголосити, що це завдання занесено до Звіту про Україну за 2024 рік.

Кілька питань потребують перегляду з огляду на необхідність оптимізації механізму звернень. Одним із таких питань є необхідність, з одного боку, поширити право на звернення не лише на громадян (фізичних осіб), а й на суб'єктів господарювання та всі громадянські формування. З іншого боку, вкрай важливо узгодити з Конституцією регулювання кола суб'єктів, зобов'язаних розглядати звернення та надавати відповіді. Зокрема, покладати такий обов'язок на всі підприємства, установи та організації – незалежно від форми власності, включно з об'єднанням громадянського суспільства та медіа – це пострадянський пережиток. Приватні

15 Закон України № 393/96-ВР 'Про звернення громадян' (2 жовтня 1996) [1996] Відомості Верховної Ради України 47/256 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>> доступ 25 червня 2025.

16 Проект Закону № 11082 'Про звернення' (13 березня 2024) <<https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/2254977>> доступ 25 червня 2025.

структури не повинні мати ті ж публічно-правові зобов'язання, що й органи публічної влади, особливо, якщо вони не виконують жодних публічних функцій чи завдань. Щодо медіа та неурядових організацій, такий обов'язок є неправомірним втручанням у їхню діяльність.

Відповідно, під час перегляду законодавства важливо враховувати статтю 40 Конституції України, яка передбачає, що «кожен має право подавати індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів, які зобов'язані розглянути звернення та надати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк». Конституція чітко передбачає, що потрібно надати *відповідь* (а не *рішення*), і що така відповідь має бути обґрунтованою.

Стаття 3 Закону України «Про звернення громадян» 1996 року передбачає, що «зверненнями громадян вважаються пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) та скарги, викладені у письмовій або усній формі». Детальніший аналіз цих різних типів звернень, зокрема в контексті ЗАП, дає такі застереження.

Визначення заяви вимагає наголосити на іншому: вона не повинна просто формулюватися як «*прохання про сприяння у реалізації ... прав та інтересів*». Через заяву особа реалізує суб'єктивне публічне право, тобто законне право пред'явити *вимогу* до органу публічної влади, що ґрунтується на законі. На цій підставі заяви підпадають під дію ЗАП та повинні бути виключені з предмету Закону України «Про звернення громадян».

Згідно із Законом України «Про звернення громадян» 1996 року, «скарга» визначається як «звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування...» (ч. 4 ст. 3). Це визначення є значною мірою прийнятним. ЗАП у ч. 1 ст. 78 робить наголос на тому, що право на адміністративне оскарження згідно з цим Законом належить особі, яка вважає, що адміністративний акт або його виконання порушили або можуть порушити її право, свободу чи законний інтерес. Це більш точне визначення, яке також структурує послідовність розгляду.

З 15 грудня 2023 року всі заяви та скарги, що підпадають під дію ЗАП, були виключені з предмету Закону України «Про звернення громадян».

З огляду на це, можна зробити кілька висновків. Згідно із Законом України «Про звернення громадян» 1996 року та майбутнім Законом «Про звернення», сфера застосування має залишатися обмеженою пропозиціями, рекомендаціями, зауваженнями та петиціями.

Водночас, під час підготовки проекту Закону «Про звернення» деякі експерти висловлювали певну критику, стверджуючи, що проект звужує коло суб'єктів,

зобов'язаних розглядати звернення та надавати відповіді, зменшує перелік типів звернень, які можуть бути подані до таких суб'єктів, та містить положення, що обмежують обов'язковий особистий прийом громадян керівниками публічних органів, а також особисте підписання відповідей цими посадовими особами.

Перш ніж детальніше розглянути ці питання, варто ще раз наголосити на тому, що з моменту набрання чинності ЗАП надав приватним особам широкі права у їхній взаємодії з державою, зокрема для реалізації та захисту своїх прав. Інакше кажучи, ЗАП має слугувати набагато ефективнішим інструментом, ніж Закон України «Про звернення громадян». Натомість Закон «Про звернення» є, перш за все, інструментом участі – демократичним механізмом взаємодії між державою та особою, а не адміністративним інструментом вирішення конкретного правового питання особи.

Щодо зобов'язаних суб'єктів, Закон України «Про звернення громадян» 1996 року суттєво розширив коло адресатів порівняно з конституційною базою. Як зазначалося раніше, таке розширення не є обґрунтованим. Недоцільно вимагати дотримання однакових правових режимів та зобов'язань від органів публічної влади та на приватних осіб. Будь-яке покладання таких обов'язків має бути належним чином вмотивованим. Зокрема, це може бути виправдано стосовно підприємств, установ та організацій, що перебувають у державній або комунальній власності, оскільки вони здійснюють певні публічні завдання. У виняткових випадках, це також може застосовуватися до певних приватних суб'єктів, які на підставі закону, тобто на підставі законного уповноваження, виконують публічні функції (це може передбачати надання «послуг загального економічного інтересу»).

Щодо процедурних відмінностей, то згідно із ЗАП, відповідь на заяву чи скаргу передбачає процедуру, яка гарантує особі право на участь — бути вислуханою та надавати докази. Натомість, згідно із Законом «Про звернення громадян» (та майбутнім Законом «Про звернення»), особі не гарантується право брати участь у розгляді її подання. Такий підхід відповідає принципам ефективного врядування та розумного використання публічних ресурсів.

Це підводить нас до ще однієї бажаної зміни. Під час розгляду звернень згідно із Законом «Про звернення» особа не повинна мати права вимагати особистого прийому з конкретними посадовцями, особливо з посадовими особами вищої ланки. Для запису усних звернень під час особистого прийому достатньо призначених відповідним органом службовців. Керівники органів повинні зберігати право, але не обов'язок, проводити такі особисті прийоми.

Слід також усунути ще один недолік Закону України «Про звернення громадян» 1996 року. Наразі він вимагає, щоб відповідь «обов'язково надавалася за підписом керівника або особи, яка виконує його обов'язки» (ч. 3 ст. 15). Але достатньо, щоб відповідь містила підпис належним чином уповноваженої особи компетентного органу, в ідеалі особи, яка фактично розглядала звернення.

Також зрозуміло, що сама відповідь не повинна підлягати адміністративному чи судовому оскарженню. Оскаржуватися може лише ненадання відповіді, тобто бездіяльність. Інформація про те, що пропозицію чи зауваження було враховано чи не було враховано, не може бути оскаржена.

Це питання слід розглядати разом з іншими проблемами, які зробили механізм звернень часто неефективним та ресурсовитратним аспектом публічного адміністрування. Це охоплює зловживання правом на подання звернень, наприклад, коли особа подає численні звернення до одного й того ж органу влади протягом короткого періоду часу, або коли одне звернення є надмірним за обсягом та містить необґрунтовано велику кількість питань. Повинен бути механізм протидії таким зловживанням.

У будь-якому разі, український парламент повинен прискорити ухвалення нового Закону «Про звернення», а саме його розгляд у другому читанні. Однак принципово важливо зберегти обґрунтовану концептуальну основу законопроекту та його інноваційні елементи.

5 ГАРМОНІЗАЦІЯ ЦИФРОВИХ ПРОЦЕДУР

У цьому секторі події наразі рухаються в напрямку, що відповідає цінностям ЗАП і загалом є конструктивним. Однак одразу після прийняття ЗАП не всі лідери цифрової трансформації України сприйняли його як позитивний та корисний розвиток. Хоча за умови належного обґрунтування, як ЗАП, так і цифровізація мають більше спільного, ніж відмінного. Обидва орієнтовані на громадян, тобто вони застосовують людиноцентричний підхід; вони дотримуються принципу офіційності (виражений, як правило, що «повинні бігати дані, а не люди»); а також, серед іншого, поділяють принцип ефективності.

У сфері цифрових процедур життєво важливо забезпечити цифрову недискримінацію; гарантувати право особи на участь у справах, що стосуються ризику негативного рішення; надавати консультаційну підтримку приватним особам під час користування цифровими послугами; і, що критично важливо, забезпечити належне обґрунтування негативних адміністративних актів (таких як відмови чи зобов'язання) та чітке визначення процедури їх оскарження.

Не менш важливо враховувати досвід країн з давнішою практикою. Наприклад, естонський науковець та суддя адміністративної юстиції Іво Пілвінг окреслює бачення раціонального та законного поєднання адміністративної процедури та цифровізації, наголошуючи на необхідності законодавчих змін в Естонії. Серед його ключових позицій є думка, що «право бути почутим, пояснювати та спілкуватися з

посадовою особою має бути гарантовано — без таких гарантій автоматизація не буде дозволена, крім вузько визначених випадків».¹⁷

В Україні гармонізація з ЗАП ще не проведена для законодавчого акта, який має фундаментальне значення для цифрового сектору, тобто Закону України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» від 15 липня 2021 року № 1689-IX.¹⁸ Це може допомогти пояснити, чому Звіт Європейського Союзу про розширення за 2024 рік та Програма SIGMA надали пріоритет у своїх рекомендаціях необхідності поєднання цифровізації з впровадженням ЗАП. У найновішому моніторинговому звіті SIGMA щодо України (грудень 2023 року) міститься така рекомендація: «[зберегти] тенденцію до посилення цифровізації, якості та доступності послуг, одночасно забезпечуючи належне виконання Закону України «Про адміністративну процедуру» для ефективного забезпечення верховенства права та захисту прав сторін в адміністративних процедурах <...>».¹⁹

Через відставання у повній гармонізації цифрових процедур із ЗАП, останній на практиці іноді діє обмежено, особливо в ситуаціях, коли діяльність відбувається тільки в межах державних або інших публічних реєстрів (наприклад, інформаційні системи у сфері соціального захисту, зокрема). У таких сферах публічні службовці часто не мають технічних засобів для застосування механізмів, передбачених ЗАП, оскільки відповідні функції ще не реалізовані на технічному рівні, наприклад, базова можливість «залишити заяву без руху», щоб дозволити виправлення її недоліків. Тому цей технічний вимір — модернізація самих інформаційних систем — має залишатися в центрі уваги політики. В іншому випадку, ЗАП функціонуватиме лише частково або такий стан навіть створюватиме нормативні конфлікти, що є неприйнятним і неминуче призведе до спорів.

Наразі відомо, що Міністерство цифрової трансформації України завершує розробку відповідного законопроекту, у якому викладено його бачення щодо узгодження політики цифрової трансформації країни, відповідного законодавства та практики щодо ЗАП.

17 Ivo Pilving, 'The Effect of Automated Decision-Making Systems on Basic Principles of EU Public Law: An Estonian Perspective' (2023) 1 Fascicolo 51. doi:10.13130/2723-9195/2023-1-105.

18 Закон України № 1689-IX 'Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг' (15 липня 2021) [2021] Офіційний вісник України 64/4012 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1689-20#Text>> доступ 25 червня 2025.

19 OECD, *Public Administration in Ukraine: Assessment against the Principles of Public Administration* (SIGMA Monitoring Reports, OECD Publishing 2024). doi.org/10.1787/078d08d4-en.

6 ВИСНОВКИ

Щоб стати повноправним членом Європейського Союзу, Україна повинна створити ефективну систему публічного адміністрування. Рекомендації Європейської Комісії, викладені в її звітах про розширення, слугують безцінним дороговказом у цьому процесі. Серед найновіших рекомендацій щодо впровадження загальної адміністративної процедури є: гармонізація Податкового кодексу, земельного сектору та цифрових процедур із Законом України «Про адміністративну процедуру»; запобігання новим виняткам зі сфери дії ЗАП; та ухвалення нового закону про звернення. У сукупності ці заходи спрямовані на забезпечення ефективного функціонування ЗАП, тобто на створення належних правових умов для реалізації прав особи у відносинах з публічною адміністрацією та кращого захисту цих приватних осіб від можливого свавілля з боку органів публічної влади. Це має вирішальне значення для реалізації загальної регулятивної цінності ЗАП та для забезпечення обґрунтованої цифрової трансформації публічного адміністрування в Україні. У цьому ж контексті законодавство про звернення також потребує змін, головним чином для усунення невідповідностей із ЗАП, але також для забезпечення раціонального використання обмежених публічних ресурсів на розгляд звернень пропозиційного типу.

Нарешті, слід наголосити, що ефективність процесу європейської інтеграції України полягає не лише в її кінцевих цілях – вступі до Європейського Союзу. Його глибша цінність полягає в тому, щоб дати державі змогу забезпечити своїм громадянам та бізнесу рівень життя, який гарантує демократію, верховенство права та належне урядування. Інакше кажучи, ці зміни та реформи потрібні, перш за все, самим українцям, що робить життєво важливим ухвалення відповідного законодавства та забезпечення його ефективного впровадження.

Правова наука, зокрема адміністративне право, повинна продовжувати надавати теоретичний супровід, необхідний для підтримки цих процесів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Лученко ДВ, Бойко ІВ та Соловйова ОМ (ред), *Застосування Закону України «Про адміністративну процедуру» при вирішенні адміністративними судами публічно-правових спорів: концептуальні підходи та практичні проблеми: збірник тез за матеріалами Всеукраїнського круглого столу, 12 грудня 2024* (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого 2024) <<https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/vnd/zbirnyky-naukovyh-konferenczij/>> доступ 25 червня 2025.
2. Pilving I, 'The Effect of Automated Decision-Making Systems on Basic Principles of EU Public Law: An Estonian Perspective' (2023) 1 Fascicolo 51. doi:10.13130/2723-9195/2023-1-105.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРІВ

Віктор Тимошук,

Канд. юрид. наук, старший науковий співробітник відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права імені В. М. Корецького Національної академії наук України

vtymoschuk@gmail.com

<http://orcid.org/0000-0001-6109-0909>

Відповідальний автор: єдиний відповідальний за концептуалізацію, збір даних, формальний аналіз, залучення фінансування, розроблення методології, забезпечення ресурсами, валідацію та підготовку первісного рукопису.

Конфлікт інтересів: Конфліктів інтересів не виявлено.

Застереження: Автор заявляє, що висловлені в цій статті погляди та позиція є виключно його власними і не перебували під впливом будь-яких організацій.

ПРАВА ТА ДОЗВОЛИ

Авторське право: © 2025 Віктор Тимошук. Ця стаття є публікацією з відкритим доступом і розповсюджується на умовах ліцензії Creative Commons Attribution License (CC BY 4.0), яка дозволяє вільне використання, поширення та відтворення в будь-якому форматі за умови належного посилання на автора та джерело.

РЕДАКТОРИ

Відповідальний редактор – Маг. Богдана Загребельна.

Редактор англійської мови – Джулі Болд.

Редактор української мови – Маг. Лілія Гартман

ПРО ЦЮ СТАТТЮ

Посилання для цитування:

Тимошук В, 'Щодо виконання пріоритетних рекомендацій ЄС із впровадження Закону України "Про адміністративну процедуру" (2025) 8(4) Access to Justice in Eastern Europe 1-16 <<https://doi.org/10.33327/AJEE-18-8.4-c000135>> Опубліковано онлайн 08 листопада 2025

DOI: <https://doi.org/10.33327/AJEE-18-8.4-c000135>

Зміст: 1. Вступ. – 2. Гармонізація Податкового кодексу з Законом України «Про Адміністративну Процедуру». – 3. Гармонізація Земельного Сектору з ЗАП. – 4. Ухвалення Нового Закону Про Звернення. – 5. Гармонізація Цифрових Процедур. – 6. Висновки.

Ключові слова: *Адміністративна Процедура, Європейська Інтеграція, Податковий сектор, Податковий кодекс України, Земельний сектор, Земельне право, Цифрова трансформація, Звернення громадян.*

ДЕТАЛІ ПУБЛІКАЦІЇ

Дата подання рукопису: 07 липня 2025

Дата прийняття рукопису: 04 серпня 2025

Публікація Online First: 08 листопада 2025

Чи оброблявся рукопис у режимі fast-track: ні

Кількість рецензій, поданих у першому раунді: 2

Кількість раундів доопрацювання: 1 (з незначними змінами)

Технічні інструменти, використані в редакційному процесі:

Перевірка на плагіат: Turnitin через iThenticate <https://www.turnitin.com/products/ithenticate/>
Scholastica для рецензування <https://scholasticahq.com/law-reviews>