



МІНІСТЕРСТВО
ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ

ЗВІТ

ЩОДО ВИКОНАННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ
«ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»

АНОТАЦІЯ

З часу підписання Закону України “Про адміністративну процедуру” (далі - ЗАП) Президентом України у червні 2022 року до набрання чинності 15 грудня 2023 року та у перші два роки дії цього Закону усіма відповідальними органами державної влади виконано значний обсяг заходів, необхідних для його впровадження.

Насамперед для узгодження із Законом України “Про адміністративну процедуру” внесено зміни у **216 законів і кодексів**, а також близько **300 підзаконних нормативно-правових актів** (далі - НПА). Злагоджена робота Міністерства юстиції України з іншими міністерствами, Секретаріатом Кабінету Міністрів України, відкрита та ефективна робота профільного Комітету Верховної Ради України та всього Парламенту забезпечили швидке та водночас інклюзивне ухвалення відповідного законодавства. Ця робота відбувалася у тісній співпраці з європейськими партнерами (зокрема Програмою SIGMA), тематичними проектами міжнародної технічної допомоги (зокрема EU4PAR), науково-громадською спільнотою, асоціаціями органів місцевого самоврядування та іншими зацікавленими суб'єктами.

Важливим та результативним напрямом роботи для ефективного впровадження Закону України “Про адміністративну процедуру” стала навчальна складова. За звітний період **навчання та підвищення кваліфікації через участь у різних навчальних заходах щодо адміністративної процедури пройшли 61 642 особи**. На безоплатній платформі функціонує онлайн-курс, який вже пройшли з отриманням сертифіката 32 000 осіб. Спеціалізовані навчальні програми розроблені у Національній школі суддів України і навчання пройшла вже 681 особа (судді та помічники суддів). Для реалізації цих завдань були підготовлені десятки тренерів з тематики, що до цього часу є досить новою для України.

Також були підготовлені навчальні посібники та Науково-практичний коментар до Закону України “Про адміністративну процедуру”. Ці матеріали усім доступні онлайн, а в друкованій формі надані в органи виконавчої влади, територіальні громади.

Необхідним компонентом для впровадження ЗАП стала інформаційна складова. Для поширення знань про ЗАП **функціонує спеціалізований сайт** (<https://adminprocedure.org.ua/>), на якому розміщена адресна спеціально розроблена інформація для центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, суддів, науковців, викладачів. Сайт постійно наповнюється – розробляються модельні документи, інформаційні матеріали та інша корисна інформація.

Позитивна динаміка нарощування потенціалу застосування Закону України “Про адміністративну процедуру” підтверджується судовою практикою. **Якщо у перший рік дії Закону було близько півтори сотні судових рішень із посиланням на Закон України “Про адміністративну процедуру”, то на сьогодні це вже тисячі рішень**. Важливо, що багато з цих рішень ґрунтуються на базових принципах адміністративної процедури – гарантування права особи на участь в адміністративному про-

вадженні, офіційності, обґрунтованості, відкритості тощо. Отже, Закон України “Про адміністративну процедуру” вже спонукає публічну адміністрацію до прийняття справедливих та законних рішень для забезпечення права особи на належне адміністрування як того і вимагає стаття 41 Хартії основних прав Європейського Союзу. Позитивні приклади застосування Закону є в різних органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування.

Водночас у впровадженні Закону України “Про адміністративну процедуру” залишаються окремі виклики. Першочерговим завданням залишається потреба не допускати нових винятків зі сфери дії цього Закону, адже це нівелюватиме його регулятивну цінність. На цьому завданні наголошено у Звітах ЄС про розширення 2023–2025 років.

Також на підставі рекомендацій ЄС потрібно прискорити гармонізацію із ЗАП податкового, митного, земельного, цифрового законодавства. Потрібно ухвалити новий закон “Про звернення”, що не лише чітко розмежовує предмети обох законів, а й раціоналізує інститут звернень громадян. Необхідно прийняти нову редакцію Кодексу України про адміністративні правопорушення. Окремим завданням є потреба приведення у відповідність до вимог ЗАП інформаційних систем, які використовуються для надання адміністративних послуг та вирішення інших справ.

Отже, потенціал ЗАП поступово розкривається. Це і надалі потребуватиме спільних зусиль, у тому числі потрібна подальша навчальна діяльність та інформаційні заходи. Це засвідчують дані моніторингу впровадження ЗАП, який щорічно проводиться серед службовців центрального, регіонального і місцевого рівнів (участь в опитуванні 2025 року взяли 6 125 осіб), а також у суддівському корпусі.

Цей Звіт є не лише виконанням припису пункту 9 розділу IX Закону України “Про адміністративну процедуру”, а й засвідчує важливість механізму моніторингу впровадження нового законодавства, особливо такого новаційного, як цей Закон, дозволяє відзвітувати про виконану роботу та отримані результати, визначити подальші пріоритетні завдання та кроки.

Користуючись нагодою, щиро дякуємо народним депутатам України за ефективну співпрацю з Урядом України, законодавчі акти, спрямовані на впровадження ЗАП!

АНОТАЦІЯ	4
I. ВСТУП	5
II. ПОТОЧНИЙ СТАН ВПРОВАДЖЕННЯ ЗАП	8
2.1. Приведення актів законодавства у відповідність до ЗАП	8
2.2. Навчальні заходи для впровадження ЗАП	11
2.3. Інформаційні та просвітницькі заходи, спрямовані на реалізацію ЗАП	14
III. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОНАННЯ ЗАП ТА ПЕРША ПРАКТИКА ЗАСТОСУВАННЯ	17
3.1. Оцінка знання і розуміння ЗАП, застосування положень ЗАП на практиці публічними службовцями	17
3.2. Практика утворення комісій з розгляду скарг	18
3.3. ЗАП і судова практика	20
IV. ОКРЕМІ ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАП	24
4.1. Запобігання звуженню предметної сфери ЗАП	24
4.2. Інші виклики впровадження ЗАП	25
4.3. Вплив ІТ-систем на ефективність впровадження правових механізмів ЗАП	27
V. ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ПОКРАЩЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛОЖЕНЬ ЗАП	29
5.1. Висновки щодо результатів реалізації ЗАП та ефективності виконання його положень	29
5.2. Пропозиції щодо нормативного вдосконалення механізмів реалізації ЗАП	31
ДОДАТКИ	
Додаток № 1 “Інформація щодо приведення НПА у відповідність до ЗАП”	34
Додаток № 2 “Статистика проведених навчальних заходів за тематикою ЗАП”	37
Додаток № 3 “Розуміння положень ЗАП та практичний досвід його застосування” ...	38
Додаток № 4 “Приклади успішного застосування ЗАП на рівні ОМС та в судовій практиці”	42
Додаток № 5 “Кількість рішень за формами судочинства”	51

I. ВСТУП

Необхідність суттєвого реформування адміністративного законодавства та його приведення у відповідність до європейських стандартів постала з моменту відновлення незалежності нашої держави, що в подальшому було відображено в Конституції України 1996 року.

Ще у 1998 році Указом Президента України була затверджена Концепція адміністративної реформи в Україні, яка, зокрема, містила завдання з розробки проєкту Адміністративно-процедурного кодексу. Перші напрацювання завершеної редакції відповідного законопроєкту з'явилися у 2004 році. Після багатьох наступних років опрацювання остаточної редакція Закону України “Про адміністративну процедуру” знайшла підтримку в стінах Парламенту лише 17 лютого 2022 року, всього за тиждень до широкомасштабної неспровокованої збройної агресії зі сторони російської федерації. Через повномасштабне вторгнення підписання ЗАП відбулося 13 червня 2022 року. На підготовку до набрання чинності ЗАП законодавцем було надано 18 місяців з дня оприлюднення. Таким чином, **ЗАП набув чинності 15 грудня 2023 року**.

Ухвалення Україною основоположного закону в галузі адміністративного права, який містить у собі кращий досвід європейської правової системи, схвально віталось міжнародними партнерами та вітчизняною політичною і професійною спільнотою не в останню чергу тому, що ЗАП має євроінтеграційне спрямування, а його ухвалення є важливим кроком нашої держави на шляху вступу до Європейського Союзу.

Прийняття ЗАП стало маркером, що сигналізував про якісно нове врегулювання правил взаємодії публічної адміністрації з громадянами та бізнесом, а також стало фундаментом подальшого реформування системи публічного адміністрування в Україні.

Варто зазначити, що в державах – членах Європейського Союзу вже протягом тривалого часу діють подібні закони, проте для України ухвалення та реалізація ЗАП є новим досвідом. Це має і свої переваги, оскільки редакція Закону є консолідацією кращих норм права держав – членів Європейського Союзу, увібравши в себе апробовані правові механізми, напрацьовані практикою принципи, перевірені часом положення.

ЗАП є загальним (рамковим) нормативно-правовим актом, який вперше на законодавчому рівні закріпив та розкрив принципи адміністративної процедури, як-от верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності, обґрунтованості, безсторонності (неупередженості) адміністративного органу, добросовісності і розсудливості, пропорційності, відкритості, своєчасності і розумного строку, ефективності, офіційності, гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні тощо, які є підґрунтям розуміння сутності та змісту адміністративної процедури, основою належного публічного адміністрування.

Вищевказані принципи у ЗАП наповнені конкретними правовими механізмами, що дає змогу забезпечити умови для реалізації та захисту прав і законних інтересів особи у відносинах із державою, належний розгляд справ та прийняття обґрунтованих рішень, право на позасудове оскарження, ефективний контроль за законністю діяльності публічної адміністрації, а також обмежити прояви бюрократизму, свавілля та корупції, підвищити ефективність роботи органів публічної адміністрації.

Понад три роки Українська держава в умовах воєнного стану впроваджує положення ЗАП, у тому числі шляхом гармонізації чинних та розробки нових НПА, спрямованих на виконання положень ЗАП, організовує навчання для публічних службовців та інших осіб, проводить інформаційну кампанію для громадян і бізнесу та відповідно приймає нові виклики, пов'язані з недостатнім досвідом реалізації цього напряму адміністративної реформи.

У цьому контексті передусім треба відзначити ухвалений 10 жовтня 2024 року Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України “Про адміністративну процедуру” (далі – Закон № 4017), який забезпечує приведення спеціальних законів України до вимог ЗАП. Прийняття Закону № 4017 стало суттєвим кроком у досягненні цілей адміністративної реформи щодо належного публічного адміністрування, оскільки зміни внесені до 196 секторальних законів України, які регулюють адміністративні процедури у різних сферах суспільного життя.

Необхідно зазначити, що ЗАП та Закон № 4017 на етапі їх підготовки були предметом розгляду та правової експертизи міжнародних експертів Програми SIGMA (спільна ініціатива ОЕСР та ЄС), а також інших міжнародних та вітчизняних експертів та проєктів, зокрема, проєкту ЄС “Продовження підтримки комплексної реформи державного управління в Україні” (EU4PAR), програми U-LEAD з Європою, проєкту ЄС “Pravo-Justice”, Консультативної місії Європейського Союзу в Україні (КМЄС в Україні), проєкту USAID “Підвищення ефективності роботи та підзвітності органів місцевого самоврядування (“ГОВЕРЛА”), Центру політико-правових реформ, Німецького фонду міжнародного правового співробітництва (IRZ), в кінцевому результаті отримавши схвальні висновки як такі, що відповідають європейським стандартам.

У розрізі євроінтеграційних процесів України ЗАП та Закон № 4017 спрямовані на наближення законодавства України до європейських стандартів, оскільки право на належне адміністрування є однією з фундаментальних цінностей (включаючи право особи бути вислуханою та доступу до матеріалів справи, обов'язок обґрунтування адміністративних рішень тощо), гарантованих Хартією основних прав Європейського Союзу.

Особливості правовідносин, що врегульовані ЗАП, у Європейському Союзі регулюються на рівні національного законодавства держав-членів з урахуванням принципів Європейського Союзу, зазначеної Хартії основних прав Європейського Союзу, зокрема Рекомендації СМ/Рес 2007(7) про належне адміністрування, Резолюції (77) 31 про захист особи щодо актів адміністративних органів, Рекомендації № R (80) 2 стосовно здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами, Рекомендації № R (87) 16 щодо адміністративних процедур, які поширюються на велику кількість осіб тощо.

Правовідносини, що належать до сфери правового регулювання ЗАП, охоплюються зобов'язаннями України у сфері європейської інтеграції у рамках розділу I “Загальні принципи” та розділу II “Політичний діалог та реформи, політична асоціація, співробітництво та конвергенція у сфері зовнішньої та безпекової політики” Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншого.

У звітах Європейської комісії щодо оцінки прогресу України на її шляху до Євросоюзу, які оприлюднюються щороку, зазначено, що ключовою подією у сфері надання послуг стало прийняття ЗАП (2023 рік), схвально охарактеризовано Закон № 4017 (2024 рік) та роботу щодо приведення підзаконних НПА у відповідність до положень ЗАП (2025 рік).

Оновлення адміністративного законодавства шляхом гармонізації його із положеннями ЗАП є очікуваним не лише для України, а й для міжнародних інституцій, зокрема Європейської комісії, яка зацікавлена в імплементації ЗАП та активно слідкує за євроінтеграційними процесами, що відбуваються в Українській державі.

Відстеження, аналіз та оцінка виконання ЗАП, підготовка за результатами такого аналізу Звіту відповідає також положенням Закону України “Про правотворчу діяльність”, який на законодавчому рівні закріпив механізм правового моніторингу прийнятого закону, що, безумовно, сприятиме підвищенню ефективності реалізації ЗАП у розрізі реформування публічної адміністрації.

II. ПОТОЧНИЙ СТАН ВПРОВАДЖЕННЯ ЗАП

2.1. ПРИВЕДЕННЯ АКТИВ ЗАКОНОДАВСТВА У ВІДПОВІДНІСТЬ ДО ЗАП

Прийняття ЗАП є надзвичайно важливим кроком для реформування всієї системи публічного адміністрування в Україні. Проте, враховуючи, що ЗАП є базовим законом, який охоплює загальну та єдину процедуру розгляду індивідуальних справ адміністративними органами, а відносини, що підпадають під дію ЗАП, регулюються різними спеціальними законами, постановами Уряду України тощо, необхідним та одним із наймасштабніших напрямів роботи всієї вертикалі органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування та інших органів стало приведення законів та підзаконних НПА у відповідність до ЗАП.

У ЗАП встановлено завдання Уряду України подати на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо приведення законів України у відповідність із ЗАП, а також забезпечити приведення у відповідність до ЗАП НПА Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Відповідні завдання щодо гармонізації актів законодавства із положеннями ЗАП Уряд України закріпив у своїх програмних та стратегічних документах, зокрема:

- Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки, затвердженій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 року № 831;
- Дорожній карті з питань реформи державного управління, затвердженій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 травня 2025 року № 475 (далі – Дорожня карта з питань реформи державного управління);
- Плані заходів з виконання рекомендацій Європейської Комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2024 року, затвердженому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 березня 2025 року № 300.

До перегляду законів, актів Уряду України, власних НПА центральних органів виконавчої влади у відповідних сферах було залучено понад 70 центральних органів виконавчої влади, а також активно долучалися міжнародні та вітчизняні експерти і проекти (програми) міжнародної технічної допомоги, всеукраїнські асоціації органів місцевого самоврядування, наукові установи та неурядові організації.

Враховуючи значний обсяг роботи, кількість законів, яку необхідно було опрацювати з метою їх узгодження з положеннями ЗАП, виникла потреба у налагоджен-

ні механізмів для ефективного виконання цього завдання та забезпечення якісної імплементації ЗАП.

Одним з таких механізмів, який активно використовувався з метою забезпечення перегляду законів у сфері адміністративних процедур, є розроблені спеціалістами Мін'юсту та Секретаріату Кабінету Міністрів України, експертами EU4PAR чек-листи, якими були визначені основні критерії для перегляду законів та підзаконних НПА з метою гармонізації із ЗАП та які використовуються в роботі центральними органами виконавчої влади. Ці чек-листи є покроковою інструкцією, яка покликана допомогти відповідальним органам забезпечити узгодження із ЗАП законів та інших НПА у відповідній сфері, а також можуть використовуватися для адаптації НПА до нових стандартів, розробки нових НПА.

Первинно робота починалась з приведення насамперед законів України у відповідність до положень ЗАП, що передбачало зміни до **більш ніж 120 законів та кодексів** у різних сферах суспільного життя. При цьому загалом було проаналізовано на наявність колізій із ЗАП понад **400 законів і кодексів**.

Для координації процесу гармонізації законів при Секретаріаті Кабінету Міністрів України було створено робочу групу з питань впровадження ЗАП. До її складу увійшли фахівці з адміністративного права, представники державних органів, вітчизняні і міжнародні експерти. Робоча група аналізувала чинні закони, оцінювала проекти НПА і розробляла механізми вирішення найбільш проблемних питань.

Результатом спільних зусиль урядових структур та робочої групи стало схвалення Урядом України та внесення на розгляд Парламенту 18 жовтня 2023 року проекту Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів у зв’язку з прийняттям Закону України “Про адміністративну процедуру” (реєстр. № 10161).

Після прийняття законопроекту за основу в першому читанні в кінці 2023 року з метою доопрацювання та підготовки його до другого читання при Комітеті Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування було створено робочу групу. За результатами її роботи запропоновано доповнити урядовий проект Закону змінами ще до більш ніж 50 законів, у тому числі нормами допоміжного “зв’язувального” із ЗАП характеру.

10 жовтня 2024 року Верховною Радою України прийнято Закон № 4017-IX “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв’язку з прийняттям Закону України “Про адміністративну процедуру”, який набрав чинності 15 листопада 2024 року та став важливим етапом до комплексної та всеосяжної імплементації положень ЗАП.

Закон № 4017 вносить зміни до **196 законів і кодексів** та охоплює такі сфери правового регулювання, як реєстрація бізнесу, нерухомості та актів цивільного стану, ліцензування та дозвільна система, державний нагляд (контроль), містобудування та архітектура, освіта і наука, охорона здоров’я, соціальний захист, культура та інформаційна політика, земельні питання, сільське господарство, захист рослинного і тваринного світу, мисливське господарство та полювання, охорона навколишнього природного середовища та водні ресурси, транспорт та інші.

Робота щодо приведення підзаконних НПА почалася також одразу з ухваленням Парламентом ЗАП та після його підписання Президентом України. Урядовими дорученнями встановлено конкретні терміни та план для здійснення міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади заходів щодо імплементації ЗАП у вторинне законодавство. На виконання положень ЗАП постановою Уряду України від 28 квітня 2023 року № 420 затверджено Примірне положення про комісію з розгляду скарг. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади приводять власні нормативні акти у відповідність до ЗАП, про що інформують Мін'юст як орган, відповідальний за координацію приведення НПА у відповідність до ЗАП.

Разом з тим основний чинник, який впливав та впливає на швидкість приведення частини вторинного законодавства України у відповідність положенням ЗАП, – це відмінна від визначеної у ЗАП регламентація адміністративних процедур, яку містила в собі переважна більшість спеціальних галузевих законів України, які були правовою підставою для відповідних вторинних НПА.

Отже, прийняття Закону № 4017 стало відправною точкою для системного оновлення вторинного законодавства відповідно до вимог ЗАП.

Так, з моменту набрання чинності ЗАП та Законом № 4017 органи виконавчої влади та інші державні органи, діяльність яких пов'язана із взаємодією з фізичними та юридичними особами на предмет розгляду і вирішення адміністративних справ шляхом прийняття та виконання адміністративних актів, здійснюють роботу щодо приведення галузевого законодавства в межах своєї компетенції, зокрема:

- за період із 2022 по листопад 2025 років приведено 216 законів;
- за підсумками 2023 року приведено 6 актів Уряду України та 5 актів центральних органів виконавчої влади, які регулюють адміністративні процедури;
- за підсумками 2024 року приведено 31 акт Уряду України та 78 актів центральних органів виконавчої влади, які регулюють адміністративні процедури;
- за підсумками 2025 року приведено 41 акт Уряду України та 76 актів центральних органів виконавчої влади, які регулюють адміністративні процедури;
- за період із 2022 по листопад 2025 років приведено 59 НПА державних органів, які не входять до системи органів виконавчої влади.



З метою аналізу стану приведення актів законодавства у відповідність до положень ЗАП запроваджено здійснення відповідного моніторингу на центральному рівні, в межах якого Мін'юст щоквартально інформує Кабінет Міністрів України про поточний стан гармонізації актів законодавства у різних сферах суспільних відносин. Такий моніторинг стану приведення НПА до положень ЗАП має здійснюватися на постійній основі, що забезпечуватиме виконання вимог, зокрема, Дорожньої карти з питань реформування державного управління.

Загальна готовність стосовно приведення НПА у відповідність до ЗАП за результатами опитування, проведеного в жовтні 2025 року серед ЦОВВ та ОМС, проілюстрована у **додатку № 1**.

Таким чином, враховуючи значну роботу щодо приведення НПА у відповідність до ЗАП, яка була проведена органами влади, міжнародними експертами, провідними науковцями, можна зробити висновок, що Україна впевнено рухається у напрямі всеосяжної імплементації ЗАП у чинне законодавство у всіх сферах публічного адміністрування.

2.2. НАВЧАЛЬНІ ЗАХОДИ ДЛЯ ВПРОВАДЖЕННЯ ЗАП

ЗАП є новаторським законом для України, який запроваджує багато принципових новел для сфери публічного адміністрування у відносинах між адміністративними органами та фізичними, юридичними особами. Саме тому ще до моменту набрання чинності Законом підвищення спроможності та обізнаності публічних службовців (державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування) та суддів стало одним з основних напрямів підтримки його належного впровадження.

У межах навчальної складової реалізовано масштабну програму дистанційного навчання, серії онлайн- та офлайн-заходів, а також розроблено спеціалізовані програми підвищення кваліфікації для цільових груп.

Ще у 2022 році у Вищій школі публічного управління за підтримки проєкту EU4PAR була реалізована **спеціальна короткострокова програма підвищення кваліфікації “Тренінг для тренерів з питань загальної адміністративної процедури”**, яку завершили понад 60 тренерів, 35 з яких пройшли сертифікацію у Вищій школі публічного управління. Створення цієї бази стало основою для подальшого масштабування навчальних заходів із тематики ЗАП у 2023–2025 роках.

Особливого значення для забезпечення розуміння фахівців про ЗАП набув **дистанційний курс “Загальна адміністративна процедура”**, який ознайомлює слухачів з основами загальної адміністративної процедури. Курс є онлайн-компонентом програми підвищення кваліфікації публічних службовців і передбачає вивчення лекційного матеріалу, виконання тестових завдань, опрацювання реальних кейсів і додаткових ресурсів¹.

¹ платформа “Зрозуміло”: <https://courses.zrozumilo.in.ua/courses/course-v1:EEF+EEF-023+feb22/about>

Станом на 01 листопада 2025 року **близько 32 000 осіб завершили курс** і отримали сертифікати. Ще понад 4 000 осіб зареєструвались та пройшли частину курсу без сертифікації та/або проходять курс на цей момент.

Також серед основних навчальних заходів, які були проведені з метою навчання положенням ЗАП, слід виокремити програми підвищення кваліфікації, погоджені Національним агентством з питань державної служби (далі – НАДС). Протягом 2022–2025 років НАДС погоджено **27 загальних короткострокових програм підвищення кваліфікації та 1 загальну професійну програму підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування щодо нових засад здійснення адміністративної процедури.**

Загалом з 2022 року та 11 місяців 2025 року очні та дистанційні навчальні заходи, а також семінари, тренінги, інформаційні сесії пройшли **61 642** учасники.

Навчання у Вищій школі публічного управління та регіональних центрах підвищення кваліфікації щодо нових засад здійснення адміністративної процедури пройшли **близько 12 тис. державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.** Навчання проводилося Вищою школою публічного управління, регіональними центрами підвищення кваліфікації, у тому числі за сприяння міжнародних партнерів, зокрема, EU4PAR, HOVERLA, U-LEAD, PRAVO-Justice тощо. Статистична інформація щодо проведених навчальних заходів за провайдером викладена в **додатку № 2.**

У Мін'юсті як органі, відповідальному за координацію реалізації ЗАП, станом на 2024 рік навчання пройшли **306 публічних службовців**, що позитивно вплинуло на загальне розуміння засадничих положень Закону серед державних службовців апарату Мін'юсту.

Навчання охопило різні цільові групи, включаючи як публічних службовців, які щодня стикаються з адміністративною процедурою у своїй професійній діяльності, так і представників громадянського суспільства, які усвідомлюють необхідність оволодіти ефективними механізмами захисту своїх прав.

Серед основних категорій слухачів варто виокремити державних службовців органів центрального рівня, а саме міністерств, центральних органів виконавчої влади, Секретаріату Кабінету Міністрів України; представників органів місцевого самоврядування, включно з ЦНАП; працівників місцевих органів виконавчої влади; викладачів адміністративного права; адвокатів та фахівців Безоплатної правничої допомоги, фахівців Ради бізнес-омбудсмена. Також варто відзначити навчання на базі Національної школи суддів для суддів адміністративної юрисдикції, помічників суддів.

Велику увагу приділено розробці навчальних продуктів, метою яких було полегшення сприйняття та розуміння законодавчих положень, роз'яснення найскладніших статей, ілюстрації практичних прикладів.

Серед наукових та практичних посібників з питань адміністративних процедур варто виділити:

- 1 Посібник для публічних службовців;
- 2 Науково-практичний коментар до ЗАП;
- 3 Посібник для тренерів ЗАП.

Перші два навчальні та практичні джерела інформації про ЗАП доступні не лише онлайн, а й надруковані значним накладом та доставлені в кожен ЦОВВ, територіальну громаду, адміністративний суд.

Водночас варто зазначити, що результати опитувань, проведених серед центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у 2025 році, досі підтверджують високий запит на навчальні заходи з питань впровадження ЗАП.

Більше половини респондентів центральних органів виконавчої влади (56%) і дві третини представників органів регіонального та місцевого рівня (68%) вказали на потребу у навчанні персоналу як ключовий чинник забезпечення належного застосування ЗАП у повсякденній роботі.



Рис.2. Потреби у навчанні з тематики ЗАП

На всіх рівнях принципи ЗАП досі часто сприймаються занадто теоретично і потребують роз'яснення з фокусом на практичне застосування.

На рівні центральних органів виконавчої влади найбільш відомими є принцип законності (43%), рівності перед законом (33%) та верховенства права (33%), адже вони не є новими і вже були закріплені в інших законодавчих актах. Натомість посиленого роз'яснення і впровадження потребують такі принципи, як пропорційність, розсудливість, презумпція правомірності дій та вимог особи, офіційність, обґрунтованість, гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні.



Рис.3. Найбільш відомі принципи ЗАП

Адже більшість із цих принципів є новими для публічної адміністрації (якщо не враховувати наявність відповідних критеріїв судової перевірки у Кодексі адміністративного судочинства України) та є особливо важливими саме для адміністративно-процедурного регулювання.

Принципи адміністративної процедури потребують подальшого роз'яснення та розуміння практичної цінності, зокрема й через відображення у навчальних програмах і заходах, демонстрації їх практичного значення для належного застосування усіх норм та механізмів ЗАП, вирішення можливих колізій між ЗАП та спеціальним законодавством, оцінки правомірності адміністративних актів.

Результати опитувань свідчать про необхідність подальшого удосконалення змісту та форматів навчальних заходів – фокус у навчально-роз’яснювальній роботі в подальшому має бути спрямований на поширення практик застосування ЗАП, зокрема з акцентом на приклади, роз’яснення дії принципів загальної адміністративної процедури через конкретні справи в адміністративній та судовій практиці.

2.3. ІНФОРМАЦІЙНІ ТА ПРОСВІТНИЦЬКІ ЗАХОДИ, СПРЯМОВАНІ НА РЕАЛІЗАЦІЮ ЗАП

Враховуючи інноваційний характер ЗАП, важливою складовою його впровадження є забезпечення належного інформування суспільства щодо реалізації нових правил та норм.

З моменту набрання чинності ЗАП Мін’юстом, Секретаріатом Кабінету Міністрів України, Комітетом Верховної Ради України з питань державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування і міжнародними та вітчизняними експертами було реалізовано низку інформаційних, методологічних і комунікаційних заходів, спрямованих на роз’яснення суті та практичного значення ЗАП. Інформаційні заходи охопили цільову аудиторію у сфері публічного врядування, органів юстиції, широку громадськість, бізнес. Активно використовувалися офіційні сайти, соціальні мережі, професійні спільноти, проводилися онлайн- та офлайн-заходи, а також готувалися друковані та електронні матеріали.

Просвітницьку роботу, проведену у 2023 році – першій половині 2025 року, можна класифікувати за такими напрямками:

- 1 **створення спеціалізованого на ЗАП інформаційного сайту**², де максимально повно зібрано інформацію про застосування ЗАП. Зокрема, на цьому сайті є ключова інформація про зміст та практичне застосування ЗАП. На головній сторінці розміщені матеріали для ознайомлення та навчання, зокрема посібник і посилання на онлайн-курс. Основні розділи створені для фахівців органів влади, науковців та викладачів, суддів, громадян та бізнесу. Окремі сторінки охоплюють базу частих питань та відповідей, зразки документів і шаблони рішень, які можна використовувати на практиці. Значна частина ресурсу представлена у вигляді PDF-матеріалів – посібників, силлабусів, аналітичних текстів і збірників практики, підготовлених експертами.

Значну увагу тематиці ЗАП приділено також на порталі про реформування державного управління³ та порталі Децентралізація⁴;

- 2 **розробка і публікація тематичних пояснень та інформаційних матеріалів**, зокрема, розроблення і розповсюдження пам’яток, які пояснюють різні аспекти ЗАП, створення зразків документів для надавачів адміністративних послуг, для інспекцій, розповсюдження інформаційних флаєрів “Як упізнати ЗАП” тощо;

2 <https://adminprocedure.org.ua/>

3 par.in.ua

4 www.decentralization.ua

3 проведення публічних заходів та експертних дискусій, залучення молоді та популяризація ЗАП у середовищі правників.

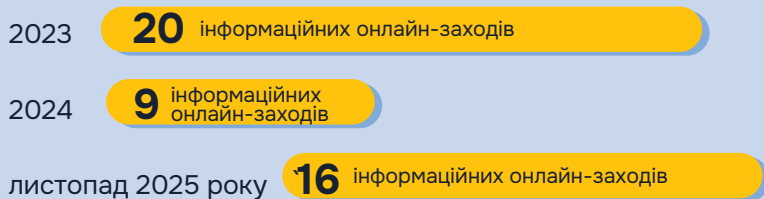
Протягом 2022–2025 років проведено низку заходів, присвячених різним аспектам адміністративної процедури, – дискусійні зустрічі та вебіари для представників місцевого самоврядування (загалом понад 450 учасників), інформаційні сесії для представників організацій громадянського суспільства, методичні семінари з актуальних питань розгляду звернень громадян для викладачів закладів вищої освіти, офлайн-консультації для працівників ЦНАП та розробників інформаційних систем. Важливу роль у формуванні єдиних підходів до тлумачення та застосування ЗАП відіграли круглі столи щодо застосування закону в адміністративному судочинстві та у земельних спорах, науково-практичні конференції й панельні дискусії на провідних юридичних форумах, що об'єднали суддів, науковців, юристів-практиків, державних службовців, представників органів місцевого самоврядування та студентів. Також у 2023–2025 роках за підтримки Мін'юсту пройшли три Школи адміністративної процедури, які зібрали практикуючих тренерів з тематики ЗАП, включаючи публічних службовців та суддів, провідних вітчизняних науковців, а також іноземних експертів. Активно поширюється інформація стосовно ЗАП серед студентів юридичних факультетів, зокрема, у 2024 році у співпраці зі студентами юридичних шкіл відбувся проєкт “Юридична журналістика” на прикладі ЗАП, у травні – червні 2025 року пройшли Всеукраїнські студентські дебати з адміністративного права за участі закладів вищої освіти з різних регіонів України;

4 інформаційна кампанія для громадян.

У 2023 році Мін'юстом розпочато інформаційну кампанію, спрямовану на підвищення обізнаності громадян і бізнесу про ЗАП, зокрема розроблено і оприлюднено публікації, які пояснюють, як застосовувати ЗАП при взаємодії з органами влади. Мін'юстом за підтримки проєкту EU4PAR підготовлено перелік основних прав та можливостей для громадян і бізнесу, яких вони набувають за ЗАП.

Мін'юстом у мережі Інтернет протягом 2023 року здійснено **20 інформаційних онлайн-заходів**, протягом 2024 року – **9 інформаційних онлайн-заходів**, станом на листопад 2025 року проведено ще **16 інформаційних онлайн-заходів**.

Рис 4. Інформаційні онлайн-заходи, здійснені Мін'юстом у мережі Інтернет



Також у межах інформаційної кампанії опубліковано понад 60 публікацій на сайті Міністерства юстиції України, порталі про реформування державного управління, порталі про реформу децентралізації та у суспільно-інформаційних медіа, які системно висвітлюють як базові принципи та інструменти адміністративної процедури (розумний строк, законність, пропорційність, неупередженість, відкритість, мотивування адміністративних актів тощо), так і її вплив на окремі сфери – податкову систему, електронні публічні послуги, діяльність ЦНАП, адміністративних комісій, судову практику, місцеве самоврядування, бізнес та права громадян. Сукупно ці заходи та публікації створили сталий інформаційний простір навколо ЗАП і сприяли формуванню спільного розуміння його змісту та практичного значення серед ключових цільових аудиторій.

III. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОНАННЯ ЗАП ТА ПЕРША ПРАКТИКА ЗАСТОСУВАННЯ

3.1. ОЦІНКА ЗНАННЯ І РОЗУМІННЯ ЗАП, ЗАСТОСУВАННЯ ПОЛОЖЕНЬ ЗАП НА ПРАКТИЦІ ПУБЛІЧНИМИ СЛУЖБОВЦЯМИ

Перші позитивні результати від проведеного навчання та інформаційної кампанії демонструють цифри за результатами анонімних онлайн-опитувань, які були проведені в жовтні 2025 року Секретаріатом Кабінету Міністрів України за підтримки проєкту EU4PAR серед державних службовців центральних органів виконавчої влади, посадових осіб місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій.

Метою опитування було оцінити рівень обізнаності, розуміння та готовності до практичного застосування ЗАП, а також визначити потреби у подальших заходах для його ефективного впровадження (аналогічні опитування проводилися також два попередні роки).

В опитуванні 2025 року взяли участь 6 125 осіб, з них 3 577 респондентів з центральних органів виконавчої влади та їх територіальних підрозділів та 2 548 респондентів з органів місцевого самоврядування (включаючи ЦНАП), місцевих державних адміністрацій.

Загальні тенденції ілюструють позитивну динаміку рівня обізнаності з положеннями ЗАП і руху щодо впровадження ЗАП. Коротко можна резюмувати, що вже **більше половини респондентів вважають себе добре або дуже добре обізнаними з положеннями ЗАП серед центральних органів виконавчої влади (51%), а також місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування (53%).** Детальна статистична інформація щодо рівня обізнаності та розуміння змісту та принципів ЗАП, готовності до застосування його положень на практиці відображена в **додатку № 3.**

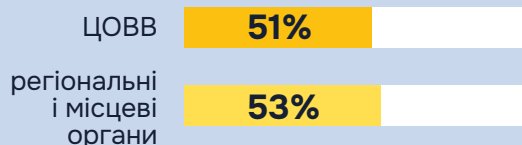


Рис.5. Рівень обізнаності з ЗАП

Щодо практичного досвіду застосування ЗАП **понад третина працівників центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування активно користуються приписами ЗАП у своїй щоденній професійній діяльності.** Це є досить добрим результатом для такого новаційного закону та зважаючи на відсутність в Україні традиції такого законодавчого регулювання.

Найпоширенішими механізмами, які вже практично реалізуються на центральному та регіональному рівнях, є **залишення заяви без руху, належне доведення адміністративного акта до відома адресата та/або заінтересованих осіб, забезпечення права особи на участь, у тому числі шляхом заслуховування особи та/або можливість надання доказів, документів тощо.**

Механізми адміністративного оскарження (особливо утворення комісій) та виконання адміністративних актів застосовуються поки обмежено, проте це пов'язано з початковою стадією впровадження ЗАП.

Більше про практичний досвід застосування ЗАП надано у **додатку № 3.**

Крім того, варто розглянути окремі успішні приклади застосування ЗАП та його принципів з досвіду кількох конкретних органів влади (**додаток № 4**).

3.2. ПРАКТИКА УТВОРЕННЯ КОМІСІЙ З РОЗГЛЯДУ СКАРГ

Одним із прогресивних положень, які пропонує ЗАП, є законодавче закріплення та нове врегулювання інституту адміністративного / досудового оскарження та визначення суб'єктів, уповноважених на розгляд скарг, які надходять від фізичних чи юридичних осіб до адміністративних органів.

До нових суб'єктів з розгляду скарг в адміністративному порядку належать **комісії з розгляду скарг**. Основне призначення цієї новели ЗАП – підвищити рівень довіри та ефективності механізму адміністративного оскарження завдяки забезпеченню більшої неупередженості під час розгляду скарг.

За належного впровадження цей механізм сприятиме не лише швидкому, економічному, результативнішому вирішенню справ за скаргами фізичних та юридичних осіб, а й позитивному впливу на судову гілку влади. Зазначене нововведення дасть можливість використовувати адміністративне оскарження навіть в тих адміністративних органах, що не мають вищого щодо себе адміністративного органу (як-от місцеві ради тощо).

Аналіз інформації, отриманої в результаті проведеного в кінці серпня 2025 року опитування серед міністерств, інших ЦОБВ, обласних державних адміністрацій та всеукраїнських асоціацій ОМС, засвідчив, що практика утворення Комісій з розгляду скарг поступово набирає поширення.

Комісії з розгляду скарг вже створені⁵:

- в **15 міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади** (Міністерстві юстиції України, Міністерстві освіти і науки України, Міністерстві охорони здоров'я України, Державному агентстві з розвитку меліорації, рибного господарства та продовольчих програм; Державній інспекції ядерного регулювання; Державній службі з лікарських засобів та контролю за наркотиками;

⁵ Інформація станом на жовтень 2025 року

Державній інспекції енергетичного нагляду; Державній екологічній інспекції; Державній аудиторській службі; Державному агентстві з питань мистецтв та мистецької освіти; Державній службі морського і внутрішнього водного транспорту та судноплавства; Державній регуляторній службі, Фонді державного майна, Державній авіаційній службі);

- в **6 обласних державних адміністраціях** (Волинській, Донецькій, Закарпатській, Сумській, Херсонській, Чернігівській обласних державних адміністраціях).

Навести деталізовану аналітику щодо створення Комісій з розгляду скарг серед органів місцевого самоврядування не вбачається можливим з огляду на їх розгалужену систему, проте дедалі більше місцевих рад засвідчують своє прагнення впроваджувати механізм досудового оскарження адміністративних актів у щоденну діяльність.

Яскравим прикладом ефективності та доцільності існування досудового оскарження адміністративних актів є функціонування в Мін'юсті та його територіальних органах відповідно до законів України “Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань”, “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень” дорадчих органів (колегій), які покликані розглядати скарги на рішення, дії або бездіяльність державного реєстратора, суб'єктів державної реєстрації, територіальних органів Мін'юсту та за результатами розгляду формувати відповідні висновки. Тобто це механізм, що був закладений на основі моделі аналогічної до адміністративного оскарження за ЗАП, і, власне, був запозичений із проєкту ЗАП.

Скарги до офісу протидії рейдерству

надійшло **5 536**

розглянуто **4 238**

Результати Колегіального розгляду

задоволення
скарги **1 246**

відмова
у задоволенні скарги **2 992**

Так, за період з 2023 року по жовтень 2025 року до Офісу протидії рейдерству надійшло **5 536 скарг** у сфері державної реєстрації нерухомості та бізнесу, з них **4 238 скарг** розглянуто на засіданні центральної Колегії Міністерства юстиції України з розгляду скарг на рішення, дії або бездіяльність державного реєстратора, суб'єктів державної реєстрації, територіальних органів Мін'юсту.

За період з 2023 року по жовтень 2025 року за результатами Колегіального розгляду прийнято **1 246 рішень** про задоволення скарги та **2 992 рішення** про відмову у задоволенні скарги. Здебільшого оскаржувалися проведені державним реєстратором реєстраційні дії; рішення державного реєстратора про державну реєстрацію прав; рішення, дії або бездіяльність територіальних органів Мін'юсту тощо.

Крім того, позитивний досвід розгляду скарг у досудовому порядку демонструють інші апеляційні органи, зокрема, Експертно-апеляційна рада при Державній регуляторній службі, яка діє на підставі Закону України “Про ліцензування видів господарської діяльності”, та Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія оцінювачів при Фонді державного майна, яка діє на підставі Закону України “Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні”.

Таким чином, за результатами опрацювання інформації, отриманої від більш ніж 100 адміністративних органів різних рівнів публічного врядування, можна підсумувати, що впровадження положень ЗАП у розрізі запровадження інституту досудового оскарження адміністративних актів з використанням механізмів комісій з розгляду скарг поступово набирає поширення.

3.3. ЗАП І СУДОВА ПРАКТИКА

ЗАП системно впливає на формування нової судової практики судів різних інстанцій, зміну юрисдикції розгляду окремих категорій справ. Про це свідчать постанови Верховного Суду, апеляційних судів та судів першої інстанції. Для оцінки первинного впливу ЗАП на правозастосовну практику досліджено Єдиний державний реєстр судових рішень (ЄДРСР) за період з моменту набрання чинності Законом з 15 грудня 2023 року по 31 жовтня 2025 року. Цей аналіз ґрунтується на сукупній вибірці з **1 718 рішень**. Дослідження проводилося у два основні цикли:

- перший цикл (стартовий період): охоплює рішення з моменту набрання чинності Законом до 29 серпня 2024 року – загалом **156 рішень**. Цей період демонструє початкову практику застосування ЗАП;
- другий цикл (різке зростання): охоплює рішення з 30 серпня 2024 року до 31 жовтня 2025 року – загалом **1 562 рішення**. Різке зростання кількості рішень у цьому циклі відображає масове впровадження Закону в судову та адміністративну практику.

Загальна кількість рішень судів першої інстанції, у яких згадується ЗАП за досліджуваний період, становить щонайменше 1 718 рішень. Таке стрімке зростання кількості рішень свідчить про системне та активне застосування Закону в судовій практиці.

Дані з вибірки демонструють, що ЗАП застосовується судами переважно в адміністративних справах, що відповідає його предметній сфері регулювання.



Рис.6. Статистика застосування ЗАП судами

Збереження частки адміністративних справ на рівні понад 93% підтверджує, що суди адміністративної юрисдикції є основним інститутом, що забезпечує судовий контроль за дотриманням принципів ЗАП. Водночас наявність згадок у цивільних та господарських справах – 4,7% та 2,0% відповідно – підкреслює необхідність забезпечити нормативне віднесення усіх публічно-правових спорів адміністративного характеру до сфери адміністративної юстиції.

Згадки про положення ЗАП у судових рішеннях судів першої інстанції класифіковано за п'ятьма основними категоріями, що відображають ключові інститути та функції ЗАП у судовому розгляді. Ця класифікація дає змогу виявити, які саме механізми Закону набули найбільшого поширення у судовій практиці:

- **принципи адміністративної процедури:** застосування норм для перевірки законності, обґрунтованості та пропорційності адміністративних рішень «на користь приватної особи» – **487 рішень**;
- **наведення визначень:** посилання на ЗАП для тлумачення ключових правових понять («адміністративний акт», «дискреційні повноваження») – **444 рішення**;
- **визначення сфери застосування / регулювання:** з'ясування, чи поширюється дія Закону на спірні правовідносини – **298 рішень**;
- **залишення заяви без руху:** застосування нової процедури, що усуває зловживання органів, які замість виправлення недоліків одразу відмовляли у задоволенні вимоги особи – **201 рішення**;
- **інше:** охоплює розгляд факту порушення обґрунтованості адміністративного акта через відсутність правової оцінки (стосується випадків, коли адміністративний орган не надав належної правової оцінки обставинам справи тощо) – **278 рішень**.



Рис.7. Статистика згадок про положення ЗАП у судових рішеннях судів першої інстанції

Таким чином, можна підсумувати, що **найчастіше (у 54,1%) випадків ЗАП згадується у контексті загальних принципів адміністративної процедури**. Суд застосовує положення ЗАП для вирішення спорів, з'ясовує основні вимоги, яким має відповідати діяльність і рішення органів, та встановлює, чи дотримуються відповідачі цих положень.

Також значна частка (29,6%) посилань стосується наведення визначень. Найчастіше суди визначають такі поняття, як: “адміністративний акт”, “адміністративний орган”, “дискреційні повноваження”. Це підкреслює роль ЗАП як орієнтиру для тлумачення та уніфікації термінології у публічно-правовій сфері. ЗАП поступово формує нову практику захисту прав у судовому порядку. Аналітична інформація щодо впливу ЗАП на судову практику викладена в **додатку № 5**.

Аналіз судової практики Верховного Суду та значної кількості рішень судів першої інстанції дає змогу зафіксувати низку стійких правових підходів, які формуються саме під впливом ЗАП:

- **обов'язковість обґрунтування адміністративних рішень та звуження простору дискреції** – суди активно встановлюють обов'язковість обґрунтування адміністративних рішень як ключову вимогу, що впливає з принципів ЗАП. В огляді судової практики Верховного Суду наводиться Постанова від 13 лютого 2024 року (справа № 320/5934/22), у якій, посилаючись на ЗАП, суд вказує, що адміністративний акт повинен прийматися з дотриманням необхідного балансу між несприятливими наслідками для права, свободи чи законного інтересу особи і цілями, на досягнення яких спрямований адміністративний акт (принцип пропорційності). Негативні наслідки для особи та публічних інтересів повинні бути найменшими. Суди тепер суворіше перевіряють, чи реалізовані дискреційні повноваження у межах, визначених законом, та з дотриманням принципів добросовісності і розсудливості. Відсутність належної мотивації при прийнятті рішення є підставою для його скасування;
- **формування практики перевірки процедури як самостійної підстави для скасування адміністративного акта** – ЗАП надає судам чіткий інструментарій для перевірки не лише змісту, а й процедури прийняття адміністративних актів. У Постанові КАС ВС ВП від 27 березня 2025 року (справа № 480/5652/24) щодо відмови у поновленні договору оренди земельної ділянки Верховний Суд зазначив, що рішення органів місцевого самоврядування щодо оренди землі контролюється в адміністративному судочинстві. Спірні правовідносини виникли внаслідок застосування адміністративної процедури відповідно до ЗАП. Суд акцентував на тому, що орган місцевого самоврядування не сприяв залученню особи до участі в адміністративному провадженні, не поінформував про дату і місце слухання, що в цілому свідчить про неправомірну поведінку відповідача під час проведення адміністративної процедури.

Це ілюструє, що суди, посилаючись на принципи ЗАП, контролюють гарантування права особи на участь та дотримання інших ключових елементів адміністративної процедури як самостійної підстави для висновку про правомірність або неправомірність адміністративного акта;

- **уніфікація понять та вирішення юрисдикційних спорів** – суди активно використовують ЗАП для уніфікації понятійного апарату та підтвердження належної юрисдикції, спираючись на визначення термінів “адміністративний акт” та “функції публічної адміністрації”. У Постанові від 08 серпня 2025 року (справа № 400/11859/24) Верховний Суд встановив, що спір щодо рішення державного реєстратора підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства. Суд мотивував це тим, що правовідносини стосуються реалізації функцій публічної адміністрації у сфері державної реєстрації, підпадають під дію ЗАП як адміністративна справа, що розглядається суб'єктом владних повноважень шляхом прийняття відповідного адміністративного акта.

Отже, вплив ЗАП на судову практику засвідчує його фундаментальний ціннісний ефект для системи публічного адміністрування та захисту прав людини.

Так, ЗАП є дієвим інструментом для зменшення адміністративного свавілля. Встановлення судового контролю за дотриманням вимог ЗАП щодо обґрунтованості та пропорційності адміністративних актів, контролю за належним доведенням акта до відома особи призводить до того, що адміністративні органи змушені підвищувати якість своїх рішень.

Активне використання ЗАП для уніфікації термінології та як інструменту перевірки процедури створює зрозумілі та передбачувані правила взаємодії держави з громадянами і бізнесом. Судовий контроль з акцентом на дотриманні процедури зобов'язує адміністративні органи покращувати якість свого правового мотивування, оскільки порушення процедури стає самостійною підставою для скасування рішення.

Застосування механізму залишення заяви без руху (замість її повернення без розгляду чи формальної відмови), інші механізми гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні є важливим показником того, що суди вимагають від органів дотримання процедурних гарантій, які зменшують бюрократичний тиск і підвищують шанси особи на виправлення помилок та успішний результат. Це є прямим втіленням права на належне адміністрування.

Судові кейси, що ілюструють практичне застосування ЗАП через призму його принципів, наведені в **додатку № 4**.

IV. ОКРЕМІ ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАКОНУ

4.1. ЗАПОБІГАННЯ ЗВУЖЕННЮ ПРЕДМЕТНОЇ СФЕРИ ЗАП

Згідно з інформацією, викладеною у Звіті Європейської комісії щодо оцінки прогресу України на її шляху до Євросоюзу від 08 листопада 2023 року, при приведенні чинного законодавства у відповідність до ЗАП в усіх секторах, охоплених його сферою застосування, слід утриматися від практики виведення правовідносин з-під дії ЗАП, оскільки це різко зменшить його загальний вплив.

Урядовим дорученням міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади встановлено завдання не допускати підготовки законопроектів, які за своїм змістом звужують поширення ЗАП на окремі сфери державного управління (публічного адміністрування).

Окремим запобіжником гарантування поширення ЗАП на всі сфери правовідносин є Державна антикорупційна програма на 2023–2025 роки, затверджена Урядом України 04 березня 2023 року (далі – Антикорупційна програма). Серед ключових завдань, визначених в Антикорупційній програмі, на Мін'юст покладено завдання щодо моніторингу та надання обґрунтованих висновків-заперечень до проєктів законів, які передбачають зміни, спрямовані на звуження предметної сфери дії ЗАП.

Така робота велася з початку 2022 року, протягом 2023–2024 років та триває й надалі.

Так, в межах виконання вищевказаного завдання Антикорупційної програми Мін'юстом:

- за підсумками 2023 року надано 8 висновків-заперечень до проєктів законів, які містили в собі пропозиції щодо звуження предметної сфери ЗАП;
- за підсумками 2024 року надано 2 висновки-заперечення до проєктів законів, які містили в собі пропозиції щодо звуження предметної сфери ЗАП;
- за підсумками I–III кварталів 2025 року надано 1 висновок-заперечення до проєктів законів, які містили в собі пропозиції щодо звуження предметної сфери ЗАП.

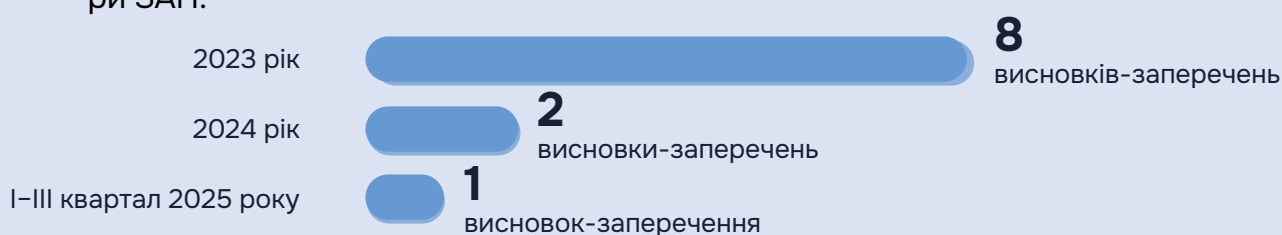


Рис.8. Статистика надання Мін'юстом висновків-заперечень до проєктів законів, які передбачають звуження предметної сфери ЗАП

Аналізуючи динаміку за останні роки, можна констатувати наявність позитивних змін, що відображаються у суттєвому зменшенні випадків спроб вивести певні правовідносини з-під дії регулювання ЗАП.

Водночас ще до набрання чинності ЗАП мали місце випадки, коли на етапі доопрацювання до другого читання у Верховній Раді України певні законопроєкти отримували норми, які за своїм змістом були спрямовані на звуження предметної сфери ЗАП, а саме щодо виведення з-під дії ЗАП правовідносин щодо здійснення оцінки впливу на довкілля (Закон України від 13 липня 2023 року № 3227-IX), розгляду справ про надання дозволів та висновків на узгодження дій, концентрацію суб'єктів господарювання (Закон України від 09 серпня 2023 року № 3295-IX).

Разом з тим завдяки злагодженій роботі Секретаріату Кабінету Міністрів України, Мін'юсту, профільного Комітету Верховної Ради України та загалом Парламенту вказані правовідносини повернуто під сферу дії ЗАП Законом № 4017.

Окремо варто відзначити важливу роль Президента України в забезпеченні поширення дії ЗАП на всі сфери правовідносин та унеможливлення звуження предметної сфери вказаного закону, оскільки, реалізуючи свої конституційні повноваження, Президент України за вмотивованими пропозиціями від Мін'юсту застосував право вето щодо Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту інтересів власників земельних часток (паїв), а також застосування адміністративної процедури у сфері земельних відносин”, прийнятого Верховною Радою України 22 травня 2024 року за № 3725-IX, та яким було фактично звужено предмет регулювання ЗАП. У підсумку більшість проблемних положень у цьому Законі було усунуто.

Тимчасова колізія на сьогодні існує у податковій сфері, де Законом України від 18 червня 2024 року № 3813-IX фактично обмежено застосування ЗАП змінами у статті 3 Податкового кодексу України щодо застосування законодавства про податкове адміністрування. Для усунення цієї проблеми Урядом України підготовлено та подано до Парламенту законопроєкт № 14196.

Отже, ризик прийняття законопроєктів, положення яких спрямовані на звуження предметної сфери дії ЗАП, завжди буде залишатися актуальним викликом, про що свідчать результати триваючої роботи щодо моніторингу та надання обґрунтованих висновків-заперечень. Ця проблема має вирішуватися у тісній взаємодії Верховної Ради України, Президента України та Уряду України.

4.2. ІНШІ ВИКЛИКИ ВПРОВАДЖЕННЯ ЗАП

Хоча ЗАП є втіленням кращого апробованого досвіду європейських країн, але будь-які зміни в законодавстві можуть викликати труднощі як у їх розумінні, так і у впровадженні. Саме така ситуація виникла із впровадженням ЗАП, оскільки зміни торкнулися всієї адміністративної діяльності, яка протягом десятиліть напрацювала свої підходи, що часто можуть не відповідати новаціям ЗАП.

Аналіз результатів опитувань органів центрального та органів регіонального / місцевого рівнів), проведених у 2023–2025 роках, дає підстави стверджувати, що найбільш проблемними питаннями, які виникають у діяльності адміністративних органів після набрання чинності ЗАП, є:

- 1 **Брак розуміння практичного змісту та значення ЗАП:** 41% респондентів центральних органів виконавчої влади вказали, що одними з основних труднощів є недостатнє розуміння ЗАП та його ролі в роботі органу. На базовому рівні більше третини респондентів (32%) вказують на необхідність змінювати установлені практики.
- 2 **Неузгодженість законодавства:** 25% працівників центральних органів виконавчої влади зазначають проблеми колізій між спеціальним законодавством і ЗАП, зокрема ті, що стосуються застосування процедур у різних сферах політики.

На регіональному / базовому рівні цю проблему також підтверджують: 29% респондентів вказують на неузгодженість спеціальних законів із ЗАП, а 23% – на неузгодженість підзаконних НПА із ЗАП і спеціальними законами.

- 3 **Недостатній рівень розуміння адаптації НПА:** 33% працівників центральних органів виконавчої влади зазначили, що розуміють, як адаптувати нормативні акти органу до ЗАП. На базовому рівні 41% респондентів добре або дуже добре розуміють, які саме документи мають бути адаптовані. Проте більше половини – 57% на рівні центральних органів виконавчої влади, 54% на місцях не мали чіткого уявлення про це.
- 4 **ІТ-системи не підтримують нові вимоги:** 13% респондентів з центральних органів виконавчої влади повідомили, що нормативи ЗАП не підтримуються наявними інформаційними системами і це ускладнює впровадження нових процедур. На місцях усвідомлення цієї проблеми зросло з 5% у 2024 році до 12% у 2025 році, 21% потребують допомоги в адаптації програмного забезпечення до ЗАП. На думку експертів, ця проблема є ще глибшою.

Водночас щодо усіх означених проблем і викликів, особливо щодо трьох перших, можна відзначити загалом позитивну динаміку у їх вирішенні та зменшенні впливу за останні три роки.

Мін'юст завдяки механізму проведення правової експертизи проєктів законів України, актів Кабінету Міністрів України, що розробляються здебільшого міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, теж виявив деякі проблеми щодо інтеграції вимог ЗАП у тексти проєктів актів законодавства.

Найчастіше розробники мають проблеми із відображенням у положеннях проєктів актів законодавства можливості адміністративного оскарження, тобто проєкт акта передбачає, що рішення органу можуть бути оскаржені лише до суду без адміністративної (позасудової) процедури перегляду.

Також непоодинокі випадки незастосування під час підготовки проєктів нормативно-правових актів механізмів залишення заяви без руху, зокрема, коли неповний пакет наданих документів стає підставою для закриття провадження, що значно затягує строки вирішення справи особи та негативно впливає на рівень захисту прав громадян і бізнесу.

Додатково до проблем, з якими стикаються розробники під час підготовки законопроектів та актів Уряду України, можна віднести відсутність регулювання питань доказування, при якому не визначається коло обставин, які має доводити орган, які – заявник.

Мін'юст завжди вказує на виявлені недоліки, знаходить шляхи врегулювання спірних питань, пропонує конкретні редакції положень, які враховують вимоги ЗАП, консулює та надає методичну допомогу розробникам протягом усього шляху проходження акта законодавства – від його підготовки до прийняття та реалізації.

Окремим напрямом роботи державних органів є розгляд звернень та запитів громадян, яких щодня надходить величезна кількість. Відслідковується позитивна динаміка серед громадян стосовно використання у своїх зверненнях положень ЗАП, особливо в контексті захисту їх прав та для обґрунтування обов'язків органів. Проте все ще існує проблема розуміння суті звернення відповідно до Закону України “Про звернення громадян”, коли відсутнє право вимоги і відсутній адміністративний акт, та скаргою у розумінні ЗАП, що теж має бути інформативно та доступно донесено до пересічних українців.

4.3. ВПЛИВ ІТ-СИСТЕМ НА ЕФЕКТИВНІСТЬ ВПРОВАДЖЕННЯ ПРАВОВИХ МЕХАНІЗМІВ ЗАП

Для багатьох категорій справ інформаційно-комунікаційні / інформаційні системи (далі – ІКС) є основним інструментом здійснення та/або фіксації адміністративного провадження. Адже такі системи допомагають фіксувати інформацію про початок, розгляд, вирішення справи тощо. Зокрема, це стосується і надання адміністративних послуг як електронно, так і оффлайн.

Тому в таких системах мають бути враховані правила / вимоги ЗАП, розроблений необхідний функціонал. Інакше у публічних службовців, які працюють в ІКС, бракує можливості виконувати вимоги ЗАП. Це також стосується розгляду і вирішення справ в автоматичному режимі. Загалом кожна ІКС, яка застосовується для вирішення адміністративних справ, має бути перевірена на відповідність ЗАП.

Щодо адміністративних послуг в електронній формі (далі – е-послуги) функціонуючі е-послуги частково передбачають, але далеко не завжди, реалізацію принципів ЗАП. Насамперед йдеться про потребу дотримання принципів гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні, обґрунтованості, офіційності, гарантування ефективних засобів правового захисту тощо.

Під час розгляду справ, пов'язаних із наданням адміністративних послуг офлайн із застосуванням ІКС, особливу увагу необхідно звертати на реалізацію в ІКС функціональних можливостей щодо залишення заяви без руху, зупинення, поновлення, продовження строку здійснення адміністративного провадження, реалізації права особи на участь в адміністративному провадженні, відображення в ІКС різних процедурних статусів, визначених ЗАП, тощо.

Отже, необхідність приведення ІКС у відповідність до ЗАП зберігається і потребуватиме додаткових зусиль.

V. ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ПОКРАЩЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛОЖЕНЬ ЗАП

5.1. ВИСНОВКИ ЩОДО РЕЗУЛЬТАТІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАП ТА ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОНАННЯ ЙОГО ПОЛОЖЕНЬ

Реалізація ЗАП стає ключовим етапом у формуванні нової культури публічного адміністрування, орієнтованої на повагу до прав людини, законність і ефективність адміністративних дій:

- 1 Прийняття ЗАП стало фундаментом реформування системи публічного адміністрування, який поклав початок якісно новому регулюванню адміністративно-правових відносин між громадянами і бізнесом, з одного боку, та публічною адміністрацією, з іншого.
- 2 Спільними зусиллями Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Мін'юсту, інших центральних органів виконавчої влади, із залученням міжнародних та вітчизняних експертів і проєктів (програм) міжнародної технічної допомоги, всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування, наукових установ та неурядових організацій **понад 200 законодавчих актів** введено у відповідність до ЗАП.
- 3 Водночас відбувалася масштабна кампанія щодо навчання публічних службовців, зокрема й тих, хто безпосередньо реалізує положення ЗАП, та станом на кінець 2025 року **61 642 особи пройшли навчання та підвищення кваліфікації** щодо основ загальної адміністративної процедури. Разом з тим інформаційна та навчальна кампанія щодо ЗАП триває та кількість учасників та учасниць тематичних навчань зростає.
- 4 Певна нерівномірність впровадження ЗАП помітна як на центральному, так і на базовому рівні. Є центральні органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування, які напрацьовують практики й показують позитивні приклади, але певна частина органів досі мають недостатній рівень знань і не розпочали належну роботу з адаптації нормативної бази та застосування ЗАП. Проте результати опитувань центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також дані про навчальну та інформаційну діяльність свідчать про позитивну динаміку і формування бази для системного застосування Закону.
- 5 Ефективність реалізації принципів та окремих механізмів ЗАП оцінюється диференційовано, зважаючи на більшу новизну окремих з них. Найбільше викли-

ків виникає у зв'язку з принципами офіційності та гарантування права особи на участь, які дійсно є основоположними для ЗАП. Значна частина адміністративних органів стикається з обмеженнями у роботі інформаційних систем та браком доступу до реєстрів, що знижує можливість ефективного застосування принципу офіційності. Складнощі також спостерігаються із залученням заінтересованих осіб до провадження, використанням механізму відкликання або визнання недійсним адміністративного акта, а також з використанням заходів впливу для примусового виконання адміністративного акта та застосування мовчазної згоди при отриманні погоджень та/або висновків від інших органів.

- 6 Реалізація оновленого механізму досудового оскарження в адміністративній процедурі забезпечується завдяки роботі комісій з розгляду скарг, які поступово утворюються при різних органах публічної адміністрації.
- 7 Положення ЗАП дедалі частіше використовуються органами судової влади під час забезпечення захисту прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Суди активно використовують принципи та механізми ЗАП, що позитивно впливає на загальну динаміку впровадження ЗАП.
- 8 Важливим позитивним сигналом є активний запит на навчання, консультації та роз'яснення. Принципи адміністративної процедури потребують подальшого роз'яснення, зокрема, відображення у навчальних програмах і заходах, демонстрації їх практичного значення для належного застосування усіх норм та механізмів ЗАП, вирішення можливих колізій між ЗАП та спеціальним законодавством.
- 9 Виявлені в процесі реалізації ЗАП окремі недоліки не ставлять під сумнів концептуальну правильність ЗАП, але свідчать про необхідність другого – уточнюючого – етапу його імплементації. Цей етап має передбачати подальше системне узгодження положень спеціального законодавства із ЗАП, а також точкове удосконалення окремих положень самого ЗАП.

Можна зробити висновок, що ЗАП успішно проходить перший етап впровадження. Наступні роки будуть визначальними для закріплення результатів, поширення кращих практик та забезпечення повсюдного й системного застосування принципів та правил загальної адміністративної процедури.

Наступний етап впровадження Закону має бути спрямований на інституційне закріплення досягнутих результатів, усунення колізій та прогалин у нормативному регулюванні, розвиток практики належного адміністрування, підвищення професійної спроможності (компетентності) посадових осіб органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Запропоновані нижче рекомендації та пропозиції мають комплексний характер і спрямовані на забезпечення повноцінного, сталого та уніфікованого застосування положень Закону на всіх рівнях публічної адміністрації.

5.2. ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО НОРМАТИВНОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАП

Після прийняття Закону № 4017, яким внесено зміни до майже двох сотень спеціальних законів, все ще актуальним залишається питання узгодження інших законодавчих актів із положеннями ЗАП, зокрема:

- продовження узгодження та гармонізації сфери оподаткування та митного законодавства, а також земельних відносин;
- потреба прийняття нового кодексу про адміністративні правопорушення (на заміну чинному КУпАП), що має стати не лише важливим кроком для систематизації стягнень за адміністративні проступки, а й кроком для належного узгодження процедури притягнення до адміністративної відповідальності із ЗАП;
- прийняття нового закону про звернення, який має насамперед розмежувати справи адміністративної процедури та інші форми публічних звернень.

Незважаючи на скоординовану багаторічну роботу над остаточною редакцією ЗАП, яка проводилася міністерствами, Урядом України, Парламентом, за участі наукової спільноти та міжнародних експертів, деякі положення Закону потребують уточнень та доопрацювань.

За результатами опитувань, нарад, круглих столів наукових та експертних досліджень тощо варто розглянути питання щодо удосконалення деяких положень ЗАП, які стосуються, зокрема, технічного впорядкування норми щодо сфери дії ЗАП шляхом повернення правовідносин щодо захисту економічної конкуренції та оцінки впливу на довкілля (адже ці правила вже закріплені у спеціальному законодавстві, але не скориговані у частині другій статті 1 ЗАП), удосконалення механізму залишення заяви без руху, доповнення переліку рішень, які можуть бути прийняті за результатами розгляду скарги, технічного усунення дублюючо-колізійних норм щодо “грошового стягнення” тощо.

У перспективі потребують детального аналізу деякі інші дискусійні питання застосування ЗАП, про що насамперед наголошують експерти в галузі адміністративного права.

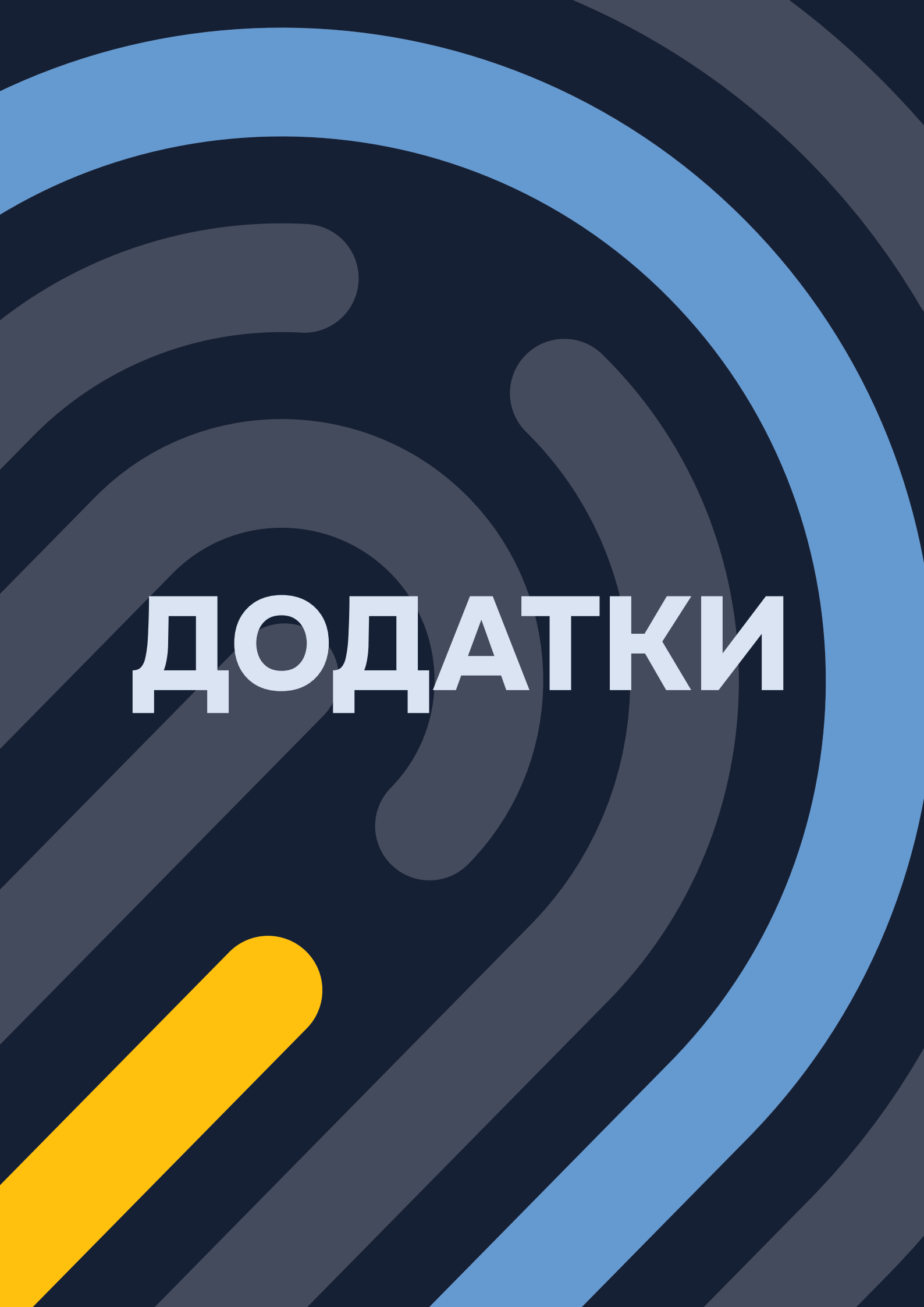
Так, під час підготовки цього звіту експертами висловлено думку стосовно необхідності в умовах стійкого миру і стабільної ситуації дослідити питання поширення дії ЗАП на суспільні відносини, які були виведені із сфери його дії.

Є необхідність обговорення доцільності внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України, зокрема, в частині гармонізації понятійного апарату вказаного Кодексу із положеннями ЗАП.

Після певного періоду застосування ЗАП (залежно від оцінки ефективності) доцільно переглянути можливість усунення обмеження щодо лише одноразового повторного застосування такого заходу впливу, як грошове стягнення.

Необхідно розглянути доцільність внесення змін до Закону України “Про виконавче провадження” для віднесення рішень (про застосування грошових стягнень) органів місцевого самоврядування до виконавчих документів.

Окремо слід вивчити питання щодо можливості віднесення усіх публічно-правових спорів адміністративного характеру до сфери адміністративної юстиції для мінімізації юрисдикційних конфліктів та гарантування належного судового контролю за дотриманням ЗАП.

The background features a series of concentric, overlapping circles in shades of blue and grey, creating a tunnel-like effect. A bright yellow diagonal bar is positioned in the bottom-left corner.

ДОДАТКИ

ІНФОРМАЦІЯ ЩОДО ПРИВЕДЕННЯ НПА У ВІДПОВІДНІСТЬ ДО ЗАП

Інформація наводиться за результатами анонімного онлайн-опитування на центральному, регіональному та місцевому рівні, яке проводилось у 2023, 2024 та 2025 роках.

В опитуванні 2025 року взяли участь **6 125 осіб**, з них **3 577** респондентів з центральних органів виконавчої влади та їх територіальних підрозділів та **2 548** респондент з органів місцевого самоврядування (включаючи ЦНАП), місцевих державних адміністрацій та ЦНАП.



Рис.9. Розподіл респондентів анонімного онлайн-опитування на центральному, регіональному та місцевому рівні (2025 рік)

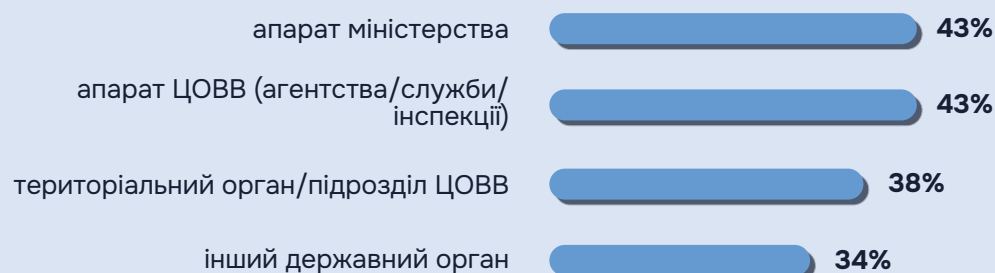
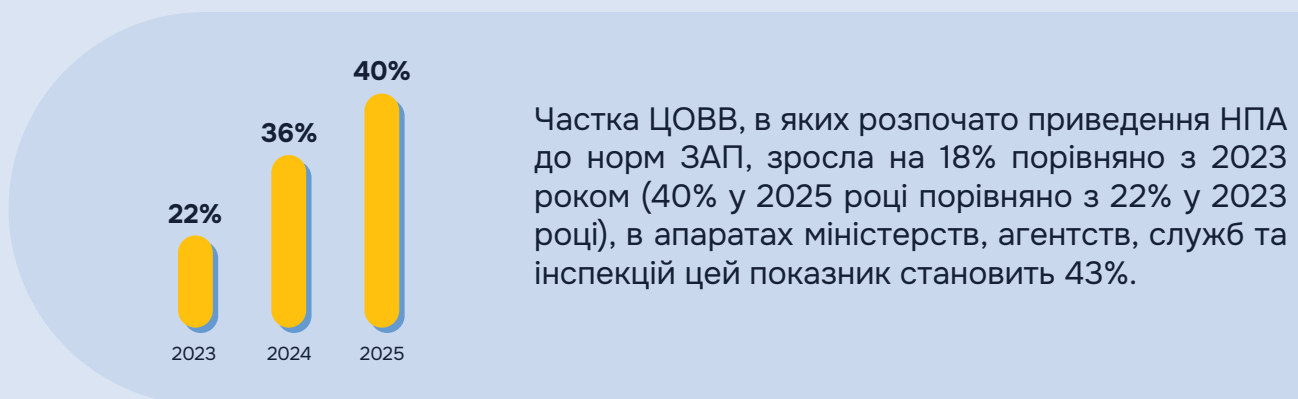


Рис.10. Чи розпочато в органі приведення НПА до норм ЗАП? (ЦОВВ)

У цілому **27% респондентів ЦОВВ** відзначають, що орган має визначений перелік НПА, які мають бути приведені у відповідність до ЗАП. В апаратах міністерств, агентств, служб та інспекцій цей показник вищий і становить 36% і 31% відповідно.

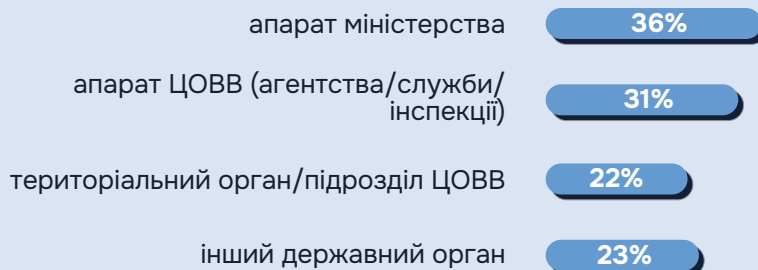
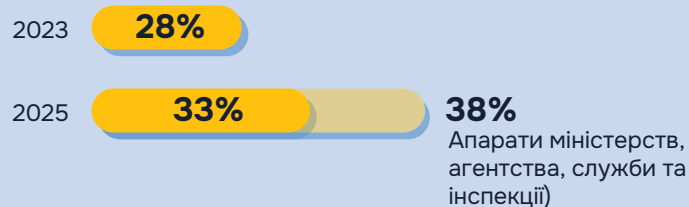


Рис.11. Чи визначено перелік НПА для приведення у відповідність до норм ЗАП? (ЦОВВ)

При цьому найкраще розуміння, як саме адаптувати НПА, є у 38% апаратів міністерств, агентств, служб та інспекцій. Загалом розуміння, як саме проводити адаптацію НПА до норм ЗАП, також покращилось і становить 33% у 2025 році порівняно із 28% у 2023 році.

Рис.12. Рівень розуміння, як приводити НПА у відповідність до норм ЗАП (ЦОВВ)



На регіональному і місцевому рівні 43% респондентів у 2025 році (порівняно з 26% у 2023 році) дуже добре або добре розуміють, які конкретно документи органу (у сфері компетенції респондентів) мають бути приведені у відповідність до норм ЗАП, а 35% зазначили, що в органі вже визначені НПА, які потребують адаптації до положень ЗАП.

Рис.13. Рівень розуміння переліку документів, які потребують приведення у відповідність до норм ЗАП (регіональний та місцевий рівень)

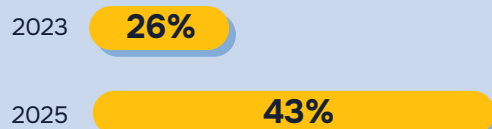
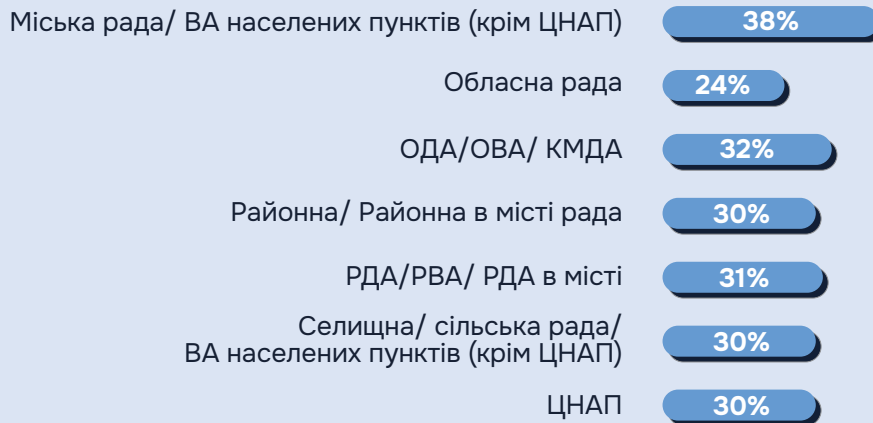


Рис.14. Наявність в органі переліку документів, які потребують приведення у відповідність до норм ЗАП (регіональний та місцевий рівень)



Найбільше позитивних відповідей респондентів отримано з міських рад та ЦНАП (на рівні 47% у 2025 у порівнянні з 38% у 2024), у той час, як 31% респондентів із селищних та сільських рад ствердно відповіли про проведення цієї роботи. 52% респондентів ствердно відповіли на запитання про вже проведену роботу (16% – повністю, 36% – частково) з адаптації НПА (регламентів, положень, порядків тощо).

СТАТИСТИКА ПРОВЕДЕНИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАХОДІВ ЗА ТЕМАТИКОЮ ЗАП

ПРОВАЙДЕР	ТИП ЗАХОДУ	ФОРМАТ онлайн офлайн	КІЛЬКІСТЬ УЧАСНИКІВ	ЦІЛЬОВІ ГРУПИ
Вища школа публічного управління та регіональні центри підвищення кваліфікації	Програми підвищення кваліфікації	 	 12 000	Публічні службовці, посадові особи ОМС
Національна школа суддів	Програми підвищення кваліфікації	 	 1 292	Помічники суддів, судді
EU4PAR	Онлайн-курс		 32 369	Публічні службовці, посадові особи ОМС, інші
	Тренінги, семінари, інформаційні сесії	 	 9 626	Публічні службовці на всіх рівнях, посадові особи ОМС, працівники ЦНАП, освітяни, юристи, адвокати
HOVERLA	Інформаційні сесії, тренінги	 	 4 200	Посадові особи ОМС, зокрема територіальні громади
Pravo-Justice	Освітні заходи для суддів	 	 681	Судді, працівники судових органів
Асоціація міст України	Вебінар		 474	Посадові особи місцевого самоврядування
Асоціація ОТГ	Інформаційна сесія		 1 000	Представники громад
РАЗОМ			 61 642	

РОЗУМІННЯ ПОЛОЖЕНЬ ЗАП ТА ПРАКТИЧНИЙ ДОСВІД ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ

Загальні тенденції⁶

За результатами опитувань спостерігається позитивна динаміка рівня обізнаності з положеннями ЗАП у порівнянні з 2023 і 2024 роками. Вже більше половини респондентів вважають себе добре або дуже добре обізнаними з Законом: серед ЦОВВ – **51%** і серед регіональних і місцевих органів – **53%**.

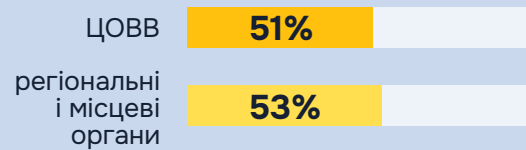


Рис.14. Рівень обізнаності з положеннями ЗАП

Водночас скорочується частка тих, хто вже ознайомився із текстом ЗАП, але ще не розібрався з деталями: серед ЦОВВ – **44%** у 2025 році у порівнянні із **47%** у 2024 році та **48%** у 2025 році у порівнянні з **49%** у 2024 році на регіональному і місцевому рівні. Це свідчить про потребу в поглибленні розуміння Закону на фоні зростаючої обізнаності.

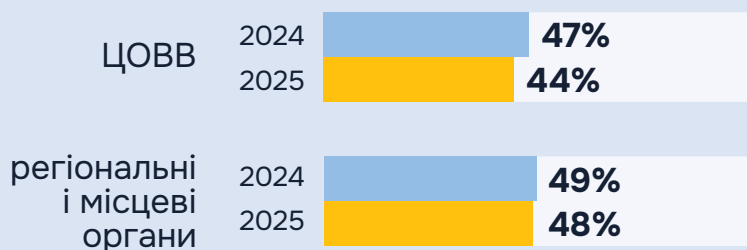


Рис.15. Кількість респондентів, які ознайомились з текстом ЗАП, проте не розібрались з деталями

47% респондентів на рівні ЦОВВ оцінюють розуміння впливу Закону на власну роботу як дуже добре та добре, у той час як у 2023 році цей показник становив **38%**. Найвище свій рівень розуміння загальної адмінпроцедури оцінюють працівники ЦНАП (**61%** дуже високих і високих оцінок), міських рад/ ВА (**58%**) та районних рад (**57%**). Це зумовлено, зокрема тим, що **69%** наявного досвіду застосування ЗАП – це надання адмінпослуг, що у переважній більшості має місце в ОМС/ЦНАП.

⁶ Інформація наводиться за результатами анонімного онлайн-опитування на центральному, регіональному та місцевому рівні, яке проводилось у 2023, 2024 та 2025 роках.

Оцінка розуміння принципів ЗАП

На центральному рівні найвищий рівень обізнаності продемонстровано щодо таких принципів, як законність, рівність перед законом та верховенство права. А на регіональному і місцевому рівні в топ-3 увійшов принцип відкритості замість принципу верховенства права.

Принципи, що потребують посиленого роз'яснення: «пропорційність», «розсудливість», «презумпція правомірності дій та вимог особи».



Рис.16. Рівень особистої готовності до застосування ЗАП

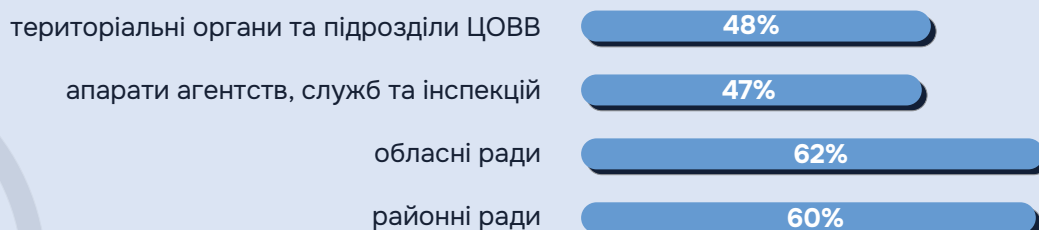
Зокрема, серед ЦОВВ лише **10%** ознайомлені з принципом пропорційності і **16%** на місцевому і регіональному рівні.

Готовність до застосування ЗАП

Особисту готовність до застосування ЗАП на рівні 4–5 балів за 5-бальною шкалою оцінили **47%** респондентів з ЦОВВ і **52%** – з ОМС/МДА.

Найвищі оцінки готовності демонструють:

- з відривом в **1%** територіальні органи та підрозділи ЦОВВ (**48%**) та центральні апарати агентств, служб та інспекцій (**47%**). При цьому на рівні територіальних органів і підрозділів спостерігається зростання готовності на **3%** у порівнянні з 2024 роком;
- обласні ради (**62%**), районні ради (**60%**) та ЦНАП серед органів місцевого рівня.



Практичний досвід застосування ЗАП вже мають 32% працівників ЦОВВ. **73%** з них застосовували його при наданні послуг та/або здійсненні контрольно-інспекційної діяльності, **27%** брали участь у приведенні НПА у відповідність до норм ЗАП і **11%** брали участь у розробці нових НПА. В ОМС/МДА такий досвід мають **39%**, серед яких **69%** застосовували ЗАП при наданні адмінпослуг.

При наданні адміністративних послуг та/або здійсненні контрольно-інспекційної діяльності

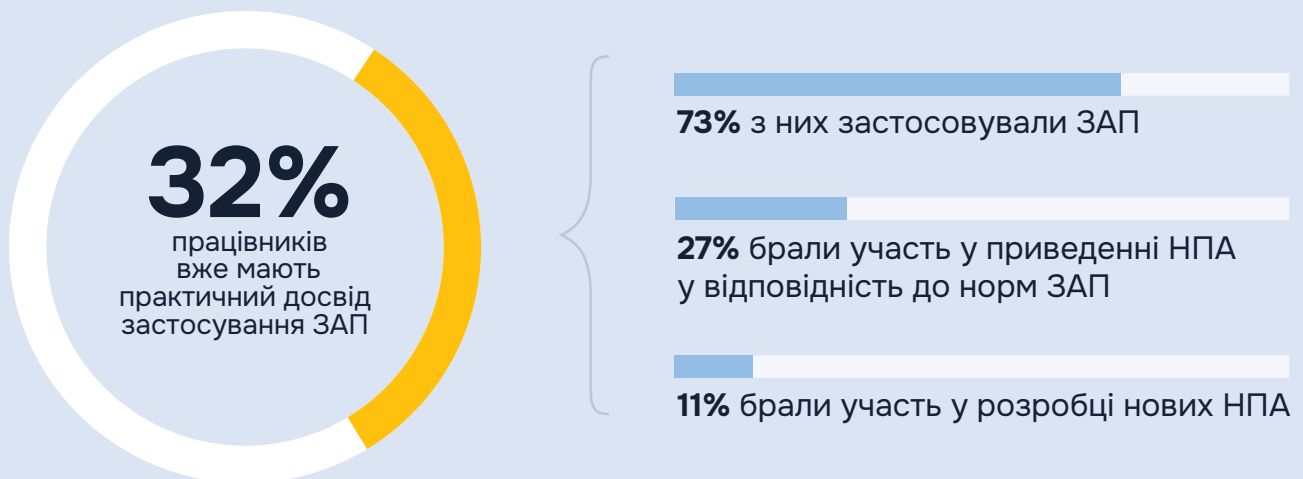


Рис.17. Практичний досвід застосування ЗАП

Найпоширенішими механізмами, які вже реалізуються в практиці на рівні ЦОВВ, є залишення заяви без руху, належне доведення адміністративного акта до відома адресата та/або заінтересованих осіб (по **24%** кожен) та зі значним відривом інші способи забезпечення права особи на участь (заслуховування особи та/або можливість надання доказів, документів тощо) та надання особі права доступу до матеріалів справи – по **16%**. На регіональному і місцевому рівні найбільш поширеними механізмами станом на жовтень 2025 року є належне доведення адміністративного акта до відома адресата та/або заінтересованих осіб (**26%**), залишення заяви без руху (**25%**) та інші способи забезпечення права особи на участь (заслуховування особи та/або можливість надання доказів, документів тощо) – **19%**.



Рис.18. Найпоширеніші механізми ЗАП

Найчастіше застосовувані механізми ЗАП (серед тих, хто вже мав досвід застосування Закону):

Серед респондентів ЦОВВ
(загалом досвід застосування ЗАП мали 32% опитаних):

Серед респондентів органів місцевого та регіонального рівнів
(загалом досвід застосування ЗАП мали 39% опитаних):



Рис. 19. Найчастіше застосовувані механізми ЗАП

Механізми адміністративного оскарження, зокрема, (утворення комісій з розгляду скарг,) застосовується частіше у 2025, так, на рівні ЦОВВ **8%** у 2025 і **2%** у 2024, на регіональному і місцевому рівнях - **10%** у 2025 і **4%** у 2024. Це пов'язано з початковою стадією впровадження ЗАП та диспозитивним правилом утворення таких комісій. З розглядом скарг у порядку адміністративного оскарження мали досвід **6%** на регіональному і місцевому рівнях і **12%** на рівні ЦОВВ.

Поки що вкрай обмежене застосування зафіксовано для **інституту примусового виконання адмінактів** – його застосування на всіх рівнях варіюється в межах **1-5%**. Це, з одного боку, зумовлено новизною цього механізму для вітчизняної публічної адміністрації. З іншого боку, це також вказує на дуже високий нереалізований потенціал ЗАП для забезпечення законності та захисту публічних інтересів.

ПРИКЛАДИ УСПІШНОГО ЗАСТОСУВАННЯ ЗАП НА РІВНІ ОМС ТА В СУДОВІЙ ПРАКТИЦІ

Кейс 1

СТЯГНЕННЯ БЕЗПІДСТАВНО ЗБЕРЕЖЕНИХ КОШТІВ У ЛУЦЬКІЙ МІСЬКІЙ ТЕРИТОРІАЛЬНІЙ ГРОМАДІ: НАПОВНЕННЯ МІСЦЕВОГО БЮДЖЕТУ З УРАХУВАННЯМ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ

1 Хто реалізував практику

Луцька міська рада, Волинська область

2 Суть проблеми

На практиці органи місцевого самоврядування стикаються з поширеною ситуацією, коли **земельні ділянки комунальної власності фактично використовуються без належних правовстановлюючих документів. У таких випадках користувачі не сплачують орендну плату, а місцевий бюджет зазнає втрат.**

Відповідно до частини першої статті 1212 Цивільного кодексу України, особа, яка без достатньої правової підстави зберегла у себе кошти за рахунок іншої особи, зобов'язана повернути ці кошти власнику майна. Для органу місцевого самоврядування таким власником є територіальна громада.

Разом з тим, на практиці реалізація цього механізму супроводжувалася низкою проблем:

- відсутністю чіткої та зрозумілої для користувачів процедури;

- сприйняттям дій міської ради виключно як «фіскального тиску»;
- судовими спорами щодо правомірності вимог та строків сплати;
- складністю врегулювання ситуацій, коли особа готова добровільно сплатити кошти або просить про розтермінування.

Фактично, між міською радою та користувачами земельних ділянок виникали **публічно-правові спори**, у яких орган місцевого самоврядування реалізує владні управлінські повноваження, а рішення напряду впливають на майнові права осіб.

Це означає, що така діяльність **має здійснюватися у формі адміністративної процедури** з дотриманням вимог ЗАП.

3 Рішення, яке було прийнято

Луцька міська рада ухвалила рішення **змінити підхід** до врегулювання таких спорів – від суто претензійно-позовної моделі до **процедурно врегульованої адміністративної взаємодії з особою**, заснованої на принципах ЗАП.

З 15 грудня 2023 року (дня набрання чинності ЗАП) робоча група з питань стягнення безпідставно збережених коштів у Луцькій міській

територіальній громаді почала діяти з урахуванням принципів адміністративної процедури.

Для інституційного закріплення цього підходу **12 листопада 2025 року** рішенням виконавчого комітету Луцької міської ради внесено зміни до **Порядку відшкодування безпідставно збережених коштів за використання земель комунальної власності**.

4 Як саме застосовано ЗАП

Оновлений Порядок прямо визначає, що він **розроблений з урахуванням вимог ЗАП**, а діяльність робочої групи має ознаки адміністративного провадження.

Зокрема, було закріплено такі елементи:

1. Визнання адміністративного характеру провадження

Розгляд питань щодо стягнення безпідставно збережених коштів здійснюється як адміністративна справа, у межах якої орган місцевого самоврядування реалізує владні повноваження.

2. Право особи на участь у процедурі

Фізичні та юридичні особи, щодо яких розглядається питання відшкодування коштів або розтермінування сплати, мають право:

- подавати заяви;
- надавати пояснення та документи;
- бути почутими до прийняття рішення.

3. Принцип пропорційності

У випадках розгляду заяв про розтермінування сплати коштів встановлюється розумний строк повернення коштів до бюджету громади,

що дозволяє врахувати фінансовий стан особи без шкоди для інтересів громади.

4. Мотивованість рішень

Рішення робочої групи мають бути обґрунтованими, зрозумілими для адресата та містити правові підстави прийняття.

5. Відкритість і визначеність

Особа заздалегідь розуміє:

- за якою процедурою розглядається питання;
- які варіанти рішень можливі;
- які наслідки настануть у разі несплати коштів.

5 Результати та практичний ефект

Запровадження підходу, заснованого на ЗАП, дало комплексний результат.

Для територіальної громади:

- підвищення рівня добровільного відшкодування коштів;
- зменшення кількості судових спорів;
- стабільніше наповнення місцевого бюджету;
- підвищення легітимності рішень міської ради.

Для суб'єктів господарювання та громадян:

- зрозуміла і передбачувана процедура;
- можливість врегулювати ситуацію без суду;
- врахування принципів добросовісності та розсудливості;
- зменшення конфліктності у відносинах з органом влади.

Для органу місцевого самоврядування:

- чіткий алгоритм дій;
- зниження ризиків визнання рішень протиправними;
- відповідність дій стандартам належного адміністрування.

6 Чому цей кейс показовий

Цей приклад демонструє, що ЗАП:

- може ефективно застосовуватися у **фінансово-земельних питаннях**, а не лише у сфері адмінпослуг;
- дозволяє поєднати **фіскальні інтереси громади** з гарантіями прав осіб;
- сприяє добровільному виконанню обов'язків замість конфронтаційної моделі;
- підвищує довіру до рішень органів місцевого самоврядування.

7 Висновок

Досвід Луцької міської територіальної громади підтверджує, що застосування ЗАП є ефективним інструментом не лише захисту прав осіб, а й **якісного адміністрування публічними фінансами та комунальною власністю**.

Цей кейс може бути використаний як **модель для інших громад**, які прагнуть одночасно:

- наповнювати місцеві бюджети;
- зменшувати кількість спорів;
- діяти у відповідності до принципів верховенства права та належного врядування.

Кейс 2

ЗАСТОСУВАННЯ ЗАП ПІД ЧАС ВСТАНОВЛЕННЯ ФАКТУ ЗДІЙСНЕННЯ ПОСТІЙНОГО ДОГЛЯДУ В ГОРОХІВСЬКІЙ МІСЬКІЙ ТЕРИТОРІАЛЬНІЙ ГРОМАДІ

1 Хто реалізував практику

Виконавчий комітет Горохівської міської ради.

2 Суть проблеми

Під час мобілізації законодавство передбачає право військовозобов'язаних на відстрочку у разі здійснення ними **постійного догляду** за особою, яка цього потребує.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України № 560 від 16.05.2024, факт такого догляду має бути **офіційно підтверджений актом**, який видає орган місцевого самоврядування.

Разом з тим, **Постанова № 560 не визначає повної та детальної процедури**, за якою орган місцевого самоврядування має:

- приймати заяву;
- діяти у разі отримання неповного пакета документів;
- забезпечувати участь заявника у справі;
- приймати мотивоване рішення;
- інформувати про порядок і строки оскарження.

На практиці це призводило до:

- різного підходу в громадах;
- відмов у розгляді заяв замість дотримання належної процедури;
- судових спорів;
- втрати довіри громадян;
- ризиків для виконання мобілізаційного законодавства.

Встановлення факту постійного догляду має всі ознаки **адміністративної справи**, оскільки:

- особа подає заяву;
- орган публічної адміністрації (ОМС) розглядає її;
- за результатом приймається **адміністративний акт**, який безпосередньо впливає на права та обов'язки заявника.

Отже, така процедура **має здійснюватися з дотриманням ЗАП**.

3 Рішення, яке було прийнято

Виконавчий комітет Горохівської міської ради застосував ЗАП як рамковий закон, який дозволяє заповнити процедурні прогалини спеціального законодавства.

Рішенням виконкому від 25.09.2025 № 191 затверджено Положення про комісію із встановлення факту здійснення постійного догляду, яким:

- визначено статус Комісії як адміністративного органу;
- чітко прописано процедуру розгляду заяв відповідно до ЗАП;
- врегульовано порядок взаємодії з заявником на всіх етапах провадження.

4 Як саме застосовано ЗАП

Положенням закріплено ключові елементи адміністративної процедури, передбачені ЗАП, зокрема:

1. Право на виправлення недоліків заяви

Якщо заява подана з неповним пакетом документів, вона не відхиляється, а залиша-

ється без руху. Заявнику надається строк для уточнення відомостей або подання відсутніх документів.

2. Право бути вислуханим

Особа має можливість надати пояснення, додаткові матеріали, брати участь у процедурі, у тому числі під час виїзного обстеження.

3. Принцип офіційності

Комісія не вимагає від заявника документи, якщо відомості перебувають у володінні самого органу (наприклад, відомості з реєстру тергромади). Копії документів знімаються та засвідчуються органом самостійно.

4. Мотивоване рішення

У разі непідтвердження факту догляду Комісія

зобов'язана чітко обґрунтувати рішення із зазначенням причин та правових підстав.

5. Гарантії правового захисту

Заявник отримує повну інформацію про строки та порядок адміністративного і судового оскарження.

5 Результати та практичний ефект

Запровадження процедури відповідно до ЗАП дало такі результати:

Для громадян

- зрозумілий і передбачуваний порядок розгляду заяв;
- реальне право на участь у справі;
- можливість виправити помилки замість формальної відмови;
- зменшення кількості конфліктів і судових спорів.

Для органу місцевого самоврядування

- чіткий алгоритм дій;
- зменшення ризику протиправних рішень;
- підвищення «стійкості» рішень для подальшого використання в ТЦК та СП;
- узгодженість з судовою практикою.

Для держави в цілому

- баланс між захистом прав людини і дотриманням мобілізаційного законодавства;
- уніфікація підходів без внесення змін до Постанови № 560;
- зниження навантаження на суди.

6 Врахування судової практики

При розробці Положення враховано усталену позицію адміністративних судів, відповідно до якої:

- відмова в розгляді заяви через неповний пакет документів є протиправною;
- належною реакцією органу є залишення заяви без руху;
- неприйняття рішення по суті розглядається судами як протиправна бездіяльність.

7 Чому цей кейс важливий для Верховної Ради України

Цей приклад демонструє, що:

- ЗАП **працює як універсальний інструмент**, який дозволяє заповнювати процедурні прогалини спеціального законодавства, тобто виконує роль загального закону із субсидіарною дією;
- органи місцевого самоврядування здатні самостійно впроваджувати європейські стандарти належного адміністрування;
- адміністративна процедура є ефективною навіть у чутливих сферах, пов'язаних з мобілізацією;
- дотримання ЗАП **зменшує кількість спорів і підвищує довіру громадян до держави.**

8 Висновок

Досвід Горохівської міської територіальної громади є наочним прикладом того, як ЗАП:

- працює на практиці;
- захищає права людини;
- підвищує якість рішень органів влади;
- забезпечує юридичну визначеність у складних суспільно важливих питаннях.

Цей кейс може бути **масштабований на інші громади** та використаний як аргумент на користь подальшого системного впровадження ЗАП.

Кейс 3

ЗАПРОВАДЖЕННЯ ДІЄВОГО МЕХАНІЗМУ ДОСУДОВОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ОСКАРЖЕННЯ В МИРГОРОДСЬКІЙ МІСЬКІЙ ТЕРИТОРІАЛЬНІЙ ГРОМАДІ

1 Хто реалізував практику

Миргородська міська рада, Полтавська область.

2 Суть проблеми

Після набрання чинності ЗАП органи місцевого самоврядування отримали **законодавчу можливість забезпечити ефективне адміністративне (позасудове) оскарження** рішень, дій або бездіяльності адміністративних органів.

На практиці ж у багатьох громадах:

- механізм адміністративного оскарження був відсутній або формальний;
- громадяни одразу зверталися до суду, навіть у випадках, коли спір можна було врегулювати на адміністративному рівні;
- «відмовні» рішення сприймалися як непрозорі та несправедливі.

Це створювало:

- додаткове навантаження на суди;
- зростання недовіри до органів місцевого самоврядування;
- відсутність зворотного зв'язку між громадянами та публічною адміністрацією.

Відтак, виникла потреба **інституційно запровадити в громаді реальний, а не декларативний механізм адміністративного оскарження**, відповідно до статті 79 ЗАП.

4 Як саме застосовано ЗАП

Комісія з розгляду скарг функціонує з дотриманням процедурних вимог ЗАП, зокрема:

1. Колегіальний розгляд скарг

Скарги громадян розглядаються не одноосібно, а колегіально, що зменшує ризики суб'єктивності та упередженості.

2. Право особи на участь у процедурі

Скаржникам забезпечено можливість:

- викладати свої аргументи;
- отримувати пояснення щодо мотивів прийняття первинного рішення;
- бути почутими до ухвалення рішення за скаргою.

3 Рішення, яке було прийнято

Миргородська міська рада обрала системний підхід до виконання вимог ЗАП.

12 липня 2024 року рішенням Миргородської міської ради № 190:

- утворено постійно діючу Комісію з розгляду скарг;
- затверджено її склад;
- затверджено Положення про діяльність Комісії.

Комісію сформовано **відповідно до статті 79 ЗАП** як колегіальний орган досудового адміністративного оскарження.

До складу Комісії увійшли:

- посадові особи виконавчих органів міської ради з різних сфер (юридичної, соціальної, архітектурно-будівельної, економічної);
- **депутати міської ради;**
- **представники громадськості та молоді** (за згодою).

Такий склад забезпечив **баланс професійної експертизи, політичної відповідальності та суспільної довіри**.

3. Процедурна визначеність

Розгляд скарг здійснюється за визначеним порядком, що відповідає принципу юридичної визначеності.

4. Мотивовані рішення

За результатами розгляду Комісія ухвалює рішення із викладенням правових підстав та мотивів.

5 Результати та практичний ефект

Комісія фактично запрацювала як **ефективний механізм адміністративного оскарження**. Уже у 2024–2025 роках розглянуто конкретні справи у соціально чутливих та регуляторних сферах.

1. Сфера архітектурно-будівельного контролю

(відмова у видачі містобудівних умов)

18 листопада 2024 року Комісія розглянула скаргу на наказ посадової особи виконавчого комітету про відмову у видачі містобудівних умов.

За результатами розгляду:

- наказ залишено без змін;
- скаргу залишено без задоволення.

2. Сфера соціального захисту

(відмова у встановленні статусу члена сім'ї загиблого ветерана війни)

28 лютого 2025 року Комісія розглянула скаргу на рішення управління соціального захисту щодо відсутності підстав для надання відповідного статусу.

За результатами розгляду:

- процедурне рішення залишено без змін;
- скаргу залишено без задоволення.

КЛЮЧОВИЙ РЕЗУЛЬТАТ:

В обох випадках скажники **погодилися з законністю рішень**, оскільки під час адміністративного оскарження:

- їм було детально роз'яснено правові підстави «відмовних» рішень;
- надано рекомендації щодо можливих подальших дій;
- скажники не ініціювали подальшого судового оскарження.

6 Застосовані принципи ЗАП

- законності та юридичної визначеності;
- обґрунтованості рішень;
- безсторонності (неупередженості);
- добросовісності та розсудливості;
- гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні;
- гарантування ефективних засобів правового захисту.

7 Формат реалізації

Рішенням міської ради затверджено Положення про Комісію з розгляду скарг, визначено:

- її склад;
- повноваження;
- порядок діяльності відповідно до ЗАП.

Міждисциплінарний склад Комісії (юридичний, соціальний, архітектурний, економічний напрями, депутати, громадськість) забезпечує **неупереджений, всебічний і збалансований розгляд адміністративних справ**.

8 Переваги та значення кейсу

Запровадження дієвого досудового адміністративного оскарження дозволило:

- вирішувати спори **без звернення до суду**;
- зменшити витрати часу та коштів для громадян і ОМС (зокрема, на можливий судовий розгляд);
- підвищити довіру до «відмовних» рішень;
- продемонструвати, що ЗАП працює як **інструмент діалогу, а не конфронтації**.

9 Висновок

Досвід Миргородської міської територіальної громади є показовим прикладом того, як ЗАП:

- створює реальний механізм захисту прав осіб;
- зменшує кількість судових спорів;
- підвищує якість адміністративних рішень;
- формує культуру належного публічного адміністрування на місцевому рівні.

Цей кейс може бути масштабований на інші громади як модель ефективного досудового адміністративного оскарження.

Кейс 4

ЗАСТОСУВАННЯ ПРИНЦИПУ ДОБРОСОВІСНОСТІ ТА РОЗСУДЛИВОСТІ В СУДОВІЙ ПРАКТИЦІ

Суд у своєму рішенні зазначив, що принципи добросовісності та розсудливості корелюються з п. 5 та п. 6 частини 2 ст. 2 КАС України як критеріями для оцінки правомірності рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень. Зокрема, суд розглядаючи справу щодо Головного управління Пенсійного фонду України в Черкаській області про скасування рішення про відмову у перерахунку пенсії надавав оцінку діям суб'єкта владних повноважень через застосування принципу добросовісності та розсудливості (Рішення Черкаського окружного адміністративного суду від 22 січня 2024 р. справа № 580/12364/23 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116461340>)

Кейс 5

ЗАСТОСУВАННЯ ПРИНЦИПУ ДОБРОСОВІСНОСТІ ТА РОЗСУДЛИВОСТІ В СУДОВІЙ ПРАКТИЦІ

В іншій справі суд через невідповідність рішення органу соціального захисту населення від 25 листопада 2024 р. «Про припинення допомоги на проживання ВПО» таким принципам адміністративної процедури як добросовісність і розсудливість, а також обґрунтованість, зробив висновок про його протиправність. У цій справі судом було встановлено, що особа отримала статус ВПО у 2024 році, а рішення про припинення допомоги на проживання ухвалювалося на основі даних інформаційних систем Державної прикордонної служби України про перетинання кордону у 2022 році. Висновок суду про протиправність цього рішення ґрунтується на тому, що воно є необґрунтованим та не може вважатися таким, що прийнято добросовісно і розсудливо. (Рішення Донецького окружного адміністративного суду від 10 жовтня 2025 р. справа № 200/2514/25 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/130928128>)

Кейс 6

ЗАСТОСУВАННЯ ПРИНЦИПУ ОФІЦІЙНОГО З'ЯСУВАННЯ ВСІХ ОБСТАВИН СПРАВИ

У справі про призначення пенсії суд, дійшовши висновку, що поданих особою документів недостатньо для зарахування періодів роботи на підприємствах до пільгового стажу. Керуючись принципом офіційності, ГУ ПФУ в області повинно було збирати документи та інші докази з власної ініціативи, у тому числі без залучення позивача витребувати документи та відомості, необхідні для вирішення справи, як того вимагають норми ч. 1, 3 ст. 9, ч. 4 ст. 52 Закону № 2073 (тобто ЗАП). Те саме стосується зарахування до страхового стажу періоду роботи особи в державному підприємстві, однак відповідачем цього зроблено не було. (Рішення Донецького окружного адміністративного суду від 21 лютого 2025 р. справа № 200/83/25)

Кейс 7

ЗАСТОСУВАННЯ ПРИНЦИПУ ГАРАНТУВАННЯ ПРАВА ОСОБИ НА УЧАСТЬ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

Суд скасував постанови про накладення штрафу, оскільки вважає, що їх прийнято відповідачем без дотримання принципів обґрунтованості, пропорційності та гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні. Аналізуючи спірні правовідносини суд встановив, що відповідач всупереч положенням ст. 11 Закону України «Про адміністративну процедуру», не забезпечив дотримання принципу гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні. Як наслідок не дотримані права особи бути заслуханою адміністративним органом, не забезпечено право надати пояснення та/або заперечення у визначеній законом формі до прийняття адміністративного акта, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи. (Рішення Харківського окружного адміністративного суду від 12 травня 2025 року справа № 520/30018/24 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/127267087>)

Кейс 8

ЗАСТОСУВАННЯ ПРИНЦИПУ ГАРАНТУВАННЯ ПРАВА ОСОБИ НА УЧАСТЬ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

У справі про визнання протиправним та скасування рішення ДПС про припинення дії ліцензії ТОВ дізналося про це рішення Державної податкової служби постфактум, тобто був порушений принцип гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні, про який йдеться в Законі України «Про адміністративну процедуру». Якби позивач був залучений до цього провадження, якби позивач був проінформований про необхідність внесення чергового платежу за ліцензію, у ГУ ДПС відпала б потреба приймати рішення про припинення дії ліцензії, оскільки ТОВ бажало здійснювати господарську діяльність з роздрібною торгівлі пальним, що підтверджується сплатою ним чергового платежу за ліцензію. Оскаржуване рішення в розумінні ЗАП є адміністративним актом, а отже не відповідає його принципу гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні, є окремою підставою для його скасування. (Рішення Чернівецького окружного адміністративного суду від 25 вересня 2025 р. справа № 600/765/25-а <https://reyestr.court.gov.ua/Review/130662527>)

Кейс 9

ЗАСТОСУВАННЯ ПРИНЦИПІВ ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА, ЗАКОННОСТІ ТА ЮРИДИЧНОЇ ВИЗНАЧЕНОСТІ

Скасовуючи постанову головного управління Держпродспоживслужби в Хмельницькій області про стягнення з товариства з обмеженою відповідальністю "Трейд Массив" штрафу у розмірі шість тисяч неоподаткованих мінімумів доходів громадян суд надав оцінку дій відповідача через застосування принципу законності. Зокрема, застосування до позивача штрафних санкцій відповідно до постанови від 15.10.2024, у той час, коли строк виконання обмежувальних заходів тривав, до 11.12.2024 є протиправним, та таким що не відповідає забезпеченню загального принципу юридичної визначеності, складовою якої є принцип легітимних очікувань як один з елементів принципу верховенства права. (Рішення Харківського окружного адміністративного суду 12 травня 2025 р. справа № 520/30018/24 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/127267087>)

Кейс 10

ЗАСТОСУВАННЯ ПРИНЦИПУ ПРЕЗУМПЦІЇ ПРАВОМІРНОСТІ ДІЙ ТА ВИМОГ ОСОБИ

Під час розгляду спору щодо не зарахування спірних періодів страхового стажу для вирішення питання про призначення пенсії суд встановив порушення принципу обґрунтованості прийнятого рішення. Суд ухвалюючи рішення керується визначенням Законом України «Про адміністративну процедуру» принципом презумпції правомірності дій та вимог особи, вважаючи доведеними обставини сплати позивачем страхових внесків в період з 19.12.2000 до 29.02.2004. Серед іншого суд зазначає, що згідно з ч. 1 ст. 15 Закону України «Про адміністративну процедуру» дії та вимоги особи є правомірними, доки інше не буде доведено під час розгляду та/або вирішення справи. (Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду 26 травня 2025 р. справа № 160/27739/24 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/127623825>)

КІЛЬКІСТЬ РІШЕНЬ ЗА ФОРМАМИ СУДОЧИНСТВА

Дані з вибірки демонструють, що Закон застосовується судами переважно у адміністративних справах, що відповідає його предметній сфері регулювання.



Рис.20. Кількість рішень за формами судочинства

Збереження частки адміністративних справ на рівні понад 93% підтверджує, що суди адміністративної юрисдикції є основним інститутом, що забезпечує судовий контроль за дотриманням принципів ЗАП. Водночас, наявність згадок у цивільних та господарських справах (4,7% та 2,0% відповідно) підкреслює необхідність забезпечити нормативне віднесення усіх публічно-правових спорів адміністративного характеру до сфери адміністративної юстиції.

СУДОВІ РІШЕННЯ



Рис.21. Основні категорії згадок про ЗАП у судових рішеннях

ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ ТА АНАЛІЗ ПРИРОСТУ

1. Зміна фокусу: від принципів до процедурних інструментів

КОНТЕКСТ ЗГАДКИ

ДО 30.08.2024

ПРОПОРЦІЙНИЙ ПРИРІСТ

30.08.2024-
31.10.2025Принципи
адміністративної
процедури

86



~ 4,8 разів

401

Залишення
звернення без
руху

3



~ 66 разів

198

Принципи адміністративної процедури залишаються лідерами за загальною кількістю згадок (**487**), підтверджуючи, що суди продовжують звертатися до Закону для з'ясування основних вимог до адміністративної діяльності. Втім, якщо у першому циклі цей контекст становив **55.1%** усіх згадок, тоді як у другому циклі його частка знизилася до **26.3%** (401 з 1562 рішень), що свідчить про розширення застосування інших норм. Спостерігається **найбільш різкий кількісний приріст** у категорії **«Залишення звернення без руху»**. Кількість рішень зросла з **3 до 198** (приріст у 66 разів). Це вказує на: **активне впровадження** адміністративними органами цієї новели у свою роботу; **зростання кількості спорів** щодо правомірності застосування адміністративними органами цієї процедури, коли замість залишення без руху звернення залишалося без розгляду.

2. Зростання потреби в тлумаченні Закону

КОНТЕКСТ ЗГАДКИ

ДО 30.08.2024

ПРОПОРЦІЙНИЙ ПРИРІСТ

30.08.2024-
31.10.2025Наведення
визначень

47



~ 8,4 разів

397

Визначення сфери
застосування/
регулювання

13



~ 21,9 разів

285

Кількість рішень, де Закон використовується для **визначення понять** («адміністративний акт», «дискреційні повноваження» тощо), зросла майже у 8.4 рази. Це підкреслює, що з розширенням практики застосування зростає і потреба у стандартизації та тлумаченні ключової термінології Закону.

Також формується **остаточне визначення сфери застосування Закону**, рішення, що стосуються визначення, чи регулюються правовідносини положеннями Закону, зросли у майже 22 рази. Такий значний приріст свідчить про те, що суди набагато частіше стикаються із виробленням сталої практики щодо меж застосування Закону в умовах дії спеціального законодавства. Другий цикл оцінювання підтверджує зрілість та інтеграцію Закону в судову практику, переносючи фокус зі згадування загальних засад на активне опрацювання та тлумачення конкретних процедурних норм.



ПРЯМУЄМО
РАЗОМ

Звіт створено за підтримки Європейського Союзу.
Зміст Звіту не обов'язково відображає позицію Європейського Союзу