

Реалізація законів про загальну адміністративну процедуру в країнах Західних Балкан

Документ SIGMA № 62

**Допущено до публікації: Ельза Пілічовскі,
Директор Директорату публічного врядування, ОЕСР**

Цей документ підготовлено за фінансової підтримки Європейського Союзу. Він не може вважатися таким, що представляє офіційні погляди ЄС, ОЕСР або країн-членів чи партнерів, які беруть участь у програмі SIGMA. Висловлені думки та наведені аргументи належать авторам.

Цей документ, а також будь-які дані та карти, включені до цього документу, не ставлять під сумнів статус або суверенітет будь-якої території, делімітацію міжнародних кордонів і границь, а також назви будь-якої території, міста чи району.

Ця публікація в оригіналі була видана ОЕСР англійською мовою: Ligi, T. and A. Kmecl (2021), "Implementation of laws on general administrative procedure in the Western Balkans", *SIGMA Papers*, No. 62. © OECD 2021, <https://doi.org/10.1787/e5162057-en>.

Даний переклад не був підготовлений ОЕСР і тому не може вважатися офіційним перекладом ОЕСР. Відповідальність за якість перекладу та відповідність оригіналу несе виключно автор (автори) цього перекладу. У разі будь-яких розбіжностей між оригіналом та перекладом лише текст оригіналу вважається достовірним.

© 2021 EU4PAR (для даного перекладу).

Зміст

Перелік аббревіатур та акронімів	4
Резюме	5
Вступ	10
1 Належна адміністративна практика в законах про адміністративну процедуру	17
Простота ініціювання адміністративної процедури	17
Можливість електронної комунікації	28
Право бути почутим та доступ до матеріалів справи	31
Тривалість адміністративної процедури	35
Вимоги до змісту адміністративного акта	40
Делегування прийняття рішень усередині адміністративних органів	44
Баланс між правовою визначеністю та законністю	46
Функціонування процесу оскарження	50
Граничні строки для подання скарги та принципи їх обчислення, врегульовані в законах про адміністративну процедуру	50
Висновки	64
2 Реалізація законів про адміністративну процедуру та реформування адміністративних послуг: можливі подальші дії	69
Перегляд і гармонізація спеціального законодавства із законом про адміністративну процедуру	69
Вирішення проблем щодо процедур оскарження	75
Розбудова спроможності та формування обізнаності	83
Висновки	88
Програма SIGMA	102
Зображення	
Рис. 1. Громадське сприйняття ефективності адміністративних процедур	13
Рис. 1.1. Огляд застосування елементів належної адміністративної практики в проаналізованих процедурах	66
Рис. 2.1. Ключові кроки для гармонізації всього законодавства	71
Рис. 2.2. Довіра до судової влади та уряду в країнах Західних Балкан	76

Таблиці

Таблиця 1.1. Приклади відомостей, які вимагаються від заявника, однак можуть бути одержані ex officio від інших публічних органів	19
Таблиця 1.2. Вартість одержання дозволу на будівництво приватного будинку в столиці та деяких інших базових послуг порівняно з середньомісячною заробітною платою	23
Таблиця 1.3. Строки, відведені для виправлення формальних недоліків у заяві	26
Таблиця 1.4. Винятки щодо застосування права бути почутим	32
Таблиця 1.5. Строки для подання коментарів платниками податку в процедурі перевірки ПДВ	34
Таблиця 1.6. Максимальна тривалість адміністративної процедури згідно з законом про адміністративну процедуру	36
Таблиця 1.7. Законодавчо визначені строки для завершення процедури	38
Таблиця 1.8. Відповідність вимогам закону про адміністративну процедуру в спеціальному законодавстві та у вибірці актів	42
Таблиця 1.9. Делегування прийняття рішень в окремих адміністративних процедурах	45
Таблиця 1.10. Строки для подання скарг в окремих адміністративних процедурах	51
Таблиця 1.11. Максимальна тривалість процесу розгляду скарги	61
Таблиця 1.12. Строки для розгляду скарг в окремих адміністративних процедурах	62
Таблиця 2.1. Ключові дані для моніторингу адміністративних процедур	77

Перелік аббревіатур та акронімів

ЄС Європейський Союз

ОЕСР Організація економічного співробітництва

ПДВ податок на додану вартість

SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) Програма підтримка удосконалення врядування та менеджменту

Міжнародна організація зі стандартизації (ISO) визначає три коди для назв країн, залежних територій та спеціальних зон географічного інтересу. Нижче в таблиці наведено коди, які використовуються для висвітлення даних у цій публікації відповідно до кодів ISO та за відсутності офіційного коду ISO, відповідно до практики ОЕСР:

Країни і території Західних Балкан	
Албанія	ALB
Боснія і Герцеговина	BIH
Косово*	XKV
Чорногорія	MNE
Північна Македонія	MKD
Сербія	SRB

* Це позначення не впливає на положення чи статус та відповідає Резолюції 1244/99 Ради Безпеки ООН та Дорадчому висновку Міжнародного суду стосовно проголошення незалежності Косово.

Резюме

Метою цього документу є проаналізувати реалізацію законів про адміністративну процедуру в адміністраціях країн Західних Балкан, де нещодавно були проведені відповідні реформи, а саме в Албанії, Косово, Чорногорії, Північній Македонії та Сербії. У цих країнах нові закони про адміністративну процедуру почали діяти у 2016-2017 роках з метою реформування здійснення адміністративних процедур. Разом з цим, у звітах Європейської Комісії та місцевих організацій громадянського суспільства відзначалися певні проблемні питання впровадження, зокрема повільний прогрес щодо гармонізації спеціальних законів, які унормовують питання адміністративних процедур, із загальними положеннями закону про адміністративну процедуру.

Принципи належного адміністрування, які мають дотримуватися під час здійснення адміністративних процедур, закріплені в рекомендаціях та резолюціях Комітету Міністрів Ради Європи, Хартії основних прав Європейського Союзу, Принципах державного управління та Директиві ЄС про послуги на внутрішньому ринку. Якщо нові закони про адміністративну процедуру спрямовані на реформування адміністративних процедур у країнах Західних Балкан відповідно до цих принципів, їх положення мають відображати ці принципи. Проведений аналіз показує, що нещодавно прийняті закони про адміністративну процедуру зазначених країн загалом відповідають принципам належної адміністративної практики. Оцінка проводилася в розрізі восьми елементів, які були визначені у відповідності до зазначених вище стандартів та охоплюють ключові етапи адміністративного процесу, а також основні права сторін:

- Простота ініціювання адміністративної процедури (в тому числі застосування принципу “лише один раз”);
- Можливість електронної комунікації;
- Право учасника бути почутим;
- Тривалість процедури;
- Вимоги до змісту адміністративних актів;
- Делегування прийняття рішення всередині адміністративних органів;
- Баланс між правовою визначеністю та законністю;
- Функціонування процесу оскарження.

Нові закони про адміністративну процедуру запроваджують доволі нові поняття, зокрема принцип “лише один раз”, електронна комунікація, делегування прийняття рішення, а також закріплюють необхідність дотримуватися класичних вимог належної адміністративної практики (таких як право бути почутим, вимога надавати обґрунтування адміністративних актів). Також забезпечується право на оскарження, хоча ефективність процедур оскарження може послаблюватися внаслідок нечітко сформульованих норм. Зокрема деякі норми можуть створювати можливості для скасування адміністративного акта лише на підставі процедурних помилок, які не впливають на результат процедури (наприклад, в Албанії та Косово), або не вимагають від органу, який розглядає скаргу, застосовувати право виправити допущені порушення чи недоліки та прийняти рішення по суті під час першого розгляду скарги (наприклад, у Чорногорії та Північній Македонії). Тим не менш, прийняті закони про адміністративну процедуру містять усі елементи, що дозволяють адміністративним органам розглядати та вирішувати адміністративні питання ефективно та у відповідності до

принципів належної адміністративної практики, за необхідності застосовуючи здоровий глузд у тлумаченні положень.

Крім загальних вимог, закріплених у законах про адміністративну процедуру, правила функціонування адміністративних процедур викладені в багатьох інших законах та підзаконних актах (тобто у спеціальному законодавстві), що більш детально визначають вимоги для органів, які здійснюють конкретні процедури. У спеціальному законодавстві можуть бути вписані рішення, відмінні від загальних норм закону про адміністративну процедуру (якщо це є необхідним і обумовлено характером процедури), але вони все рівно повинні відповідати базовим принципам загального закону і забезпечувати однаковий рівень захисту прав учасників провадження. Таким чином після прийняття нових законів про адміністративну процедуру було необхідно проаналізувати та за необхідності гармонізувати спеціальне законодавство із загальним законом. Адміністрації країн Західних Балкан пішли шляхом децентралізованого підходу до гармонізації, поклавши на кожне профільне міністерство відповідальність за проведення гармонізації у своїй сфері відання та наділивши міністерство, до сфери відання якого відноситься закон про адміністративну процедуру, повноваженням надавати рекомендації та висновки щодо відповідних проектів змін. Усі закони адміністративну процедуру в країнах Західних Балкан передбачали хоча б один рік для проведення такої гармонізації, але в жодній країні цей процес не вдалося завершити у встановлений термін, і станом на сьогодні в більшості країн прогрес залишається обмеженим. У кожній адміністрації приведення у відповідність вторинного законодавства, що зазвичай містить докладні положення, якими керуються службовці під час здійснення процедур, залишалось за межами такого перегляду.

У всіх п'яти адміністраціях були проаналізовані три обрані адміністративні процедури на предмет відповідності в розрізі восьми елементів належної адміністративної практики з метою оцінити рівень узгодженості закону про адміністративну процедуру та відповідного спеціального законодавства і застосування цих восьми елементів на практиці. Трьома обраними процедурами є:

- Подання заяви на одержання дозволу на будівництво приватного будинку (одержання дозволу на будівництво);
- Подання заяви на одержання загальної соціальної допомоги будь-якою особою, яка не відповідає встановленим мінімальним вимогам стосовно доходів або статків (призначення соціальної допомоги);
- Процедура визначення коректної суми податку на додану вартість, що потенційно може завершуватися рішенням з вимогою сплатити додаткову суму податку (перевірка ПДВ).

Певні базові передумови для належної адміністративної практики зазвичай визначаються у спеціальному законодавстві країн Західних Балкан і також виконуються на практиці, зокрема це стосується вимоги надавати обґрунтування адміністративних актів та забезпечувати право на оскарження. Разом з цим, було виявлено багато невідповідностей між законом про адміністративну процедуру та спеціальним законодавством, що регламентує процедури, а також практикою адміністративних органів цих країн. Більшість невідповідностей між законом про адміністративну процедуру та спеціальним законодавством можна було б уникнути. Наприклад, спеціальне законодавство (закон або підзаконний акт) у випадку 12 з 15 проаналізованих процедур було прийнято або змінено після прийняття нового закону про адміністративну процедуру (тобто була можливість для гармонізації).

Найпоширеніші проблемні питання, які виникали, стосувалися реалізації новел відповідних законів. Зокрема принцип “лише один раз” та електронна комунікація функціонували лише в трьох проаналізованих процедурах. Повноваження щодо прийняття рішення було делеговано нижче рівня керівника органу в п'яти процедурах. Разом з цим, індивідуальні історії успіху засвідчують, що застосування новел на практиці є можливим, прикладами чого є запровадження принципу “лише один раз” у процедурі видачі дозволу на будівництво в Сербії, у процедурі призначення соціальної допомоги в Північній Македонії та Чорногорії; запровадження електронної комунікації в процедурі

видачі дозволу на будівництво в Албанії, Північній Македонії та Сербії; делегування прийняття рішення у процедурі одержання дозволу на будівництво в Косово, Чорногорії та Сербії та в процедурі призначення соціальної допомоги в Північній Македонії та процедурі перевірки ПДВ у Чорногорії.

Невідповідності у застосуванні більш класичних понять належної адміністративної практики є рідшими, але все ще існують. Строки оскарження, визначені в спеціальному законодавстві для процедури призначення соціальної допомоги в Албанії та Косово, та в процедурі видачі дозволу на будівництво в Сербії, є коротшими, ніж у відповідних законах про адміністративну процедуру, що може перешкоджати ефективній реалізації права на оскарження і, більш того, не може бути обґрунтовано особливим характером цих процедур. Розмір адміністративного збору за оформлення дозволу на будівництво в Албанії та Косово істотно відрізняється в різних муніципалітетах і в 10-20 разів перевищує аналогічний збір в інших країнах регіону (і також є вищим, ніж у кількох країнах ЄС). Це свідчить про те, що плата за таку послугу не завжди є пропорційною витратам на її надання, що чітко вимагається у відповідних законах про адміністративну процедуру.

Крім випадків неузгодженості спеціального законодавства із законом про адміністративну процедуру, також було виявлено розбіжності між вимогами належної адміністративної практики та реальною практикою. Виходячи з проаналізованих процедур, адміністративні органи регіону мають труднощі з дотриманням вимог щодо законодавчо визначеної тривалості процедур. В Албанії та Косово адміністративні акти в проаналізованих процедурах не завжди містять зазначення наявних засобів правового захисту. Ефективна реалізація права бути почутим на практиці підривається скороченням законодавчо визначеного строку, протягом якого платник податку має подати свої зауваження до результатів процедури перевірки ПДВ.

У жодній з адміністрацій засоби правового захисту, які забезпечуються в рамках адміністративного оскарження, а також в порядку звернення до суду, не є повною мірою ефективними через ефект "пінг-погну", коли справа передається від одного посадовця до іншого всередині адміністрації, а також між адміністрацією та судом. Одне адміністративне питання може неодноразово розглядатися різними інстанціями в адміністрації та в суді. У разі успішного оскарження суб'єкт розгляду скарги рідко приймає рішення по суті, що могло б надати змогу завершити адміністративну процедуру, замість повернення справи до органу першої інстанції на повторний розгляд. Крім цього, процедурні помилки можуть призводити до скасування адміністративного акта, навіть якщо допущена помилка не могла вплинути на результат процедури. Заходи, визначені в законах про адміністративну процедуру (та актах, що регулюють процедуру розгляду справи в адміністративному суді у більшості адміністрацій країн Західних Балкан) з метою подолання ефекту "пінг-погну", все ще не принесли бажаних результатів на практиці.

Хоча можна відзначити певні історії успіху в реформуванні того, як працюють адміністративні процедури, зазвичай їх можна віднести не на рахунок прийняття закону про адміністративну процедуру, а на рахунок індивідуальних ініціатив відповідних адміністративних органів або це було обумовлено донорською підтримкою. Водночас системні виклики, на розв'язання яких були спрямовані закони про адміністративну процедуру, залишилися невирішеними, в основному через обмежений або непослідовний прогрес у гармонізації спеціального законодавства із законом про адміністративну процедуру, що не дозволило новелам закону запрацювати на практиці. Наприклад, підзаконні акти все ще вимагають від заявника подавати дані та документи, що вже знаходяться у володінні держави; також у спеціальному законодавстві можуть зберігатися жорсткі вимоги щодо паперових проваджень. Хоча загальні принципи закону про адміністративну процедуру повинні мати переважну силу відносно неузгоджених або суперечливих норм спеціального законодавства, адміністративні органи, які здійснюють процедури, керуються спеціальним законодавством. Учасники процедури можуть звертатися до суб'єктів розгляду скарг та до суду щодо забезпечення застосування таких принципів у таких ситуаціях, але це було б обтяжливим, зокрема враховуючи

описану вище неефективність системи правового захисту, і в кращому варіанті забезпечило б їх застосування лише в індивідуальному порядку.

Механізми моніторингу адміністративних процедур у країнах Західних Балкан не дозволяють проаналізувати ефективність індивідуальних адміністративних процедур та їх законності або виявити виклики щодо реалізації (наприклад, велику частку успішних оскаржень та їх причин, нездатність дотримуватися законодавчо визначеної тривалості тощо). У кращому випадку дані збираються на рівні установ, які надають агреговані дані для всіх проведених процедур у сфері відповідальності одного міністерства, але це не допомагає виявити процедури, які є насправді проблемними. Також, навіть якщо закон про адміністративну процедуру не передбачає спеціальних передумов для впровадження таких новел, як принцип “лише один раз”, очевидно, що застосування цього принципу гальмується обмеженою можливістю взаємодії ключових реєстрів та проблемами щодо якості наявних даних у реєстрах.

Виходячи з досвіду регіону Західних Балкан та країн-членів ЄС, імплементацію принципів належної адміністративної практики, закріплених у законах про адміністративну процедуру, можуть посилити такі кроки:

- Гармонізація масиву спеціального законодавства (в тому числі вторинного) із законом про адміністративну процедуру, використовуючи централізований і добре скоординований підхід (зокрема шляхом прийняття комплексних законів, які гармонізують всі спеціальні закони в одному акті), оскільки запроваджені наразі децентралізовані підходи не принесли очікуваних результатів;
- Визначення відповідальності та процедур підтримки відповідності спеціального законодавства принципам закону про адміністративну процедуру, наприклад, шляхом доручення міністерству, відповідальному за закон про адміністративну процедуру, або органу, що координує порядок денний ефективного регулювання, проводити експертизу відповідних проєктів актів законодавства (в тому числі нового законодавства та змін до вторинного законодавства, що приймається урядом і міністерствами) навіть після гармонізації масиву законодавства;
- Утворення належних механізмів моніторингу адміністративних процедур, включаючи оскарження, та визначення найбільш проблемних процедур (наприклад, ефект “пінг-погну”, надмірне скасування рішень першої інстанції з процедурних причин, нездатність дотримуватися визначених законодавством строків тощо), а також причин таких викликів, їх розв’язання за допомогою належних заходів (документ містить деякі посилання на практики у відповідних країнах-членах ЄС);
- Посилення процесу судового оскарження, зокрема шляхом забезпечення застосування адміністративними судами повноважень виправляти оскаржувані рішення на етапі судового розгляду та надання ними належних настанов для адміністрації щодо видачі законних адміністративних актів, а також шляхом надання суддям адміністративних судів повноважень накладати стягнення на адміністративні органи у разі невиконання або недотримання вимог постанов або рішень суду;
- Розбудова спроможності та формування обізнаності, включаючи традиційне навчання з питань застосування закону про адміністративну процедуру, а також додаткові заходи, такі як організація круглих столів за участі суддів адміністративних судів, суб’єктів розгляду адміністративних скарг та службовців, які здійснюють процедури; навчання адвокатів і юристів, які представляють учасників у адміністративних провадженнях; проведення інформаційних кампаній щодо прав учасників адміністративних процедур;
- Посилення принципу “лише один раз” і запровадження електронної комунікації, зокрема шляхом посилення чотирьох рівнів інтероперабельності в адміністраціях країн Західних Балкан, покращення якості даних у державних реєстрах та усунення перешкод для

електронної комунікації (в основному це відсутність інфраструктури для цифрової ідентифікації та низький рівень користування такою інфраструктурою через її високу вартість).

Вступ

Метою цього документу є проаналізувати реалізацію законів про адміністративну процедуру в адміністраціях країн Західних Балкан, які нещодавно реформували загальні закони, що врегульовують адміністративні процедури, а саме в Албанії, Косово, Чорногорії, Північній Македонії та Сербії. Боснія і Герцеговина не були включені до аналізу, оскільки там не проводилося комплексної реформи законодавства, що регулює адміністративні процедур протягом останніх років. Чотири з п'яти проаналізованих адміністрацій мають тривалу традицію таких законів, адже перший закон про загальні адміністративні процедури був прийнятий у Королівстві Югославії ще у 1930 році.¹ Натомість усі п'ять адміністрацій нещодавно прийняли нові закони про адміністративну процедуру з метою покращення реалізації загальних принципів належного публічного адміністрування, що випливають з рекомендацій та резолюцій Комітету Міністрів Ради Європи², Хартії основних прав Європейського Союзу³, Принципів державного управління⁴ та Директиви ЄС про послуги на внутрішньому ринку⁵.

Прийняття нових законів про адміністративну процедуру розглядалося як ключовий елемент проведення реформи державного управління в країнах Західних Балкан. Оскільки ці закони містять загальні принципи, що застосовуються до всіх адміністративних процедур, їх роль полягала в тому, щоб зробити адміністрацію більш орієнтованою на громадян, адаптувати процедури до нових організаційних форм усередині адміністрації та уможливити і поширювати застосування новітніх досягнень інформаційно-комунікаційних технологій в наданні адміністративних послуг.

Разом з цим, зворотний зв'язок від різних заінтересованих сторін, у тому числі звіти Європейської Комісії, ОЕСР та місцевих організацій громадянського суспільства⁶, свідчать про те, що ефект від таких законодавчих зусиль виявився відносно обмеженим, а в деяких випадках навіть

¹ Одним винятком є перший Кодекс про адміністративну процедуру в Албанії, який був прийнятий у 1999 році. Більш докладний огляд історії законів про адміністративні процедури в країнах Західних Балкан представлено у виданні *Legal Remedies in Administrative Procedures in Western Balkans*, ReSPA (Regional School of Public Administration), Danilovgrad, Republic of Montenegro, 2016, pp. 9-53.

² Включаючи Резолюцію (77)31 про захист особи відносно актів адміністративних органів, Рекомендацію Комітету Міністрів Ради Європи (2207)7 про належне адміністрування.

³ Хартія основних прав Європейського Союзу, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>; стаття 41, яка прямо стосується лише інституцій та державних службовців ЄС. Тим не менш, як чітко викладено в поясненнях до Хартії, право на належне адміністрування ґрунтується на судовій практиці Європейського суду щодо належного адміністрування як загального принципу законодавства ЄС. Такі загальні принципи також є обов'язковими для країн-членів ЄС, коли вони діють у межах законодавства ЄС.

⁴ OECD (2017), *The Principles of Public Administration*, OECD, Paris, <http://www.sigmaweb.org/publications/Principlesof-Public-Administration-2017-edition-ENG.pdf>.

⁵ Директива 2006/123/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 12 грудня 2006 року про послуги на внутрішньому ринку, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32006L0123>.

⁶ Див., наприклад, серію "Сіра книга" Національного альянсу за місцевий економічний розвиток Сербії (NALED) (<https://www.naled.rs/en/siva-knjiga>) та публікації Інституту "Альтернатива" в Чорногорії (<http://media.institut-alternativa.org/2018/04/study-new-law-on-administrative-procedures.pdf>).

контрпродуктивним. Звіти Європейської Комісії за 2020 рік щодо країн Західних Балкан⁷ зазначають виклики та затримки в гармонізації законів та підзаконних актів з нещодавно прийнятими законами та кодексами про адміністративні процедури. Ці звіти описують адміністративні процедури в усіх п'яти адміністраціях як бюрократичні, тривалі та обтяжливі. Звіти щодо Албанії, Косово та Сербії прямо вказують на брак обізнаності громадян і бізнесу про їхні права за новими законами, що призводить до правової невизначеності та означає продовження застосування старих практик.

Нові закони про загальну адміністративну процедуру в країнах Західних Балкан

	Назва закону	Прийняття	Набрання чинності	Виклики, визначені у звітах Європейської Комісії за 2019 та 2020 роки
Албанія	Кодекс про адміністративну процедуру	30 квітня 2015 р.	29 травня 2015 р.	Правова невизначеність для громадян і бізнесу через зволікання з прийняттям необхідного законодавства для забезпечення реалізації Кодексу та галузевого законодавства.
Косово	Закон про загальну адміністративну процедуру	25 травня 2016 р.	21 червня 2017 р.	Зволікання з прийняттям спеціальних законів продовжують спричиняти правову невизначеність для громадян і бізнесу.
Чорногорія	Закон про адміністративну процедуру	16 грудня 2014 р.	1 липня 2017 р.	Реалізація Закону розпочалася, але деяке вторинне законодавство ще потребує гармонізації.
Північна Македонія	Закон про загальну адміністративну процедуру	22 липня 2015 р.	31 липня 2016 р.	Спрощення адміністративних процедур іде складно, оскільки Закон ще не впроваджено системно.
Сербія	Закон про загальні адміністративні провадження	29 лютого 2016 р.	1 червня 2017 р.	Громадяни часто не знають про свої покращені права, що дозволяє адміністрації застосовувати старі процедури.

Джерело: Звіти Європейської Комісії по країнах, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/check-current-status_en.

Реалізація законів підтримувалася навчанням державних службовців. Коментарі з роз'ясненнями щодо застосування нових законів підготовлені або знаходяться в процесі підготовки.⁸ Однак адміністрації країн Західних Балкан обрали децентралізований підхід до гармонізації спеціального законодавства з новими законами про адміністративну процедуру, поклавши на кожне профільне міністерство відповідальність за проведення гармонізації у своїй сфері відання. Навіть якщо перелік законів для гармонізації складено під керівництвом міністерства, відповідального за закон про адміністративну процедуру (яке також має повноваження надавати рекомендації та висновки до відповідних проектів змін), кожне профільне міністерство залишається відповідальним за розроблення відповідних змін до кожного окремого законодавчого акта.

⁷ Звіти Європейської Комісії щодо країн Західних Балкан опубліковані в жовтні 2020 року на сайті:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1816.

⁸ Для Албанії: OECD (2018), "Legal Commentary on the Code of Administrative Procedures of the Republic of Albania", OECD, Paris (<http://sigmaweb.org/publications/Legal-Commentary-by-SIGMA-on-the-Code-of-Administrative-Procedures-of-the-Republic-of-Albania-April-2018-edition.pdf>); для Чорногорії: Prof. Dr. Zoran R. Tomić, Prof. Dr. Đorđije Blažić (2017), "Komentar Zakona o Upravnom Postupku Crne Gore", Podgorica; також Sreten Ivanović, "Komentar na novi Zakon o upravnom postupku, Podgorica; для Північної Македонії: Zharko Hadzi Zafirov, Jugoslav Georgievski (2017), "Практични прашања & одговори за примена на законот за општата управна постапка", Skopje (http://arhiva.mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Primena-na-noviot-zakon-ZUOP_03.pdf); для Сербії: Prof. Dr. Zoran Tomić, Prof. Dr. Dobrosav Milovanović, Prof. Dr. Vuk Cucić, "Praktikum za Primenu Zakona O Opshtem Upravnom Postupku", Belgrade. Коментар для Косово знаходиться у процесі підготовки.

Огляд гармонізації спеціального законодавства з законами про загальну адміністративну процедуру

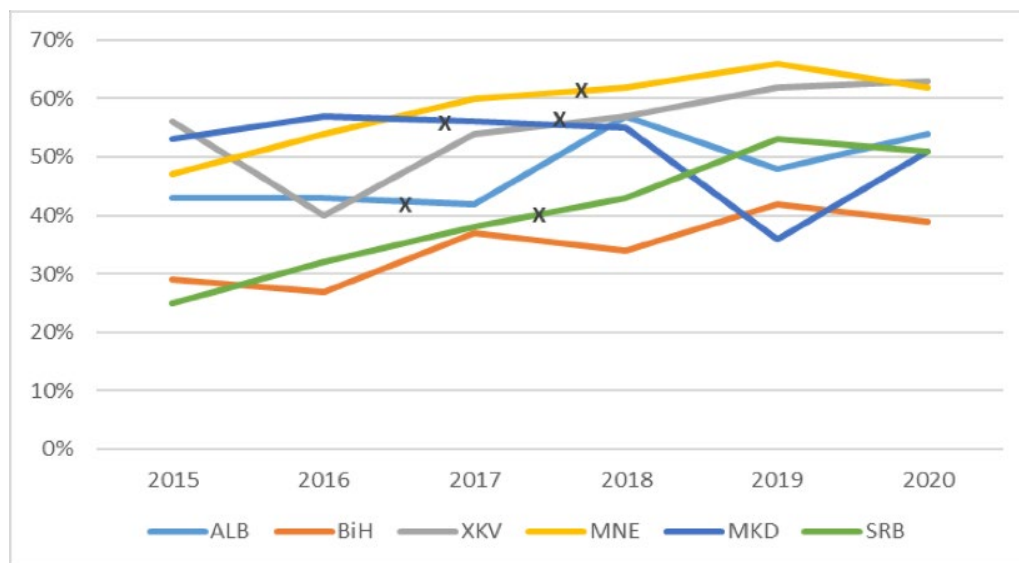
	Кількість законів, що потребують гармонізації	Кількість актів вторинного законодавства, що потребують гармонізації	Прогрес станом на 2020 рік
Албанія	Не було проведено системного огляду для визначення законодавчих актів, які потребують змін для приведення у відповідності до Кодексу про адміністративну процедуру		Обмежений
Косово	Близько 200 законів	Не відомо	Обмежений
Чорногорія	90 законів	Не відомо	85 законів гармонізовано станом на 2019 рік
Північна Македонія	169 законів	Не відомо	Обмежений
Сербія	Близько 250 законів	Не відомо	Близько 150 законів гармонізовано

Джерело: Інформація від міністерств, відповідальних за закон про адміністративну процедуру.

Як показує наведена в таблиці інформація, в жодній з адміністрацій процес гармонізації не був завершений у період *vacatio legis*, передбачений у законах про адміністративну процедуру (також у більшості країн прогрес станом на сьогодні є обмеженим). Вторинне законодавство, що зазвичай містить докладні положення, якими щоденно керуються службовці під час здійснення процедур, залишалося за межами процесу гармонізації.

Загалом протягом останніх років громадське сприйняття ефективності адміністративних процедур дещо покращилося в країнах Західних Балкан, але це не видається прямим наслідком прийняття законів про адміністративну процедуру. Громадське сприйняття так само покращилося в Боснії і Герцеговині, де не проводилося реформування центрального законодавства, що регулює адміністративні процедури. Крім цього, як показує обмежений прогрес у гармонізації спеціального законодавства із законом про адміністративну процедуру, потенційний позитивний вплив загальних законів просто не мав часу проявитися у більшості проваджень (і тому не міг вплинути на сприйняття користувачів відповідних послуг). Більш того, в Північній Македонії громадське сприйняття навіть дещо погіршилося після набрання чинності законом про адміністративну процедуру.

Рис. 1. Громадське сприйняття ефективності адміністративних процедур



Примітка: Графік показує частку респондентів, які повністю погоджуються або схильні погодитися з твердженням "Адміністративні процедури в публічних установах є ефективними". Позначка x показує, коли закон про адміністративну процедуру набрав чинності.

Джерело: Результати дослідження "Balkan Barometer", <https://www.rcc.int/balkanbarometer/publications>.

Адміністрації країн Західних Балкан наражалися на критику як через повільний процес гармонізації законодавства, так і через постійні проблеми з власне функціонуванням адміністративних процедур. Тому перш ніж вчиняти подальші кроки, вбачалося корисним провести системний огляд того, що саме може спричиняти проблеми, які виявляються з часу проведення адміністративних реформ.

Для кращого розуміння викликів спочатку надається аналіз загальної відповідності нових законів про адміністративну процедуру окремим визначеним принципам належної адміністративної практики, а потім оцінюється, як три типові адміністративні процедури, що регламентуються спеціальними законами та підзаконними актами, узгоджуються з відповідними законами про адміністративну процедуру в кожній адміністрації. У цілях даного аналізу визначено вісім елементів, що охоплюють ключові етапи адміністративного процесу, основні права сторін, а також проблемні питання, які передбачалося вирішити шляхом прийняття нових законів про адміністративну процедуру.

Ключові елементи адміністративної процедури

Елемент	Основні риси та важливість
Простота ініціювання адміністративної процедури, зокрема принцип "лише один раз", пропорційність адміністративного збору та право виправити формальні недоліки	Принцип "лише один раз" передбачає, що громадяни та бізнес надають різні дані лише один раз, коли звертаються до органу публічної адміністрації. Вартість адміністративної процедури, якщо приватні особи мають вносити плату публічним органам за прийняття адміністративних рішень, має бути справедливою та розумною. Якщо заява є неповною, заявник повинен одержати можливість виправити недоліки в розумний строк.
Можливість електронної комунікації	Законодавча база має дозволяти електронну комунікацію між учасником провадження та адміністративним органом.
Право бути почутим	Учасник провадження повинен мати можливість подавати або пропонувати докази, активно брати участь у процедурі з'ясування обставин справи, бути повідомленим про результати розгляду та

	надати коментарі до таких результатів до прийняття остаточного рішення.
Тривалість процедури	Особа має право на вирішення її справ у розумний строк.
Вимоги до змісту адміністративних актів	Рішення має містити підстави / причини, в тому числі релевантні факти та законодавчу основу (обґрунтування), а також зазначення можливостей оскарження, включаючи відповідні органи та строки.
Делегування прийняття рішення всередині адміністративних органів	Належний рівень делегування відповідальності та повноваження приймати рішення асоціюється з вищим рівнем ефективності в організації, а також сприяє вищому рівню професійної та особистої підзвітності.
Баланс між правовою визначеністю та законністю	Процедурні правила, що регламентують внесення змін, зупинення дії та скасування адміністративного акта, мають гарантувати справедливий баланс між публічним інтересом та правомірними очікуваннями особи стосовно правової визначеності.
Функціонування процесу оскарження, зокрема строки оскарження, повноваження суб'єкта розгляду скарги, тривалість процедури оскарження	Належний строк має бути надано для подання скарги з моменту, як отримувач адміністративного акта ознайомився з його змістом. Орган другої інстанції повинен мати змогу провести додаткове розслідування для ефективного вирішення скарги по суті та, за необхідності, змінювати обґрунтування адміністративного акта або повністю вирішувати справу самостійно шляхом прийняття нового акта. Право на вирішення справи в розумні строки також стосується учасників процедури оскарження.

Джерело: Огляд SIGMA відповідних міжнародних рекомендацій та законів, які регулюють адміністративні процедури.

Даний аналіз охоплює невід'ємні процедурні права, такі як право бути почутим, адекватна тривалість процедури, вимога надавати обґрунтування адміністративного акта, а також право на оскарження. Однак перелік цих елементів не є вичерпним. До нього не увійшли інші важливі складові (зокрема право на судовий захист або правову допомогу). Метою було зосередитися на базових елементах, які регулюються саме законами про адміністративну процедуру і стосовно яких відповідні закони в країнах Західних Балкан були спрямовані на проведення суттєвих реформ, або на сферах, де були виявлені виклики в правовій культурі цих країн. У результаті до переліку були включені деякі поняття, які зазвичай не відносяться до первинних елементів належної адміністративної практики (наприклад, електронна комунікація, делегування прийняття рішень).

Метою аналізу було, по-перше, підтвердити наявність у нещодавно прийнятих законах про адміністративну процедуру норм, які дозволяють впровадити загальні принципи належної адміністративної практики, на основі наведених вище восьми елементів. Лише за цієї умови можна очікувати, що прийняті закони матимуть бажаний вплив на модернізацію адміністративних процедур у країнах Західних Балкан. Другою метою було оцінити, якою мірою принципи належного адміністрування та нові елементи, визначені в законах, застосовуються на практиці. Цей аспект ґрунтується на законодавчих актах, які регламентують обрані процедури (спеціальне законодавство), аналізі вибірки адміністративних актів, одержаних від органів, які здійснюють процедури, інформації та зворотному зв'язку, одержаних під час інтерв'ю та обговорень у фокус-групах з представниками органів, які здійснюють процедури, органів, які розглядають скарги, наукових та судових установ. Три адміністративні процедури, які були проаналізовані в усіх країнах Західних Балкан з метою зрозуміти, наскільки добре застосовуються принципи та поняття законів про адміністративну процедуру, включають:

- Подання заяви на одержання дозволу на будівництво приватного будинку (дозвіл на будівництво);
- Подання заяви на одержання загальної соціальної допомоги будь-якою особою, яка не відповідає встановленим мінімальним вимогам стосовно доходів або статків (соціальна допомога);

- Процедура визначення коректної суми податку на додану вартість, що потенційно може завершуватися рішенням з вимогою сплатити додаткову суму податку (перевірка ПДВ).

Ці три спеціальні процедури були обрані через їх актуальність для багатьох потенційних сторін адміністративних процедур (від приватних осіб до бізнесу) та можливість охопити таким чином широкий спектр аспектів, що можуть допомогти виявити, як функціонує адміністративний процес. Обидві процедури, які розпочинаються за заявою (одержання дозволу на будівництво та призначення соціальної допомоги), допомагають оцінити “дружність” адміністрації до користувачів, виходячи з простоти процесу подання заяви (в тому числі застосування принципу “лише один раз”) та тривалості процедури. Крім цього процедура одержання дозволу на будівництво дає можливість проаналізувати пропорційність встановленої плати за послугу. Право бути почутим та доступ до матеріалів, які знаходяться у володінні адміністративного органу, є особливо важливими для процедур, які зазвичай розпочинаються з ініціативи органу, як перевірка ПДВ. Усі три процедури дають змогу проаналізувати дотримання загальних вимог щодо змісту адміністративних актів, як саме відбувається процес оскарження, можливість комунікації в електронній формі та делегування прийняття рішень усередині адміністрації.

Важливо відзначити, що всі відповідні закони про адміністративну процедуру були прийняті як первинні (загальні) закони, які є застосовними для всіх адміністративних процедур. Закони, що регулюють спеціальні процедури, можуть передбачати відмінні рішення (у двох випадках⁹ лише за необхідності, враховуючи природу процедури), але повинні при цьому відповідати базовим принципам, визначеним у первинному, загальному законі, або забезпечувати однаковий рівень захисту прав¹⁰. У будь-якому разі, такі відступи від загальних положень, особливо за наявності надто великої кількості винятків, має розглядатися як потенційна перешкода для правової визначеності, оскільки це може легко перетворитися на малозрозумілий лабіринт спеціалізованих правил. Також з наведеної нижче таблиці видно, що кожна адміністрація мала достатній час для приведення спеціальних процедур у відповідність до законів про адміністративну процедуру, які було прийнято принаймні за чотири роки до проведення цього аналізу.

Правова база, що регулює обрані адміністративні процедури

	Одержання дозволу на будівництво	Призначення соціальної допомоги	Перевірка ПДВ
Албанія	Закон про планування та розвиток територій 2014 року, з останніми змінами 2019 року; рішення Ради Міністрів №408 про затвердження Положення про розвиток територій 2015 року, з останніми змінами 2019 року.	Закон про соціальну допомогу 2019 року; рішення Ради Міністрів №597 про процедури, документування та обсяги щомісячної економічної допомоги та використання додаткових коштів для обумовленої економічної підтримки 2019 року.	Закон про податкові процедури 2008 року, з останніми змінами 2020 року; Інструкція Міністерства фінансів №24 щодо податкових процедур в Албанській Республіці 2008 року, з останніми змінами 2020 року.
Косово	Закон про будівництво 2012 року. Адміністративне розпорядження №06/2017 про визначення процедур підготовки та перегляду вимог щодо умов та дозволів на будівництво 2017 року.	Закон про систему соціальної допомоги 2003 року, зі змінами 2012 року; Адміністративне розпорядження №04/2013 про порядок подання заяв на соціальну допомогу 2013 року.	Закон про адміністрування податків та податкові процедури 2010 року, з останніми змінами 2013 року; Адміністративне розпорядження №15/2010 про реалізацію Закону про адміністрування податків та податкові процедури, з останніми змінами 2016 року.

⁹ MNE: стаття 4 (2); SRB: стаття 3 (2).

¹⁰ XKV: стаття 2 (4); MNE: стаття 4; MKD: стаття 2; SRB: стаття 3; ALB: стаття 2 (1) – не явно, але тлумачиться у такий спосіб.

Чорногорія	Закон про просторове планування та будівництво 2017 року, зміни вносилися 4 рази, останні зміни 2010 року; Правила щодо форм заявок, подання заявок та декларацій в процедурі будівництва 2017 року, зміни вносилися 3 рази, останні зміни 2010 року.	Закон про соціальний захист і захист дітей 2013 року, з останніми змінами 2017 року; Правила щодо умов одержання базової матеріальної допомоги в рамках соціального захисту і захисту дітей 2020 року.	Закон про адміністрування податків 2001 року, з останніми змінами 2019 року.
Північна Македонія	Закон про будівництво 2010 року, з останніми змінами 2020 року; сім різних підзаконних актів 2011-2016 років.	Закон про соціальний захист 2019 року; Правила щодо гарантованої мінімальної допомоги 2019 року.	Закон про податкові процедури 2006 року, зі змінами 2019 року.
Сербія	Закон про планування та будівництво 2009 року, з останніми змінами 2020 року; Правила щодо порядку застосування єдиної процедури в електронній формі 2019 року.	Закон про соціальний захист 2011 року; Правила щодо порядку реалізації права на грошову соціальну допомогу 2011 року.	Закон про адміністрування податків та податкові процедури 2002 року, з останніми змінами 2019 року.

Джерело: Закони та вторинне законодавство, що визначає вимоги до обраних адміністративних процедур у країнах західних Балкан.

Робочим припущенням у рамках аналізу є те, що нові закони про адміністративну процедуру включають основні елементи того, що вважається належною адміністративною практикою в ЄС. Однак ці елементи не є послідовно відображеними в законах та підзаконних актах, які регламентують спеціальні адміністративні процедури, та не впроваджені ефективно на практиці. Це означає, що середовище для надання адміністративних послуг не стало суттєво більш доступним для громадян, ніж це було до набрання чинності цими законами. Описані нижче результати мають підтвердити або спростувати цю гіпотезу. В останній частині пропонуються варіанти подальших дій, виходячи з досвіду країн-членів ЄС, які проводили подібні реформи адміністративних процедур, а також з досвіду інших міжгалузевих та горизонтальних реформ у країнах Західних Балкан.

Документ підготували Тімо Лігі (Timo Ligi), експерт Програми SIGMA, та Андрей Кмецл (Andrej Kmecl), суддя Верховного Суду Словенії. Автори одержали цінні коментарі та пропозиції від колег з команди SIGMA з питань державної служби, а також вагомий експертний внесок від Девіда Чецило (Dawid Sześciło), Бори Коса (Bori Kos) та Примоша Вехара (Primož Vehar). Генчі Цифлігу (Genci Cifligu), Арбереша Лоджа (Arberesha Loxha), Резе Ходжа (Rreze Hoxha), Міліця Мілоніч (Milica Milonjić), Зарко Хадзі-Зафіров (Zarko Hadzi-Zafirov) та Деян Міленкович (Dejan Milenković) також отримують вдячність за важливе сприяння у зборі даних та надання безпосередньої інформації про практики в адміністраціях країн Західних Балкан. Ілана Демал (Ilana Demal) та Росс Вілкінс (Ross Wilkins) допомогли підготувати документ для публікації. Ми також хочемо подякувати урядовим посадовцям та службовцям, а також колегам з Директорату ОЕСР з питань урядування та Директорату Європейської Комісії з питань сусідства та переговорів щодо розширення ЄС, які надали надзвичайно цінний зворотний зв'язок для остаточного узгодження цього документу.

1 Належна адміністративна практика в законах про адміністративну процедуру

Простота ініціювання адміністративної процедури

Адміністративні процедури розпочинаються за заявою особи або *ex officio*, тобто з ініціативи адміністрації. Якщо процедуру ініціює заявник, вимоги до подання заяви мають бути чіткими та не повинні створювати надмірний фінансовий чи бюрократичний тягар. Інакше доступ до адміністративних послуг може бути суттєво ускладненим. Далі в підрозділах розглядається відповідність законів про адміністративну процедуру в країнах Західних Балкан таким елементам належної адміністративної практики, а також їх практичне застосування:

- застосування принципу “лише один раз”;
- пропорційність плати за послугу;
- право виправити формальні недоліки у поданих документах.

Принцип “лише один раз”, врегульований у законах про адміністративну процедуру

Принцип “лише один раз” передбачає, що громадяни та бізнес надають різні дані лише один раз при зверненні до органу публічної адміністрації. Цей принцип вимагає від органів публічної адміністрації обмінюватися та повторно використовувати ці дані, в тому числі крізь кордони, з дотриманням норм щодо захисту даних та інших обмежень.¹¹ Під час адміністративних процедур це означає, що у разі необхідності участі або певної дії іншого адміністративного органу, чи то у формі рішення, висновку, згоди, будь-якого іншого документу або даних, наявних в адміністрації загалом, процедури та організація адміністрації мають забезпечити їх надання без того, щоб вимагати додаткових дій з боку заявника (тобто *ex officio*). ОЕСР уже тривалий час визнає важливість обміну даними, стандартизації та функціональної сумісності систем для зменшення бюрократичної тяганини.¹² Принципи державного управління¹³ підкреслюють важливість законодавчої бази в забезпеченні функціональної сумісності реєстрів та цифрових послуг для спрощення процедур для громадян. Принцип “лише один раз” є яскравим показником належної, орієнтованої на користувачів

¹¹ <https://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/display/CEFDIGITAL/Once+Only+Principle>.

¹² Звіти циклу OECD Cutting Red Tape доступні за посиланням: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/cutting-red-tape_19976674.

¹³ OECD (2017), *The Principles of Public Administration*, OECD, Paris, <http://www.sigmaweb.org/publications/Principlesof-Public-Administration-2017-edition-ENG.pdf>.

адміністрації, а його включення до законів про адміністративну процедуру було одним з основних цілей нещодавніх законодавчих реформ у відповідних адміністраціях.¹⁴

Таким чином, цей принцип закріплено в усіх законах про адміністративну процедуру, які розглядаються в цьому аналізі, хоча і з різним ступенем деталізації та амбіцій. Найнижчим спільним знаменником є обов'язок адміністрації за власним запитом одержувати дані, що знаходяться в офіційних реєстрах, та інші наявні докази. У законах про адміністративну процедуру Чорногорії, Північної Македонії та Сербії цей обов'язок піднесено до рівня базового принципу, що застосовується автоматично до всіх адміністративних процедур¹⁵, а в інших законах про адміністративну процедуру він визначається як право заявника надавати лише дані, що посвідчують особу¹⁶. У деяких випадках це доповнюється обов'язком органу, який зберігає необхідні дані, надавати ці дані без необґрунтованих затримок або у передбачені строки.¹⁷ Перехідні положення сербського закону передбачають, що всі положення інших законів, які суперечать застосуванню принципу “лише один раз”, будуть визнані нечинними через 90 днів після набрання чинності законом про адміністративну процедуру, з метою подальшого забезпечення застосування цього принципу (навіть у разі затримок з гармонізацією спеціального законодавства).¹⁸ Закон Північної Македонії передбачає можливість для адміністрації стягувати окрему плату за одержання доказів і відомостей з іншої установи (за одержання даних *ex officio*).¹⁹ Це може підривати ефективність принципу “лише один раз” як інструменту для спрощення адміністративних процедур.

Як допоміжний захід, закони про адміністративну процедуру дозволяють адміністрації створювати установи за принципом “єдиного вікна” для надання адміністративних послуг, які передбачають участь більше одного адміністративного органу.²⁰ Положення законів передбачають, що така компетентна установа має бути єдиною точкою контакту між заявником та адміністрацією, але докладні правила її функціонування мають визначатися спеціальними законами або урядовими рішеннями.²¹

У підсумку, базові законодавчі передумови для реалізації принципу “лише один раз” створені в усіх законах про адміністративну процедуру країн Західних Балкан. Разом з цим слід додати, що ці положення є напевне найскладнішим випробуванням для структурної цілісності адміністрації. Для їх ефективної реалізації адміністрація повинна функціонувати як єдине ціле. Певні інфраструктурні елементи, такі як функціональна сумісність та взаємодія відповідних баз даних, можуть суттєво спрощувати реалізацію, але важливо наголосити, що згідно із зазначеними законами це не є передумовою для реалізації принципу “лише один раз”. Адміністрації зобов'язані дотримуватися цього принципу незалежно від наявності такої взаємодії (наприклад, за допомогою прямої комунікації між органами, які зберігають та використовують дані). Наприклад, у Сербії це чітко пояснюється в інструкції, яка носить рекомендаційний характер та підготовлена Міністерством з

¹⁴ Відповідно до цілей та завдань, зазначених у пояснювальних записках до законопроектів про адміністративну процедуру.

¹⁵ MNE: стаття 13; SRB: стаття 9 (3); MKD: стаття 10 (2).

¹⁶ ALB: стаття 77; XKV: стаття 86.

¹⁷ MNE: стаття 43; MKD: стаття 57; SRB: стаття 103.

¹⁸ Стаття 215.

¹⁹ Стаття 57 (6).

²⁰ ALB: стаття 74; XKV: стаття 33; MKD: стаття 28; MNE: стаття 43; SRB: стаття 42.

²¹ Закон №13/2016 про підхід до надання публічних послуг у фронт-офісах в Албанській Республіці; у Північній Македонії та Чорногорії Закони про адміністративну процедуру посилаються на спеціальні закони, що врегульовують відповідні адміністративні процедури. Закон про адміністративну процедуру Косово, стаття 33 (8), та Закон про адміністративну процедуру Сербії, стаття 42 (6), посилаються на рішення Уряду.

питань державної адміністрації та місцевого самоврядування, щодо застосування відповідних статей закону про адміністративну процедуру.²²

Принцип “лише один раз” відповідно до спеціального законодавства та на практиці

Процес подання заяви про одержання дозволу на будівництво, а також призначення соціальної допомоги надає хорошу можливість для застосування принципу “лише один раз” на практиці, оскільки відповідальний орган, який здійснює процедуру, має зібрати та розглянути додаткові документи та відомості для прийняття рішення по заяві. Однак, судячи з вимог щодо додаткових документів, які заявник повинен подати згідно з проаналізованим спеціальним законодавством у країнах Західних Балкан, це поняття зазвичай не є повністю впровадженим на практиці. Єдиним прикладом повного дотримання принципу “лише один раз” є процедура одержання дозволу на будівництво в Сербії.

Таблиця 1.1. Приклади відомостей, які вимагаються від заявника, однак можуть бути одержані *ex officio* від інших публічних органів

	Одержання дозволу на будівництво	Призначення соціальної допомоги
Албанія	Свідоцтво про право власності на землю, дозвіл на забудову, виданий раніше тим самим муніципалітетом, ліцензії залучених фахівців (топограф, проектувальник), всі інші дозволи, ліцензії, схвалення, необхідні для діяльності (зокрема, щодо використання комунальних мереж)	Свідоцтво про право власності на нерухоме майно з кадастру, студентське/учнівське посвідчення
Косово	Свідоцтво про право власності або інший нотаріально посвідчений доказ права на користування землею, умови будівництва, видані раніше тим самим муніципалітетом, копії дипломів про освіту залучених проектувальників	Численні довідки про особу (народження, шлюб, розлучення), про право власності на нерухоме майно (з кадастру), працевлаштування, податки, навчання тощо.
Чорногорія	Свідоцтво про право власності на землю, звіт про розгляд остаточного проекту (міського архітектора), підтвердження плати, внесеної за доступ до комунальних мереж	Відомості, які є необхідними лише в особливих ситуаціях, наприклад, підтвердження того, що подружжя відбуває покарання в місцях позбавлення волі, рішення державного виконавця тощо.
Північна Македонія	Свідоцтво про право власності на землю, ліцензії залучених фахівців (проектувальник)	Студентське/учнівське посвідчення
Сербія	Жодні	Свідоцтво про право власності на нерухоме майно, довідка про безробіття з Національної служби зайнятості, студентське/учнівське посвідчення

Джерело: Закони та вторинне законодавство, що встановлюють вимоги до подання заяв, та інформація від адміністративних органів про реальну практику.

Тим не менш, позитивні зрушення є очевидними в кожній адміністрації. В Албанії, Чорногорії та Північній Македонії запроваджені функціонально сумісні інформаційні системи для забезпечення збору деяких даних для процедури призначення соціальної допомоги. У Північній Македонії спеціальне законодавство чітко визначає, що компетентний орган одержує необхідну інформацію від інших органів (з незначними винятками, включаючи студентське/учнівське посвідчення). Це здійснюється за допомогою електронного обміну даними, що забезпечується інформаційною системою управління грошовою допомогою, після одержання згоди заявника на використання персональних даних. Цей процес працює на практиці так, як передбачено в законодавстві. У

²² Інструкція доступна за посиланням: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/070616/070616-vest3.html>. В інструкції зазначено: “Орган одержує дані з офіційних реєстрів шляхом електронного чи безпосереднього вивчення записів або за запитами”.

Чорногорії функціонує система соціальних карток, і більшість відповідних реєстрів є функціонально сумісними, що дозволяє адміністрації збирати інформацію *ex officio*, крім дійсно особливих обставин. Однак питання, пов'язані з достовірністю даних у центральних реєстрах та загальною надійністю системи, поки що мають негативний вплив на процедуру.

В Албанії компетентний орган для вирішення питань соціальної допомоги використовує інформаційну систему щодо економічної допомоги для перевірки інформації, яка надається заявником, що є дивним, адже це не звільняє заявника від обов'язку надавати відомості, що знаходяться в цих же реєстрах.

У наведених прикладах створення функціонально сумісних реєстрів не було прямим наслідком закону про адміністративну процедуру. Скоріше це є результат індивідуальних ініціатив відповідних органів, іноді за підтримки донорів. Наприклад, у Північній Македонії інформаційна система управління грошовою допомогою була запроваджена за підтримки Світового банку. Муніципалітет Приштина в Косово створив "єдине вікно" для дозволів на будівництво і одержує згоду від надавачів деяких комунальних послуг (постачання води та електроенергії), але все ще не одержує відомостей з кадастру, незважаючи на те, що це чітко прописано у відповідному підзаконному акті, а також є загальною вимогою, що випливає з положень закону про адміністративну процедуру.

Разом з цим такі позитивні зрушення стають менш помітними на тлі прикладів, коли доволі однозначні заходи зі спрощення вимог до подання заяв не були запроваджені. В Албанії, Косово та Чорногорії заявники, які бажають одержати дозвіл на будівництво, мають подавати документи (дозвіл на забудову, умови будівництва), які вже були видані в рамках тієї самої адміністративної процедури, а в деяких випадках одним і тим самим муніципалітетом. У Чорногорії кадастр, який містить відомості щодо багатьох адміністративних процедур, є доступним у режимі онлайн для всіх, і заявників не варто просити подавати свідоцтва, що підтверджують право власності. Уникнення такого зайвого адміністративного тягаря має бути можливим навіть без запровадження складних інформаційних систем, що забезпечують обмін даними онлайн. Системні виклики щодо реалізації принципу "лише один раз" постійно зазначаються у річних звітах про реалізацію закону про адміністративну процедуру в Чорногорії.²³

Обговорення у фокус групах з представниками адміністрацій країн Західних Балкан свідчать про те, що основні причини труднощів з реалізацією принципу "лише один раз" можна поділити на ті, які мають інституційний характер, і ті, що пов'язані з правовою культурою. Інституційні перешкоди можуть виникати, коли певні ключові організації, які володіють даними, зокрема кадастр нерухомого майна, є повністю або частково фінансово самодостатніми державними установами, як в Албанії та Північній Македонії. У таких випадках установа, що володіє даними, має чіткий фінансовий стимул зберігати *status quo*, якщо видача довідок з її реєстру заявникам, яким це необхідно в рамках адміністративних процедур, є прямим джерелом доходів. Перешкоди, пов'язані з правовою культурою, включають потребу забезпечувати дотримання правил захисту персональних даних під час одержання такої інформації *ex officio*. Суди також можуть мати спеціальні вимоги щодо доведення факту одержання даних з електронних реєстрів під час адміністративної процедури, коли законність адміністративного акта оспорується в судовому порядку. Обидві перешкоди можна подолати шляхом комунікації та співпраці між органами та коригування робочих практик за необхідності (забезпечуючи при цьому належну мету одержання даних та належне зберігання одержаних даних). У фокус групах та при безпосередньому спілкуванні деякі представники адміністративних органів визнавали, що існує можливість одержувати відомості *ex officio*, але пояснювали, що не використовують це, оскільки відповідне спеціальне законодавство (в тому числі вторинне) вимагає, щоб ці відомості були подані заявником. Це чітко вказує на необхідність

²³ Звіт Міністерства публічної адміністрації, 2019 р., с. 36-37,

https://mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=407476&rType=2&file=lzvjestaj%20o%20postupanju%20u%20upravnim%20stavima%20za%20period%20od%2001.01.2019-31.12.2019_MC.doc.

перегляду та гармонізації спеціального законодавства із законом про адміністративну процедуру. Серед перешкод також називали проблему коректності даних у державних реєстрах. Це питання можна вирішити, лише якщо реєстри будуть послідовно використовуватися для одержання необхідних відомостей (саме для цього реєстри створюються та ведуться), вносячи відповідні виправлення за необхідності, інакше важко розірвати замкнене коло неточних даних.

Застосування принципу “лише один раз”

	Одержання дозволу на будівництво	Призначення соціальної допомоги	Перевірка ПДВ
Албанія			Не стосується
Косово			Не стосується
Чорногорія		√	Не стосується
Північна Македонія		√	Не стосується
Сербія	√		Не стосується

Примітка: Для того щоб вважатися застосованим (√), елемент належної адміністративної практики в рамках цього аналізу має бути належним чином врегульований у застосовних актах законодавства та функціонувати на практиці, лише з незначними або нечастими відхиленнями. Проаналізований елемент позначено словами “не стосується”, якщо в конкретній процедурі він не є релевантним або не може бути використаний.

Джерело: Аналіз SIGMA законодавчої бази та реальної практики.

Ключові результати

- Виходячи з проаналізованих процедур, принцип “лише один раз”, закріплений у відповідних законах про адміністративну процедуру, повною мірою працює лише в Сербії в процедурі одержання дозволу на будівництво (і частково в Чорногорії та Північній Македонії в процедурі призначення соціальної допомоги).
- У всіх інших процедурах від заявників систематично вимагається подання принаймні деяких документів і відомостей, які вже знаходяться у володінні інших публічних органів і які відповідно до закону про адміністративну процедуру повинні одержуватися *ex officio*.
- Навіть у випадках, коли взаємопов'язані інформаційні системи забезпечують цей процес (зокрема під час процедури призначення соціальної допомоги в Албанії), спеціальне законодавство не передбачає реалізацію принципу “лише один раз”, і тому цей принцип не застосовується на практиці.
- Ключові установи, які володіють даними, зокрема такі як кадастр нерухомого майна, можуть мати фінансові стимули уникати застосування принципу “лише один раз”, якщо основна частина коштів на їх фінансування надходить від плати за видачу довідок про відомості, що зберігаються в реєстрах.

Пропорційність плати за послуги, врегульована в законах про адміністративну процедуру

Відповідно до статті 16 Рекомендації Ради Європи (2007)7, якщо витрати, пов'язані з прийняттям адміністративних рішень, мають оплачуватися приватними особами відповідним публічним органам, ця плата має бути справедливою та розумною. Публічні органи не повинні використовувати надання адміністративних послуг для формування доходів. Закон про адміністративну процедуру є

належним інструментом для закріплення цього принципу для всіх адміністративних процедур, які здійснюються державою та муніципалітетами. Усі закони про адміністративну процедуру країн Західних Балкан містять принцип економічної ефективності процедури. У Чорногорії, Північній Македонії та Сербії закони запроваджують вимогу здійснювати провадження з мінімально можливими витратами для сторін.²⁴ Однак ця вимога необов'язково забезпечує, що плата за послугу є пропорційною витратам на її надання. В Албанії та Косово закони йдуть ще далі, передбачаючи, що плата за адміністративну процедуру не може бути вищою, ніж середня вартість здійснення процедури.²⁵

Пропорційність плати за послуги відповідно до спеціального законодавства та на практиці

Серед проаналізованих адміністративних процедур одержання дозволу на будівництво є єдиним прикладом послуги, за яку стягується плата. В Албанії плата за дозвіл на будівництво залежить від розрахункової вартості будівництва спланованого будинку. Подібний метод визначення розміру плати також використовується в інших європейських країнах (наприклад, у Словенії). Однак при цьому постає питання, чи для всіх типів будівництва (наприклад, приватних будинків) розрахункова вартість будівництва є правильною базою для визначення вартості надання адміністративної послуги, що має бути покладена в основу плати за її надання згідно з законом про адміністративну процедуру, адже розрахункова вартість будівництва приватного будинку може дуже широко відрізнятися залежно від видів і якості використаних матеріалів.

У Косово плата ґрунтується на загальній кількості квадратних метрів, що були визначені в попередній рік у дозволах на будівництво, виданих муніципалітетом, та бюджеті компетентного органу в кожному муніципалітеті. Хоча визначення плати на основі розміру запланованого проекту будівництва не є таким, що зовсім не використовується в Європі (див. приклади Австрії та Польщі), прийнятий у Косово метод не повністю відповідає закону про адміністративну процедуру. Фактичні витрати на розгляд заяви щодо одержання дозволу на будівництво не залежать ні від муніципального бюджету, ні від загальної кількості квадратних метрів у дозволах на будівництво, виданих муніципалітетом у попередній рік. (Кількість таких заяв може відрізнятися з року в рік, але це не змінює вартість індивідуальної процедури). Крім цього, оскільки процедура є однаковою для всіх муніципалітетів, витрати на її надання та відповідна плата за послугу не повинні суттєво відрізнятися. Однак на практиці в Косово, в тому числі за допомогою методу розрахунку плати за одержання дозволу на будівництво, відповідні суми відрізняються у 2-3 рази при порівнянні плати в різних муніципалітетах.²⁶

Плата за одержання дозволу на будівництво може відрізнятися в різних адміністраціях, оскільки витрати на процедуру можуть бути різними, як і середня заробітна плата службовців, які її здійснюють. Тим не менш, оцінені розміри плати за одержання дозволу на будівництво приватного будинку в Албанії та Косово більше ніж у десять разів перевищують розмір плати в Чорногорії, Північній Македонії та Сербії. Ця різниця суттєво перевищує різницю в рівнях середньої заробітної плати в регіоні Західних Балкан та різницю в максимальній законодавчо визначеній тривалості процедури, що може вказувати на відмінні витрати на розгляд заяви щодо одержання дозволу на будівництво. Плата за одержання дозволу на будівництво в Албанії та Косово є набагато вищою, ніж у кількох країнах-членах ЄС з вищими середніми зарплатами та більш високою вартістю життя (наприклад, плата за дозвіл на будівництво аналогічного будинку становитиме 28 євро в Австрії, 150

²⁴ MNE: стаття 10; MKD: стаття 7; SRB: стаття 9 (2).

²⁵ ALB: стаття 19 (2); XKV: стаття 12 (2).

²⁶ Наприклад, у муніципалітеті Приштина плата складає 6,5 євро за квадратний метр, а в муніципалітеті Клина – 2,13 євро за квадратний метр.

євро в Естонії, 65 євро в Ірландії, приблизно 33 євро в Польщі, 90 євро в Португалії та приблизно 280 євро у Словенії).

Обговорення у фокус групах з представниками адміністративних органів Албанії підтвердили, що пропорційність плати, тобто дотримання принципу закону про адміністративну процедуру, який є обов'язковим для всіх процедур, на практиці не відстежується жодним державним органом. Як правило, плата за інші базові послуги в регіоні не відрізняється настільки, як плата за дозвіл на будівництво, крім плати за одержання різних документів, що посвідчують особу (зокрема паспорт, посвідчення водія), розмір якої є вдвічі вищим в Албанії порівняно з рештою країн регіону. Водночас середня заробітна плата в Албанії є однією з найнижчих серед країн Західних Балкан.

Таблиця 1.2. Вартість одержання дозволу на будівництво приватного будинку в столиці та деяких інших базових послуг порівняно з середньомісячною заробітною платою

	Албанія	Косово	Чорногорія	Північна Македонія	Сербія
Плата за дозвіл на будівництво	1% від вартості будівництва, або 750 EUR за будівництво вартістю 75000 EUR	6,5 EUR /м ² , або 650 EUR на будинок 100 м ²	50 EUR	24,29 EUR 1500 MKD	33,32 EUR 3920 RSD
Плата за оформлення ID-карти	12,15 EUR 1500 LEK	Не стосується	5 EUR	3,10 EUR 190 MKD	9,80 EUR 1154 RSD
Плата за оформлення паспорта (без терміновості)	60,75 EUR 7500 LEK	10 EUR	33 EUR	29,23 EUR 1800 MKD	30,60 EUR 3600 RSD
Плата за оформлення посвідчення водія (без терміновості)	36,45 EUR 4500 LEK	20 EUR	15 EUR	6,33 EUR 390 MKD	13,90 EUR 1635 RSD
Плата за свідоцтво про народження	0,41 EUR 50 LEK	1 EUR (окрема плата 30 EUR за реєстрацію народження)	3 EUR	2,44 EUR 150 MKD	4,08 EUR 489 RSD
Довідка про місце проживання	Безкоштовно	2 EUR	3 EUR	3,10 EUR 190 MKD ²⁷	2,72 EUR 320 RSD
Середня чиста заробітна плата у 2019 році (до сплати податків у Албанії)	424 EUR 52 380 LEK	537 EUR	3 EUR	409 EUR 25 213 MKD	467 EUR 54 919 RSD

Джерело: Аналіз SIGMA національного законодавства та статистики від національних статистичних служб.

Варто відзначити, що в Сербії звичайна плата, пов'язана з поданням заяви щодо одержання дозволу на будівництво, включає спеціальну плату в розмірі 8,5 євро за подання через інформаційну систему, що використовується для опрацювання таких заяв (тобто за онлайн інструмент). Пропорційність такої плати є сумнівною, оскільки насправді подання в режимі онлайн має бути дешевшим для адміністрування такого процесу, оскільки серед інших переваг також можна заощаджувати на внесенні даних до інформаційної системи (зокрема за рахунок економії робочого часу службовців, відповідальних за цей етап процедури). Економія за рахунок використання інформаційної системи має бути одним з аргументів на користь такої інвестиції замість того, щоб стягувати з заявників додаткову плату для фінансування розбудови інформаційної інфраструктури, що забезпечує здійснення адміністративних процедур. Проблеми з численними індивідуальними зборами і тарифами для одержання умов для будівельних робіт, які не є пропорційними та не

²⁷ Плата за оформлення нової ID-карти у зв'язку зі зміною місця проживання.

встановлені прозоро, також відзначаються у звітах сербських організацій громадянського суспільства.²⁸

Застосування вимоги щодо пропорційності плати за одержання послуги

	Одержання дозволу на будівництво	Призначення соціальної допомоги	Перевірка ПДВ
Албанія		Не стосується	Не стосується
Косово		Не стосується	Не стосується
Чорногорія	✓	Не стосується	Не стосується
Північна Македонія	✓	Не стосується	Не стосується
Сербія	✓	Не стосується	Не стосується

Примітка: Для того щоб вважатися застосованим (✓), елемент належної адміністративної практики в рамках цього аналізу має бути належним чином врегульований у застосовних актах законодавства та функціонувати на практиці, лише з незначними або нечастими відхиленнями. Проаналізований елемент позначено словами "не стосується", якщо в конкретній процедурі він не є релевантним або не може бути використаний.

Джерело: Аналіз SIGMA законодавчої бази та реальної практики.

Ключові результати

- Методи визначення розміру плати за одержання дозволу на будівництво приватного будинку в Албанії та Косово не забезпечують пропорційність плати витратам на надання послуги, як це передбачено в законах про адміністративну процедуру.
- У Косово розмір плати істотно відрізняється в різних муніципалітетах. Цього не має бути, якщо процедура встановлюється на рівні національного законодавства та є однаковою для всіх муніципалітетів.
- Якщо порівнювати з розмірами плати в інших адміністраціях країн Західних Балкан, плата за одержання дозволу на будівництво в Албанії та Косово є непропорційно високою. Відповідність розмірів плати за адміністративну послугу загальним принципам, визначених у законах про адміністративну процедуру, не відстежується централізовано, і зазвичай кожне профільне міністерство або муніципалітет, відповідальні за надання послуги, можуть встановлювати розмір плати.

Право виправити формальні недоліки в заяві, врегульоване в законах про адміністративну процедуру

Вимога подавати заяву за встановленим форматом, зокрема з використанням форми, може пришвидшувати опрацювання заяви, адже забезпечує упорядковане та зрозуміле представлення відомостей, необхідних для прийняття рішення. Однак якщо такі вимоги є надто жорсткими, використовуються без необхідності та/або підлягають непропорційно жорстким санкціям у разі недотримання (зазвичай відхилення заяви без розгляду), це може ускладнювати доступ до

²⁸ Див. "Сіра книга 12" Національного альянсу за місцевий економічний розвиток Сербії (NALED) (с. 60), у якій представлено 100 найбільш суттєвих рекомендацій від бізнесу, місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства щодо усунення адміністративних перешкод для ведення бізнесу в Сербії, https://www.naled.rs/htdocs/Files/04492/Siva_knjiga_12.pdf.

адміністративної процедури. Тому огляд вимог до подання заяви та наслідків їх недотримання було включено до цього аналізу.

Закони про адміністративну процедуру країн Західних Балкан не встановлюють надмірних вимог до форми та змісту заяви для ініціювання адміністративної процедури. Закони Албанії та Косово дозволяють подання звернення “у будь-якій відповідній формі”, а інші закони перелічують усі можливі способи подання заяви та досягають практично такого самого результату.²⁹ У кожному випадку дозволяється більш детально унормувати це питання в спеціальному законодавстві.

Вимоги до змісту заяви в законах про адміністративну процедуру також обмежуються базовими відомостями, які дозволяють чітко ідентифікувати заявника та заяву.³⁰ Якщо заява не містить таких даних, закони зобов'язують адміністративний орган проінформувати про це сторону, якій дозволяється виправити недоліки без будь-яких негативних наслідків. Якщо сторона цього не зробила, процедура завершується прийняттям адміністративного акта без розгляду заяви по суті. Лише в Албанії закон залишає певну неоднозначність у цьому аспекті, оскільки передбачає неформалізоване завершення процедури органом, який просто повертає неправильно оформлену заяву заявнику навіть без її реєстрації.³¹ Оскільки таке повернення не оформлюється адміністративним актом (і залишає заявника без можливості оскарження), буквальне тлумачення закону може суттєво зменшити рівень захисту для заявника. У правовому коментарі щодо закону про адміністративну процедуру Албанії зазначено, що таке завершення процедури завжди має бути оформлено адміністративним актом.³²

Виходячи з важливого принципу, визначеного у Європейському кодексі належної адміністративної практики³³, якщо заява подана до неналежного або некомпетентного адміністративного органу, більшість законів про адміністративну процедуру (крім Албанії) визначають, що орган-одержувач передає заяву за належністю замість того, щоб просто повернути її відправнику.³⁴

Право виправити формальні недоліки в заяві відповідно до спеціального законодавства

Метою даного аналізу є визначити, чи існують якісь формальні перешкоди, які б заважали заявнику спробувати ініціювати обрані адміністративні процедури відповідно до застосовного спеціального законодавства, що може відрізнитися від вимог законів про адміністративну процедуру. Таким чином були проаналізовані лише процедури призначення соціальної допомоги та одержання дозволу на будівництво, оскільки процедура перевірки ПДВ, як правило, не розпочинається з ініціативи заявника.

У країнах Західних Балкан заяви в обох проаналізованих процедурах мають подаватися за спеціальною формою, передбаченою в законі про адміністративну процедуру. Така форма зазвичай визначається підзаконними актами, що регулюють процедуру, і це забезпечує її законність, унеможлиблює свавільні вимоги окремих адміністративних органів, а також забезпечує доступність бланків для широкого загалу. Єдиним винятком є Косово, де бланк заяви на призначення соціальної допомоги можна одержати лише в установі, яка здійснює процедуру і до якої можна звернутися з заявою.

²⁹ ALB: стаття 58, детальні положення про усне звернення у статті 63; XKV: стаття 73; MKD: стаття 39; MNE: стаття 59 (3); SRB: стаття 60 (2).

³⁰ ALB: статті 58 та 62; XKV: стаття 73; MNE: статті 59/2 та 60; MKD: стаття 39; SRB: статті 59 та 60 (2).

³¹ Стаття 62 (5).

³² OECD (2018), Legal Commentary by SIGMA on the Code of Administrative Procedures on the Republic of Albania, OECD, Paris, <http://sigmaweb.org/publications/Legal-Commentary-by-SIGMA-on-the-Code-of-Administrative-Procedures-of-the-Republic-of-Albania-April-2018-edition.pdf>.

³³ Стаття 15.

³⁴ XKV: стаття 75; MKD: стаття 40 (7); MNE: стаття 62 (1); SRB: стаття 62.

Відповідний підзаконний акт визначає основні документи, які потрібно подати разом з заявою, але не зміст самої заяви. Якщо бланк або форма заяви не є доступними, заявник може бути неготовим надати всю необхідну інформацію для успішного подання, що може потребувати неодноразових візитів до компетентного органу. Цього можна уникнути, якщо бланк або форма заяви є доступними в режимі онлайн.

Інше потенційне протиріччя принципу законності є очевидним у вимогах до заяви на одержання дозволу на будівництво в Косово. Закон про будівництво визначає вичерпний перелік додатків до форми заяви, але виявляється, що підзаконний акт вимагає додаткові документи, які не передбачені законом (у тому числі копії ліцензій на провадження професійної діяльності тих, хто готував проєкт).³⁵ За інформацією службовців, які здійснюють цю процедуру в муніципалітеті Приштина, копії ліцензій не вимагаються на практиці, але при цьому вимагається подання копій дипломів (що також не зазначено в законі).

У процедурах одержання дозволу на будівництво у всіх адміністраціях країн західних Балкан заявник має право виправити або доповнити формально неповну заяву без незворотних наслідків. У Чорногорії, де закон про адміністративну процедуру забезпечує таке право за відсутності відповідних положень у спеціальному законодавстві, в адміністративній практиці встановлено 8-денний строк для подання виправленої заяви (цей строк не врегульовано в законі про адміністративну процедуру). В Албанії, Косово та Північній Македонії це право визначено в спеціальному законі разом зі строком, без будь-якого відступу від загальних принципів, визначених у законах про адміністративну процедуру.

Таблиця 1.3. Строки, відведені для виправлення формальних недоліків у заяві

	Одержання дозволу на будівництво	Призначення соціальної допомоги
Албанія	15 днів (спеціальне законодавство); у законі про адміністративну процедуру строк не визначено.	Не стосується, неповна заява не приймається без письмових пояснень.
Косово	8 днів (спеціальне законодавство); у законі про адміністративну процедуру строк не визначено.	Не можливо, неповна заява не приймається.
Чорногорія	Не врегульовано – 8 днів на практиці (згідно з вибіркою).	Застосовується закон про адміністративну процедуру, строк 8-10 днів на практиці (згідно з інтерв'ю).
Північна Македонія	15 днів (спеціальне законодавство та закон про адміністративну процедуру).	У спеціальному законодавстві не врегульовано, на практиці надається від 8 до 15 днів (закон про адміністративну процедуру передбачає 15 днів).
Сербія	Можливість виправити недоліки не передбачена; 30 днів для подання нової заяви без додаткової плати (спеціальне законодавство).	Протягом 8 днів, застосовується закон про адміністративну процедуру.

Джерело: Закони та вторинне законодавство, що встановлюють вимоги до спеціальних процедур, також закони про адміністративну процедуру.

У Сербії спеціальний закон врегульовує це питання інакше, ніж закон про адміністративну процедуру, оскільки не дозволяє заявнику виправити недоліки в заяві.³⁶ Така заява відразу відхиляється, але заявник залишає за собою право подати виправлену заяву протягом 30 днів без додаткової плати. Зазвичай результат може бути одним і тим самим, але в пограничних ситуаціях (наприклад, якщо вимоги до подання заяви стали більш жорсткими протягом цього 30-денного строку і нову заяву необхідно подавати за новими правилами), відхилення може мати додаткові негативні наслідки для заявника, не говорячи вже про необхідність оплачувати процедуру вдруге. У будь-якому випадку, важко погодитися з необхідністю такого відступу (а також особливостей,

³⁵ Див. форму в додатку 2 до Адміністративного розпорядження №06/2017 та Закону про будівництво, стаття 20 (3).

³⁶ Правила щодо порядку застосування єдиної процедури в електронній формі, пункт 18 (1).

передбачених у спеціальному законодавстві Албанії, Косово та Північної Македонії) від загальних норм, визначених у законах про адміністративну процедуру.

У процедурі призначення соціальної допомоги заяви зазвичай подаються особисто в офісі компетентного органу. Загальні положення законів про адміністративну процедуру, що застосовуються в Чорногорії, Північній Македонії та Сербії, дозволяють виправляти помилки та повторно подавати заяву. Як приклад належної практики, службовці Центру соціальної роботи в Північній Македонії планують додаткову ініціативу у співпраці з Асоціацією молодих юристів, у рамках якої молоді юристи допомагатимуть заявникам заповнювати форми та надавати необхідні документи.

З іншого боку, в Албанії та Косово наслідки подання неповної заяви та можливості виправити недоліки не є чітко визначеними. У Косово підзаконний акт передбачає, що службовець “не може прийняти неповну заяву”³⁷, при цьому не уточнюється, чи це має бути оформлено адміністративним актом. Однак згідно з додатковою інформацією, наданою адміністративними органами, саме так це зазвичай і відбувається. Крім цього службовці пояснювали, що вони завжди намагаються максимально допомогти заявнику виправити помилки, перш ніж приймати рішення про повернення заяви з поясненнями. В Албанії спеціальне законодавство не врегульовує це питання, але на практиці неповна заява просто не приймається без чіткого обов'язку зазначити причини в письмовій формі (згідно з буквальним тлумаченням закону про адміністративну процедуру). Це може ускладнити будь-які подальші спроби виправити недоліки та унеможливити ефективне використання засобів правового захисту. Хоча особисте подання може бути бажаним способом для забезпечення прийнятності заяви, будь-які недоліки, які заявник не може виправити одразу на місці, мають бути сформульовані письмово з метою забезпечення послідовності у поведінці адміністративного органу та захисту прав заявника.

Застосування права виправити недоліки в заяві

	Одержання дозволу на будівництво	Призначення соціальної допомоги	Перевірка ПДВ
Албанія	✓ ✓		Не стосується
Косово	✓ ✓	✓ ✓	Не стосується
Чорногорія	✓ ✓	✓ ✓	Не стосується
Північна Македонія	✓ ✓	✓ ✓	Не стосується
Сербія	✓ ✓	✓ ✓	Не стосується

Примітка: Для того щоб вважатися застосованим (✓), елемент належної адміністративної практики в рамках цього аналізу має бути належним чином врегульований у застосовних актах законодавства та функціонувати на практиці, лише з незначними або нечастими відхиленнями. Проаналізований елемент позначено словами “не стосується”, якщо в конкретній процедурі він не є релевантним або не може бути використаний.

Джерело: Аналіз SIGMA законодавчої бази та реальної практики.

³⁷ Адміністративне розпорядження №04/2013 про порядок подання заяв на соціальну допомогу 2013 року, пункт 6.

Ключові результати

- У більшості проаналізованих процедур вимоги спеціального законодавства та фактична практика щодо неповних заяв не відрізняються від норм відповідних законів про адміністративну процедуру та відповідають належній адміністративній практиці.
- Однак в Албанії та Косово спеціальне законодавство залишає простір для свавільного відхилення заяв про призначення соціальної допомоги, і видається, що саме так відбувається на практиці в Албанії.

Можливість електронної комунікації

Електронна комунікація, врегульована в законах про адміністративну процедуру

Рекомендація Ради ОЕСР щодо стратегій цифрового урядування наголошує на важливості загальних та секторальних законодавчих та регуляторних рамок для створення цифрових можливостей.³⁸ Закони про адміністративну процедуру всіх країн Західних Балкан дозволяють та сприяють поширенню електронної комунікації між адміністративними органами та сторонами провадження. В Албанії та Північній Македонії цей аспект піднесено до рівня базового принципу.³⁹ Згідно з законами про адміністративну процедуру, електронна комунікація не є обов'язковою і зазвичай залежить від згоди сторони провадження, якщо електронна комунікація не передбачена прямо як основна форма у спеціальних законах. Закон Північної Македонії йде ще далі, адже вимагає, щоб уся кореспонденція між адміністративними органами обов'язково здійснювалася в електронній формі.⁴⁰ Як правило, закони про адміністративну процедуру не врегульовують повністю всі деталі електронної комунікації, зокрема питання, що стосуються електронного підпису, надання результату в електронній формі тощо, а залишає ці питання для врегулювання в спеціальних законах, що охоплюють електронну комунікацію та електронне врядування в цілому. Електронна комунікація, згідно з більшістю законів, необов'язково передбачає використання електронного підпису, також можливе звичайне листування за допомогою електронної пошти, якщо можна провести унікальну ідентифікацію відправника та запиту⁴¹, але в спеціальних законах можуть встановлюватися додаткові вимоги. Закони про адміністративну процедуру визначають обов'язок адміністрації надсилати електронне підтвердження одержання заяви та відповідних документів у режимі онлайн.⁴²

Однак після більш детального аналізу законів стало очевидним, що в Албанії та Косово реалізація електронної комунікації в адміністративних провадженнях, як це передбачено законами про адміністративну процедуру, залежить від рішення уряду, і в обох випадках такі рішення ще не

³⁸ OECD (2014), Recommendation of the Council on Digital Government Strategies, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>.

³⁹ ALB: стаття 10 (2); MKD: стаття 17 (2).

⁴⁰ Стаття 37 (4).

⁴¹ ALB: стаття 58 (3); XKV: стаття 73 (2), MKD: стаття 39 (2); MNE: стаття 59 (2). Можливі методи електронної ідентифікації без електронного підпису можуть включати електронне подання сканованих документів, підписаних на папері. Крім цього, комунікація може здійснюватися електронною поштою без підписів, якщо при першому зверненні заявник вказує бажання користуватися особистою електронною адресою.

⁴² ALB: стаття 59 (7); XKV: стаття 76 (4); MNE: стаття 63 (2); MKD: стаття 41 (4); SRB: стаття 61 (2).

прийняті.⁴³ У Чорногорії, учасник провадження в принципі може запитувати, щоб усі документи надавалися йому/її в електронній формі, але адміністративний орган повинен виконувати цей запит, лише якщо має технічну можливість забезпечувати такий спосіб одержання результату.⁴⁴

Можливості електронної комунікації відповідно до спеціального законодавства та на практиці

Використання електронної комунікації в адміністративних процедурах варіює в різних адміністраціях, а також залежно від процедури. Найбільш сучасною у цьому плані є онлайн процедура одержання дозволу на будівництво в Албанії, Північній Македонії та Сербії. Ці три адміністрації використовують інформаційні системи, що забезпечують увесь процес від подачі заяви до прийняття адміністративного акта. В Албанії та Північній Македонії електронна комунікація є обов'язковою при подачі заяви про одержання дозволу на будівництво, а в Сербії також дозволяється подавати заяву в паперовій формі. У Чорногорії спеціальне законодавство передбачає подібний електронний процес, але він ще не є повністю введеним у дію. (Однак за інформацією адміністративних органів обсяг електронної комунікації засобами електронної пошти збільшився під час кризи у зв'язку з пандемією COVID-19.) У процедурі одержання дозволу на будівництво в Косово вся комунікація здійснюється в паперовій формі. Спеціальне законодавство передбачає подання електронної копії схематичного проекту разом з трьома паперовими примірниками. Це свідчить про відсутність електронної комунікації всередині адміністрації (або відповідних органів, від яких потрібно одержати погодження) під час здійснення адміністративної процедури.

У більшості адміністрацій, до нещодавніх подій, пов'язаних з пандемією COVID-19, подання заяви про призначення соціальної допомоги переважно здійснювалося особисто, що за умовчанням передбачало паперову комунікацію. Це стосується навіть Албанії та Чорногорії, які мають сучасні інформаційні системи, що забезпечують повністю всю процедуру. Документи заяви все ще скануються та вносяться до системи відповідальною посадовою особою під час їх подання заявником. Якби була можливість подання заяви в електронній формі прямо в системі, це зняло б з адміністрації навантаження, пов'язане з внесенням даних, а сам процес звернення забирав би менше часу для заявника. Унаслідок запровадження правил соціального дистанціювання з метою попередження поширення COVID-19, адміністрації дозволили інші форми звернення, крім особистого подання. Наприклад, Міністерство охорони здоров'я та соціального захисту Албанії видало розпорядження про те, що під час пандемії заяви про одержання економічної допомоги подаються виключно в електронній формі або поштою.⁴⁵ Застосування такого дещо негнучкого правила виявилось проблематичним, і пізніше були внесені зміни з тим, щоб включити можливість подавати заяву особисто. Інноваційний підхід до підтвердження особи заявника при електронному зверненні, за відсутності електронного підпису, було використано в процедурі призначення соціальної допомоги в Косово: заявники мали подати разом з заявою скановану копію ID-карти, і понад 700 сімей скористалися цією можливістю.

Спеціальне законодавство, що регламентує процедуру перевірки ПДВ, з незначними винятками, дозволяє електронну комунікацію, або принаймні не містить істотних перешкод для електронної комунікації на базовому рівні. В Албанії згода платника податку на електронне спілкування прямо передбачається Законом про податкові процедури. У Сербії закон вимагає, щоб на кожній сторінці акту про податкову перевірку стояв підпис, що в кращому випадку свідчить про те, що електронна

⁴³ ALB: стаття 59 (7); XKV: стаття 158.

⁴⁴ Стаття 83 (1).

⁴⁵ Наказ №213 від 31 травня 2020 року "Про заходи щодо запобігання інфікування COVID-2019 осіб, які звертаються по економічну допомогу".

комунікація може здійснюватися за допомогою сканованих та відправлених електронною поштою паперових документів. Законодавча база не повністю забезпечує використання електронного підпису та комунікації через портал, який використовується платниками податку для подання звичайних податкових звітів чи аналогічних документів. Орган другої інстанції для податкових процедур у Косово приймає скарги лише в паперовій формі, оскільки спеціальне законодавство не дозволяє подання скарг в електронній формі. Це є ще одним прикладом важливості перегляду спеціального законодавства для забезпечення послідовного впровадження закону про адміністративну процедуру.

Фактичне використання електронної комунікації є проблемою в більшості адміністративних процедур (не лише тих, які докладно аналізуються в цьому документі). За даними річного звіту про реалізацію закону про адміністративну процедуру в Чорногорії за 2019 рік запровадження електронної комунікації між адміністративними органами та сторонами провадження не показало достатнього прогресу.⁴⁶ У всьому регіоні впровадження інфраструктури, необхідної для повної електронної комунікації, включаючи електронні підписи, є відсутнім або обмеженим. Косово не використовує цифрові або електронні підписи. В Албанії така можливість існує, але адміністративна плата за створення передумов для користування електронним підписом може сягати 150 євро (18500 LEK). У 2019 році Національне агентство з питань інформаційного суспільства видало лише 5493 сертифікати. Висока вартість донедавна також була перешкодою в Чорногорії, де сертифікат, виданий поштовою службою, коштує 110 євро, і з 2010 року було видано лише близько 30 тисяч таких сертифікатів. Починаючи з червня 2020 року, Міністерство внутрішніх справ надає необхідний сертифікат безкоштовно у формі електронного чіпу, вбудованого в ID-карту, і лише у 2020 році було видано майже 70 тисячі таких сертифікатів. Міністерство внутрішніх справ Сербії надає аналогічну послугу безкоштовно, але відповідні програмні додатки, за повідомленою інформацією, є більш громіздкими для користувачів, ніж додатки інших провайдерів, які стягують плату.⁴⁷ Крім проблеми запровадження цифрового підпису, відсутність єдиних стандартів електронної комунікації з державою, а також скоординованого підходу до роботи офісів у режимі онлайн у державних органах називалися як перешкоди учасниками фокус-груп з представниками адміністративних органів та іншими заінтересованими сторонами в країнах Західних Балкан.

Застосування електронної комунікації

	Одержання дозволу на будівництво	Призначення соціальної допомоги	Перевірка ПДВ
Албанія	√		
Косово			
Чорногорія			
Північна Македонія	√		
Сербія	√		

Примітка: Для того щоб вважатися застосованим (√), елемент належної адміністративної практики в рамках цього аналізу має бути належним чином врегульований у застосовних актах законодавства та функціонувати на практиці, лише з незначними або нечастими відхиленнями.

Джерело: Аналіз SIGMA законодавчої бази та реальної практики.

⁴⁶ https://mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=407476&rType=2&file=lzvjestaj%20o%20postupanju%20u%20upravnim%20stvarima%20za%20period%20od%2001.01.2019-31.12.2019_MC.doc, p. 37

⁴⁷ SIGMA Serbia Monitoring Report of 2019, <http://sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2019-Serbia.pdf>, p. 42.

Ключові результати

- Електронна комунікація між стороною / заявником і адміністративним органом повністю працює лише в процедурі одержання дозволу на будівництво в Албанії, Північній Македонії та Сербії. В інших проаналізованих процедурах переважає паперова або навіть особиста комунікація.
- Спеціальне законодавство, як правило, не містить прямого виключення використання електронної комунікації, але певні норми вказують на те, що процедури були переважно розроблені та врегульовані для паперового документообігу (зокрема вимога подавати кілька паперових копій у процедурі одержання дозволу на будівництво в Косово або обов'язковість підпису на кожній сторінці офіційного документу в процедурі перевірки ПДВ у Сербії).
- Підзаконні акти, передбачені законами про адміністративну процедуру для забезпечення запровадження електронної комунікації в Албанії та Косово, все ще не прийняті.
- Висока вартість одержання електронного або цифрового підпису була ключовою перешкодою для ширшого застосування електронної комунікації в Чорногорії, також аналогічна ситуація склалася в Албанії.

Право бути почутим та доступ до матеріалів справи

Право бути почутим та доступ до матеріалів справи, врегульовані в законах про адміністративну процедуру

Право бути почутим та мати доступ до матеріалів справи заявника є ключовою складовою права на належне адміністрування відповідно до Хартії основних прав Європейського Союзу⁴⁸, Резолюції (77)31 Комітету Міністрів Ради Європи⁴⁹ та Принципів державного управління. Усі закони про адміністративну процедуру в адміністраціях країн Західних Балкан визначають це право. У Чорногорії, Північній Македонії та Сербії це право піднесено до рівня загального принципу.⁵⁰ Право бути почутим включає права учасників провадження подавати або пропонувати докази на будь-якому етапі процедури, брати активну участь в процедурі розгляду справи та бути проінформованим про результати процедури і коментувати ці результати до прийняття остаточного рішення.⁵¹ Право бути почутим необов'язково означає усне заслуховування адміністративним органом.

Усі закони про адміністративну процедуру країн Західних Балкан містять невичерпний перелік підстав для не застосування такого права, але зазвичай це віддзеркалює підстави, визначені в законодавчих системах країн ЄС. Це, як правило, стосується відносно простих процедур, якщо рішення може базуватися виключно на даних, наданих заявником, або даних, що містяться в публічних реєстрах, або коли очевидно, що клопотання заявника може бути задоволено повністю.

⁴⁸ Стаття 41 (2).

⁴⁹ <https://rm.coe.int/16804dec56>.

⁵⁰ MNE: стаття 14; MKD: стаття 11; SRB: стаття 11.

⁵¹ Див. відповідні положення, що регулюють право бути почутим у законах про адміністративну процедуру країн Західних Балкан: ALB: статті 47, 78 та 87; XKV: статті 87, 94 та 95; MNE статті 14 та 111-112; MKD статті 63 та 67, SRB: статті 65 та 106.

Оскільки всі закони про адміністративну процедуру країн Західних Балкан передбачають можливість встановлювати в спеціальних законах спеціальні процедури, де ці винятки застосовуються, дотримання права бути почутим залежить не лише від законів про адміністративну процедуру, але й можливо навіть більшою мірою від норм спеціальних законів.

Таблиця 1.4. Винятки щодо застосування права бути почутим

	Албанія	Косово	Чорногорія	Північна Македонія	Сербія
Нагальність, потенційна шкода публічному інтересу	ст. 89 (1) a	ст. 96 (1), 1.2		ст. 113 (1), 1	
Уся інформація вже надана під час процедури	ст. 89 (1) b	ст. 96 (1), 1.3		ст. 106, ст. 111 (1)	ст. 104 (1), 1
Рішення повністю на користь учасника	ст. 89 (1) c	ст. 96 (1), 1.1	ст. 67 (3)	ст. 113 (1), 2	ст. 104 (1), 2
У процедурах публічних тендерів	ст. 89 (1) c				
Прямо визначено в спеціальному законі	ст. 89 (1) d	ст. 96 (1), 1.4	ст. 67 (3)	ст. 113 (1), 3	ст. 104 (1), 4

Джерело: Закони про адміністративну процедуру країн Західних Балкан.

Ще одним правом, яке є незамінним для активної участі в процедурі та доповнює право бути почутим, є право одержувати доступ та ознайомлюватися з матеріалами справи. Усі закони про адміністративну процедуру країн Західних Балкан забезпечують повний доступ до матеріалів справи, а в Косово та Чорногорії це право піднесено до рівня базового принципу.⁵² Без винятку, будь-який відступ від цих правил має бути передбачено законом. У цьому відношенні можна відзначити два чітко відмінні підходи: більш вузький, більш щільно врегульований та начебто безпечніший підхід обмежує такі винятки законами, що регламентують питання державної таємниці та персональних даних⁵³, а більш загальний підхід передбачає посилання на закони загалом⁵⁴, принаймні теоретично дозволяючи можливість обмеження доступу до матеріалів справи спеціальним процедурним законом.

Право бути почутим та доступ до матеріалів справи відповідно до спеціального законодавства

Спеціальне законодавство, яке врегульовує окремі процедури, необов'язково має ще раз підтверджувати існування права, як це передбачено в усіх законах про адміністративну процедуру країн Західних Балкан, але сама процедура не повинна його підірвати. Метою представленого аналізу є визначити, чи дозволяють окремі процедури, визначені в спеціальному законодавстві, ефективно використовувати право бути почутим у ситуаціях, коли передбачені законами про адміністративну процедуру винятки не діють.

Процедура подання заяви про призначення соціальної допомоги може вважатися одним з таких винятків, оскільки клопотання ґрунтується на інформації, що надається заявником, та у більшості випадків подається при особистому зверненні. У такій ситуації право бути почутим забезпечується автоматично, принаймні що стосується виявлених формальних недоліків у заяві. З іншого боку, якщо офіційного рішення стосовно потенційних недоліків не видається, право бути почутим не має сили (див. підрозділ вище про наслідки невідповідності вимогам до оформлення заяви). Під час інтерв'ю зі службовцями Центру соціальної роботи Чорногорії щодо права бути почутим вказувалося на важливість забезпечення єдиного тлумачення положень закону про адміністративну процедуру тими, хто здійснює процедуру. Службовці керуються положеннями закону, які врегульовують

⁵² ALB: стаття 45; XKV: стаття 9 (2); MNE: статті 16 та 68; MKD: стаття 42; SRB: стаття 64.

⁵³ XKV: стаття 92 (5); SRB: стаття 64 (4).

⁵⁴ ALB: стаття 46; MNE: стаття 16; MKD: стаття 43.

процедуру розгляду справи, що передбачає право сторони висловлюватися стосовно результату процедури. Водночас у рамках процедур, що ґрунтуються на інформації, яка надається стороною або одержується з публічних реєстрів, закон дозволяє адміністративному органу проводити прискорену процедуру, де заслуховування сторони щодо результату процедури не є обов'язковим.⁵⁵ Така ситуація із застосуванням норм закону створює зайві ускладнення та затягування опрацювання заяв. Крім цього, за словами службовців, це є джерелом плутанини для заявників, які не розуміють чому їм доводиться ще раз підтверджувати достовірність даних, які вони вже надали адміністрації.

Процедура одержання дозволу на будівництво в Албанії передбачає кроки, що забезпечують комунікацію із заявником під час процедури, що може бути використано для гарантування права бути почутим (водночас також дещо збільшуючи тривалість процедури). Наприклад, заявник має бути проінформований про висновок щодо технічної оцінки заяви до прийняття остаточного рішення. За інформацією, наданою представниками компетентних органів Косово, на практиці вони інформують заявника про будь-яку перешкоду для видачі дозволу на будівництво або необхідність внести правки, перш ніж приймати негативне рішення. Видається, що інші адміністрації не мають послідовної практики інформувати заявника про потенційно негативне рішення по заяві для одержання остаточних коментарів, які можуть змінити це рішення (і тим самим уникнення зайвої процедури оскарження).

Процедура перевірки ПДВ відрізняється від двох інших обраних для аналізу процедур тим, що зазвичай розпочинається з ініціативи компетентного органу, а також оскільки учасник провадження може мати важливу інформацію, яка не є доступною з публічних джерел, такий орган має інформувати про кінцеве рішення. Отже, забезпечення ефективного права бути почутим до прийняття рішення про нарахування до сплати додаткової суми ПДВ є дуже важливим для учасника провадження. Усі спеціальні закони передбачають право надавати коментарі до проекту висновку або акта про перевірку (залежно від того, як саме цей документ визначається у спеціальному законодавстві). Крім опису фактичних обставин, виявлених під час перевірки, цей документ має містити зміни в обчисленні податкових зобов'язань. Однак строк подання таких коментарів не є чітко визначеним у спеціальному законодавстві Північної Македонії (8 днів на практиці). В Албанії строк, який надається компетентними органами, на практиці є суттєво коротшим, ніж те, що передбачено у відповідному спеціальному законодавстві (5 днів замість 15 календарних днів⁵⁶), що прямо підриває законність у провадженні. У Чорногорії строк надання таких коментарів є найкоротшим серед усіх країн Західних Балкан (3 дні від надання акта). Строк, передбачений в окремих країнах ЄС, зазвичай є довшим, ніж у країнах Західних Балкан: наприклад, 10 днів в Естонії, 14 днів в Австрії та Польщі, 20 днів у Словенії, 30 днів у Португалії.

За інформацією, одержаною під час обговорень у фокус-групах, Податкова адміністрація Чорногорії надає платникам податку дві можливості подати коментарі – 3 дні для подання зауважень до акта перевірки (який містить “загальну суму змін, визначених щодо податкових зобов'язань”, відповідно до спеціального законодавства) та від 5 до 8 днів для подання заяв щодо результату процедури розгляду справи (як передбачено законом про адміністративну процедуру). Оскільки обидва документи повинні (або принаймні можуть) містити однакову інформацію, повинна бути можливість об'єднати ці два етапи для підвищення процедурної ефективності, не обмежуючи при цьому право платника податку бути почутим. Такі приклади свідчать про те, що навіть при формальному проведенні гармонізації спеціальних законів із законом про адміністративну процедуру не всі потенційні розбіжності або часткове дублювання між актами законодавства є вирішеними, і це,

⁵⁵ Закон про адміністративну процедуру Чорногорії, стаття 106.

⁵⁶ Інструкція №24 (від 2 вересня 2008 р.) щодо податкових процедур в Албанській Республіці, стаття 83 (4).

разом з надто формальним тлумаченням норм, може призводити до неефективності, яка є незручною і для адміністрації, і для учасників провадження.

Таблиця 1.5. Строки для подання коментарів платниками податку в процедурі перевірки ПДВ

	Строк	Основа для обчислення строку
Албанія	15 календарних днів (спеціальне законодавство); 5 календарних днів на практиці	Вважається від надання акта (закон про адміністративну процедуру)
Косово	5 робочих днів (спеціальне законодавство)	Від надання (закон про адміністративну процедуру і практика)
Чорногорія	3 дні (спеціальне законодавство)	Від надання акта (спеціальне законодавство)
Північна Македонія	8 днів на практиці (в законодавстві не передбачено, підтверджено на основі вибірки)	Від надання акта (закон про адміністративну процедуру)
Сербія	8 календарних днів (спеціальне законодавство)	Від надання акта (спеціальне законодавство)

Джерело: Закони та вторинне законодавство, що встановлюють вимоги до спеціальних процедур, також закони про адміністративну процедуру.

Ще однією особливістю процедури перевірки ПДВ, що тісно пов'язано з правом бути почутим, є право бути попередженим про заплановану перевірку. Усі спеціальні закони передбачають це право, але в Сербії⁵⁷ це просто повідомлення безпосередньо перед початком перевірки з обмеженими можливостями для оскарження. В інших адміністраціях платник податку, як правило, має одержати відповідне повідомлення за 10-30 днів до перевірки (крім Косово, де вимогою є інформування не менше ніж за 3 дні до перевірки згідно зі спеціальним законодавством та за 5-7 днів на практиці), залежно від виду перевірки та розміру платника податку.⁵⁸ Право на доступ до матеріалів справи передбачено в спеціальному законодавстві, що регулює перевірки ПДВ, практично в усіх адміністраціях країн Західних Балкан, у доповнення до належного закріплення в законах про адміністративну процедуру. Єдиним винятком, коли спеціальне законодавство не визначає цього права, є Косово, де адміністративні органи керуються загальними нормами закону про адміністративну процедуру.

Застосування права бути почутим

	Одержання дозволу на будівництво	Призначення соціальної допомоги	Перевірка ПДВ
Албанія	√	√	
Косово	√	√	√
Чорногорія	√		
Північна Македонія	√	√	√
Сербія	√	√	√

Примітка: Для того щоб вважатися застосованим (√), елемент належної адміністративної практики в рамках цього аналізу має бути належним чином врегульований у застосовних актах законодавства та функціонувати на практиці, лише з незначними або нечастими відхиленнями.

Джерело: Аналіз SIGMA законодавчої бази та реальної практики.

⁵⁷ Закон про адміністрування податків та податкові процедури, стаття 124 (1).

⁵⁸ Від 10 до 30 днів в Албанії (стаття 81 (1) Закону про податкові процедури); 15-30 днів у Чорногорії (стаття 77 (1) Закону про адміністрування податків); від 2 до 4 тижнів у Північній Македонії (Закон про податкові процедури, стаття 92 (1)). У Косово це питання врегульовано Адміністративним розпорядженням №15/2010 про реалізацію Закону про адміністрування податків та податкові процедури, стаття 27 (2).

Ключові результати

- Як правило, право бути почутим забезпечується у проаналізованих процедурах згідно з базовим розумінням цього права, закріпленим у законах про адміністративну процедуру. У процедурах призначення соціальної допомоги переважне особисте звернення та пряме спілкування з представниками адміністративних органів дозволяє заявнику виправити формальні недоліки подання. У процедурі одержання дозволу на будівництво в Косово адміністрація застосовує хорошу практику інформування заявника про потенційне негативне рішення до його офіційного прийняття, щоб дати можливість усунути причини.
- У процедурі перевірки ПДВ Податкова адміністрація Албанії відводить істотно коротший строк для надання коментарів до проєкту акта про перевірку, ніж це передбачено в спеціальному законодавстві. Це може підірвати ефективну реалізацію права бути почутим.
- Також у Чорногорії Податкова адміністрація та Центр соціальної роботи застосовують вимоги щодо забезпечення права бути почутим і спеціального законодавства, і закону про адміністративну процедуру, що створює зайві ускладнення та збільшує тривалість процедури, а також вказує на необхідність суттєвої гармонізації або менш формалістичного тлумачення норм.

Тривалість адміністративної процедури

Тривалість адміністративної процедури, врегульована в законах про адміністративну процедуру

Згідно з Хартією основних прав Європейського Союзу кожен має право на те, щоб його/її справа була вирішена “в розумний строк”.⁵⁹ Обмеження максимальної тривалості адміністративної процедури вочевидь є одним з найефективніших інструментів забезпечення своєчасності процедури, особливо якщо передбачені відповідні санкції за недотримання встановлених строків. Наприклад, у Європейському кодексі належної адміністративної практики передбачено, що посадові особи повинні забезпечувати прийняття рішення по будь-якій заяві або скарзі не пізніше, ніж протягом двох місяців з дня отримання заяви або скарги.⁶⁰ Усі закони про адміністративну процедуру країн Західних Балкан передбачають максимальну тривалість адміністративної процедури – від 30 до 60 днів.⁶¹ При цьому усі ці закони містять можливість подовження максимального терміну (наприклад, ще на 60 днів в Албанії), а також дозволяють установлювати інші строки в спеціальних законах для вирішення адміністративних справ. Таким чином, дотримання принципу “розумних строків” можна насправді оцінити, лише проаналізувавши кожне відповідне спеціальне законодавство.

⁵⁹ Стаття 41.

⁶⁰ Стаття 17. Кодекс доступний за посиланням: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/en/3510#/page/1>. Кодекс затверджено Європейським Омбудсменом і прямо застосовується до установ та державних службовців ЄС, але ґрунтується на судовій практиці Європейського суду стосовно належного адміністрування як загального принципу права ЄС, що також є обов'язковим для держав-членів ЄС.

⁶¹ ALB: статті 91 та 140; XKV: статті 98 та 135; MNE: статті 114 та 130; MKD: статті 93 та 112; SRB: статті 145 та 174.

Практика визначення в законодавстві граничних строків для завершення адміністративних процедур у законі про адміністративну процедуру є різною в різних країнах ЄС: від одного місяця в Хорватії, Італії, Словенії та Польщі до трьох місяців у Португалії та Іспанії. Строки у Хорватії, Італії, Польщі та Іспанії можуть також бути подовжені у більш складних справах. Однак такі країни, як Австрія, Данія, Німеччина, Франція, Нідерланди та Естонія вирішили не визначати загальний строк прямо в законі про адміністративну процедуру з огляду на те, що складність адміністративних процедур широко варіює, і єдиний строк може не бути необхідним. Закони про адміністративну процедуру в країнах ЄС містять лише рекомендовані строки і дозволяють визначати строки для конкретних процедур у спеціальному законодавстві.

Таблиця 1.6. Максимальна тривалість адміністративної процедури згідно з законом про адміністративну процедуру

	Максимальна тривалість у першій інстанції, згідно з законом про адміністративну процедуру	Можливість подовження	Мовчазна згода	Захист від бездіяльності адміністративного органу
Албанія	60 днів	Так, до 60 днів	Лише якщо передбачено в спеціальному законі	Оскарження / адміністративний спір
Косово	45 днів	Так, до 45 днів	Так, якщо інше не передбачено в спеціальному законі	Оскарження / адміністративний спір
Чорногорія	30 днів	Так, до 15 днів	Лише якщо передбачено в спеціальному законі	Оскарження / адміністративний спір
Північна Македонія	30 днів	Так, до 30 днів	Ні	Оскарження / адміністративний спір
Сербія	60 днів для звичайного / 30 днів для прискореного провадження	Так, до 30 днів органом другої інстанції	Ні	Оскарження / адміністративний спір

Джерело: Закони про адміністративну процедуру країн Західних Балкан.

Усі закони про адміністративну процедуру країн Західних Балкан передбачають можливість подання скарги до органу другої інстанції або звернення до суду в разі бездіяльності адміністративного органу (так само як і у випадку негативного рішення). Крім цього, в Албанії, Косово та Чорногорії запроваджено поняття мовчазної згоди, коли заява заявника автоматично задовольняється, якщо адміністративний орган не приймає рішення у визначений законодавством строк.⁶² В Албанії та Чорногорії це може бути реалізовано, лише якщо застосування принципу мовчазної згоди прямо дозволяється в спеціальному законі, що врегульовує відповідну адміністративну процедуру (як, наприклад, у Німеччині, Польщі та Португалії). У Косово застосовується протилежний підхід: правило мовчазної згоди застосовується в усіх адміністративних процедурах, якщо інше не передбачено в спеціальному законі. Оскільки норми щодо мовчазної згоди зазвичай використовуються у відносно специфічних адміністративних провадженнях (зокрема у більш однозначних процедурах ліцензування або реєстрації)⁶³, запровадження мовчазної згоди як рішення за умовчанням без забезпечення належної спроможності може мати зворотний ефект, а саме зменшити правову визначеність для заявників та громадян загалом.

⁶² ALB: стаття 97; XKV: стаття 100; MNE: стаття 117.

⁶³ Для прикладу див. OECD (2006), *Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/cuttingredtapenationalstrategiesforadministrativesimplification.htm>, pp. 76-77.

Тривалість адміністративної процедури відповідно до спеціального законодавства та на практиці

Усі закони про адміністративну процедуру країн Західних Балкан передбачають максимальну тривалість адміністративної процедури, що варіює від 30 до 60 днів, а також можливість подовження строку (ще на період від 15 до 60 днів). Це широкий діапазон, і складність адміністративних процедур є різною, тому аналіз обраних адміністративних процедур у цьому елементі має три цілі:

- 1) визначити відповідність доволі загальним нормам закону про адміністративну процедуру відповідної країни стосовно максимальної тривалості процедури;
- 2) за наявності даних, перевірити відповідність між передбаченою тривалістю процедури та реальною практикою;
- 3) порівняти тривалість спеціальної адміністративної процедури серед адміністрацій країн Західних Балкан та з окремими країнами Європи.

Через характер обраних адміністративних процедур, аналіз було зосереджено на процедурах одержання дозволу на будівництво та призначення соціальної допомоги. Максимальна тривалість процедури перевірки ПДВ, як правило, не передбачається у законодавстві та може залежати від багатьох чинників. Під час аналізу було виявлено, що майже в усіх випадках тривалість процедури передбачена в спеціальному законі або підзаконному акті та відповідає загальним вимогам, встановленим у законі про адміністративну процедуру. Єдиним винятком є Північна Македонія, де тривалість процедури призначення соціальної допомоги (60 днів) перевищує загальну норму в законі (30 днів). При цьому закон дозволяє встановлювати в спеціальному законодавстві певні відмінності в цьому аспекті. Тим не менш, з огляду на те, що дві проаналізовані процедури є подібними за характером у різних адміністраціях, різниці в законодавчо визначеній тривалості заслуговують на увагу: для одержання дозволу на будівництво – від 5 днів у Сербії до 60 днів в Албанії; для призначення соціальної допомоги – від 15 днів у Чорногорії до 60 днів у Північній Македонії. Важливо відзначити, що в Чорногорії⁶⁴ через особливості процедури зазначений тут законодавчо визначений строк для одержання дозволу на будівництво лише охоплює процес, який завершується адміністративним актом (схвалення концептуального проєкту). Але окрім цього заявник має одержати схвалення остаточного проєкту від ліцензованого надавача послуги.

У Північній Македонії для одержання дозволу на будівництво загального строку не визначено, замість цього застосовуються конкретні граничні строки для окремих етапів процедури. Оскільки різні органи залучені на різних етапах такий підхід акцентує індивідуальну відповідальність органу за затримку; до того ж загальна тривалість цієї процедури також залежить від заявника, який має 15 днів, щоб сплатити збір за дозвіл після того, як компетентний орган розглянув заяву та одержав позитивні висновки від інших відповідних органів. Законодавчо визначені граничні строки для одержання дозволу на будівництво в окремих країнах ЄС варіюють від одного місяця (наприклад, Австрія, Естонія, Португалія) до двох місяців (Ірландія, Словенія) або 65 днів (Польща). У деяких країнах строки можуть бути подовжені для більш складних процедур (наприклад, Австрія, Словенія).

⁶⁴ Закон про просторове планування та будівництво, стаття 87 (6); Закон про соціальний захист і захист дітей, стаття 82.

Таблиця 1.7. Законодавчо визначені строки для завершення процедури

	Одержання дозволу на будівництво	Призначення соціальної допомоги	Стандарт закону про адміністративну процедуру
Албанія	60 днів	1 місяць	60 днів
Косово	30 днів	45 днів	45 днів
Чорногорія	15 днів (не включає весь процес)	15 днів або 30 днів (необхідна процедура розгляду), включаючи видачу результату; може бути подовжено ще на 15 днів згідно з законом про адміністративну процедуру	30 днів
Північна Македонія	5+5+2+5=17 днів, без урахування часу на сплату збору	60 днів	30 днів
Сербія	5 днів	30 днів	30/60 днів

Джерело: Закони та вторинне законодавство, що встановлюють вимоги до спеціальних процедур, також закони про адміністративну процедуру.

Під час підготовки цього документу повні дані про фактичну тривалість процедур не були доступними. Однак за інформацією, наданою адміністративними органами, фактична середня тривалість процедури одержання дозволу на будівництво у 2019 році становила 91 день в Косово (що втричі перевищує законодавчо визначений строк) та 45 днів у Північній Македонії (що також у сукупності перевищує законодавчо визначену тривалість усіх етапів процедури, навіть з урахуванням часу на сплату збору заявником). Це підтверджує вибірка рішень по заявах про одержання дозволу на будівництво в місті Скоп'є, адже по жодній з чотирьох вибраних заяв справа не була вирішена у законодавчо визначений строк (тривалість процедури становила від 2 до 5 місяців). У Сербії середня тривалість процедури одержання дозволу на будівництво становить 9,8 днів, за інформацією, наданою адміністративними органами. Це суттєво менше, ніж в усіх інших країнах регіону, але довше, ніж передбачено в спеціальному законодавстві. Під час обговорень у фокус-групах представники адміністративних органів Албанії, які розглядають заяви про одержання дозволів на більш складне будівництво, де рішення приймається колегіальним органом, також вказували на труднощі з дотриманням законодавчо визначеного строку в 60 днів. При цьому існують і позитивні приклади, зокрема під час схвалення концептуального проєкту в Чорногорії, відповідно до проаналізованої вибірки заяв, дотримується законодавчо визначений строк у 15 днів.

Заяви на призначення соціальної допомоги в Сербії розглядаються в середньому "кілька місяців", згідно з відповідями представників адміністративних органів, хоча законодавством визначено строк у 30 днів. Відповідно до спеціального закону в Чорногорії граничний строк для такої процедури включає час, необхідний для доведення рішення до відома. Під час інтерв'ю відповідальні службовці вказували на труднощі з дотриманням цього строку, частково через обов'язкове врахування часу на вручення рішення.

Відповідно до законодавчої бази (закон про адміністративну процедуру та соціальні закони) в Албанії⁶⁵ та Косово⁶⁶ всі заяви про одержання дозволу на будівництво приватного будинку, які не були вирішені в законодавчо визначений строк, вважаються задоволеними за принципом мовчазної згоди. Посадовці муніципалітету Приштина підтвердили, що правило мовчазної згоди виявляється проблематичним у процедурі одержання дозволу на будівництво через суттєві затримки з опрацюванням заяв. Таким чином збільшується кількість заявників, які інформують муніципалітет про намір розпочати будівництво без одержання належного дозволу (оскільки заява вважається задоволеною за принципом мовчазної згоди). В Албанії це правило не стосується дозволів на більш складне будівництво. Чорногорія, де правило мовчазної згоди застосовується, лише якщо прямо

⁶⁵ Закон №107/2014 просторове планування та будівництво, стаття 27 (3).

⁶⁶ Закон №04/L-110 про будівництво, стаття 4 (1.6).

передбачено в спеціальному законодавстві, запровадила такий порядок лише для менш складних проваджень (наприклад, для реєстрації бізнесу, громадських організацій).

Застосування права на вирішення справи в розумні строки

	Одержання дозволу на будівництво	Призначення соціальної допомоги	Перевірка ПДВ
Албанія		√	Не стосується
Косово		√	Не стосується
Чорногорія	√		Не стосується
Північна Македонія		√	Не стосується
Сербія			Не стосується

Примітка: Для того щоб вважатися застосованим (√), елемент належної адміністративної практики в рамках цього аналізу має бути належним чином врегульований у застосовних актах законодавства та функціонувати на практиці, лише з незначними або нечастими відхиленнями. Проаналізований елемент позначено словами "не стосується", якщо в конкретній процедурі він не є релевантним або не може бути використаний.

Джерело: Аналіз SIGMA законодавчої бази та реальної практики.

Ключові результати

- Строки вирішення справи для всіх проаналізованих процедур відповідають вимогам законів про адміністративну процедуру, крім процедури призначення соціальної допомоги в Північній Македонії (де закон про адміністративну процедуру дозволяє встановлювати інші строки в спеціальних законах).
- Законодавчо визначена тривалість одних і тих самих процедур у різних адміністраціях країн Західних Балкан широко відрізняється (з найбільшою різницею у 12 разів для процедур одержання дозволу на будівництво та у 4 рази для процедур призначення соціальної допомоги).
- Повні дані про тривалість усіх процедур не є доступними, що унеможливує моніторинг цього критично важливого елемента ефективності процедури і запровадження заходів у разі систематичних порушень. Існують певні ознаки того, що адміністративні органи не мають змоги послідовно дотримуватися законодавчо визначених строків.
- Правило мовчазної згоди запроваджено в процедурі одержання дозволу на будівництво в Косово та в процедурі одержання деяких видів дозволів на будівництво в Албанії (що дозволяється у відповідних законах про адміністративну процедуру та в спеціальних законах). Через затримки в прийнятті відповідних адміністративних актів застосування цього правила може призводити до зведення будинків, які не відповідають установленим вимогам.

Вимоги до змісту адміністративного акта

Вимоги до змісту адміністративного акта, врегульовані в законах про адміністративну процедуру

Згідно зі статтею 41 Хартії основних прав Європейського Союзу, Європейським кодексом належної адміністративної практики, Резолюцією (77)31 Комітету Міністрів Ради Європи та Принципами державного управління, основними обов'язковими елементами адміністративного акта є:

- підстави / причини для рішення, в тому числі відповідні факти та правова основа (обґрунтування);
- зазначення можливостей оскарження, включаючи відповідні органи та строки.

Усі проаналізовані закони про адміністративну процедуру не лише вимагають надавати обґрунтування як обов'язкову частину акта, але й деталізують його склад. Це саме стосується інформування громадян про їх право на оскарження.⁶⁷ Закони дозволяють повністю або частково не включати обґрунтування в окремих випадках, зокрема коли заява особи повністю задовольняється і немає сторін з протилежним інтересом.⁶⁸ Закон про адміністративну процедуру в Албанії також визначає інші підстави для того, щоб не включати обґрунтування, зокрема при прийнятті колективних адміністративних актів або "якщо орган видає адміністративний акт, керуючись практикою, що застосовується для вирішення об'єктивно таких самих справ". Європейський кодекс належної адміністративної практики також дозволяє не включати обґрунтування і просто надавати стандартну відповідь, якщо аналогічні рішення стосуються великої кількості людей і немає можливості детально повідомити про підстави для прийняття рішення. Однак посадова особа зобов'язана при цьому надати індивідуально аргументацію громадянину, який прямо звертається за обґрунтуванням. Закони про адміністративну процедуру в Албанії, Косово та Чорногорії дозволяють визначати в спеціальних законах додаткові випадки, коли обґрунтування можна не надавати, але в Чорногорії закон визначає, що такі випадки можуть лише мати на меті захист публічного інтересу (закони Албанії та Косово не містять такого обмеження). Отже, закони про адміністративну процедуру країн Західних Балкан передбачають такі ключові вимоги до змісту адміністративного акта:

- 1) вступна частина, в якій зазначається правова основа для прийняття адміністративного акта;
- 2) обґрунтування, покладене в основу рішення, та обґрунтування самого рішення;
- 3) опис можливостей оскарження (в тому числі компетентний орган, строки оскарження; також за доцільності роз'яснення стосовно ефекту зупинення дії при оскарженні або його відсутності).

Вимоги до змісту адміністративного акта відповідно до спеціального законодавства та на практиці

Метою даного аналізу вимог до змісту адміністративного акта є перевірити узгодженість окремого спеціального законодавства та, де це є можливим, вибірки адміністративних актів з доволі універсальними вимогами законів про адміністративну процедуру. Проведений аналіз показав, що у Чорногорії, Північній Македонії та Сербії в спеціальних законах, як правило, не прописуються вимоги до змісту адміністративного акта, в цьому аспекті діють загальні норми закону про адміністративну процедуру. Єдиним винятком є закони, що регулюють податкові процедури, включаючи перевірку ПДВ, які зазвичай передбачають вимоги, що віддзеркалюють норми законів

⁶⁷ ALB: статті 99-100; XKV: статті 47-48; MNE: стаття 22; MKD: стаття 88; SRB: стаття 141.

⁶⁸ ALB: стаття 101 (1), b; XKV: стаття 49 (1.2); MNE: стаття 23 (1-2) (не повністю відсутнє, надається "резюме обґрунтування"); MKD: стаття 90; SRB стаття 142.

про адміністративну процедуру. У Косово та особливо в Албанії (яка має найкоротший досвід застосування закону про адміністративну процедуру), спеціальні закони містять певні положення, що регулюють зміст адміністративного акта. Зазвичай ці положення узгоджуються з відповідними вимогами законів про адміністративну процедуру, але існують суттєві випадки невідповідності. В Албанії в процедурах одержання дозволу на будівництво⁶⁹ та призначення соціальної допомоги⁷⁰ відсутня вимога конкретно зазначити в адміністративному акті можливості оскарження. Посилання на законодавчу базу не вимагається в процедурі одержання дозволу на будівництво в Албанії, а також у рішеннях про результат перевірки ПДВ у Албанії⁷¹ та Косово⁷². Крім цього, рішення про результат перевірки ПДВ у Косово має лише “містити коротке пояснення щодо нарахування”, замість повного обґрунтування рішень, що зазвичай є підставою для вимоги сплатити додаткові суми податку.

Іноді, навіть якщо конкретні вимоги до змісту прямо не передбачені в спеціальному законодавстві, вони все рівно виконуються на практиці (наприклад, рішення про результат перевірки ПДВ у Албанії та Північній Македонії містять посилання на законодавчу базу). Як правило, реальна практика відповідає вимогам, встановленим або в законі про адміністративну процедуру, або в спеціальному законодавстві. Єдиним винятком є рішення про результат перевірки ПДВ у Албанії, де не надається вся необхідна інформація про можливості оскарження. Крім цього, деякі відібрані для аналізу рішення про призначення соціальної допомоги в Косово зазначають строки оскарження, які відрізняються від того, що передбачено в спеціальному законодавстві (але які відповідають довшим строкам, передбаченим у законі про адміністративну процедуру). Такі розбіжності у формулюванні адміністративних актів можуть створювати плутанину та спричинити втрату права на оскарження, якщо учасник вирішує дотримуватися довшого строку, але суб'єкт розгляду скарги орієнтується на коротший строк, передбачений у спеціальному законодавстві. Інші розбіжності між вимогами та практикою включають відсутність пояснень щодо ефекту зупинення дії внаслідок оскарження в процедурах, де це є має значення (наприклад, у процедурах одержання дозволу на будівництво в Косово та Північній Македонії. Див. також підрозділ “Прийнятність скарг на процедурні рішення та наслідки оскарження” нижче).

Висновок про те, що практика зазвичай відповідає встановленим правилам, підкреслює необхідність чітких правил щодо змісту адміністративного акта, які відповідають європейським стандартам. Ці правила можуть бути визначені в законі про адміністративну процедуру, без необхідності повторювати їх в спеціальному законодавстві. Дотримання вимог не залежить від того, який саме акт їх визначає – закон про адміністративну процедуру чи спеціальне законодавство. При цьому важливо, щоб у спеціальному законодавстві не було встановлено вимог, які відрізняються від норм закону про адміністративну процедуру щодо універсальних основних вимог, зокрема включення посилання на законодавчу базу, обґрунтування та можливостей оскарження.

⁶⁹ Рішення ради Міністрів №408 від 13 травня 2015 року “Про затвердження положення про просторовий розвиток та будівництво”.

⁷⁰ Рішення ради Міністрів №597 від 4 вересня 2019 року.

⁷¹ Закон №9920 від 19 травня 2008 р., “Про податкові процедури в Албанській Республіці”, стаття 69.

⁷² Закон про адміністрування податків та податкові процедури, стаття 22 (2).

Таблиця 1.8. Відповідність вимогам закону про адміністративну процедуру в спеціальному законодавстві та у вибірці актів

Адміністрація	Процедура	Посилання на законодавчу базу	Обґрунтування	Можливості оскарження
Албанія	Дозвіл на будівництво	Не вимагається, міститься у зразках актів	Вимагається для негативних рішень та міститься у зразках актів	Не вимагається, включено посилання на закон про адміністративну процедуру
	Соціальна допомога	Вимагається та міститься у зразках актів	Вимагається та міститься у зразках актів	Не вимагається, не міститься у зразках актів
	Перевірка ПДВ	Не вимагається, але міститься у зразках актів	Вимагається та міститься у зразках актів	Вимагається, але орган, до якого має бути надіслано скаргу, не зазначений у зразках актів
Косово	Дозвіл на будівництво	Вимагається та міститься у зразках актів	Вимагається та міститься у зразках актів	Вимагається та міститься у зразках актів
	Соціальна допомога	Не врегульовано, міститься у зразках актів	Не врегульовано, міститься у зразках актів	Вимагається, але в деяких зразках актів вказані інші строки, ніж передбачено у спеціальному законодавстві
	Перевірка ПДВ	Не вимагається, міститься у зразку рішення суб'єкта розгляду скарги	Вимагається лише "коротке пояснення нарахування", міститься у зразку рішення суб'єкта розгляду скарги	Вимагається, міститься у зразку рішення суб'єкта розгляду скарги
Чорногорія	Дозвіл на будівництво	Не врегульовано, міститься у зразках актів	Не врегульовано, міститься у зразках актів	Не врегульовано, міститься у зразках актів
	Соціальна допомога	Не врегульовано, міститься у зразках актів	Не врегульовано, міститься у зразках актів	Не врегульовано, міститься у зразках актів
	Перевірка ПДВ	Вимагається та міститься у зразках актів	Вимагається та міститься у зразках актів	Вимагається та міститься у зразках актів
Північна Македонія	Дозвіл на будівництво	Не врегульовано, міститься у зразках актів	Не врегульовано, міститься у зразках актів	Не врегульовано, міститься у зразках актів
	Соціальна допомога	Не врегульовано, міститься у зразках актів	Не врегульовано, міститься у зразках актів	Не врегульовано, міститься у зразках актів
	Перевірка ПДВ	Не вимагається, але міститься у зразках актів	Вимагається та міститься у зразках актів	Вимагається та міститься у зразках актів
Сербія	Дозвіл на будівництво	Не врегульовано, міститься у зразках актів	Не врегульовано, міститься у зразках актів	Не врегульовано, міститься у зразках актів
	Соціальна допомога	Не врегульовано, міститься у зразках актів	Не врегульовано, міститься у зразках актів	Не врегульовано, міститься у зразках актів
	Перевірка ПДВ	Вимагається, міститься у зразках актів	Вимагається, міститься у зразках актів	Вимагається, міститься у зразках актів

Примітка: "Не вимагається" означає, що спеціальне законодавство не містить цю конкретну вимогу (хоча можуть бути передбачені інші вимоги). "Не врегульовано" означає, що спеціальне законодавство не містить жодних вимог до змісту адміністративного акта, і це зазвичай означає, що застосовуються вимоги закону про адміністративну процедуру (і всі закони про адміністративну процедуру передбачають зазначені вище вимоги).

Джерело: Закони та вторинне законодавство, що встановлюють вимоги до спеціальних процедур, також закони про адміністративну процедуру, зразки адміністративних актів.

Основними недоліками змісту адміністративних актів, які називалися під час обговорень у фокус-групах за участі посадовців, представників суб'єктів розгляду скарг та суддів, є слабке визначення фактичних обставин та відсутність пояснення, чому вказані законодавчі норми є застосовними до конкретних обставин. Ці недоліки не вказують на проблеми в законі про адміністративну процедуру або спеціальному законодавстві, та можуть бути вирішені за допомогою системного та цільового підвищення спроможності.

Ще одним індикатором важливості закону про адміністративну процедуру в правовій системі конкретної адміністрації та загальної обізнаності про його застосовність до всіх адміністративних процедур є наявність посилання на цей закон в адміністративному акті як частина релевантної законодавчої бази. Проаналізована вибірка актів свідчить про те, що таке посилання робиться в більшості адміністрацій та процедур. Єдиними винятками, де не зазначається посилання на закон про адміністративну процедуру, виявилися зразки актів усіх трьох процедур в Албанії та Північній Македонії.

Застосування обов'язкових елементів адміністративного акта

	Одержання дозволу на будівництво	Призначення соціальної допомоги	Перевірка ПДВ
Албанія	√		
Косово	√		√
Чорногорія	√	√	√
Північна Македонія	√	√	√
Сербія	√	√	√

Примітка: Для того щоб вважатися застосованим (√), елемент належної адміністративної практики в рамках цього аналізу має бути належним чином врегульований у застосовних актах законодавства та функціонувати на практиці, лише з незначними або нечастими відхиленнями.

Джерело: Аналіз SIGMA законодавчої бази та реальної практики.

Ключові результати

- Спеціальне законодавство Чорногорії, Північної Македонії та Сербії або не регламентує зміст адміністративного акта та покладається на вимоги закону про адміністративну процедуру, або врегульовує це питання у спосіб, що узгоджується із законом про адміністративну процедуру.
- У Косово та Албанії спеціальне законодавство зазвичай передбачає вимоги до змісту, але не повністю у відповідності до закону про адміністративну процедуру (в Албанії не вимагається, щоб адміністративні акти про призначення соціальної допомоги та дозволів на будівництво містили інформацію про можливість оскарження, а в Косово адміністративні акти про перевірку ПДВ можуть не містити законодавчих підстав).
- На практиці проаналізовані зразки адміністративних актів зазвичай містять основні складові, як це вимагає закон про адміністративну процедуру або спеціальне законодавство. Єдиним винятком є адміністративні акти про призначення соціальної допомоги та перевірку ПДВ в Албанії (де частково або повністю відсутні посилання щодо можливості оскарження) та адміністративні акти про призначення соціальної допомоги в Косово (в яких зазначені інші строки для оскарження, ніж передбачено в спеціальному законодавстві).
- Основними недоліками змістовної частини адміністративних актів, на думку суб'єктів розгляду скарг та суддів, є слабе визначення фактичних обставин та їх прив'язка до відповідних норм законодавчої бази.

Делегування прийняття рішень усередині адміністративних органів

Делегування прийняття рішень, врегульоване в законах про адміністративну процедуру

Делегування прийняття рішень, як правило, не визначається прямо як один з основних принципів належної адміністративної практики у відповідних європейських кодексах і хартіях, оскільки це питання внутрішнього функціонування адміністрації, а не безпосередньо прав громадян. Ідея, що стоїть за делегуванням прийняття рішень, полягає в тому, що це необов'язково завжди має бути керівник відповідального органу, хто приймає (тобто підписує) рішення в індивідуальному адміністративному провадженні – це може бути службовець, який здійснював процедуру, або його безпосередній керівник (наприклад, керівник департаменту). Таким чином, правильний рівень делегування відповідальності та повноваження приймати рішення асоціюється з більшим ступенем ефективності та результативності в організації.⁷³ Делегування повноважень відповідному рівню може сприяти ефективному та результативному функціонуванню адміністрації у вирішенні адміністративних питань. Сприяння поширенню делегування прийняття рішень також зазначалося як одна з цілей або новел нещодавно прийнятих законів про адміністративну процедуру⁷⁴, що обґрунтовує огляд імплементації цього поняття в рамках даного порівняльного аналізу.

З метою створення можливостей для ефективної та гнучкої організації роботи майже всі закони про адміністративну процедуру дозволяють делегувати повноваження з прийняття рішень належному рівню відповідального органу. У Північній Македонії це правило навіть піднесено на рівень загального принципу.⁷⁵ Єдиним винятком є закон Албанії, який дозволяє внутрішнім актом делегувати повноваження проводити процедуру, тоді як повноваження приймати рішення та підписувати адміністративні акти може визначатися лише законами або підзаконними актами.⁷⁶ В інших адміністраціях посадова особа, уповноважена приймати рішення, може бути визначена актами щодо внутрішньої організації роботи органу або керівником такого органу.⁷⁷ Акти щодо внутрішньої організації роботи є більш бажаним інструментом делегування, порівняно з ситуативними рішеннями керівника органу, оскільки такий підхід дозволяє більш системно вирішувати питання делегування, ніж індивідуальні рішення. У таких актах делегування повноваження завжди прив'язується до посади, а не до особи. Також, ситуативні рішення простіше скасувати, наприклад, якщо відповідальний службовець не дослухається до вказівок зверху, і це по суті може нівелювати саму мету делегування. Крім цього, індивідуальні рішення про делегування прийняття рішення не завжди розміщуються у відкритому доступі, а це згідно з законами про адміністративну процедуру Албанії, Косово та Сербії є однією з ключових вимог.⁷⁸

Делегування прийняття рішень відповідно до спеціального законодавства та на практиці

Незважаючи на прийняття законів про адміністративну процедуру, які в більшості країн Західних Балкан передбачають делегування прийняття рішення керівником органу іншим посадовцям, на

⁷³ Klaas, K., L. Marcinkowski and M. Lazarević (2018), "Managerial accountability in the Western Balkans: A comparative analysis of the barriers and opportunities faced by senior managers in delivering policy objectives", *SIGMA Papers*, No. 58, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/88be2112-en>, p. 34.

⁷⁴ Згідно з пояснювальною запискою до законів Чорногорії та Північної Македонії.

⁷⁵ Стаття 13.

⁷⁶ Стаття 43 (3) та (4).

⁷⁷ ХКВ: статті 26-27; МНЕ: стаття 46; МКД: стаття 24; СРБ: стаття 39.

⁷⁸ АЛБ: стаття 43 (2); ХКВ: стаття 26 (2); СРБ: стаття 39 (4).

практиці таке делегування є скоріше винятком, ніж нормою. Лише в процедурі одержання дозволу на будівництво в Косово⁷⁹, Чорногорії та Сербії, рішеннях про результати перевірки ПДВ у Чорногорії та процедурі призначення соціальної допомоги в Північній Македонії керівник відповідальної установи (муніципалітету, регіонального центру соціальних послуг / соціальної роботи, регіонального податкового офісу) звільнений від обов'язку підписувати індивідуальні адміністративні акти. У всіх інших процедурах керівник органу все ще підписує рішення, навіть якщо – і це є логічним – процедура проводиться іншим службовцем.

Таблиця 1.9. Делегування прийняття рішень в окремих адміністративних процедурах

	Одержання дозволу на будівництво	Призначення соціальної допомоги	Перевірка ПДВ
Албанія	Не делеговано, вирішує мер	Не делеговано, вирішує регіональний директор Державної соціальної служби	Не делеговано, вирішує директор Регіонального податкового директорату
Косово	Делеговано, вирішує начальник Директорату містобудування в Приштині	Не делеговано, вирішує керівник Центру соціальної роботи	Не делеговано, вирішує директор Регіонального податкового директорату
Чорногорія	Делеговано, вирішує міський архітектор Подгориці	Не делеговано, вирішує директор Центру соціальної роботи	Делеговано, вирішує податковий інспектор, особа, уповноважена проводити процедуру
Північна Македонія	Не делеговано, вирішує мер	Делеговано, вирішує службовець, уповноважений директором Центру соціальної роботи	Не делеговано, вирішує керівник Регіонального податкового директорату
Сербія	Делеговано, вирішує начальник Департаменту будівництва та комунальних справ	Не делеговано, вирішує керівник Центру соціальної роботи	Не делеговано, вирішує директор Регіонального податкового офісу

Джерело: Закони та вторинне законодавство, що встановлюють вимоги до спеціальних процедур, також зразки адміністративних актів.

Виклики в імplementації поняття делегування прийняття рішень зазначалися в річних звітах про реалізацію закону про адміністративну процедуру в Чорногорії.⁸⁰ Сприяння підвищенню управлінської підзвітності є однією з цілей Стратегії реформування державного управління Чорногорії, але згідно з останніми звітами про реалізацію цієї Стратегії частка міністерств, де відповідальність та повноваження приймати рішення формально делеговані керівникам структурних підрозділів, у 2019 році становила 12%, порівняно з 22% у 2016 році (до того, як закон про адміністративну процедуру набрав чинності).⁸¹ Ситуація також погіршилася в Албанії, як відзначається у Моніторинговому звіті SIGMA за 2019 рік.⁸² Однією з причин обмеженого делегування прийняття рішень, які називалися під час обговорень у фокус-групах у Чорногорії, є відсутність узгодженості між законодавством, що регулює дану сферу, та зокрема Законом про запобігання корупції. Відповідно до статті 102 цього закону, керівник органу може підлягати штрафу в розмірі до 2000 євро за численні порушення, в тому числі в ситуаціях, коли службовець приймає

⁷⁹ Хоча факт делегування повноваження приймати рішення є позитивним прикладом сам по собі, акт, який уповноважує Директорат містобудування видавати дозволи на будівництво в Приштині, не розміщено в публічному доступі, як це вимагається Законом про адміністративну процедуру Косово.

⁸⁰ Див. с. 36 звіту за 2019 рік на сайті:

https://mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=407476&rType=2&file=lzvjestaj%20o%20postupanju%20u%20upravnim%20stavima%20za%20period%20od%2001.01.2019-31.12.2019_MC.doc

⁸¹ Див. с. 24 звіту: <https://srju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=408836&rType=2>.

⁸² Див. с. 28 звіту: <http://sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2019-Albania.pdf>. Значення суб-індикатора "Делегування повноваження приймати рішення всередині міністерств" знизлося з 1/4 у 2017 році до 0/4 у 2019 році.

рішення у приватних інтересах, а керівник не скасував це рішення. У таких обставинах безпечніше та потенційно дешевше для керівника органу залишати за собою повноваження приймати рішення.

Застосування делегування прийняття рішень

	Одержання дозволу на будівництво	Призначення соціальної допомоги	Перевірка ПДВ
Албанія			
Косово*	√		
Чорногорія	√		√
Північна Македонія		√	
Сербія	√		

Примітка: Для того щоб вважатися застосованим (√), елемент належної адміністративної практики в рамках цього аналізу має бути належним чином врегульований у застосовних актах законодавства та функціонувати на практиці, лише з незначними або нечастими відхиленнями.

Джерело: Аналіз SIGMA законодавчої бази та реальної практики.

Ключові результати

- Незважаючи на акцент на делегуванні повноважень приймати рішення, присутній майже в усіх законах про адміністративну процедуру країн Західних Балкан, на практиці делегування реалізовано лише в процедурах одержання дозволу на будівництво в Косово, Чорногорії та Сербії, в процедурах перевірки ПДВ у Чорногорії та в процедурах призначення соціальної допомоги в Північній Македонії.
- У всіх інших процедурах керівник відповідального органу формально приймає рішення (тобто підписує адміністративний акт), навіть якщо вся процедура проводиться іншим службовцем.
- Виклики щодо реалізації делегування прийняття рішень на рівні міністерств загалом, у тому числі в інших адміністративних процедурах, є також очевидними з інших джерел, зокрема звітів про реалізацію стратегій реформування державного управління.

Баланс між правовою визначеністю та законністю

Баланс між правовою визначеністю та законністю, врегульований у законах про адміністративну процедуру

Згідно з Принципами державного управління, процедурні правила, які регламентують внесення змін, зупинення дії та скасування адміністративних актів, мають гарантувати справедливий баланс між публічним інтересом та правомірними очікуваннями особи. Історично, адміністративне право країн Західних Балкан віддавало перевагу законності та захисту публічного інтересу порівняно з правовою визначеністю для сторін процедури. Це давало адміністративним органам численні можливості змінювати, скасовувати або анулювати попередні рішення, незалежно від волі сторін, остаточного характеру рішень, а в деяких випадках навіть незалежно від їх законності. Надто велика кількість слабо визначених можливостей для інтервенцій *ex officio* (“надзвичайних правових засобів” у

правовій традиції Югославії), що обмежувало правову визначеність, таким чином визнавалася як важлива проблема ранніх законів про адміністративну процедуру країн регіону.⁸³

Виправлення цієї ситуації було одним з центральних намірів нових законів, і тут були відзначені певні удосконалення. Практично в усіх законах про адміністративну процедуру відповідні правові інструменти вже не визначаються як “правові засоби”, також їх кількість є значно меншою.⁸⁴ У всіх проаналізованих юрисдикціях інтервенції *ex officio* щодо чинних адміністративних актів здійснюються та оформлюються як звичайні адміністративні рішення. Таким чином на них поширюються засоби правового захисту, як на будь-які інші рішення, видані відповідним органом, у рамках оскарження або в рамках адміністративного спору (якщо це рішення органу другої інстанції). У Північній Македонії та Сербії це навіть чітко передбачено в законодавчих нормах. Оскільки право на оскарження та право на звернення до суду визначені в усіх юрисдикціях, правовий захист відносно інтервенцій *ex officio* може вважатися адекватним. У більшості проаналізованих законів⁸⁵ розрізняються підстави для анулювання та скасування законних та незаконних рішень, відповідно використовуються різні номенклатури та класифікації.

Як правило, підстави для анулювання чи скасування **законних** адміністративних рішень *ex officio* є суворо обмеженими, наприклад, це можливо у випадках, коли сторона не виконала свого зобов'язання, для усунення серйозної шкоди життю або громадській безпеці, або за клопотанням сторони. Для прикладу, закон про адміністративну процедуру Сербії обмежує підстави для анулювання / скасування або надзвичайними обставинами (зокрема в цілях усунення серйозної прямої загрози життю та здоров'ю, громадській безпеці, миру та громадському порядку), або волею сторін.⁸⁶ Єдиний істотний відступ від цього тренду можна знайти в законі про адміністративну процедуру Косово, який дозволяє скасовувати законні рішення “у зв'язку зі зміною фактичних чи правових обставин або ситуації, або з інших причин, передбачених законом”.⁸⁷ Це не лише є несумісним з поняттям остаточного рішення, але й потенційно залишає простір для розширення переліку підстав в інших законах. Закони передбачають відшкодування сплачених коштів і внесків, у тому числі відшкодування збитків у разі анулювання чи скасування законного адміністративного акта. Обмеження можливостей для перегляду законних рішень з ініціативи адміністрації також було однією з конкретних цілей прийняття нових законів.

Підстави для анулювання **незаконних** адміністративних актів є ширшими, особливо в Албанії та Косово, включаючи порушення процедури та форми. Відповідні закони наділяють адміністративний орган дискрецією щодо анулювання чи скасування незаконного акта (тобто це не є автоматичним), але не надають достатніх настанов стосовно того, як саме користуватися цією дискрецією в таких питаннях (наприклад, що лише порушення процедури та форми, які вплинули на рішення на суті, мають вважатися підставою для анулювання⁸⁸). У Північній Македонії закон про адміністративну процедуру не проводить різниці між скасуванням законного та незаконного акта, водночас цей закон є найбільш обмежувальним та методологічно послідовним серед усіх проаналізованих законів у частині визначення підстав.

⁸³ Докладний аналіз і рекомендації представлені у виданні *Legal Remedies in Administrative Procedures in Western Balkans*, ReSPA (Regional School of Public Administration), Danilovgrad, Republic of Montenegro, 2016, pp. 111-132.

⁸⁴ Винятками є Косово та Північна Македонія, де повернення до попередньо вирішеної справи все ще вважається надзвичайним правовим засобом. ХКВ: стаття 124 (4); МКД: стаття 104 (2).

⁸⁵ ALB: статті 109, 113; ХКВ: статті 52-57; MNE: стаття 140; SRB: статті 183-184. МКД не розрізняє скасування/анулювання законних та незаконних актів: статті 122-124.

⁸⁶ МКД: статті 122-123; SRB: стаття 184.

⁸⁷ Стаття 57/1.

⁸⁸ Див. Закон про адміністративну процедуру Німеччини (*Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG*), стаття 46.

Усі юрисдикції зберегли поняття “нікчемного” адміністративного акта (“*absolutely null and void*”), що схоже на німецьке поняття *Nichtigkeit*, яке означає, що акт має настільки серйозні правові недоліки, що його фактично слід вважати таким, що не існує.⁸⁹ Однак, відійшовши від суворо обмеженого та чітко визначеного первісного поняття, більшість законів⁹⁰ містять або широко визначені, або численні підстави для визнання адміністративного акта нікчемним, таким чином розмиваючи абсолютну природу цього інституту, можливо, внаслідок намагання компенсувати широту колишніх “надзвичайних правових засобів”. Хоча у більшості законів передбачено вичерпний перелік підстав, албанський закон дозволяє визначати додаткові підстави в інших законах. Строки для анулювання чи скасування рішень широко варіюють, що частково залежить від характеру юридичного недоліку, що спричиняє таке втручання: від 30 днів до необмеженого часу для актів, які визнаються нікчемними.

Загалом, нові закони про адміністративну процедуру запровадили більш обмежувальний підхід, ніж попередні закони, стосовно повернення до попередньо вирішеної справи, анулювання та скасування адміністративних актів. Однак, оскільки нові закони одночасно суттєво розширили підстави для визнання актів нікчемними та залишили відкритим шлях для подальшого регламентування підстав та процедури для перегляду або визнання актів нікчемними в спеціальних законах⁹¹, вплив реформ можна проаналізувати лише на рівні спеціального законодавства та процедур.

Баланс між правовою визначеністю та законністю відповідно до спеціального законодавства

Три адміністративні процедури, які розглядаються в цьому аналізі, дещо відрізняються за характером, коли йдеться про визначення належного балансу між законністю та правовою визначеністю, а також про необхідність повернення до попередньо вирішеної справи. Для процедур одержання дозволу на будівництво та перевірки ПДВ фактичні обставини, як правило, не повинні істотно змінюватися з часом, щоб це обґрунтовувало часте повернення до попередньо вирішеної справи в рамках адміністративної процедури (крім випадків, коли адміністративному органу не були відомі певні факти у справі на момент прийняття рішення). Коли заявнику видається дозвіл на будівництво, його правомірним очікуванням буде те, що цей дозвіл не скасують (крім випадків, коли заявник не виконує певні відомі зобов'язання). Інакше витрати, пов'язані з такою невизначеністю, будуть стримувати забудовників та гальмувати економічне зростання. На відміну від цього, підстави для призначення соціальної допомоги можуть змінюватися часто (наприклад, економічний стан заявника може покращитися, особа може знайти роботу), що може обґрунтовувати правомірну необхідність переглянути попереднє рішення.

Загалом, законодавство, що регламентує спеціальні адміністративні процедури, а також практика відображають ці особливості. Відповіді представників адміністративних органів свідчать про те, що повернення до завершеної адміністративної процедури частіше за все відбувається при призначенні соціальної допомоги через зміни фактичних обставин. Закон про соціальний захист Сербії⁹² йде навіть далі, надаючи органу другої інстанції широке право “перегляду” (можливість скасовувати рішення або визнати їх нечинним), яке не впливає з норм закону про адміністративну процедуру та сформульоване доволі неясно (зокрема без зв'язку зі змінами фактичних обставин). Під час підготовки цього аналізу не було надано інформації про реальну практику. Для інших процедур підстави для повернення до попередньо вирішеної справи є обмеженими. Наприклад, рішення про результати перевірки ПДВ у Північній Македонії можуть бути змінені або скасовані за наявності всіх

⁸⁹ ALB: стаття 108; XKV: стаття 54; MNE: стаття 139; MKD: стаття 124; SRB: стаття 183.

⁹⁰ Крім MKD: стаття 124.

⁹¹ ALB: статті 108 (1) та 113 (1); XKV: стаття 53 (1); SRB: стаття 184 (1) 3.

⁹² Закон про соціальний захист, стаття 104.

п'яти чітко сформульованих умов (у тому числі згода платника податку).⁹³ Спеціальні закони також не обмежують правовий захист відносно рішень, прийнятих у результаті повернення до попередньо вирішеної справи: на всі такі рішення поширюються можливості адміністративного та/або судового оскарження.

За інформацією Податкової адміністрації Чорногорії, положення нового закону про адміністративну процедуру створили перешкоду для їх роботи, адже повернення до попередньо вирішеної справи тепер є можливим лише за клопотанням сторони. Водночас можуть з'явитися нові дані, які вимагатимуть перерахунку раніше визначених податкових зобов'язань, що за законом про адміністративну процедуру виявляється неможливим. Натомість, якщо у світлі нових доказів очевидно, що платник податку не надав певну інформацію і тим самим увів в оману адміністративний орган, має бути можливість скасувати такий адміністративний акт як незаконний на підставі статті 140 закону про адміністративну процедуру. Те, що такі питання піднімаються під час обговорень більш ніж через три роки після набрання чинності цим законом, вказує на необхідність проведення додаткових заходів посилення спроможності та круглих столів за участі авторів закону та представників органів, які здійснюють адміністративні процедури.

Застосування вимоги уникати надмірних можливостей для повернення до попередньо вирішеної справи

	Одержання дозволу на будівництво	Призначення соціальної допомоги	Перевірка ПДВ
Албанія	√	√	√
Косово*	√	√	√
Чорногорія	√	√	√
Північна Македонія	√	√	√
Сербія	√		√

Примітка: Для того щоб вважатися застосованим (√), елемент належної адміністративної практики в рамках цього аналізу має бути належним чином врегульований у застосовних актах законодавства та функціонувати на практиці, лише з незначними або нечастими відхиленнями.

Джерело: Аналіз SIGMA законодавчої бази та реальної практики.

Ключові результати

- Можливості повернення до попередньо вирішеної справи в рамках проаналізованих процедур зазвичай відповідають тому, що передбачено в законах про адміністративну процедуру.
- Лише в Сербії в рамках процедури призначення соціальної допомоги орган другої інстанції має широкі права переглядати рішення першої інстанції після перевірки, яка може проводитися *ex officio*, а підстави для ініціювання перевірки не є регламентованими.
- Тим не менш, в усіх процедурах на адміністративні акти, видані в результаті повернення до попередньо вирішеної справи, поширюється той самий правовий захист, який передбачено для всіх інших адміністративних актів.

⁹³ Закон про податкові процедури, стаття 82 (2).

Функціонування процесу оскарження

Право на оскарження – до адміністративного органу вищого рівня або до суду – є важливою передумовою для будь-якого ефективного адміністративного процесу.⁹⁴ Важливе значення швидкого доступу до процедури оскарження та швидке вирішення справи по скарзі для забезпечення адміністративної доброчесності та сприяння зростанню бізнесу підкреслювалося в Рекомендації ОЕСР щодо регуляторної політики та врядування.⁹⁵ Усі закони про адміністративну процедуру передбачають право на оскарження до адміністративного органу вищого рівня.⁹⁶ Ефективність права на оскарження залежить від багатьох складових законодавчої бази, а також від практики. У цьому аналізі розглядаються такі ключові складові: 1) граничний строк для подання скарги та принципи його обчислення; 2) прийнятність скарг на процедурні рішення та наслідки оскарження; 3) вплив процедурних помилок на процес оскарження; 4) повноваження органу другої інстанції; 5) максимальна тривалість процесу оскарження.

Граничні строки для подання скарги та принципи їх обчислення, врегульовані в законах про адміністративну процедуру

Однією з передумов для ефективного права на оскарження є надання належного часу для подання скарги після того, як одержувач адміністративного акта ознайомиться з його змістом. Усі закони про адміністративну процедуру країн Західних Балкан передбачають, що відправним моментом, з якого починається відлік часу для подання скарги, є час офіційного повідомлення.⁹⁷ Цей строк становить 30 днів з дня повідомлення в Албанії та Косово (де строки для завершення процедури адміністративним органом також є дещо довшими) та 15 днів у Чорногорії, Північній Македонії та Сербії. Закони про адміністративну процедуру трьох останніх країн дозволяють встановлювати інші строки в спеціальних законах, але з урахуванням загального принципу, що в спеціальних законах не може бути передбачено менший рівень захисту для сторін, і як прямо зазначено в законі Північної Македонії, ці строки не можуть бути коротшими, ніж ті, що передбачені в законі про адміністративну процедуру. Граничні строки для оскарження в країнах Західних Балкан загалом відповідають строкам, передбаченим у країнах ЄС: для адміністративного оскарження в Данії та Польщі передбачено два тижні, в Португалії 15 днів, в Естонії 30 днів, а в Нідерландах шість тижнів.

Належність строку для оскарження також залежить від того, яким чином визначаються факт і точний момент повідомлення про адміністративний акт. Усі закони про адміністративну процедуру містять повний опис різних можливостей для повідомлення сторін провадження та вручення документів, у тому числі особисте вручення, вручення через третю сторону (наприклад, через родича), поштове відправлення (звичайне та рекомендоване відправлення), публічне оголошення та відправлення електронними засобами.⁹⁸ У законах передбачені загальні умови щодо часових рамок, протягом яких документи можуть бути вручені особисто (наприклад, у робочі дні, не вночі), і коли заінтересовані сторони можуть вважатися повідомленими, якщо особисте вручення неможливе. В Албанії та Косово навіть видається, що закони надмірно деталізують деякі аспекти, передбачаючи правила, як визначати момент часу, коли документи, надіслані рекомендованим відправленням, мають вважатися врученими (хоча сам вид поштового відправлення дозволяє визначити фактичний

⁹⁴ Рекомендація Ради Європи (2007)7, стаття 22.

⁹⁵ OECD (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf>.

⁹⁶ ALB: стаття 130; XKV: стаття 125; MNE: стаття 119; MKD: стаття 105; SRB: стаття 151.

⁹⁷ ALB: стаття 132 (1); XKV: стаття 127; MNE: стаття 121 (4); MKD: стаття 106 (1); SRB: стаття 153 (1).

⁹⁸ ALB: статті 155-163; XKV: статті 108-123; MNE: статті 70-87; MKD: статті 69-86; SRB: статті 66-78.

час доставки без додаткових правил або тлумачення). Закони про адміністративну процедуру Чорногорії та Сербії чітко вимагають фіксування точного часу особистого вручення у разі строків, які не підлягають подовженню (наприклад, строк для оскарження).⁹⁹ Це має означати, що зазвичай остаточні адміністративні акти вручаються особисто або надсилаються рекомендованим поштовим відправленням. Усі закони про адміністративну процедуру дозволяють учасникам оспорювати факт або момент вручення, попередньо визначений адміністрацією.

Граничні строки для подання скарги та принципи їх обчислення відповідно до спеціального законодавства

Згідно із законами про адміністративну процедуру країн Західних Балкан, у спеціальних законах можуть встановлюватися інші строки для подання скарги (ніж ті, що передбачені в законі про адміністративну процедуру), але це не повинно зменшувати рівень захисту для сторін, тобто відмінні строки не можуть бути коротшими.

Таблиця 1.10. Строки для подання скарг в окремих адміністративних процедурах

	Одержання дозволу на будівництво	Призначення соціальної допомоги	Перевірка ПДВ
Албанія	Не врегульовано, застосовується строк 30 днів, визначений у законі про адміністративну процедуру	20 днів проти 30 днів у законі про адміністративну процедуру	30 днів (так само, як і в законі про адміністративну процедуру)
Косово	30 днів (посилання на закон про адміністративну процедуру)	5 днів проти 30 днів у законі про адміністративну процедуру	30 днів (так само, як і в законі про адміністративну процедуру)
Чорногорія	Не врегульовано, застосовується строк 15 днів, визначений у законі про адміністративну процедуру	Не врегульовано, застосовується строк 15 днів, визначений у законі про адміністративну процедуру	Не врегульовано, застосовується строк 15 днів, визначений у законі про адміністративну процедуру
Північна Македонія	15 днів (так само, як і в законі про адміністративну процедуру)	15 днів (так само, як і в законі про адміністративну процедуру)	Немає оскарження всередині адміністрації, 30 днів для подання скарги до суду
Сербія	8 днів проти 15 днів у законі про адміністративну процедуру	Не врегульовано, застосовується строк 15 днів, визначений у законі про адміністративну процедуру	15 днів (так само, як і в законі про адміністративну процедуру)

Джерело: Закони та вторинне законодавство, що встановлюють вимоги до спеціальних процедур.

Наведені дані показують, що спеціальне законодавство, як правило, передбачає ті самі строки для подання скарги, що і в законі про адміністративну процедуру, або не регламентує строків взагалі, й в такому разі діють норми закону про адміністративну процедуру. Однак існують три істотні винятки, коли передбачаються коротші строки для подання скарги, ніж передбачено в законі про адміністративну процедуру: це стосується призначення соціальної допомоги в Албанії¹⁰⁰ та Косово¹⁰¹ і одержання дозволу на будівництво в Сербії¹⁰². У цих трьох випадках право на оскарження, передбачене в законах про адміністративну процедуру, таким чином послаблюється в спеціальному законодавстві та на практиці. Процедура призначення соціальної допомоги в Косово потребує додаткової уваги, оскільки відповідне спеціальне законодавство передбачає обов'язковий двоетапний процес оскарження всередині адміністрації, при чому сторона провадження має лише 5 днів для подання першої скарги керівнику Програми соціальної допомоги (порівняно з 30-денним

⁹⁹ MNE: стаття 84 (1); SRB: стаття 75 (1).

¹⁰⁰ Закон про соціальну допомогу №57/2019, стаття 29.

¹⁰¹ Закон про систему соціальної допомоги (зі змінами, внесеними Законом №04/L-096 про внесення змін та доповнень до Закону про систему соціальної допомоги), стаття 11.

¹⁰² Положення про процес електронної імплементації інтегрованої процедури, пункт 22 (1).

строком, визначеним у законі про адміністративну процедуру). Після розгляду скарги на цьому рівні заявник може подати скаргу до Комісії з розгляду скарг при Міністерстві праці та соціального захисту протягом 15 днів після одержання рішення за результатами розгляду першої скарги. Однак якщо скарга до першої інстанції оскарження не подана протягом 5 днів, сторона втрачає можливість звернутися до органу, який представляє другу інстанцію оскарження всередині адміністрації, й таким чином адміністративний акт стає остаточним. Подібний двоетапний процес оскарження застосовується також в Албанії в процедурі призначення соціальної допомоги, але строки є дещо довшими – 20 днів, але все ще коротшими, ніж передбачено в законі про адміністративну процедуру. Крім цього, деякі зразки рішень щодо призначення соціальної допомоги в Косово також містять зазначення 30-денного строку для оскарження в першій інстанції, але це не є послідовним, адже в деяких рішеннях зазначається 5-денний строк. Таким чином практика не є послідовною та не відповідає ні нормам спеціального законодавства, ні нормам закону про адміністративну процедуру.

Строк оскарження обчислюється з дня, коли заявник був повідомлений про рішення, або з дня, коли рішення було вручене учаснику провадження. Навіть у процедурах перевірки ПДВ в Албанії¹⁰³ та Косово¹⁰⁴, де спеціальне законодавство дещо нечітко визначає види способів вручення або відправний момент для відліку строку (день прийняття рішення або прогнозованого вручення рішення), на практиці строки обчислюються, починаючи з фактичного вручення, що зазвичай здійснюється або особисто, або рекомендованим відправленням, судячи з відповідей представників адміністративних органів.

Застосування права на достатній час для подання скарги

	Одержання дозволу на будівництво	Призначення соціальної допомоги	Перевірка ПДВ
Албанія	√		√
Косово	√		√
Чорногорія	√	√	√
Північна Македонія	√	√	Не стосується
Сербія		√	√

Примітка: Для того щоб вважатися застосованим (√), елемент належної адміністративної практики в рамках цього аналізу має бути належним чином врегульований у застосовних актах законодавства та функціонувати на практиці, лише з незначними або нечастими відхиленнями. Проаналізований елемент позначено словами “не стосується”, якщо в конкретній процедурі він не є релевантним або не може бути використаний.

Джерело: Аналіз SIGMA законодавчої бази та реальної практики.

¹⁰³ Закон про податкові процедури, стаття 106 (3).

¹⁰⁴ Адміністративне розпорядження про реалізацію Закону про адміністрування податків та податкові процедури, стаття 44 (6).

Ключові результати

- Строки подання скарги в проаналізованих процедурах зазвичай відповідають нормам відповідних законів про адміністративну процедуру.
- Однак строки для оскарження, визначені в спеціальному законодавстві для процедури призначення соціальної допомоги в Албанії та Косово, а також для процедури одержання дозволу на будівництво в Сербії, є коротшими, ніж це передбачено у відповідних законах про адміністративну процедуру, що може підривати ефективне право на оскарження і не може бути виправдано особливим характером цих процедур.
- Строки подання скарги обчислюються з моменту фактичного вручення адміністративного акта.

Прийнятність скарг на процедурні рішення та наслідки оскарження, врегульована в законах про адміністративну процедуру

Усі закони про адміністративну процедуру дозволяють оскаржувати адміністративні акти, які впливають на права та інтереси скаржника (*locus standi*, наявність права звертатися зі скаргою), а також бездіяльність адміністративного органу.¹⁰⁵ У якості новели, скарги у формі заперечення можна подавати проти дії адміністративного органу (не плутати з процедурними актами, див. нижче). Підстави для оскарження чітко наведені лише в законі про адміністративну процедуру Сербії та не є обмежувальними.¹⁰⁶ Це стосується також підстав для визнання скарги неприйнятною. Сюди відноситься відсутність *locus standi* та недотримання строків для подання скарги, але в Албанії та Косово перелік підстав може бути розширений в спеціальних законах.¹⁰⁷

Історично, всі закони про адміністративну процедуру країн Західних Балкан дозволяли оскаржувати процедурні рішення адміністративного органу, які приймаються під час адміністративної процедури до видачі остаточного адміністративного акта. Численні процедурні скарги часто були причинами затримок в адміністративному процесі без істотного покращення захисту для залучених сторін. Для того щоб спростити та зменшити тривалість адміністративних процедур,¹⁰⁸ нові закони про адміністративну процедуру є набагато більш обмежувальними в цьому аспекті. Як правило, всі закони дозволяють оскаржувати лише адміністративні акти або “суттєві” адміністративні рішення. Натомість в Албанії та Косово закони про адміністративну процедуру прямо передбачають, що спеціальний закон може також дозволяти оскаржувати процедурні рішення, тим самим суттєво обмежуючи потенційний вплив загального закону.¹⁰⁹ Закон про адміністративну процедуру Сербії визначає численні підстави для подання скарги на процедурні рішення; меншою мірою такі винятки також містяться в законі Північної Македонії.¹¹⁰ У цьому відношенні закони про адміністративну процедуру не повністю відповідають загальній меті закрити можливість оскарження процедурних рішень.

¹⁰⁵ ALB: стаття 128 (3); XKV: стаття 125 (1); MNE: стаття 119 (1); MKD: стаття 104 (1); SRB: стаття 151 (3).

¹⁰⁶ Стаття 158.

¹⁰⁷ ALB: стаття 135; XKV: стаття 129 (1); MNE: стаття 125 (1); MKD: стаття 107 (3); SRB: стаття 162.

¹⁰⁸ Ціль, зазначена в пояснювальній записці до Закону про адміністративну процедуру Північної Македонії.

¹⁰⁹ ALB: стаття 130 (2); XKV: стаття 125 (2).

¹¹⁰ SRB: Закон про адміністративну процедуру, стаття 65 (3); MKD: Закон про адміністративну процедуру, стаття 53 (2).

У всіх законах про адміністративну процедуру оскарження, як правило, спричиняє зупинення дії, хоча спеціальне законодавство звичайно може врегулювати це питання інакше. Загальний ефект зупинення дії також означає, що адміністративний акт зазвичай не може бути виконаний, доки не спливе строк для оскарження.

У законах про адміністративну процедуру Албанії та Косово визначено, що скарга може подаватися як до органу, який видав рішення (компетентний орган, орган першої інстанції), так і до органу вищого рівня (орган другої інстанції). У Чорногорії та Сербії скарги мають подаватися, як правило, до органу першої інстанції, а в Північній Македонії – до органу другої інстанції. У всіх адміністраціях саме орган першої інстанції проводить початковий розгляд і може навіть погодитися зі скаргою та змінити власне рішення (на цьому, відповідно, процес оскарження завершується). Підхід, за яким скарга подається безпосередньо до органу другої інстанції, запроваджено в Північній Македонії в новому законі для розв'язання ситуацій, коли органи першої інстанції не передавали скарги своєчасно до органу другої інстанції. Однак інформація, одержана під час обговорень у фокус-групах, свідчить про те, що ця новела не вирішила повністю дану проблему. Наразі суб'єкт розгляду скарги одержує скаргу, але оскільки орган першої інстанції затримує передачу відповідних матеріалів справи після початкового розгляду, неможливо розпочати розгляд скарги та прийняти рішення по скарзі у визначений законодавством строк.

Прийнятність скарг на процедурні рішення та наслідки оскарження відповідно до спеціального законодавства

Спеціальне законодавство та фактична практика щодо обраних для аналізу процедур загалом відповідають підходу, закріпленому в законах про адміністративну процедуру, стосовно обмеження можливостей для оскарження процедурних питань. У Сербії незначні термінологічні невідповідності можна знайти в законі про адміністративну процедуру та в процедурі перевірки ПДВ. Сербський закон прямо не дозволяє оскаржувати процедурні рішення, відомі як “висновки”¹¹¹, але Закон про адміністрування податків та податкові процедури надає можливість оскаржувати певні адміністративні акти, які називаються “висновками”. Але після детальнішого вивчення стає очевидним, що ці адміністративні акти є рішеннями по суті через їх наслідки для сторін (наприклад, висновок не ініціювати податкову процедуру або рішення відхилити скаргу).¹¹²

Усі закони адміністративну процедуру в країнах Західних Балкан передбачають, що загалом скарга зупиняє дію адміністративного акта, але в спеціальних законах за необхідності це питання може бути врегульовано інакше. Одним з таких винятків у цих країнах (а також в багатьох інших) є процедура перевірки ПДВ, для якої скарга не спричиняє зупинення дії. Це є логічним для уникнення ситуацій, коли платник податку матиме змогу подовжувати строк для сплати нарахованого податку за допомогою подання скарги або судового позову. В інших адміністративних процедурах зупинення дії внаслідок оскарження зазвичай допомагає захистити права заінтересованих сторін, які можуть бути проігноровані (з потенційно незворотними наслідками), якщо адміністративний акт буде виконуватися в той час, коли його законність оспорується. Відповідно до спеціального законодавства, у процедурах одержання дозволу на будівництво подання скарги зазвичай зупиняє виконання адміністративного акта. Наприклад, якщо сусід подає скаргу щодо виданого дозволу, будівництво не може розпочинатися, перші ніж буде прийнято рішення по скарзі та акт стане остаточним. Однак у Косово, згідно зі спеціальним законодавством, скарга не має ефекту зупинення дії за умовчанням, але орган може виносити рішення про зупинення дії в кожному окремому випадку.¹¹³ Це може створювати ситуації, коли зводяться незаконні будинки, які потім підлягають знесенню (потенційно з додатковими витратами для державного органу та інших заінтересованих сторін).

¹¹¹ Стаття 146 (3).

¹¹² Закон про адміністрування податків та податкові процедури, стаття 33 (3), стаття 144 (2).

¹¹³ Закон про будівництво, стаття 9 (2).

Особливістю спеціального законодавства в Північній Македонії, яке регулює процедуру одержання дозволу на будівництво, є те, що законодавство передбачає зупинення дії внаслідок поданих скарг щодо виданих дозволів на будівництво, але водночас дозволяє інвесторам продовжувати будівельні роботи на власний ризик. Закон прямо визначає, що якщо інвестор не здійснює будівельні роботи, і скарга не задовольняється, інвестор може вимагати від скаржника відшкодування втраченого прибутку.¹¹⁴ Причина такого регулювання є невідомою, але такий підхід може стримувати подання скарг третіми сторонами, враховуючи потенційно великі витрати, тим самим зменшуючи наявні можливості для реалізації права на оскарження.

Застосування підходу для уникнення надмірних скарг на процедурні рішення

	Одержання дозволу на будівництво	Призначення соціальної допомоги	Перевірка ПДВ
Албанія	√	√	√
Косово	√	√	√
Чорногорія	√	√	√
Північна Македонія	√	√	Не стосується
Сербія	√	√	√

Примітка: Для того щоб вважатися застосованим (√), елемент належної адміністративної практики в рамках цього аналізу має бути належним чином врегульований у застосовних актах законодавства та функціонувати на практиці, лише з незначними або нечастими відхиленнями. Проаналізований елемент позначено словами "не стосується", якщо в конкретній процедурі він не є релевантним або не може бути використаний.

Джерело: Аналіз SIGMA законодавчої бази та реальної практики.

Ключові результати

- Спеціальне законодавство відповідає нормам відповідних законів про адміністративну процедуру в тому, що оскарження дозволяється лише стосовно остаточних адміністративних актів або рішень, які мають суттєві наслідки для учасників.
- Закони про адміністративну процедуру країн Західних Балкан визначають, що оскарження може обумовлювати зупинення дії в рамках адміністративних процедур, але спеціальні закони можуть передбачати винятки, коли це є необхідним з огляду на характер процедури (наприклад, у процедурі перевірки ПДВ).
- Разом з цим у Косово навіть у процедурі одержання дозволу на будівництво скарги не мають ефекту зупинення дії за умовчанням, унаслідок чого може бути побудований будинок, який пізніше буде визнаний незаконним, і це може підривати ефективність оскарження. Крім цього, норми спеціального законодавства Північної Македонії, які дозволяють інвестору вимагати відшкодування від скаржника, чия скарга на виданий дозвіл на будівництво не була задоволена, можуть діяти як стримувальний чинник для потенційних скаржників.

¹¹⁴ Закон про будівництво, стаття 65а (2) та (3).

Вплив процедурних помилок на процес оскарження, врегульований у законах про адміністративну процедуру

До прийняття нових законів про адміністративну процедуру практика правозастосування в більшості адміністрацій, які охоплюються в цьому аналізі, дозволяла процедурним помилкам, які виникали на етапі розгляду справи органом першої інстанції, мати суттєвий вплив на результат оскарження. Якщо процедурна помилка вважалася потенційно достатньо серйозною, щоб вплинути на законність рішення, рішення могло бути анульовано лише з цієї причини. Більш того, деякі процедурні помилки вважалися достатньо серйозними, щоб гарантувати таке анулювання (“абсолютно істотна помилка”).¹¹⁵ На жаль, замість того, щоб захищати базові процедурні права, це стало основною причиною неналежних затримок у прийнятті адміністративних рішень, головним чином унаслідок можливості повторного анулювання в рамках однієї справи (ефект пінг-понгу всередині адміністрації), часто на підставі тривіальних процедурних помилок. З точки зору сторони провадження, такі затримки є необґрунтованими, адже адміністрація має функціонувати як єдиний механізм, і будь-які процедурні помилки або внутрішні неузгодженості мають вирішуватися швидко та ефективно. Однією з цілей нових законів про адміністративну процедуру було обмежити частоту таких затримок в адміністрації.¹¹⁶

У жодному з нових законів про адміністративну процедуру не визначені “абсолютно істотні” процедурні помилки, які автоматично призводять анулювання адміністративного акта органом другої інстанції. У Північній Македонії та Сербії закони прямо визначають, що процедурні помилки можуть вважатися підставами для успішного оскарження, лише якщо вони вплинули на остаточне рішення.¹¹⁷ Закони Сербії та Чорногорії також конкретизують, що процедурні недоліки можуть спричинити анулювання рішення першої інстанції, лише якщо орган другої інстанції не може виправити ці помилки в більш ефективний спосіб.¹¹⁸ Однак закони Албанії та Косово дещо лаконічно зазначають, що процедурні та формальні помилки є підставами для визнання адміністративного акта незаконним, не вказуючи, що такі недоліки повинні вплинути на остаточне рішення. Наслідки таких положень можна проаналізувати лише на основі адміністративної практики, але брак більш точних вказівок у законі, як вирішувати потенційні процедурні помилки може означати, що будь-які процедурні помилки можуть бути наведені як причина для анулювання, зокрема в Албанії та Косово.

Вплив процедурних помилок на процес оскарження відповідно до спеціального законодавства та на практиці

Спеціальне законодавство, що регламентує обрані процедури, як правило, не містить спеціальних положень, які б визначали, як саме орган другої інстанції має вирішувати питання процедурних помилок, виявлених у процесі оскарження. Це означає, що застосовуються норми відповідних законів про адміністративну процедуру. Винятками є законодавчі акти, що регламентують процедуру перевірки ПДВ у Косово та Сербії, де чітко визначено, що орган другої інстанції має повернути справу до першої інстанції, лише якщо сам не має змоги виправити процедурні помилки, або що процедурні помилки такого роду можуть становити підставу для задоволення скарги, якщо вони впливають на вирішення адміністративного питання. В обох випадках, метою спеціального законодавства є уникнення повторення адміністративних процедур для виправлення процедурних помилок, і це відповідає підходу законів про адміністративну процедуру. Відповіді представників органів другої інстанції Косово підтвердили, що такий підхід застосовується у процедурі одержання

¹¹⁵ Закон про загальну адміністративну процедуру, оприлюднений у Федеральному офіційному віснику №47/1986, стаття 242; висновок розширеної Генеральної асамблеї Верховного суду Югославії від 8 листопада 1967 року.

¹¹⁶ Як прямо зазначено в пояснювальній записці до Закону про адміністративну процедуру Чорногорії.

¹¹⁷ MKD: стаття 109/5, 7 і 8; SRB: статті 170/2 та 171/3.

¹¹⁸ MNE: стаття 126/7.

дозволу на будівництво, а також у процедурі призначення соціальної допомоги. Натомість у Сербії процедурні упущення все ще є підставою для оскарження. Таким чином, практика не відповідає загальному підходу, визначеному в законах про адміністративну процедуру та прямо передбаченому в спеціальному законодавстві.¹¹⁹

Аналогічний підхід – анулювати рішення першої інстанції у разі будь-яких процедурних помилок – запроваджено в Північній Македонії в процедурі одержання дозволу на будівництво. Тут спеціальне законодавство не регламентує повноваження органу другої інстанції щодо розгляду скарг, але визначає, що дозвіл на будівництво, виданий у супереччя положень цього закону, визнається нікчемним.¹²⁰ Тлумачення цього правила, разом зі статтею 109(5) Закону про адміністративну процедуру, має надати органу другої інстанції можливість оцінити потенційні протиріччя з точки зору їх впливу на рішення у справі по суті, але видається, що це ще не стало практикою. Представники суддів у Чорногорії також вказували на труднощі у визначенні того, які процедурні помилки є достатньо істотними, щоб спричинити анулювання адміністративного акта.

Згідно з відповідями представників органів другої інстанції Албанії, які розглядають скарги у процедурах одержання дозволу на будівництво та перевірки ПДВ, потенційні процедурні помилки, допущені органами першої інстанції, навіть не аналізуються та вирішуються вже на рівні судового провадження. Це може нівелювати переваги адміністративного розгляду скарг органами другої інстанції, що має використовуватися, серед іншого, для усунення процедурних помилок, які могли виникнути на рівні першої інстанції, для прийняття законних адміністративних актів. Оскільки суд не може виправляти процедурні помилки замість адміністрації, всі скарги на адміністративні акти, де процедурні помилки вплинули на результат розгляду справи, мають бути задоволені, що без необхідності затягує процес вирішення спору для усіх залучених сторін (у тому числі для адміністративних органів).

Застосування вимоги розглядати вплив процедурних помилок на результат процедури до прийняття рішення по скарзі

	Одержання дозволу на будівництво	Призначення соціальної допомоги	Перевірка ПДВ
Албанія		√	
Косово	√	√	√
Чорногорія	√	√	√
Північна Македонія		√	Не стосується
Сербія	√	√	

Примітка: Для того щоб вважатися застосованим (√), елемент належної адміністративної практики в рамках цього аналізу має бути належним чином врегульований у застосовних актах законодавства та функціонувати на практиці, лише з незначними або нечастими відхиленнями. Проаналізований елемент позначено словами "не стосується", якщо в конкретній процедурі він не є релевантним або не може бути використаний.

Джерело: Аналіз SIGMA законодавчої бази та реальної практики.

¹¹⁹ Закон про адміністрування податків та податкові процедури, стаття 151 (2).

¹²⁰ Закон про будівництво, стаття 62 (3).

Ключові результати

- Попри те, що більшість законів про адміністративну процедуру передбачають протилежний підхід, процедурні помилки все рівно можуть призводити до скасування оспорюваного адміністративного акта незалежно від впливу цих помилок на остаточний результат процедури (що є очевидним на прикладах процедури перевірки ПДВ у Сербії та процедури одержання дозволу на будівництво в Північній Македонії).
- Суб'єкти розгляду скарг в Албанії у рамках процедури одержання дозволу на будівництво та перевірки ПДВ дотримуються діаметрально протилежного підходу та не розглядають потенційні процедурні помилки органу першої інстанції, залишаючи це на розгляд у судовому провадженні.
- Обидва підходи – надмірний фокус на процедурних помилках та їх повне ігнорування – призводять до непотрібних затримок у вирішенні спорів.

Повноваження суб'єкта розгляду скарг, врегульовані в законах про адміністративну процедуру

Окрім повноважень прийняти скаргу, скасувати адміністративний акт та відправити справу назад органу першої інстанції на розгляд наново, всі закони про адміністративну процедуру передбачають, що орган другої інстанції може проводити додаткове вивчення справи для ефективного вирішення скарги по суті та за необхідності може змінювати обґрунтування адміністративного акта або повністю вирішувати питання по суті шляхом прийняття нового акта.¹²¹ У цілях обмеження пінг-понгу під час вирішення адміністративних справ між адміністративними органами (якщо скарга підтримується органом другої інстанції і справа повертається органу першої інстанції), закон про адміністративну процедуру в Чорногорії та Північній Македонії зобов'язує орган другої інстанції вирішити питання по суті самостійно шляхом прийняття нового адміністративного акта, якщо цей орган раніше вже повертав цю справу органу першої інстанції.¹²² Однак закон не передбачає жодних наслідків у ситуації, якщо суб'єкт розгляду скарги вирішує повертати справу органу першої інстанції неодноразово, і незрозуміло, чому орган другої інстанції не може бути зобов'язаний вирішити справу під час першого оскарження, якщо це можливо.

Повноваження суб'єкта розгляду скарг відповідно до спеціального законодавства та на практиці

Спеціальне законодавство не визначає повноваження суб'єкта розгляду скарги (тобто застосовуються норми закону про адміністративну процедуру) і не передбачає однакові повноваження органу другої інстанції щодо повного вирішення справи (див. процедури перевірки ПДВ у Албанії¹²³, Косово¹²⁴ та Сербії¹²⁵). Однак відповіді представників адміністративних органів свідчать про те, що на практиці органи другої інстанції у разі задоволення скарги не вирішують справу повністю, а повертають її органу першої інстанції. Це може створювати ефект пінг-понгу для

¹²¹ ALB: статті 136-137; XKV: статті 131-132; MNE: статті 125-126; MKD: статті 107, 109; SRB: статті 165, 169, 171.

¹²² MNE: стаття 126 (9); MKD: статті 109 (11) та (12).

¹²³ Закон про податкові процедури, стаття 108 (3).

¹²⁴ Адміністративне розпорядження про реалізацію Закону про адміністрування податків та податкові процедури, стаття 44 (17).

¹²⁵ Закон про адміністрування податків та податкові процедури, стаття 152.

адміністративних справ усередині адміністрації, на усунення якого були спрямовані нещодавно прийняті закони про адміністративну процедуру.

Єдиним винятком, коли орган другої інстанції сам видає новий адміністративний акт є процедури перевірки ПДВ у Сербії (за словами представників Міністерства фінансів, таке траплялося в кількох випадках) та Косово. Управління з розгляду скарг Податкової служби Косово навіть запитує додаткові докази від регіональних директоратів за необхідності для того, щоб самостійно вирішити справу, не повертаючи її органу першої інстанції.

За наявною статистикою щодо обраних процедур, частка успішних скарг становить приблизно від 20% до 30%, зокрема 26% у провадженнях по скаргах у процедурі перевірки ПДВ в Албанії, 21% у таких самих провадженнях у Косово та 19% у процедурі призначення соціальної допомоги в Північній Македонії. Задоволені скарги зазвичай повертаються адміністративному органу першої інстанції на повторний розгляд (крім процедури перевірки ПДВ у Косово), і орган другої інстанції не виправляє помилки, допущені органом першої інстанції, щоб прийняти законний адміністративний акт. У Чорногорії 64% оскаржуваних рішень першої інстанції всіх державних органів залишаються в силі, порівняно з 37% оскаржуваних рішень першої інстанції органів місцевого самоврядування. Те, що дві третини скарг на рішення органів місцевого самоврядування є успішними, свідчить про серйозні проблеми з якістю адміністративних процедур на муніципальному рівні. У процедурі перевірки ПДВ у Чорногорії показник задоволення скарг також є вищим за середній (45%).¹²⁶

У звіті про впровадження закону про адміністративну процедуру в Чорногорії за 2019 рік відзначається загальне збільшення кількості рішень по суті органами другої інстанції в усіх адміністративних процедурах, але це все ще становить 7,25% усіх рішень по скаргах, тоді як 22,7% рішень (дві третини задоволених скарг) повертаються органам першої інстанції. Ефект пінг-понгу всередині адміністрації при розгляді скарг згадувався як постійна проблема під час обговорень у фокус-групах з представниками всіх адміністрацій країн Західних Балкан. Це може пояснюватися високою часткою задоволених скарг (наприклад, у випадках оскарження рішень органів місцевого самоврядування у Чорногорії) в поєднанні з низькою часткою вирішення справ по суті суб'єктами розгляду скарг.

У Чорногорії, за інформацією суб'єктів розгляду скарг для трьох проаналізованих у цьому документі адміністративних процедур, найбільш типовими причинами скасування адміністративних актів органів першої інстанції є процедурні помилки (не забезпечення права бути почутим), неповне встановлення фактичних обставин та неправильне застосування регулювання щодо сутності справи. Орган другої інстанції у процедурі призначення соціальної допомоги називав ситуації, коли скарги повинні задовольнятися, навіть якщо процедурні упущення в першій інстанції можуть пояснюватися особливостями процедури призначення соціальної допомоги (в інформації, наданій заявником або *ex officio*). Це вказує на те, що орган другої інстанції може мати труднощі з визначенням істотності процедурних помилок, або на необхідність спрощення процедурних правил у законодавстві.

¹²⁶ Серед 810 вирішених скарг, 367 були задоволені. У 38 справах суб'єкт розгляду скарги сам прийняв нове рішення, решта були повернені органу першої інстанції (статистичні дані, надані Податковою адміністрацією).

Застосування суб'єктами розгляду скарг повноваження вправляти помилки

	Одержання дозволу на будівництво	Призначення соціальної допомоги	Перевірка ПДВ
Албанія			
Косово			√
Чорногорія			
Північна Македонія			Не стосується
Сербія			

Примітка: Для того щоб вважатися застосованим (√), елемент належної адміністративної практики в рамках цього аналізу має бути належним чином врегульований у застосовних актах законодавства та функціонувати на практиці, лише з незначними або нечастими відхиленнями. Проаналізований елемент позначено словами "не стосується", якщо в конкретній процедурі він не є релевантним або не може бути використаний.

Джерело: Аналіз SIGMA законодавчої бази та реальної практики.

Ключові результати

- Спеціальне законодавство не обмежує повноваження суб'єкта розгляду скарги самостійно вирішувати справу.
- Однак відповіді представників органів другої інстанції свідчать про те, що вони рідко самостійно приймають змінений або переглянутий адміністративний акт при задоволенні скарги (що прямо дозволяється всіма законами про адміністративну процедуру та деяким спеціальним законодавством). Замість цього справа зазвичай повертається органу першої інстанції на повторний розгляд.
- Єдиним винятком, коли орган другої інстанції послідовно приймає нові адміністративні акти самостійно, є процедура перевірки ПДВ у Косово.

Максимальна тривалість процесу оскарження, врегульована в законах про адміністративну процедуру

Усі закони про адміністративну процедуру передбачають максимальну тривалість процесу розгляду скарги, яка в різних адміністраціях є різною.¹²⁷ Цікаво відзначити, що найкоротші строки встановлені в адміністраціях, де максимальна тривалість процедури на рівні органу першої інстанції є найдовшою (в Албанії та Косово), однак ці строки можуть бути подовжені. Закони про адміністративну процедуру Чорногорії та Сербії передбачають, що у спеціальному законі можуть встановлюватися інші строки для розгляду скарг, але лише якщо такі строки будуть коротшими.

¹²⁷ ALB: стаття 140 (1); XKV: стаття 135 (1); MNE: стаття 130; MKD: статті 107, 112; SRB: стаття 174.

Таблиця 1.11. Максимальна тривалість процесу розгляду скарги

	Максимальна тривалість процесу розгляду скарги	Тривалість можливого подовження
Албанія	30 днів	30 днів
Косово	30 днів	30 днів
Чорногорія	45 днів	Не можливо
Північна Македонія	1 + 7 + 60 = 68 днів	Не можливо
Сербія	60 днів	Не можливо

Джерело: Закони про адміністративну процедуру країн Західних Балкан.

Відповідно до закону про адміністративну процедуру Північної Македонії, скарга подається до органу другої інстанції, який на наступний день передає її до органу першої інстанції для початкового розгляду. Така норма була запроваджена в новому законі у зв'язку з попередніми проблемами з тим, що органи першої інстанції не завжди передавали скарги до органу другої інстанції, і таким чином скарги залишалися невирішеними в першій інстанції. Відповідно до чинних норм, орган першої інстанції має сім днів з моменту одержання скарги для проведення попереднього розгляду і, крім випадків, коли рішення приймається на користь скажника, повинен передати всі матеріали справи органу другої інстанції, який має ще 60 днів для прийняття рішення по скарзі.

Законодавчо визначені максимальні строки для розгляду скарг у країнах ЄС широко варіюють залежно від виду процедури та суб'єкта розгляду скарги (наприклад, мінімум 10 + 7 днів в Естонії, 30 днів у Португалії, 2 місяці у Польщі та від 6 до 16 тижнів у Нідерландах). Максимальна тривалість оскарження у країнах західних Балкан відповідно до законів про адміністративну процедуру не відрізняється від строків, передбачених в інших країнах Європи.

Максимальна тривалість процесу оскарження відповідно до спеціального законодавства та на практиці

Метою даного аналізу є перевірити, чи передбачає спеціальне законодавство строки, які подовжують тривалість процесу оскарження, передбачену в законах про адміністративну процедуру, і за можливості перевірити відповідність між законодавчо визначеними строками та фактичною практикою.

Таблиця 1.12. Строки для розгляду скарг в окремих адміністративних процедурах

	Одержання дозволу на будівництво	Призначення соціальної допомоги	Перевірка ПДВ
Албанія	30 днів + 30 днів подовження для додаткового вивчення справи (закон про адміністративну процедуру)	7 днів для першої інстанції оскарження, 14 днів для другої інстанції оскарження (спеціальний закон)	60 днів
Косово	30 днів + 30 днів подовження для додаткового вивчення справи (закон про адміністративну процедуру)	10 днів для першої інстанції оскарження, 21 днів для другої інстанції оскарження (спеціальний закон)	60 днів + 15-45 днів подовження / зупинення у разі необхідності одержати додаткові відомості (спеціальний закон та підзаконний акт)
Чорногорія	45 днів (закон про адміністративну процедуру)	45 днів (закон про адміністративну процедуру)	45 днів (закон про адміністративну процедуру)
Північна Македонія	68 днів (закон про адміністративну процедуру), у тому числі 60 днів для другої інстанції	68 днів (закон про адміністративну процедуру), у тому числі 60 днів для другої інстанції	Без можливості подання скарги до адміністративного органу, пряме оскарження до суду
Сербія	60 днів (закон про адміністративну процедуру)	60 днів (закон про адміністративну процедуру)	60 днів (закон про адміністративну процедуру та спеціальний закон)

Джерело: Закони та вторинне законодавство, що встановлюють вимоги до спеціальних процедур, також закони про адміністративну процедуру.

Як показують наведені дані, більшість відповідних спеціальних законів або не визначають максимальну тривалість оскарження, тобто в цьому аспекті застосовуються норми закону про адміністративну процедуру, або визначають строки, які загалом відповідають строкам, встановленим у законі про адміністративну процедуру. Єдиним винятком, коли спеціальне законодавство визначає довші строки для розгляду скарг, ніж це передбачено в законі про адміністративну процедуру, є перевірка ПДВ в Албанії та Косово, але закони про адміністративну процедуру цих країн дозволяють такі відмінності. З іншого боку в процедурі призначення соціальної допомоги в цих же країнах спеціальне законодавство передбачає коротші строки. Варто відзначити, що процеси оскарження в обох цих адміністраціях мають обов'язково включати розгляд скарги двома інстанціями. Загальна законодавчо визначена тривалість усього процесу в двох інстанціях є дещо коротшою в Албанії та дещо довшою в Косово порівняно із загальними строками, визначеними в законах про адміністративну процедуру, але необхідність двох інстанцій оскарження в адміністрації може вважатися спірною. Адміністративне оскарження не заміняє собою оскарження до суду, тож встановлення кількох інстанцій оскарження в адміністрації може становити перешкоду для судового захисту,¹²⁸ особливо у разі недотримання законодавчо визначених строків розгляду скарги тривалість або неодноразової передачі справи від одного відповідального адміністративного органу до іншого.

Повні порівняльні дані про тривалість процедур оскарження не були наявними для всіх адміністрацій країн Західних Балкан. У відповідях на прямі питання щодо середньої тривалості розгляду скарг зазвичай стверджувалося, що законодавчо визначені строки дотримуються (наприклад, у процедурі призначення соціальної допомоги в Косово). Для деяких процедур більш детальна статистика щодо кількості одержаних та вирішених скарг, а також щодо кількості невирішених справ на кінець року дає змогу розрахувати тривалість розгляду справи.¹²⁹ Наприклад, при оскарженні в процедурі перевірки ПДВ у Косово тривалість розгляду справи у 2019 році становила 54 дні, порівняно із

¹²⁸ *The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law: A European Perspective*, p. 21, first edition.

¹²⁹ Індикатор "тривалість розгляду справ" (Disposition Time) розраховується як кількість невирішених справ, поділена на кількість вирішених справ на кінець року, помножена на 365 (днів). Це стандартний індикатор, визначений Європейською комісією з питань ефективності правосуддя Ради Європи: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp.

законодавчо визначеним строком у 60 днів, визначеним у законі про адміністративну процедуру. У Північній Македонії тривалість розгляду справи Комісією другої інстанції з питань адміністративних процедур (яка розглядає скарги в тому числі в процедурі призначення соціальної допомоги) протягом останніх років дещо перевищувала законодавчо визначений строк у 60 днів, визначений у законі про адміністративну процедуру.¹³⁰ У Чорногорії в 2019 році 77% проваджень по скаргах були завершені в межах законодавчо визначених строків на державному рівні. Частка проваджень, у яких такі строки було перевищено, виявилася більшою, ніж у попередній рік, коли 94% скарг було вирішено вчасно.¹³¹ Представники суб'єкта розгляду скарги в процедурі призначення соціальної допомоги зазначали, що однією з причин такої ситуації були затримки в одержанні скарги та матеріалів справи від органу першої інстанції.

Важливо пам'ятати, що визначені в законодавстві строки мають застосовуватися до всіх відповідних адміністративних процедур як граничні межі. Якщо середнє значення або статистичний показник тривалості розгляду справ перевищує законодавчо визначений строк, існує вірогідність, що частка індивідуальних проваджень, у яких строк розгляду скарги перевищує норму, буде суттєвою. Загальна тривалість процесу оскарження в адміністрації може бути ще подовжена чинною практикою в більшості країн Західних Балкан, коли орган другої інстанції при задоволенні скарги не приймають самостійно необхідний адміністративний акт, а повертають справу органу першої інстанції для виправлення недоліків.

Застосування права на вирішення скарги в розумні строки

	Одержання дозволу на будівництво	Призначення соціальної допомоги	Перевірка ПДВ
Албанія	Немає даних	Немає даних	Немає даних
Косово	Немає даних	Немає даних	√
Чорногорія	Немає даних	Немає даних	Немає даних
Північна Македонія	Немає даних		Не стосується
Сербія	Немає даних	Немає даних	Немає даних

Примітка: Для того щоб вважатися застосованим (√), елемент належної адміністративної практики в рамках цього аналізу має бути належним чином врегульований у застосовних актах законодавства та функціонувати на практиці, лише з незначними або нечастими відхиленнями. Позначення "немає даних" стосується процедур, для яких повна інформація про фактичну тривалість оскарження не була надана.

Джерело: Аналіз SIGMA законодавчої бази та реальної практики.

¹³⁰ Наприклад, 67 днів у 2019 році. Див. річні звіти Комісії другої інстанції за 2018 та 2019 роки. Комісія одержала повноваження розглядати скарги у справах про призначення соціальної допомоги лише з травня 2019 року, тому показник тривалості розгляду таких справ за 2019 рік ще не можна обчислити точно. Однак з огляду на велику кількість незавершених справ на кінець року (752) порівняно з кількістю справ, вирішених у період з червня по грудень 2019 року, оціночна тривалість розгляду скарг у справах про призначення соціальної допомоги становила більше 220 днів у 2019 році.

¹³¹ Звіт про впровадження Закону про адміністративну процедуру в 2019 році: https://mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=407476&rType=2&file=lzvjestaj%20o%20postupanju%20u%20upravnim%20stavima%20za%20period%20od%2001.01.2019-31.12.2019_MC.doc.

Ключові результати

- У спеціальному законодавстві граничні строки для процесу оскарження або не передбачаються (оскільки мають застосовуватися строки, визначені в законі про адміністративну процедуру), або передбачають строки, що узгоджуються з вимогами відповідних законів про адміністративну процедуру. Єдиним винятком є процедури перевірки ПДВ в Албанії та Косово, де спеціальне законодавство передбачає вдвічі довші строки, ніж у законі про адміністративну процедуру, але останні дозволяють такі відмінності у разі необхідності.
- Повні та докладні дані про тривалість розгляду скарг не збираються систематично і тому не є наявними для всіх процедур. З наявних даних очевидно, що суб'єкти розгляду скарг не завжди мають змогу дотримуватися законодавчо визначених строків.
- Також варто відзначити, що в Албанії та Косово оскарження в процедурі призначення соціальної допомоги передбачає дві інстанції в адміністрації, що може збільшувати тривалість розгляду скарг і обмежувати доступ до судового оскарження.

Висновки

Відповідність законів про адміністративну процедуру принципам належної адміністративної практики

Нещодавно прийняті закони про адміністративну процедуру в країнах Західних Балкан здебільшого відповідають принципам належної адміністративної практики згідно з оцінкою за восьма елементами, як викладено вище. Вимоги до подання заяв не є обмежувальними, і всі закони дозволяють виправляти помилки або упущення в заявах (навіть при тому, що закон в Албанії не визначає прямо, чи відхилення поданої заяви є адміністративним актом). Принцип “лише один раз” та пропорційність вартості процедур є загальними принципами практично в усіх законах, і це означає, що вимоги всіх спеціальних законів мають відповідати цим принципам. Можливість спілкуватися з адміністрацією за допомогою електронних засобів гарантується на рівні загального принципу в Албанії та Північній Македонії, та на більш базовому рівні в усіх інших адміністраціях. Разом з цим, закони про адміністративну процедуру Албанії, Косово та Чорногорії містять норми, що дозволяють відкладати фактичне впровадження електронної комунікації, якщо адміністративні органи не готові до цього.

Центральні принципи для більшості адміністративних процедур – право бути почутим і доступ до матеріалів справи, обов'язок адміністративного органу обґрунтовувати свої рішення – належним чином закріплені в усіх законах про адміністративну процедуру. Законодавчо визначена максимальна тривалість адміністративних процедур згідно з цими законами відповідає загальним вимогам Європейського кодексу належної адміністративної практики, і фактична тривалість усіх спеціальних адміністративних процедур залежить від їх складності. Конкретні реформаторські ініціативи більшості законів про адміністративну процедуру в країнах Західних Балкан – поширення делегування прийняття рішень, встановлення належного балансу між правовою визначеністю та законністю – включені в усі закони. Разом з цим, закони залишають відкритим простір для різних правил, які можуть визначатися в спеціальних законах.

Граничні строки для подання скарг та їх розгляду є порівнюваними з відповідними строками в країнах ЄС. Оскарження процедурних рішень загалом не дозволяється з метою уникнення зайвих

затримок, але в Албанії та Косово дозволяється передбачати інше регулювання в спеціальних законах, а в Чорногорії, Північній Македонії та Сербії деякі винятки все ще існують на рівні закону про адміністративну процедуру. У Чорногорії, Північній Македонії та Сербії процедурні помилки мають призводити до скасування адміністративного акта при оскарженні, якщо ці помилки вплинули на рішення першої інстанції. Закони про адміністративну процедуру Албанії та Косово не є настільки однозначними та залишають відкритою можливість зайвого повторного розгляду адміністративної справи у разі допущення процедурних помилок. Повноваження органу другої інстанції широко сформульовані в усіх законах про адміністративну процедуру, в тому числі повноваження самостійно вирішувати питання по суті шляхом видачі нового адміністративного акта. Однак у Чорногорії та Північній Македонії суб'єкт розгляду скарги прямо зобов'язаний це робити, лише якщо розглядає ту саму справу вдруге. Це може призводити до правомірності повернення всіх успішно оскаржених справ органам першої інстанції хоча б один раз, навіть якщо суб'єкт розгляду скарги може самостійно вирішити питання і тим самим уникнути ефекту пінг-понгу всередині адміністрації.

Відповідність спеціального законодавства принципам належної адміністративної практики та вимогам законів про адміністративну процедуру

Аналіз трьох обраних адміністративних процедур у країнах Західних Балкан засвідчує, що в деяких елементах адміністративного процесу спеціальне законодавство та практика здебільшого відповідають принципам законів про адміністративну процедуру. Наприклад, оскарження процедурних рішень не дозволяється в жодних з проаналізованих процедур, що було однією з цілей нових законів. Спеціальне законодавство, як правило, не відступає від норм законів про адміністративну процедуру щодо підстав повернення до попередньо закритого адміністративного провадження. Принципи та порядок вирішення питань щодо подання заяв, які містять неповні відомості або помилки, відповідають *lex generalis* у 90% проаналізованих спеціальних процедур. Більшість проаналізованих адміністративних актів містять обов'язкову інформацію, зокрема посилання на законодавчу базу, обґрунтування та зазначення можливостей оскарження. Право учасника провадження бути почутим до прийняття рішення в адміністративній справі забезпечується у 80% процедур. Той факт, що відповідність у більш традиційних елементах належної адміністративної практики (зокрема щодо забезпечення права бути почутим, обов'язкових складових змісту адміністративного акта) є більш високою в країнах Західних Балкан порівняно з такими новелами, як делегування повноваження приймати рішення або принцип "лише один раз", вказує на те, що більшість проаналізованих адміністрацій мали довгу законодавчу традицію дотримання принципів належної адміністративної практики навіть до прийняття нових законів про адміністративну процедуру.

Рис. 1.1. Огляд застосування елементів належної адміністративної практики в проаналізованих процедурах



Примітка: Відсоток вказує на частку проаналізованих процедур, де відповідний елемент належної адміністративної практики належним чином врегульований у відповідному законодавчому акті та функціонує на практиці, лише з незначними або нечастими відхиленнями. При обчисленні враховуються лише процедури, які є релевантними для конкретної вимоги, тому кількість процедур, проаналізованих для кожного елемента, може відрізнятися. Вимога щодо максимальної тривалості оскарження не була включена через відсутність повних даних про фактичну практику.

Джерело: Аналіз SIGMA.

Разом з цим, існують елементи, які все ще не є послідовно впровадженими в адміністративних процедурах країн Західних Балкан, виходячи з проаналізованої вибірки. Найбільш істотна розбіжність існує в застосуванні суб'єктом розгляду скарг повноваження виправляти недоліки у справі, що має дозволяти таким органам ефективно вирішувати справи по суті та уникати пінг-понгу всередині адміністрації. Більшість суб'єктів розгляду скарги у цих країнах схильні повертати справу органу першої інстанції замість того, щоб виправити обґрунтування адміністративного акта та за необхідності прийняти рішення самостійно шляхом видачі нового акта. Крім цього, ключові реформи, передбачені в законах про адміністративну процедуру (зокрема реалізація принципу "лише один раз", електронна комунікація, делегування прийняття рішень) не імplementовані послідовно в спеціальних адміністративних процедурах і тому не є успішно реалізованими. Виклики у реалізації законів про адміністративну процедуру обумовлені такими чинниками:

- **Затримки у гармонізації спеціального законодавства із законом про адміністративну процедуру.** Кожна адміністрація мала достатньо часу для приведення спеціального законодавства у відповідність до вимог закону про адміністративну процедуру, але це не здійснювалося послідовно, якщо взагалі здійснювалося. Безперечно є важливим, щоб період *vacatio legis* для приведення спеціального законодавства у відповідність був реалістичним та базувався на реальній спроможності адміністрації. Однак численні приклади недотримання вимог закону про адміністративну процедуру мали б бути відносно легко вирішені шляхом внесення змін до спеціального законодавства вже після набрання чинності законом про адміністративну процедуру. Наприклад, у процесі оскарження строк подання скарги не повинен бути коротшими, ніж передбачено законом про адміністративну процедуру. Під час аналізу були виявлені процедури, де технічні передумови для застосування принципу "лише один раз" існують, але ефективна імplementація все ще не досягнута, оскільки відповідні зміни ще не внесені до спеціального законодавства (у тому

числі вторинного). У кількох адміністраціях немає механізмів забезпечення комплексної гармонізації спеціального законодавства із законом про адміністративну процедуру та повної імплементації загальних принципів закону про адміністративну процедуру. Зокрема в Албанії та Косово відсутні механізми забезпечення пропорційності плати за адміністративні послуги реальним витратам на їх надання, що чітко передбачено у відповідних законах про адміністративну процедуру. Деякі процедури, де дійсно імплементовані нові поняття, такі як принцип “лише один раз” або електронна комунікація, не є прикладами прямого або скоординованого наслідку нещодавно прийнятих законів; це скоріше результат індивідуальних ініціатив відповідних адміністративних органів.

- **Роль закону про адміністративну процедуру не є чіткою.** Адміністративні органи, які регулюють або здійснюють спеціальні адміністративні процедури, схильні сприймати закон про адміністративну процедуру як підтримку спеціального законодавства, що використовується для заповнення прогалін у спеціальному законодавстві, а не як авторитетне, остаточне джерело загальних норм, які мають виконуватися в усіх адміністративних процедурах. Однак більш логічно сприймати закон як авторитетне джерело норм з огляду на те, що загальні принципи сформульовані та закріплені у всіх законах про адміністративну процедуру, тож державні органи, відповідальні за розроблення цих законів, мають розглядати цей закон як основу для всіх адміністративних процедур. Тут можна спостерігати деякі відмінності між адміністраціями країн Західних Балкан. Зрозуміло, що така роль закону є найменш закріпленою в Албанії, де закон про адміністративну процедуру був запроваджений найбільш нещодавно. Сприйняття закону як допоміжного інструменту в основному проявляється в численних випадках, коли прямо передбачені принципи цього закону (наприклад, щодо пропорційності плати, електронної комунікації, принципу “лише один раз” тощо) або обов’язкові мінімальні вимоги не дотримуються в спеціальному законодавстві або на практиці (наприклад, процедурні строки для сторін, вимоги до змісту адміністративного акта). Це також очевидно тоді, коли спеціальне законодавство все ще врегульовує в однаковий спосіб ті самі питання, які вже визначені в законі про адміністративну процедуру. Крім цього, приклади адміністративних актів, які не містять посилання на закон про адміністративну процедуру як законодавчу базу, також свідчать про те, що для адміністративних органів, які здійснюють процедури, цей закон не є авторитетним джерелом норм. Якщо закон переважно сприймається як підтримка спеціального законодавства, а його загальні принципи не є насправді обов’язковими для спеціального законодавства, такий закон не може забезпечити впровадження реформ, які очікуються він нього для всіх адміністративних процедур.
- **Неефективні процедури оскарження.** Процес оскарження був одним з проаналізованих елементів. Виклики у застосуванні повноваження суб’єкта розгляду скарг виправляти недоліки справи можуть обмежувати ефективність оскарження. Відповідно, проблеми у процесі оскарження можуть негативно впливати на застосування принципів належної адміністративної практики загалом. Дієва система оскарження має допомагати забезпечувати, що такі загальні принципи, як принцип “лише один раз”, послідовно дотримуються органами першої інстанції незалежно від того, чи включені вони до спеціального законодавства. Натомість суб’єкти розгляду скарг стали частиною проблеми завдяки ефекту пінг-понгу та нездатності ефективно вирішувати питання процедурних помилок, допущених органом першої інстанції. Відсутність у країнах західних Балкан повноцінного моніторингу процедур оскарження (та адміністративних процедур загалом), зокрема щодо тривалості, частки задоволених скарг та їх причин тощо, не дозволяє належним чином оцінити обсяг проблеми та визначити кроки для початку її вирішення.
- **Відсутність спроможності або рішучого наміру ефективно впроваджувати принципи належної адміністративної практики.** Одним із загальних висновків аналізу є те, що будь-який закон залишатиметься недовірливим, якщо не буде рішучості або спроможності його

реалізовувати. Закони про адміністративну процедуру передбачили повноваження органу другої інстанції виправляти недоліки, допущені на рівні першої інстанції, та приймати законний адміністративний акт замість того, щоб повертати справу органу першої інстанції й таким чином сприяти ефекту пінг-понгу між адміністративними органами. На практиці таке трапляється рідко. Закон не може повністю заборонити повертати справи органам першої інстанції, оскільки в деяких справах це дійсно необхідно (наприклад, для збору доказів, які не може одержати орган другої інстанції). Закон також не може передбачити вичерпний перелік підстав, коли справу слід повертати, а коли не слід. Натомість адміністративні органи першої та другої інстанції повинні функціонувати як єдиний адміністративний апарат (що так і є, з точки зору зовнішніх сторін, у тому числі учасників адміністративного провадження) та розглядати і вирішувати адміністративні справи максимально ефективно. Крім цього, аналіз вибірки адміністративних процедур виявив певні виклики у застосуванні деяких більш традиційних елементів адміністративного процесу (наприклад, повторюване застосування вимог щодо забезпечення права бути почутим, що впливає з закону про адміністративну процедуру та спеціального законодавства). Також було виявлено деякі приклади некоректного застосування законодавчо визначених вимог (наприклад, скорочення законодавчо визначених строків для подання зауважень учасниками, зазначення граничних строків оскарження, які є відмінними від того, що передбачено законом). Такі приклади свідчать про необхідність продовжувати підвищувати спроможність та змінювати ментальність щодо реального застосування принципів належної адміністративної практики.

- **Брак інфраструктури для реалізації закону про адміністративну процедуру.** Цей аспект охоплює і технічну, і правову інфраструктуру та в основному впливає на впровадження новел закону. Наявність та належне функціонування доступної інфраструктури для цифрової ідентифікації та авторизації безсумнівно посилює б впровадження електронної комунікації. Функціонально сумісні реєстри не є передумовою для реалізації принципу “лише один раз”, але їх наявність спростила б це завдання для адміністрації. Антикорупційне законодавство, згідно з яким керівник органу несе відповідальність за всі індивідуальні рішення підлеглих, не стимулює делегування повноваження приймати рішення.

Незважаючи на виклики, існують приклади процедур, де новели законів про адміністративну процедуру застосовуються на практиці: реалізація принципу “лише один раз” у процедурі одержання дозволу на будівництво в Сербії; електронна комунікація в процедурі одержання дозволу на будівництво в Албанії, Північній Македонії та Сербії; делегування повноваження приймати рішення в процедурі одержання дозволу на будівництво в Косово та Чорногорії, в процедурі перевірки ПДВ у Чорногорії та в процедурі призначення соціальної допомоги в Північній Македонії. Ці приклади є важливими, оскільки показують, що застосування законів про адміністративну процедуру і принципів належної адміністративної практики насправді є можливим.

2 Реалізація законів про адміністративну процедуру та реформування адміністративних послуг: можливі подальші дії

У даному розділі представлено огляд заходів, які можна запровадити в країнах Західних Балкан для забезпечення більш послідовної реалізації законів про адміністративну процедуру та ефективного реформування адміністративних процедур. Ці заходи запропоновані на основі чинних викликів у реалізації цих законів, як визначено в попередньому розділі. Представлені пропозиції сформульовані зокрема з урахуванням досвіду деяких країн ЄС, які реформували адміністративні процедури за останні 15-20 років, а також досвіду окремих адміністрацій країн Західних Балкан. Заходи згруповані за основними викликами, на вирішення яких вони спрямовані:

- Перегляд і гармонізація спеціального законодавства із законом про адміністративну процедуру;
- Вирішення проблем щодо процедур оскарження (всередині адміністрації та в судовому порядку);
- Розбудова спроможності та формування обізнаності;
- Посилення реалізації принципу “лише один раз” та електронної комунікації.

Перегляд і гармонізація спеціального законодавства із законом про адміністративну процедуру

Упродовж чотирьох – п’яти років після того, як закони про адміністративну процедуру набрали чинності в країнах Західних Балкан, гармонізація спеціального законодавства із законом про адміністративну процедуру була повільним процесом. Навіть у Чорногорії, де цей процес формально завершений, залишаються численні приклади невідповідностей у законодавчій базі або на рівні процедурних норм, які не приведені у відповідність та є обтяжливими і для учасників провадження, і для адміністрації. Не в останню чергу така ситуація склалась через те, що процес гармонізації в основному зосереджується на законах, і з нього виключається вторинне законодавство, яке часто містить деталізовані положення і норми, якими адміністративні органи керуються у повсякденній роботі при здійсненні процедур. Досвід подібних реформ у країнах ЄС та Західних Балкан показує, що без належного процесу гармонізації законодавства, невідповідності між новим законодавчим актом, який містить реформаторські положення, та чинним законодавством не будуть вирішені, й таким чином задумана реформа може залишитися ілюзорною. Підхід Сербії був таким, що перехідні положення закону про адміністративну процедуру автоматично скасовували всі норми спеціального законодавства, які суперечили положенням цього закону, які визначали

обов'язкове застосування принципу "лише один раз".¹³² Це створило обов'язковість застосування принципу, але, як показав наведений у попередньому розділі аналіз, це ще не забезпечило ефективної реалізації реформ. Доки спеціальне законодавство не буде гармонізовано з центральним законом, учасники провадження, які хочуть, щоб адміністрація застосовувала принципи або положення загального закону, змушені звертатися зі скаргою до відповідного органу всередині адміністрації або до суду, оскільки адміністративний орган, який здійснює адміністративну процедуру, зазвичай керується нормами спеціального законодавства. Неefективний порядок оскарження також нівелює реформаторські положення, якщо вони передбачені лише як загальні принципи в законі про адміністративну процедуру. Навіть якщо положення, які суперечать новим нормам, вважаються нечинними, автоматичне скасування може залишити прогалини або невизначеність у законодавчій базі, а цього можна уникнути завдяки добре продуманій гармонізації.

Представлені нижче механізми та практики можуть бути корисними для (1) гармонізації наявного масиву спеціального законодавства, а також (2) забезпечення послідовної узгодженості між законом про адміністративну процедуру та спеціальним законодавством у майбутньому.

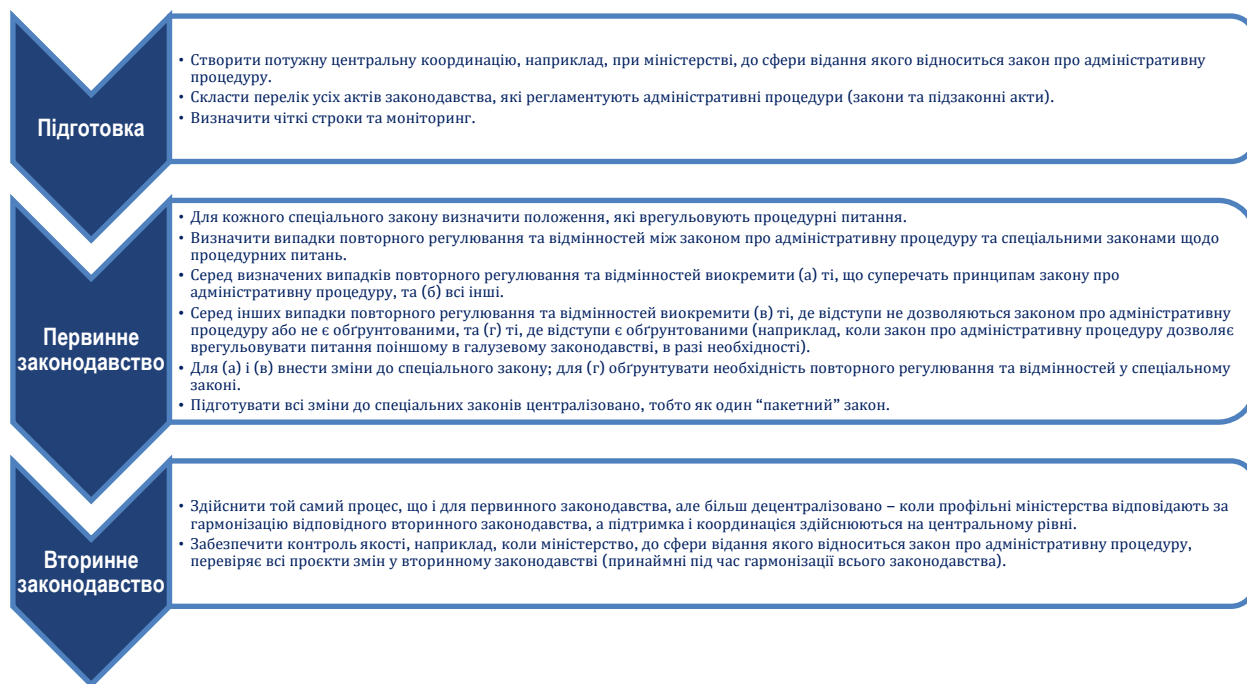
Гармонізація чинного спеціального законодавства

Для ефективної гармонізації чинного законодавства необхідно:

- Скласти повний огляд всіх адміністративних процедур, а також законодавства, що регламентує їх застосування (первинного та вторинного);
- Гармонізувати все законодавство з потужною центральною координацією.

¹³² Наприклад, стаття 215 Закону про адміністративну процедуру Сербії скасовує всі положення спеціальних законів, які суперечать принципу "лише один раз". Аналіз показує, що принцип "лише один раз" усе ще не повністю застосовується в Сербії адміністративними органами.

Рис. 2.1. Ключові кроки для гармонізації всього законодавства



Джерело: Результати дослідження SIGMA.

Деякі елементи описаного процесу вже імплементовані в країнах Західних Балкан, але не послідовно. База первинного законодавства, що врегульовує адміністративні процедури, створена в усіх країнах Західних Балкан, крім Албанії. Але це не включає вторинне законодавство, в якому часто закріплюються важливі норми, що визначають права та обов'язки учасників провадження (наприклад, щодо форми заяви, відомостей або документів, які заявник має подати). Первинне законодавство, що врегульовує спеціальні адміністративні процедури, може не містити докладних положень з цих питань і тому може вважатися таким, що відповідає закону про адміністративну процедуру, натомість розбіжності виявляються лише на рівні вимог, визначених у спеціальному законодавстві. Крім цього, вторинне законодавство зазвичай надає найбільш детальне унормування, якого ретельно дотримуються службовці, які власне здійснюють процедури. Тому забезпечення його відповідності закону про адміністративну процедуру є так само важливим, як і приведення у відповідність первинного законодавства. У країнах Західних Балкан створено різноманітні координаційні органи та механізми або служби підтримки в питаннях гармонізації, але всі вони мають спільні недоліки, які гальмують процес гармонізації. Таким чином, навіть якщо гармонізація формально завершена або наближається до завершення, це не забезпечило відповідність між спеціальним законодавством та законом про адміністративну процедуру в таких аспектах:

- 1) фактично всі профільні міністерства залишаються відповідальними за гармонізацію законодавства у відповідних сферах відання (міністерство, до сфери відання якого відноситься закон про адміністративну процедуру, надає висновки рекомендаційного характеру або здійснює технічні та адміністративні завдання координаційного органу);
- 2) кінцевими продуктами процесу гармонізації є сотні законопроектів зі змінами до спеціальних законів, кожен з яких окремо проходить процес підготовки і розгляду (замість того, щоб підготувати один об'єднаний закон зі змінами до всіх актів спеціального законодавства);
- 3) вторинне законодавство повністю залишається за межами цього м'яко координованого підходу.

Більш докладний огляд, у якому описується, як Естонія використала пакетний закон для гармонізації спеціального законодавства із законом про адміністративну процедуру, можна прочитати нижче. Разом з цим країни Західних Балкан також мають приклади, коли до спеціальних законів було внесено зміни одразу одним законом. У Чорногорії у 2011 році реалізацію Закону про адміністративні правопорушення було забезпечено шляхом підготовки та прийняття пакетного закону, яким були змінені штрафи у 184 інших законах. Нещодавня законодавча практика Сербії визнає комплексний Закон Автономного краю Воєводини.¹³³ Якщо підхід до гармонізації всього спеціального законодавства із законом про адміністративну процедуру одним пакетним законом не видається реалістичним, можна гармонізувати все спеціальне законодавство в одному секторі одним пакетним законом (наприклад, усе законодавство, що врегульовує адміністративні процедури у сфері відання Міністерства фінансів). У будь-якому разі роль лідера у процесі підготовки такого комплексного закону для гармонізації спеціального законодавства із законом про адміністративну процедуру має бути покладена на міністерство, до сфери відання якого відноситься закон про адміністративну процедуру, і в країнах Західних Балкан на момент підготовки цього аналізу такими міністерствами були:

- в Албанії – Міністерство юстиції;
- у Косово – Міністерство внутрішніх справ;
- у Чорногорії – Міністерство публічної адміністрації, цифрового суспільства та медіа;
- у Північній Македонії – Міністерство інформаційного суспільства та адміністрування;
- у Сербії – Міністерство публічної адміністрації та місцевого самоврядування.

В іншому варіанті орган, що координує порядок денний ефективного регулювання, може виконувати роль лідера. Звичайно, інші профільні міністерства також мають бути тісно залучені до процесу у форматі двосторонніх обговорень, а також горизонтально (якщо пакетний закон охоплює всі або декілька секторів).

Метою гармонізації не є забезпечення тотального застосування норм закону про адміністративну процедуру в усіх елементах спеціальних адміністративних процедур. Положення законів про адміністративну процедуру країн Західних Балкан засвідчують, що всі загальні закони дозволяють унормувати певні елементи дещо інакше в спеціальних законах. Тому гармонізація має бути ретельно продуманою. Спеціальні закони мають бути приведені у відповідність до загальних принципів закону про адміністративну процедуру, і також важливо уникати зайвого повторювання. Однак в інших аспектах можливо відступати від норм закону про адміністративну процедуру або доповнювати ці норми за необхідності. Наприклад, граничні межі тривалості адміністративного провадження залежать від складності процедури. Загальний строк 30 днів може бути надто довгим для простих процедур, наприклад, для відповіді на запит про надання публічної інформації, але надто коротким для схвалення дозволу на будівництво комплексного промислового об'єкту. Для того щоб визначити необхідність у таких відступах чи доповненнях, потрібно проаналізувати складові спеціальної процедури та їх мету з урахуванням цілей положень закону про адміністративну процедуру. Додаток I до цього звіту включає зразок інструменту, який можна використати для спрощення та стандартизації процесу гармонізації.

¹³³ Обидва приклади згадуються в книзі Prof. Dr. Stevan Lilić, *Law on General Administrative Procedure: Anatomy of a Legislative Project with a Model for the General Reconstruction of LGAP*, с. 33. Закон про внесення змін до законів, які встановлюють штрафи за адміністративні правопорушення, Офіційний вісник Чорногорії, № 40/2011; Закон про повноваження Автономного краю Воєводина, Офіційний вісник Республіки Сербія, № 99/2009, 67/2012.

Реалізація Закону про адміністративну процедуру в Естонії

Закон про адміністративну процедуру в Естонії був прийнятий 6 червня 2001 року з *vacatio legis* до 1 січня 2002 року. 17 червня 2001 року Уряд доручив Міністерству юстиції координувати перегляд спеціального законодавства для забезпечення його узгодження з новим Законом про адміністративну процедуру. Пропозиції змін до всіх релевантних актів спеціального законодавства мали бути подані Уряду до 15 грудня 2001 року.

Як міністерство, відповідальне за підготовку Закону про адміністративну процедуру, Міністерство юстиції створило робочу групу, до якої увійшли посадовці Міністерства, радники Верховного Суду та представники неурядового аналітичного центру, який підтримував Міністерство з проведенням гармонізації. Робоча група проаналізувала всі закони, що врегульовують адміністративні процедури, визначивши протиріччя, невідповідності та потенційні неясності, а також запропонувавши конкретні заходи щодо вирішення цих недоліків.

Пропозиції обговорювалися з різними міністерствами в двосторонньому порядку, а також було проведено два загальні круглі столи за участі всіх профільних міністерств. Результатом цієї роботи став єдиний законопроект про внесення змін до 131 спеціального закону, який було внесено на розгляд Уряду 8 лютого 2002 року і схвалений Парламентом 19 червня 2002 року.

Після завершення перегляду спеціальних законів робоча група продовжувала виконувати дорадчі та координаційні функції, надаючи профільним міністерствам підтримку в перегляді вторинного законодавства. Цю роботу планувалося завершити до початку 2003 року, але знадобився довший час. За відгуками суддів, після 2003 року адміністративному суду час від часу доводилося скасовувати адміністративні акти через їх невідповідність Закону про адміністративну процедуру (в результаті невідповідності між підзаконними актами, які врегульовують спеціальні процедури, та Законом про адміністративну процедуру). Тим не менш, хоча передбачений період *vacatio legis* виявився на шість місяців коротшим, ніж знадобилося для гармонізації первинного законодавства, а гармонізація вторинного законодавства потребувала навіть довшого часу, узгодженість між Законом про адміністративну процедуру та спеціальними законами була забезпечена протягом року після прийняття Закону. Потужна центральна координація на адміністративному рівні та належна політична підтримка були вирішальними в досягненні цього. Підготовка та внесення всіх змін до спеціального законодавства одним законодавчим актом забезпечило більшу процедурну ефективність (порівняно з підготовкою та прийняттям 131 окремих законопроектів про відповідні зміни), єдиний підхід та більш високий ступінь узгодженості, оскільки одне міністерство відповідало за підготовку одного комплексного закону.

Джерело: Проект Закону про внесення змін до законів та реалізацію Закону про адміністративну процедуру, Пояснювальна записка, <https://www.riigikogu.ee/download/72b78f43-cd85-3957-b5d8-6e20cfc799d6>.

Крім цього, якщо адміністрація планує проводити перегляд законодавства з метою адміністративного спрощення (як, наприклад, у Сербії та можливо у Косово), рекомендується поєднати цю ініціативу з описаним процесом гармонізації або принаймні тісно координувати ці дві ініціативи (для уникнення прогалів в обох процесах та подвійної роботи, якщо один і той самий законодавчий акт потребуватиме перегляду та внесення змін двічі). Така тісна координація має сенс унаслідок подібних цілей (наприклад, принцип “лише один раз” впливає з закону про адміністративну процедуру, але також є ключовим елементом зменшення адміністративного тягаря). Таким чином гармонізація законодавства з законом про адміністративну процедуру може скористатися перевагами більшої політичної підтримки, яку зазвичай одержує процес адміністративного спрощення. Якщо зусилля щодо адміністративного спрощення стають частиною ініціативи з гармонізації, установи, відповідальні за зменшення адміністративного тягаря мають бути тісно залучені до цього процесу.

Забезпечення послідовної узгодженості в майбутньому між законом про адміністративну процедуру та спеціальним законодавством

Послідовний аналіз нових проєктів актів спеціального законодавства (або проєктів змін до спеціального законодавства), що регламентують адміністративні процедури, є так само важливим, як і забезпечення гармонізації чинного законодавства із законом про адміністративну процедуру. Інакше, навіть за умови успішної гармонізації законодавства, залишається ризик того, що цей ефект буде лише тимчасовим. Центральне міністерство, що координує узгодження законодавства, повинно мати можливість аналізувати всі нові проєкти актів законодавства або змін до законодавства, що регламентують адміністративні процедури, та надавати висновок стосовно їх узгодженості із законом про адміністративну процедуру. Таке міністерство також може за необхідності надавати рекомендації стосовно того, як забезпечити узгодженість. Усі адміністрації країн Західних Балкан стикаються з труднощами у забезпеченні того, що такі проєкти проходять експертизу в міністерстві, до сфери відання якого відноситься закон про адміністративну процедуру, особливо це стосується проєктів актів вторинного законодавства, що приймаються міністерствами.

За звичайних обставин профільні міністерства користуються більшою автономією в прийнятті вторинного законодавства, що унормовує їх сферу відповідальності, порівняно з підготовкою проєктів законів або актів вторинного законодавства, які схвалюються урядом, що вимагає проведення міжвідомчих консультацій. Однак їх свобода в прийнятті вторинного законодавства не є абсолютною, і це може потребувати погодження інших міністерств. Для прикладу, висновок Міністерства фінансів може потребуватися для нормативних актів, які приймають інші міністерства, якщо ці акти мають вплив на публічні фінанси. Регламент уряду або подібні акти унормовують процес підготовки та схвалення проєктів законів та нормативно-правових актів. Усі проєкти законів та актів вторинного законодавства щодо адміністративних процедур або відповідні зміни мають подаватися до міністерства, до сфери відання якого відноситься закон про адміністративну процедуру, для одержання висновку. Для забезпечення цього в регламенті необхідно чітко визначити такий порядок або передбачити загальний обов'язок проводити консультації з іншими міністерствами, якщо проєкт впливає на сферу відповідальності іншого міністерства. Принаймні доки все визначене вторинне законодавство не буде гармонізовано із законом про адміністративну процедуру, наполегливо рекомендується, щоб всі міністерські акти вторинного законодавства, що регламентують адміністративні процедури, також проходили процес консультацій. Наразі вимога щодо таких консультацій з іншими міністерствами стосовно нормативних актів міністерств (наприклад, якщо такі акти впливають на сферу відповідальності іншого міністерства) не є явно визначеною в урядових регламентах країн Західних Балкан.¹³⁴ У Польщі, наприклад, Регламент Ради Міністрів вимагає проведення консультацій стосовно нормативних актів міністерств з органами, на сферу діяльності як це впливає.¹³⁵ Міністерство, до сфери відання якого відноситься закон про адміністративну процедуру, може створити консультаційну службу для надання допомоги іншим міністерствам у підготовці відповідних проєктів законів та нормативно-правових актів, як це зроблено в Північній Македонії.

Окремою проблемою, що стоїть на заваді постійній узгодженості між законом про адміністративну процедуру та спеціальним законодавством, що регламентує адміністративні процедури, є високий відсоток законопроєктів, які приймаються за нагальними процедурами, в країнах Західних Балкан. Ця проблема стає особливо гострою, якщо такі законопроєкти вносяться на розгляд членами парламенту, і уряд не має змогу проводити їх експертизу до прийняття. Зокрема у 2017 році 65,3%

¹³⁴ Єдиним винятком є Албанія. Однак вимога проводити такі консультації щодо нормативних актів міністерств обмежується актами, що стосуються перенесення норм законодавства ЄС, вимагаючи консультацій з Міністерством європейської інтеграції (див. с. 25 Регламенту Ради Міністрів).

¹³⁵ Регламент Ради Міністрів, постанова №190 від 29 жовтня 2013 р., статті 140-146 і стаття 38. У Фінляндії та Естонії вимога проводити міжвідомчі консультації стосується також нормативних актів міністерств (якщо такі акти впливають на сфери дії інших міністерств).

законів, прийнятих Парламентом Північної Македонії, проходили процес розгляду за скороченою або нагальною процедурою. У Сербії цей показник становив 44,8%, а в Чорногорії 34,7%.

Як елемент, що потребує особливої уваги, адміністраціям країн Західних Балкан (особливо Албанії) необхідно сформувати та розвинути спроможність забезпечувати відповідність плати за адміністративні послуги загальним принципам закону про адміністративну процедуру (пропорційність плати витратам на здійснення процедури, найнижча можлива вартість для заявника тощо). Якщо міністерство, до сфери відання якого відноситься закон про адміністративну процедуру, не має можливості проводити такий аналіз, це завдання має бути покладено на Міністерство фінансів.

Вирішення проблем щодо процедур оскарження

Повні та всебічні дані про те, як працює процес оскарження, не є наявними в усіх країнах Західних Балкан. Однак на основі даних, наявних щодо трьох проаналізованих у цьому документі процедур, а також узятих з інших джерел¹³⁶, виявлено такі проблеми щодо процедур оскарження в країнах Західних Балкан:

- ефект пінг-понгу між органами першої та другої інстанції (внаслідок частого повернення справ органу першої інстанції при задоволенні скарги);
- невідповідності у вирішенні питань процедурних помилок, допущених органами першої інстанції, що призводить до анулювання оспорюваного адміністративного акта на підставі процедурних помилок без оцінки впливу цих помилок на результат процедури або взагалі без аналізу дотримання процедурних норм органами першої інстанції (що є явно вираженим в Албанії);
- труднощі з дотриманням законодавчо визначених строків для розгляду скарги;
- надмірні інстанції оскарження (що є явно вираженим у процедурі призначення соціальної допомоги в Албанії та Косово).

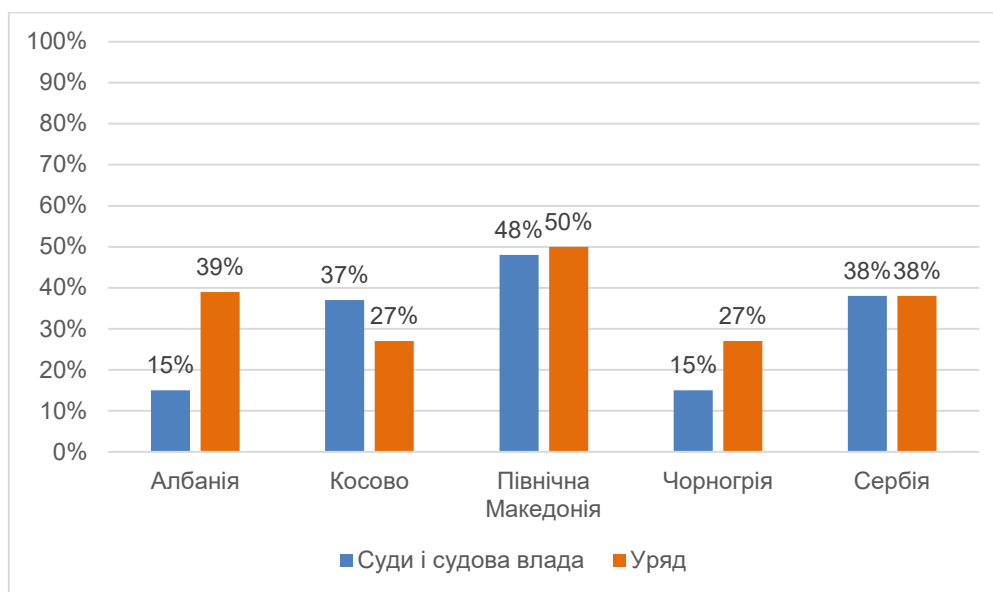
Ці проблеми є чинниками неефективності процесу адміністративного оскарження, зменшуючи своєчасний захист прав учасників. Усі адміністрації країн Західних Балкан також стикаються з проблемами у забезпеченні ефективності судового оскарження щодо адміністративних питань. Про наявність ефекту пінг-понгу між адміністрацією та судовою владою – ситуації, коли адміністрація та суд вирішують одне й те саме адміністративне питання і постійно оспорує рішення, тим самим затягуючи завершення процедури для учасників – повідомляється в різних джерелах, у тому числі про це свідчить судова практика Європейського суду з прав людини.¹³⁷ Низький рівень громадської

¹³⁶ Див. наприклад, *Legal Remedies in Administrative Procedures in Western Balkans*, ReSPA (Regional School of Public Administration), Danilovgrad, Republic of Montenegro, 2016; *Report on the Implementation of the Law on Administrative Procedures in 2019*, Ministry of Public Administration, Montenegro.

¹³⁷ Для Косово див. "Administrative Justice in Kosovo, Law vs. Practice", Kosovo Law Institute, 2019, https://kli-ks.org/wp-content/uploads/2019/09/Drejt%C3%ABsia-Administrative_Final-19.09.2019-BM.pdf; для Чорногорії див. "Let's talk about effects! ...or gaps in reporting on public administration reform in Montenegro", Institut Alternativa, http://media.institut-alternativa.org/2018/06/praznine-u-izvjestavanju_eng.pdf, та "Analysis of the Legal Framework and Case-Law of Montenegrin Courts in the Implementation of Effective Remedies in Respect of a Trial within a Reasonable Time" by Mirjana Lazarova Trajkovska, Maja Velimirović, Council of Europe, 2019, <https://rm.coe.int/eng-finalna-analiza-duzine-sudskih-postupaka-u-crnoj-gori/1680966dd7>; для Північної Македонії див. "Strategy for Reform of the the Judicial Sector 2017-2022", Ministry of Justice, http://justice.gov.mk/Upload/Documents/Strategija%20i%20akciski%20plan_ANG-web.pdf; для Сербії див. "Analysis of Causes of Excessive Workload of the Administrative Court and Increase in Case Inflow" by Aleksandar Stojanović, Biljana Braithwaite, Dobrosav Milovanović, Dušan Protić, Mirjana Lazarova Trajkovska, Vuk Cucić, Belgrade, February 2020.

довіри до судової влади є індикатором того, наскільки ця проблема є серйозною в країн Західних Балкан. У більшості адміністрацій рівень довіри до судової влади є нижчим або таким самим, як і рівень довіри до уряду, законність рішень якого мають оцінювати та забезпечувати адміністративні суди. Якщо довіра до судової влади є настільки низькою, учасники адміністративних проваджень можуть не мати мотивації звертатися до суду, залишаючись таким чином без правового захисту, на який вони мають право.

Рис. 2.2. Довіра до судової влади та уряду в країнах Західних Балкан



Примітка: Відсоток респондентів, які "повністю довіряють" або "скоріше довіряють" відповідним інститутам.

Джерело: Balkan Barometer 2020.

У країнах ЄС підтримка дієвих та ефективних суб'єктів розгляду скарг та судів була визначальною для застосування нових норм законів про адміністративну процедуру (або будь-яких інших правових актів, спрямованих на реформування державного управління). Якщо адміністрація не дотримується встановленої законодавчої бази, в тому числі визначених загальних принципів, учасники провадження повинні мати легкий доступ до швидких та ефективних засобів захисту, що допомагають забезпечити виправлення адміністративними органами будь-яких потенційних помилок (включаючи будь-які невідповідності в законодавчій базі) та подальшого уникнення їх повторення. Однак чинні виклики в країнах західних Балкан свідчать про те, що неефективні процедури оскарження – як адміністративного, так і судового – створюють перешкоди для реалізації принципів належної адміністративної практики, закріплені в законах про адміністративну процедуру (принцип "лише один раз", електронна комунікація, наявність ефективного захисту в разі бездіяльності адміністративного органу тощо).

Удосконалення процесу адміністративного оскарження

Посилення процесу адміністративного оскарження передбачає:

- створення належних механізмів моніторингу адміністративних процедур, в тому числі процедур оскарження;

- виявлення найбільш проблемних процедур на основі даних, які збираються та аналізуються (в тому числі на предмет пінг-понгу, надмірного скасування рішень органу першої інстанції з процедурних причин, неспроможність дотримуватися законодавчо визначених строків тощо);
- визначення конкретних причин таких труднощів у проблемних процедурах;
- вирішення труднощів за допомогою відповідних заходів (приклади з досвіду Європейських країн наведені нижче).

Створення механізмів моніторингу адміністративних процедур є важливим не лише для посилення адміністративного оскарження, але й для забезпечення дотримання законодавчо визначених вимог щодо тривалості процедур, а також загальної законності та ефективності діяльності адміністрації. Цей захід зазначено тут, серед заходів, які зосереджуються на оскарженні, оскільки результати оскарження можуть надавати істотну інформацію для моніторингу та аналізу адміністративних процедур загалом. Належні механізми моніторингу допоможуть збирати дані, необхідні для аналізу ступеня та причин проблем, що впливають на ефективність оскарження (зокрема ефект пінг-понгу), та їх вирішення. Чорногорія вже збирає та аналізує дані, а також видає річні звіти по всіх адміністративних процедурах на державному та муніципальному рівнях. Інші країни, зокрема Північна Македонія, готують інституційні звіти про провадження органів, які здійснюють процедури адміністративного оскарження. Отже моніторинг того, як працюють адміністративні процедури, не є чимось абсолютно новим для країн Західних Балкан. Разом з цим звіти – узагальнені чи інституційні – мають стати більш інформативними та аналітичними за рахунок включення певної ключової інформації (див. таблицю нижче). За необхідності мають бути оновлені реєстри або інформаційні системи, що використовуються в управлінських цілях при здійсненні адміністративних процедур та розгляді спорів, щоб мати змогу відстежувати такі дані (наприклад, запровадивши додаткові числові ідентифікатори для відстеження процедури від початку до завершення, в тому числі в кількох інстанціях за потреби). Міністерство, до сфери відання якого відноситься закон про адміністративну процедуру, краще за все підходять для збирання даних та підготовки комплексних, централізованих звітів. Якщо замість цього буде вирішено готувати звіти по кожному органу, таке міністерство має щонайменше визначити єдині вимоги до змісту таких звітів з тим, щоб звіти містили всі релевантні дані та допомагали виявляти труднощі.

Таблиця 2.1. Ключові дані для моніторингу адміністративних процедур

Дані	Мета / додана цінність
Дані про кількість ініційованих і завершених процедур, їх тривалість, затримки, кількість оскаржень і час, який потребувався для вирішення скарг, за категоріями адміністративних процедур (наприклад, заява на одержання дозволу на будівництво, на оформлення посвідчення особи тощо), а не лише в розрізі органів, які їх здійснюють.	Допомагає оцінити ефективність адміністративних процедур, коли один орган здійснює різні процедури, що мають різні характеристики, такі як тривалість або складність, а також визначити частку справ, рішення по яких оскаржується, підстави для задоволення скарг тощо. Дозволяє виявити проблемні процедури, зокрема ті, які мають велику кількість задоволених скарг, надмірну тривалість тощо.
Підстави для задоволення скарг по кожній категорії / виду адміністративної процедури, наприклад, процедурні помилки, неправильне застосування норм матеріального права, неправильне застосування адміністративної дискреції, бездіяльність органу тощо.	Цю інформацію можна використовувати для розроблення навчальних програм або інших заходів розбудови спроможності. Такі заходи впроваджуватимуться для службовців адміністративних органів відповідно до конкретних труднощів, визначених на основі аналізу даних про результати адміністративного та судового оскарження.
Інформація про результати судового розгляду скарг за категоріями адміністративних процедур, зокрема кількість поданих до суду скарг, результати розгляду та підстави для скасування адміністративного акта.	
Інформація про кількість процедур, які проводяться повторно (повертаються суб'єктом розгляду скарги або судом).	Така інформація допомагає зрозуміти ступінь проблеми пінг-понгу, в яких процедурах ця проблема є найбільш поширеною та з яких причин.
Ключові показники ефективності адміністративних процедур у динаміці, зокрема тривалість, відсоток задоволених скарг тощо.	Ключові показники ефективності можуть використовуватися для визначення цільових показників реформи або потенційних проблем в окремих процедурах.

Джерело: Результати дослідження SIGMA.

Для вирішення проблеми пінг-понгу всередині адміністрації органам другої інстанції в усіх країнах Західних Балкан мають звести до мінімуму кількість справ, які повертаються органам першої інстанції в разі задоволення скарги, та приймати рішення по суті самостійно в максимально можливій кількості випадків. Адміністративні органи (незалежно від того, чи це орган першої або другої інстанції) є частиною одного апарату і повинні працювати разом для максимально ефективного розгляду і вирішення адміністративних справ. Згідно з конституційно визначеним устроєм у країнах Західних Балкан (так само в ЄС) індивідуальні адміністративні органи не є відокремленими або незалежними один від одного так, як судова влада є незалежною від виконавчої влади. Базові передумови подолання пінг-понгу (тобто широкі повноваження органів другої інстанції, гнучкий підхід до процедурних помилок та оцінки їх впливу на результат процедури тощо) закладені в усіх законах про адміністративну процедуру країн Західних Балкан, але за необхідності їх можна ще більше посилити в цих законах і послідовно застосовувати на практиці. Наприклад, у Чорногорії та Північній Македонії суб'єкти розгляду скарг вже мають самостійно приймати рішення по суті при розгляді скарги вперше (а не лише під час другого розгляду, як це робиться наразі). В Албанії та Косово суб'єкт розгляду скарг, перш ніж приймати рішення по скарзі, має оцінити потенційні процедурні помилки органу першої інстанції, щоб визначити, чи могли ці помилки вплинути на результат процедури в першій інстанції. У цих країнах має бути не більше однієї інстанції адміністративного оскарження в процедурі призначення соціальної допомоги, замість двох обов'язкових суб'єктів розгляду скарг, які існують наразі. Для посилення повноважень суб'єкта розгляду скарг щодо вирішення питання по суті, в законах про адміністративну процедуру має бути передбачено обов'язковість такого вирішення питання органом другої інстанції у справах, які стосуються лише питань матеріального права (а не фактів у справі або процедурних помилок, які суб'єкт розгляду скарг не може виправити самостійно). За необхідності можна розглянути додаткові заходи для забезпечення того, щоб справи не поверталися органам другої інстанції надто часто (див. нижче приклад Польщі).

Заперечення як спеціальний засіб недопущення адміністративного пінг-понгу в Польщі

З внесенням змін до Закону про адміністративну судову процедуру, що набрав чинності в 2017 році, сторони одержали новий засіб для подолання адміністративного пінг-понгу, тобто неефективності адміністративного оскарження внаслідок повернення справи органом другої інстанції органу першої інстанції замість вирішення справи по суті. Відповідно до нової норми сторона має право подати заперечення до адміністративного суду, якщо адміністративний орган другої інстанції скасував рішення органу першої інстанції та відправив справу назад до органу першої інстанції. При розгляді такого заперечення суд не може вирішити справу по суті, а може лише оцінити, чи мав орган другої інстанції підстави повернути справу органу першої інстанції замість вирішення справи по суті. Суд може додатково накласти штраф на орган, який прийняв необґрунтоване рішення щодо повернення справи органу першої інстанції. Таке заперечення має бути розглянуто судом протягом 30 днів (рекомендований строк).

Джерело: Закон про адміністративну судову процедуру, 30 серпня 2002 р.

Крім цього необхідно проводити регулярну оцінку загальної ефективності органів, які розглядають скарги в адміністративному порядку. Процес оскарження всередині адміністрації має функціонувати ефективно (що означає компетентне вирішення скарг в розумні строки). Якщо суб'єкти розгляду скарг цього не досягають, вони не навчаються на власних помилках (про що свідчать судові рішення, прийняті на користь скажників), і якщо вирішення внутрішніх проблем не приносить бажаних результатів, такі повноваження можуть бути скасовані, а правовий захист в адміністративних провадженнях може забезпечуватися лише в рамках судового оскарження. Наприклад, якщо

кількість рішень суб'єкта розгляду скарги, які потім скасовуються адміністративним судом, є великою, або якщо суб'єкт розгляду скарги не в змозі зменшити кількість скарг, що подаються до суду (порівняно з кількістю одержуваних скарг), або якщо пінг-понг між адміністративними органами продовжується, тоді суб'єкт розгляду скарги не виконує своє завдання слугувати фільтром на етапі до судового оскарження. Хоча в багатьох європейських країнах адміністративне оскарження є обов'язковим, в Австрії, Бельгії, Естонії, Франції, Угорщині, Італії та Іспанії це є додатковим засобом захистом або взагалі не існує.

Удосконалення процесу судового оскарження

Аналіз проваджень в адміністративному судочинстві саме по собі є окремою, широкою сферою дослідження, що не є основним фокусом цього документу. Однак пінг-понг між адміністрацією та адміністративними судами прямо вказує на те, що виклики в провадженнях в адміністративних судах безпосередньо впливають на ефективність адміністрації та реалізації закону про адміністративну процедуру. Якщо судова влада не в змозі надавати ефективний захист у ситуаціях, коли адміністрація не дотримується принципів належного адміністрування, закріплених у законодавчій базі, реформи в рамках цієї самої законодавчої бази не будуть послідовними. Крім цього, ефект пінг-понгу перешкоджає ефективному доступу учасників до правосуддя, збільшуючи складність, тривалість провадження та правову невизначеність. Невирішені правові проблеми не дозволяють людям, бізнесу та суспільству в цілому повною мірою реалізовувати свій потенціал.¹³⁸

Представлений нижче розділ не має на меті вичерпно описати заходи для посилення проваджень в адміністративному судочинстві, а пропонує цільові інструменти, які можуть допомогти зменшити пінг-понг між адміністрацією та адміністративними судами, зокрема:

- забезпечення того, що адміністративні суди застосовують повноваження виправляти недоліки при судовому оскарженні або надають достатні настанови для адміністрації в цілях забезпечення відповідності адміністративних актів нормам права;
- надання суддям адміністративних судів повноваження накладати стягнення на адміністративні органи у разі невиконання постанов або рішень суду;
- створення можливостей для адміністрації оскаржувати рішення адміністративного суду першої інстанції (до апеляційного або вищого суду) з метою максимально швидкого одержання остаточного судового рішення у справі;
- застосування заходів з посилення загальної спроможності адміністративних судів та підвищення довіри до суддів адміністративних судів.

Судовий контроль за адміністрацією може бути побудований за моделлю касаційного перегляду (скасування некоректного рішення державного органу) або за моделлю апеляційного перегляду, який передбачає можливість винесення судових рішень по суті справ та "заміну" рішень, виданих адміністрацією, судовими рішеннями. Ці моделі не існують в абсолютно чистій формі, і країни застосовують елементи обох моделей у побудові правових систем (див. опис повноважень Адміністративного суду Німеччини).

¹³⁸ OECD (2019), Equal Access to Justice for Inclusive Growth: Putting People at the Centre, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/597f5b7f-en>.

Приклади повноважень адміністративного суду Німеччини щодо виправлення оскаржуваних рішень та заходи, які застосовуються для мінімізації пінг-понгу між адміністрацією та судами

У Німеччині, якщо заявник просить змінити адміністративний акт, що стосується прав та обов'язків фінансового характеру, адміністративний суд може визначити іншу суму, ніж зазначено в оскаржуваному адміністративному акті. Якщо суд не має можливості визначити точну суму фінансового права або зобов'язання, суд у своєму рішенні може зазначити фактичні або правові обставини (які були неправильно враховані або не враховані) з достатньою деталізацією для того, щоб адміністративний орган самостійно міг вирахувати суму на основі рішення суду. Суд не може приймати дискреційні рішення замість адміністрації, але може дослідити дотримання законодавчо визначених меж дискреції. Ще одним прикладом заходу з обмеження пінг-понгу є те, що адміністративний орган може додавати свої дискреційні зустрічні міркування щодо адміністративного акту навіть під час розгляду справи в адміністративному суді.

Джерело: Кодекс адміністративного судочинства Німеччини, статті 113, 114.

У країнах Західних Балкан, де пінг-понг в адміністративних справах і спорах між адміністрацією та судами є доволі поширеним явищем, надання переваги підходу, який передбачає можливість винесення судових рішень по суті, було б логічним, і судячи з законодавчих засад, це саме так майже в усіх адміністраціях, крім Косово. Адміністративний суд Албанії має право змінювати адміністративний акт повністю або частково.¹³⁹ Подібне право приймати рішення у “повній юрисдикції” надано судовим органам у Чорногорії, Північній Македонії та Сербії¹⁴⁰, “якщо це дозволяє характер питання”. Однак на практиці суди в цих країнах дуже рідко користуються таким широким мандатом. Наприклад, Адміністративний суд Чорногорії прийняв рішення у повній юрисдикції лише у 64 із 6808 справ, які розглядалися та були вирішені у 2019 році (менше 1%), відповідно до річного звіту; в Сербії за наявними даними ситуація є аналогічною.¹⁴¹

Проблема полягає в тому, що судді в країнах Західних Балкан не мають упевненості в застосуванні повноважень виправляти недоліки оскаржуваних рішень і в тому, коли “характер питання” дозволяє їм приймати рішення у “повній юрисдикції”. Для виправлення цієї ситуації судові органи мають розробити більш чіткі настанови для ситуацій, коли судді можуть приймати рішення у “повній юрисдикції”, і коли вони не можуть цього робити (наприклад, заміщення адміністративного органу при прийнятті дискреційних рішень напевне буде виключено). Якщо виявляється, що рішення у “повній юрисдикції” не можуть бути прийняті у тих сферах, де ефект пінг-понгу зустрічається найчастіше, слід запровадити додаткові заходи (наприклад, у судовому рішенні мають надаватися достатньо детальні настанови адміністративному органу стосовно того, як він може самостійно прийняти законне рішення на основі рішення суду; див. приклад Німеччини вище). Ці ініціативи повинні розумітися не як вихід за межі повноважень, а як сприяння доступу скажника до ефективного судового захисту. Якщо наразі невідомо, в яких сферах ефект пінг-понгу є найпоширенішим, суд має спочатку проаналізувати свої чинні справи та продивитися матеріали всіх справ для визначення того, в яких категоріях або видах справ спір уже розглядався в суді (та скільки разів). Щоб уникнути такого ручного збору даних про ступінь ефекту пінг-понгу в майбутньому, системи управління справами або просто реєстраційні журнали мають бути скориговані таким чином, щоб мати можливість вносити дані для виявлення повторних позовів у одній і тій самій

¹³⁹ Закон про організацію та функціонування адміністративних судів, стаття 40 в Албанії.

¹⁴⁰ Закон про адміністративні спори, стаття 36 в Чорногорії; Закон про адміністративні спори, стаття 60 в Північній Македонії; Закон про адміністративні спори, стаття 43 в Сербії.

¹⁴¹ “Analysis of Causes of Excessive Workload of the Administrative Court and Increase in Case Inflow”, Aleksandar Stojanović, Biljana Braithwaite, Dobrosav Milovanović, Dušan Protić, Mirjana Lazarova Trajkovska, Vuk Cucić, Belgrade, February 2020, p. 26.

адміністративній справі. Навіть використання кольорових наліпок на матеріали справ, які повторно розглядаються в суді, мають сприяти контролю за проблемою пінг-понгу.

По-друге, судді адміністративних судів повинні мати повноваження накладати стягнення на адміністративні органи у разі невиконання постанов або рішень суду, в тому числі у випадках очевидного невиконання наказів суду, а також повинні користуватися цими повноваженнями за необхідності. Такі повноваження існують у країнах ЄС (зокрема в Німеччині, Естонії та Польщі), а також визначені в законодавстві деяких країн Західних Балкан, зокрема Албанії, Північної Македонії та Сербії.¹⁴² У країнах Західних Балкан штраф накладається на керівника органу або відповідального посадовця, тоді як в ЄС санкції застосовуються до відповідальної установи (без презумпції персональної відповідальності чи провини). Крім цього, хоча адміністрації Західних Балкан не мають повної статистики щодо застосування таких повноважень, суди цих країн, на відміну від судів у ЄС, очевидно не застосовують ці повноваження послідовно.¹⁴³ Приклад Естонії показує, що повноваження накладати стягнення не обов'язково використовувати часто, але загроза потенційного застосування санкцій має бути реальною, а наслідки доволі серйозними (згідно із Законом про адміністративне судочинство Естонії штраф може накладатися в розмірі до 32 тис. євро). Якщо чинні персональні санкції виявляються складними для застосування, закони мають дозволяти накладати стягнення на відповідальні установи (замість персональних або додатково). І хоча штрафи, накладені на установу, виплачуються з бюджету установи, мало ймовірно, щоб керівник дозволяв витратити істотну частку кошторису на сплату адміністративних штрафів, що також зменшуватиме спроможність установи виконувати свої функції.

Іншим аспектом, який може спричинити пінг-понг між адміністрацією та судовою владою, є доктрина, відповідно до якої адміністрація має більш обмежене право на оскарження рішення адміністративного суду першої інстанції, ніж скаржник.¹⁴⁴ Ця доктрина є рідко унормованою докладно в кодексах судочинства. Але в обговореннях з окремими суддями адміністративних судів йшлося про те, що якщо суд приймає рішення на користь скаржника (проти адміністративного органу), насправді не може бути оскарження до вищої судової інстанції (тобто в такому разі адміністративний орган, проти якого було винесено рішення, не має права на оскарження). Видається, що обмеження права адміністративного органу на оскарження (відносно рішення адміністративного суду) залишилося від інституційного устрою в минулому, коли судді, які розглядали адміністративні справи, вважалися частиною адміністрації, а не судової влади, а подання скарг проти іншого адміністративного органу зазвичай не дозволялося. Крім цього, на перший погляд, неможливість для адміністрації оспорювати рішення суду до суду вищої інстанції має сприяти уникненню пінг-понгу. Натомість застосовується доктрина, яка відкладає остаточне завершення адміністративної процедури, доки не будуть вирішені всі спори та не сплинуть усі відповідні строки для оскарження. Це спричинило думку, що рішення суду першої інстанції, яке скасовує адміністративний акт та повертає справу адміністративному органу, насправді не є "остаточним" – і тим самим обов'язковим для адміністративного органу – оскільки процедура все ще триває. Ця концепція означає, що для адміністративного органу зміст "неостаточного" судового рішення не є обов'язковим, що також унеможливує застосування адміністративних санкцій, передбачених у процесуальних кодексах країн Західних Балкан (оскільки штрафи не можуть накладатися за невиконання неостаточного розпорядження або рішення суду).

¹⁴² Закон про адміністративні суди та судові вирішення адміністративних спорів, стаття 68 (2) в Албанії; Закон про адміністративні спори стаття 60 (7) в Північній Македонії; Закон про адміністративні спори, стаття 75 в Сербії.

¹⁴³ "Analysis of Causes of Excessive Workload of the Administrative Court and Increase in Case Inflow", Aleksandar Stojanović Biljana Braithwaite, Dobrosav Milovanović, Dušan Protić, Mirjana Lazarova Trajkovska, Vuk Cucić, Belgrade, February 2020, pp. 25-26

¹⁴⁴ Це питання було порушено під час обговорень з суддями адміністративних судів у Чорногорії. Хоча послідовних даних щодо його релевантності для інших судових систем країн Західних Балкан немає, з огляду на подібності правових доктрин країн колишньої Югославії, ця практика скоріш за все також є подібною.

З іншого боку, ця доктрина створює викривлений стимул для суддів адміністративних судів приймати рішення на користь скаржника та повертати справу адміністративному органу замість того, щоб прийняти рішення в повній юрисдикції, що змінює за необхідності адміністративний акт. Причина цього полягає в тому, що всі рішення на користь скаржника не підлягають оскарженню, що дає змогу суддям першої інстанції уникати потенційного контролю з боку вищих судів. Розширення можливостей оскарження для адміністративних органів, разом із застосуванням судами повноваження виправляти недоліки при судовому оскарженні, має забезпечити змогу швидше одержувати “цілком остаточне” рішення у справі, за потреби із залученням найвищого судового органу, та відповідно надасть судам повноваження накладати стягнення, якщо адміністративний орган не виконує “цілком остаточне” рішення.

Крім цього, слід застосовувати всі заходи посилення загальної спроможності адміністративних судів, а також їх доступності та ефективності.¹⁴⁵ Потужне, ефективне та дієве адміністративне судочинство є важливою передумовою для застосування принципів належного адміністрування, проте в країнах Західних Балкан адміністративне судочинство має такі негативні риси, як задовгі провадження та низький рівень довіри з боку громадськості. Для посилення спроможності судів можна розглядати такі заходи:

- Належна спеціалізація щодо адміністративних справ дозволить суддям зосередитися на вирішенні спорів, які виникають при застосуванні адміністративної процедури. З цієї категорії мають бути виключені справи про дрібні та адміністративні правопорушення (які наразі відносяться до компетенції суддів адміністративних судів у Косово та Північній Македонії), які розглядаються відповідно до загальних принципів кримінального провадження. Спеціалізація дозволяє суддям далі підвищувати свою компетентність, а також ефективніше розглядати та приймати рішення у відповідних спорах.
- Розроблення або оновлення відповідних систем управління справами може забезпечити повну картину процедур, які знаходяться в процесі опрацювання, як для більш ефективної роботи зі справами, так і для можливої автоматизації деяких технічних етапів процесу (наприклад, автоматизоване формування стандартних листів або судових документів, автоматизований розподіл справ, оприлюднення рішень, запис слухань тощо). Ресурси, заощаджені за рахунок такої автоматизації можуть бути спрямовані на суттєву підтримку суддів, зокрема введення додаткових посад суддів або юридичних радників.
- У рамках запровадження нових посад суддів можна призначати суддів, які розглядають адміністративні справи, з числа кандидатів, які є юристами або науковцями, а не посадовцями, які здійснювали адміністративні процедури. Повної інформації про професійні кваліфікації суддів адміністративних судів у країнах Західних Балкан немає, але дані по Північній Македонії засвідчують, що серед таких суддів переважають колишні державні службовці.¹⁴⁶ Хоча державні службовці з досвідом здійснення адміністративних процедур можуть бути хорошими суддями, забезпечення більшого різноманіття серед тих, кого призначають на посади суддів, допоможе упевнитися в тому, що адміністративне судочинство не перетвориться на продовження інстанцій оскарження всередині адміністрації. За необхідності, варто оновити кваліфікаційні та екзаменаційні вимоги з тим, щоб досвідчені юристи з різним професійним та особистим досвідом мали стимул ставати суддями адміністративних судів.

¹⁴⁵ У цьому контексті корисним джерелом можуть бути критерії ОЕСР щодо розроблення на надання юридичних та судових послуг з орієнтацією на людину: <https://www.oecd.org/governance/global-roundtables-access-to-justice/oecd-criteria-for-people-centred-design-and-delivery-of-legal-and-justice-e-services.pdf>.

¹⁴⁶ “Functional Analysis of Capacities of the Administrative Judiciary in the Republic of Macedonia”, 2018, p.51, <https://cpia.mk/media/files/funkcionalna-analiza-na-kapacitete-na-upravnoto-sudstvo-vo-republika-makedonija.pdf>.

- Підвищення прозорості в судовій системі може бути досягнуто завдяки послідовній публікації всіх судових рішень в режимі онлайн (з дотриманням вимог законів про захист персональних даних) та забезпеченню системного доступу до судової практики за допомогою інформаційно-пошукових ресурсів та систем категоризації справ і рішень за тематикою або правовими поняттями.

Розбудова спроможності та формування обізнаності

Статистика щодо успішного оскарження рішень адміністративних органів першої інстанції (наприклад, 63% у випадку актів органів місцевого самоврядування в Чорногорії), а також питання щодо застосування вимог адміністративної процедури, зазначені під час обговорення у фокус-групах, які проводилися для підготовки цього документу, (зокрема питання щодо застосування права бути почутим) вказують на те, що спроможність адміністрації здійснювати адміністративні процедури потребує постійного підвищення. У цьому документі не йдеться про конкретні навчальні програми, а описуються чотири заходи, які в доповнення до звичайного навчання державних службовців щодо організації здійснення адміністративних процедур можуть сприяти підвищенню якості адміністрування:

- організація круглих столів за участі суддів адміністративних судів, суб'єктів розгляду адміністративних скарг та службовців, які здійснюють адміністративні процедури;
- створення служб підтримки та мереж для службовців, які здійснюють адміністративні процедури
- навчання адвокатів і юристів, які представляють учасників в адміністративних провадженнях, проведення інформаційних кампаній щодо прав учасників адміністративних процедур;
- навчання суддів адміністративних судів, особливо в рамках горизонтального обміну досвідом з суддями країн ЄС.

Одним з найефективніших способів усунути відмінності в практиці та тлумаченні норм різними установами та органами, які здійснюють та контролюють адміністративні процедури, є регулярні круглі столи за участі суддів адміністративних судів, суб'єктів розгляду адміністративних скарг та службовців, які здійснюють адміністративні процедури. Такі обговорення можуть бути ініційовані представником адміністративного органу або судової установи, якщо будь-яка сторона виявляє системні відмінності в тлумаченні законодавчих норм. Також круглі столи можуть бути організовані за запитом міністерства, яке здійснює моніторинг адміністративних процедур, якщо в процесі моніторингу були виявлені такі відмінності (наприклад, високий відсоток скарг до суду, вирішених на користь скаргників). Такі обговорення мають бути добре підготовленими (зокрема зосереджуватися на найбільш суперечливих питаннях, які спричиняють найбільшу кількість задоволених скарг). Теми можуть пропонуватися учасниками або визначатися заздалегідь на основі аналізу адміністративної та судової практики. Круглі столи створюють можливості для суддів пояснити, що стоїть за певними рішеннями, й таким чином ще більше легітимізувати рішення, і для адміністрації запроваджувати обґрунтовані та системні зміни в своїй роботі, а також за необхідності запитувати уточнення щодо конкретних судових рішень. Колеги з країн ЄС також можуть час від часу запрошуватися для участі в таких дискусіях.

У разі виявлення системних проблем щодо адміністративних процедур (зокрема велика частка скарг, задоволених адміністрацією чи судом), можуть бути запроваджені служби підтримки з адміністративних питань для окремих процедур, якщо вони є особливо проблематичними, або централізовані, тобто для всієї адміністрації. Посадовці суб'єктів розгляду скарг або міністерств, до сфери відання яких відноситься закон про адміністративну процедуру, можуть бути призначені для надання такої допомоги на умовах повної або часткової зайнятості, залежно від обсягу запитів. Північна Македонія має успішний приклад створення такої служби підтримки як централізованої

служби при Міністерстві інформаційного суспільства та адміністрування після прийняття закон про адміністративну процедуру з метою надання рекомендацій для гармонізації спеціального законодавства та відповідей на питання щодо застосування закону. Якщо виклики виникають лише в окремих процедурах, галузеві служби підтримки напевно будуть більш ефективними, оскільки можуть бути більш спеціалізованими. Крім цього мережі фахівців-практиків, які здійснюють адміністративні процедури, можуть бути створені та підтримуватися міністерством, до сфери відання якого відноситься закон про адміністративну процедуру. Такі мережі можуть регулярно зустрічатися для обговорення викликів у реалізації закону, а також обміну кращими практиками, зокрема інноваційними підходами щодо ефективного забезпечення права бути почутим, здійснення обміну даними всередині адміністрації за відсутності сучасних систем електронної взаємодії тощо.

Крім навчання службовців, які здійснюють адміністративні процедури, учасники проваджень також можуть одержувати переваги від заходів розбудови спроможності, організованих централізовано державою. Кампанії з формування обізнаності (наприклад, щодо ключових принципів належної адміністративної практики, таких як принцип “лише один раз”, пропорційність плати за послуги порівняно з витратами на її надання, право бути почутим, законодавчо визначена тривалість процедури та засоби правового захисту) забезпечують просвіту громадян з тим, щоб вони знали, чого вимагати від адміністрації. Більш цільовим підходом буде організація тренінгів з питань закону про адміністративну процедуру для юристів та адвокатів міністерством, до сфери відання якого відноситься закон про адміністративну процедуру. Такі тренінги можуть навіть фінансуватися державою для приваблення більш широкої аудиторії. Це створюватиме для юридичних представників стимули виявляти недоліки в провадженнях адміністративних органів, оскільки буде запорукою успішного оскарження або вирішення справ у суді з відповідною фінансовою або професійною вигодою для юриста. Також надання цільових грантів організаціям громадянського суспільства, які здійснюють моніторинг діяльності публічного сектору, також може сприяти виявленню проблем із застосуванням принципів належної адміністративної практики (закріплених у законах про адміністративну процедуру).

Особливої уваги слід надавати розбудові спроможності в системі адміністративного судочинства, адже потужні суди є важливою передумовою для потужної, ефективної публічної адміністрації. Наразі в країнах Західних Балкан цієї передумови немає (про що свідчить низький рівень громадської довіри до судової влади). Суди самі якнайкращу можуть визначити та проаналізувати потенційні навчальні потреби (зокрема, виходячи з високих показників апеляцій, задоволених судом вищої інстанції, невідповідностей у застосуванні закону судами першої інстанції). Міністерства, до сфери відання яких відноситься закон про адміністративну процедуру, можуть також рекомендувати способи покращення навчальних програм для суддів з метою забезпечення більш послідовного застосування закону про адміністративну процедуру в спеціальних процедурах. Судді є захисниками осіб та приватного сектору від порушень з боку держави. Якщо вони нездатні виконувати цю роль, реформи в законодавстві можуть ніколи не бути повноцінно втіленими адміністрацією. Судова практика має слугувати дороговказом для адміністративної практики та за необхідності спонукати до перегляду спеціального законодавства з метою його гармонізації з законом про адміністративну процедуру. Послідовна судова практика також допомагає прояснити та підкреслює центральну роль закону про адміністративну процедуру як взірця для всіх адміністративних процедур. Тому навчання щодо закону про адміністративну процедуру та адміністративних процедур загалом повинно регулярно включатися до навчальних програм центрів підготовки та навчання суддів. Крім навчання суддів особливостей законодавчої бази (зокрема закону про адміністративну процедуру), так само важливо організовувати тренінги та обміни досвідом з суддями ЄС щодо професійної досконалості та більш широкої відповідальності суддів.

Посилення реалізації принципу “лише один раз” та електронної комунікації

Інші заходи також можуть посилювати реалізацію принципів належного адміністрування, закріплені у законах про адміністративну процедуру. Наведені нижче приклади не мають на меті охопити весь спектр елементів закону, а зосереджуються на заходах, які є найбільш релевантними для принципу “лише один раз” та електронної комунікації. Це були ключові цілі законів про адміністративну процедуру в країнах Західних Балкан, але на практиці прогрес виявився обмеженим або непослідовним. Обов'язок держави здійснювати внутрішній обмін даними та можливість електронної комунікації закріплені в законах про адміністративну процедуру та не залежать від виконання будь-яких додаткових передумов. Разом з цим певні заходи можуть посилити дієвість та ефективність цих норм, зокрема:

- покращення електронної взаємодії всередині адміністрації;
- покращення якості даних у державних реєстрах;
- усунення перешкод для електронної комунікації.

Покращення електронної взаємодії всередині адміністрації

Європейська рамка інтероперабельності (European Interoperability Framework) визначає чотири шари сумісності: правову, організаційну, семантичну та технічну.¹⁴⁷ Адміністрації країн Західних Балкан мають зосередитися на всіх чотирьох. Хоча закони про адміністративну процедуру визначають загальну законодавчу вимогу щодо інтероперабельності, спеціальне законодавство не забезпечує це повною мірою. Навіть коли взаємодія між окремими державними реєстрами запроваджена технічно, спеціальне законодавство може все рівно вимагати від заявника надання даних, а технічна сумісність реєстрів використовується лише як резервна підтримка (наприклад, у процедурі призначення соціальної допомоги в Албанії). Для досягнення правової інтероперабельності на практиці спеціальне законодавство (в тому числі підзаконні акти, які визначають вимоги до подання документів) потребує перегляду та суттєвого спрощення. Це зменшить тягар для заявника, пов'язаний з обов'язком подавати дані, які вже знаходяться у володінні держави. При цьому важливо забезпечити наявність правової основи для одержання та опрацювання необхідних даних з інших реєстрів та дотримання вимог щодо захисту персональних даних у робочих практиках.

Інтероперабельність необов'язково означає лише те, що два чи більше реєстри взаємодіють між собою. Це може також означати змогу адміністративного органу одержувати доступ до даних реєстру, який утримується іншим органом, або інтеграцію доступу до реєстрів в інформаційні системи, що забезпечують здійснення адміністративних процедур. Зокрема в Сербії система надання адміністративних послуг, пов'язаних з народженням дитини, включає миттєвий імпорт даних з відповідних реєстрів на запит персоналу лікарні, які виконують роль службовців центру за принципом “єдиного вікна”.¹⁴⁸

Для покращення організаційної інтероперабельності послуги та процедури необхідно перебудувати за подіями життя в цілому (наприклад, народження дитини, започаткування бізнесу), а не за установами, які надають конкретну послугу. Послуга, яка надається однією установою, може бути передумовою або етапом послуги, яка надається іншою установою. При розробленні державних електронних послуг або центрів надання послуг за принципом “єдиного вікна” важливо подивитися та охопити весь процес з точки зору особи або підприємства. Країни Західних Балкан уже мають деякі історії успіху, наприклад, запровадження інтегрованої послуги реєстрації народження дитини

¹⁴⁷ https://ec.europa.eu/isa2/sites/isa/files/eif_brochure_final.pdf.

¹⁴⁸ <https://www.srbija.gov.rs/tekst/en/129970/ebaby.php>.

в Сербії “e-baby”, але зазвичай послуги регламентуються та відстежуються відповідно до установи, яка їх надає (про що свідчать річні звіти про впровадження адміністративних процедур у Чорногорії). Якщо бюджет одного з головних розпорядників даних, що забезпечують кілька адміністративних процедур (наприклад, реєстру нерухомого майна), залежить від плати за видачу офіційних витягів з реєстру, ініціативу щодо покращення інтероперабельності необхідно впроваджувати в тандемі з реформуванням принципів фінансування відповідних установ).

Для покращення семантичної інтероперабельності всі державні реєстри мають класифікувати ключові елементи даних однаково та зберігати їх в однаковому форматі. Відповідно до Європейської рамки інтероперабельності, домовленості про референтні дані у формі таксономій, контрольних глосаріїв, інформаційно-пошукових ресурсів, переліків кодів та придатних для повторного використання структур / моделей даних є ключовою передумовою для досягнення семантичної інтероперабельності.¹⁴⁹ У країнах Західних Балкан таких домовленостей слід передусім досягти на рівні держави для того, щоб ключові дані, які використовуються кількома реєстрами (зокрема, назви, ідентифікаційні та реєстраційні коди, адреси тощо), завжди зберігалися в одному форматі, а поля чи елементи даних у різних системах були сумісними.

Для покращення технічної інтероперабельності важливо, щоб розроблення нових інформаційних систем (або заміна чинних) планувалося та координувалося на центральному рівні, а не за принципом “знизу вгору”. Для кожної інформаційної системи, яка планується, елементи даних мають бути визначені та проаналізовані до розроблення, щоб знати, які інші системи вже містять ці самі дані, а які можуть бути зацікавлені у використанні даних нової системи. Це допоможе спланувати, які реєстри мають бути підключені для обміну даними через веб-сервіси, та уникнути повторного запитування даних від громадян та бізнесу.

Координаційні механізми, подібні тим, що запроваджені в рамках модернізації адміністрування в Португалії або для платформи X-Road в Естонії (див. нижче), можуть допомогти посилити інтероперабельність в адміністрації на всіх чотирьох рівнях. Установи, відповідальні за забезпечення гармонізації, можуть бути різними, залежно від конкретного шару інтероперабельності (наприклад, для правової інтероперабельності на роль центрального координатора буде добре підходити установа, відповідальна за закон про адміністративну процедуру, тоді як для семантичної та технічної інтероперабельності краще підходить установа, що координує державні інформаційні ресурси). Однак ці установи мають координувати діяльність та підходи задля досягнення кращих результатів у реорганізації адміністративних процедур та надання послуг.

¹⁴⁹ European Commission (2017), *European Interoperability Framework: Promoting seamless services and data flows for European public administrations*, Luxembourg, https://ec.europa.eu/isa2/sites/isa/files/eif_brochure_final.pdf, p. 29.

Приклади практик щодо розвитку інтероперабельності

Експертиза законодавчих та регуляторних ініціатив з точки зору модернізації адміністрування (Португалія)

У Португалії Агентство модернізації адміністрування (АМА) надає висновки до нових законодавчих та регуляторних ініціатив, які подаються на схвалення Уряду, для забезпечення єдиного підходу в рамках модернізації адміністрування в уряді в цілому. АМА здійснює експертизу відповідного регулювання, указів та постанов Ради Міністрів та пропонує включення цифрових принципів та інструментів, які вважаються критично важливими для програми модернізації адміністрування в Португалії. Прикладами є повторне використання даних, застосування принципу “лише один раз”, використання національної платформи інтероперабельності та платформи цифрової ідентифікації Autenticação.gov. Такий наскрізний підхід одержує підтримку на високому політичному рівні з боку Міністра, який представляє в Уряді Президента та відповідає за модернізацію адміністрування, що допомагає АМА покращувати узгодженість та забезпечувати єдину політику “digital by design” у всій системі публічної адміністрації в країні.

Платформа X-Road (Естонія)

X-Road – це урядова платформа, яка забезпечує обмін даними серед понад 900 організацій та підприємств в Естонії. Платформа забезпечує надання послуг громадянам і компаніям за допомогою доступу до баз даних, створення та передачі великих наборів даних і пошукових систем в режимі онлайн. Захист платформи забезпечується за допомогою цифрової ідентифікації, багаторівневої авторизації, сучасної системи оброблення даних та шифрування. Система надає унікальні рішення щодо питання власності даних – її децентралізований характер дозволяє підключеним установам залишати за собою власність даних і водночас ділитися даними або одержувати доступ до даних інших установ за необхідності. У поєднанні з принципом “лише один раз” платформа дозволила збільшити співпрацю та обмін даними між установами, що призвело до зменшення витрат та збільшення ефективності.

Джерело: OECD (2020), *The OECD Digital Government Policy Framework: Six dimensions of a Digital Government*, p. 12-13.

Покращення якості даних у державних реєстрах

Низька якість даних і часті помилки в державних реєстрах неодноразово наводилися як причини того, що заявників просили надавати дані кілька разів навіть тоді, коли держава вже володіла мала ці відомості. Як правило, якість даних покращується при послідовному та цілеспрямованому їх використанні і тоді, коли неточності мають прямі наслідки (наприклад, для заявника). Європейська рамка інтероперабельності рекомендує створювати базові реєстри для посилення надання інтегрованих послуг. Базовий реєстр – це надійне, авторитетне джерело інформації, яка може і повинна повторно використовуватися в цифровому форматі іншими користувачами, коли одна організація відповідає за збір, використання, оновлення та зберігання інформації (зокрема, про особи, компанії, транспортні засоби, ліцензії, будівлі, місцевості та дороги). “Авторитетне джерело” означає, що базовий реєстр вважається джерелом інформації, що відображає коректний статус даних, є актуальним та має найвищий рівень якості та захищеності. У випадку централізованих реєстрів має бути одна організація, що відповідає за забезпечення якості даних та має засоби та інструменти для забезпечення точності та достовірності даних.¹⁵⁰

¹⁵⁰ European Commission (2017), *European Interoperability Framework: Promoting seamless services and data flows for European public administrations*, Luxembourg, https://ec.europa.eu/isa2/sites/isa2/files/eif_brochure_final.pdf, p. 37.

Більшість реєстрів містять інформацію про контактні адреси осіб, занесених до реєстру. Однак уряд повинен мати єдиний базовий реєстр з достовірними контактними даними (наприклад, реєстр населення), а інші реєстри мають користуватися інформацією, що зберігається в базовому реєстрі. Альтернативні контактні адреси можуть зберігатися в інших реєстрах, але всі реєстри повинні бути проінформовані (за допомогою відповідного веб-сервісу) про основну контактну адресу особи, що зберігається в базовому реєстрі. Крім цього, для покращення якості даних система взаємодії між реєстрами має дозволяти особам оновлювати свою контактну адресу в базовому реєстрі під час користування послугами, які ґрунтуються на інших реєстрах. Наприклад, коли податкова адміністрація одержує відомості про контакту адресу платника податку, яка не зберігається в реєстрі населення, службовець офісу податкової адміністрації повинен мати можливість за допомогою сумісних реєстрів оновити контакту адресу в реєстрі населення після одержання згоди платника податку.

Усунення перешкод для електронної комунікації

Одним з ключових викликів, які обмежують можливості електронної комунікації між приватним і публічним секторами (а також всередині публічного сектору) є недостатня поширеність або, як у Косово, повна відсутність цифрових посвідчень особи. Необхідно мати централізовану інфраструктуру, яка є доступною з точки зору вартості, а також простою в одержанні доступу та користуванні. Доки заявники не матимуть можливості подавати документи з цифровим підписом, а адміністрація не буде в змозі складати та підписувати адміністративні акти в електронній формі, положення закону про адміністративну процедуру щодо електронної комунікації буде складно впровадити повною мірою. Можливо запровадити перехід на електронну комунікацію при здійсненні процедури після того, як перша взаємодія відбулася через традиційні канали і були підтвердженні відповідні контакти електронної пошти. Крім цього певні інноваційні ситуативні рішення (наприклад, додавання до електронного листа сканованої копії посвідчення особи для підтвердження) можуть запроваджуватися на короткий термін, але це не є сталим та нівелює переваги електронної комунікації.

У Косово першим кроком має бути створення інфраструктури для цифрової ідентифікації та авторизації. В Албанії одержання цифрового посвідчення особи має бути більш доступним з точки зору вартості. У Сербії та Чорногорії необхідно збільшити кількість людей, які одержують цифрові посвідчення особи, забезпечивши їх просте використання та надаючи послуги, які дозволяють заявникам використовувати електронну авторизацію та цифрові комунікації. Також може потребуватися перегляд спеціального законодавства, що містить норми, притаманні паперовим процедурам (наприклад, обов'язковість підпису на кожній сторінці документу окремо) в рамках загальної ініціативи гармонізації спеціального законодавства з законом про адміністративну процедуру для того, щоб створити можливості для повноцінної електронної комунікації.

Висновки

У другому розділі пропонуються варіанти способів подолання перешкод, що стоять на заваді повноцінної реалізації принципів належної адміністративної практики, закріплених у законах про адміністративну процедуру, визначених у першому розділі. Такі перешкоди включають затримки у гармонізації спеціального законодавства, неефективні процедури оскарження, недостатню спроможність та недостатність або відсутність інфраструктури для забезпечення послідовної реалізації закону про адміністративну процедуру. Відповідно до цього, запропоновано такі ключові заходи:

- Децентралізований підхід до гармонізації спеціального законодавства із законом про адміністративну процедуру не забезпечив повного приведення у відповідність протягом

vacatio legis. Тому міністерства, до сфери відання яких відноситься закон про адміністративну процедуру, мають централізовано координувати процес перегляду та гармонізації, що має охоплювати як первинне, так і вторинне законодавство. “Пакетні” закони, що дають змогу одночасно вносити зміни до кількох законів одним актом, допоможе зробити гармонізацію спеціального законодавства більш ефективною та послідовною.

- У майбутньому необхідно забезпечувати стабільну відповідність між принципами закону про адміністративну процедуру та спеціальним законодавством уже після завершення гармонізації. Необхідно визначити повноваження та процедури міжвідомчих консультацій з тим, щоб міністерства, до сфери відання яких відноситься закон про адміністративну процедуру, мали змогу перевіряти та надавати коментарі до всіх проєктів актів первинного та вторинного законодавства, які врегульовують адміністративні процедури.
- Для того щоб мати комплексну картину функціонування адміністративних процедур, включаючи процес оскарження, необхідно створити механізми моніторингу, забезпечивши керівництво та координацію з боку міністерств, до сфери відання яких відноситься закон про адміністративну процедуру. Ці механізми мають виявляти найбільш проблематичні процедури (з точки зору пінг-понгу, надмірного скасування рішень органу першої інстанції з процедурних причин, неспроможності дотримуватися законодавчо визначених строків тощо) та причини таких викликів з тим, щоб мати змогу визначати відповідні заходи для їх розв’язання.
- Для покращення системи правового захисту всередині адміністрації суб’єкти розгляду скарг мають мінімізувати кількість справ, які повертаються органам першої інстанції після успішного оскарження. Суб’єкти розгляду скарг мають самостійно приймати рішення по суті, наскільки це є можливим (наприклад, коли можливо виправити потенційні процедурні помилки органу першої інстанції або коли спір стосується застосування норм матеріального права).
- Для уникнення пінг-понгу між адміністрацією та судами судді адміністративних судів повинні користуватися повноваженням виправляти недоліки справи під час судового перегляду або надавати достатньо докладні настанови адміністративному органу для прийняття законного адміністративного акта. Крім цього, судді адміністративних судів повинні мати повноваження накладати стягнення на адміністративні органи у разі невиконання постанов або рішень суду.
- Для посилення спроможності адміністрації здійснювати адміністративні процедури в ефективний та законний спосіб, традиційне навчання з питань застосування закону про адміністративну процедуру має бути розширено для службовців, які здійснюють процедури. У доповнення проведення круглих столів за участі суддів адміністративних судів, суб’єктів розгляду адміністративних скарг та службовців, які здійснюють процедури має бути організовано відповідними органами або з ініціативи міністерства, до сфери відання якого відноситься закон про адміністративну процедуру. Мережі фахівців-практиків та служби підтримки при міністерстві, до сфери відання якого відноситься закон про адміністративну процедуру, можуть слугувати майданчиками для обговорення викликів у впровадженні та обміну кращими практиками.
- Для підвищення розуміння учасниками прав у рамках адміністративних процедур можна проводити публічні інформаційні кампанії (зокрема щодо застосування принципу “лише один раз”). Навчання тих, хто представляє інтереси учасників адміністративних проваджень також може бути корисним.
- Для посилення реалізації принципу “лише один раз” послуги, які надаються адміністративними органами, мають бути побудовані за подіями життя (наприклад, народження дитини, започаткування бізнесу), а не за інституційними повноваженнями залучених органів. Умови фінансування ключових установ, які володіють даними для цілого спектру адміністративних процедур, зокрема такі як кадастр нерухомого майна, не повинні

передбачати залежність фінансування цих установ від плати за видачу витягів і довідок про відомості, що зберігаються у відповідних реєстрах. Якість даних у державних реєстрах може бути покращена шляхом виявлення та виправлення прогалин і помилок у записах.

- Для впровадження електронної комунікації необхідно створити інфраструктуру для цифрової ідентифікації (якщо такої ще немає) та зробити її доступною, зменшивши витрати, пов'язані з її використанням.

Додаток 1. Шаблон для сприяння гармонізації спеціального законодавства з законом про адміністративну процедуру

Основною тезою даного аналізу є те, що деякі з найважливіших проблем у провадженнях в проаналізованих адміністративних системах можуть бути віднесені на рахунок обмеженої, а в деяких випадках відсутньої узгодженості спеціалізованих / галузевих законів з процедурними нормами закону, що врегульовує адміністративну процедуру на загальному рівні. Ця теза підтверджена наведеними прикладами, які показують, що досягнення такої узгодженості не є простим процесом. З огляду на це було підготовлено модель інструменту, подібного тому, що використовувався при розробленні методологічної рамки цього дослідження. Цей інструмент може допомогти розробникам галузевих законів та відповідальним органам, проводити перевірку відповідності у простий, ефективний та прозорий спосіб.

Цей інструмент може використовуватися для проведення швидкого порівняння між базовими процедурними принципами, визначеними в загальних процедурних законах (законах про адміністративну процедуру) та рішеннями в галузевому законі, який розробляється або вже прийнятий (під час гармонізації всього масиву законодавства). Оскільки іноді дуже технічний або вузькоспеціалізований характер питання, що врегульовується у галузевому законі, не дозволяє проводити просте узгодження, відмінності мають бути стисло описані (якщо це не є самоочевидним). Також через те, що закони не функціонують ізольовано, сюди мають бути включені не лише закони, які знаходяться в процесі розроблення та очікувані наслідки їх взаємодії з іншими законами. Крім цього, навіть якщо закон про адміністративну процедуру дозволяє відступ від загальних принципів, це завжди має бути обґрунтовано необхідністю. При виявленні такого відступу мав бути надано коротке пояснення причини. Така форма порівняння не дозволяє проводити глибокий аналіз, але може допомогти виявити можливі розбіжності між законами, які б інакше залишилися “похованими” в часто великих за обсягом текстах законів, що відносно ускладнює будь-які інші форми порівняння.

Інструмент представляє собою таблицю, що охоплює основні характеристики адміністративних процедур. Перелік принципів та елементів не є вичерпним, і можна додавати інші (зокрема всі загальні принципи закону про адміністративну процедуру, якщо ще не увійшли до таблиці, оскільки вони є обов'язковими для дотримання). Метою таблиці є відобразити найважливіші. Перша колонка має містити точне формулювання положення закону про адміністративну процедуру, яке врегульовує застосування загального принципу або елемента в конкретній країні. Представлений шаблон включає окремі посилання на деякі норми законів країн Західних Балкан як приклади. Друга колонка має містити формулювання положення спеціального закону або законопроекту, яке врегульовує цей самий принцип або елемент. Знову таки, шаблон включає окремі приклади норм спеціального законодавства країн Західних Балкан, узяті з реального законодавства цих країн, але спрощені заради ясності та стислості прикладів. І третя колонка має містити (а) пропозицію зміни спеціального закону (якщо норма суперечить принципам закону про адміністративну процедуру або є необґрунтованим відступом від вимог закону), (б) пояснення відмінностей з відповідними положеннями закону про адміністративну процедуру, якщо такі є, а відступ дозволяється цим

законом і може бути обґрунтованим, або (в) підтвердження відповідності закону про адміністративну процедуру.

Загальні рекомендації для гармонізації спеціального законодавства з законом про адміністративну процедуру включають такі принципи:

- Спеціальний закон не повинен відступати від загальних принципів закону про адміністративну процедуру;
- В інших аспектах можуть бути відмінності порівняно з законом про адміністративну процедуру, але вони мають бути аргументовані. Якщо немає конкретної необхідності в таких відступах, перевага має віддаватися єдиному застосуванню адміністративної процедури, як це передбачено в законі про адміністративну процедуру, для спрощення участі сторін у різного роду адміністративних процедурах.
- Загалом, спеціальне законодавство не має повторювати норми загального закону для уникнення перетинання, але в деяких випадках такі повтори можуть існувати (наприклад, якщо ясність законодавчої бази постраждає без таких повторів).
- Спеціальний закон має включати чітке та загальне посилання на закон про адміністративну процедуру (оскільки принципи закону про адміністративну процедуру мають застосовуватися в усіх адміністративних процедурах).
- Під час гармонізації масиву чинного спеціального законодавства прийняття “пакетного” закону для внесення змін до всього релевантного спеціального законодавства в одному законі допомагає забезпечити послідовність та ефективне опрацювання змін.

ПОСИЛАННЯ НА ВІДПОВІДНУ СТАТТЮ ЗАКОНУ ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ	ПОСИЛАННЯ НА ВІДПОВІДНУ СТАТТЮ СПЕЦІАЛЬНОГО ЗАКОНУ, ЯКИЙ АНАЛІЗУЄТЬСЯ	ПРОПОЗИЦІЇ ЗМІНИ СПЕЦІАЛЬНОГО ЗАКОНУ, ОБҐРУНТУВАННЯ ВІДМІННОСТЕЙ АБО ПІДТВЕРДЖЕННЯ ВІДПОВІДНОСТІ
<p>Принцип “лише один раз” передбачає, що громадяни та бізнес надають різні дані лише один раз, коли звертаються до органу публічної адміністрації. Орган публічної адміністрації має внутрішньо передавати та повторно використовувати дані, дотримуючись вимог щодо захисту даних та інших обмежень. Як правило, принцип “лише один раз” діє незалежно від наявності певних передумов (зокрема інтегрованості публічних реєстрів). При цьому слово “публічний” вживається у найширшому розумінні, в тому числі коли йдеться про реєстри, які знаходяться у віданні незалежних органів або інших гілок влади.</p>		
<p>Для прикладу, стаття 23: <i>Від сторони не можна вимагати надання даних, які вже містяться в публічних реєстрах.</i></p>	<p>Типові приклади розбіжностей: Стаття 45:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Сторона повинна надати свідоцтво про право власності на землю.</i> <p>Стаття 34 Закону про земельний кадастр:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Свідоцтво про право власності видається лише після сплати збору.</i> 	
<p>Пропорційність плати. Вартість адміністративної процедури, якщо приватні особи мають вносити плату публічним органам за прийняття адміністративних рішень, має бути справедливою та розумною. Публічні органи не повинні розглядати надання адміністративних послуг як діяльність, що забезпечує доходи. Не повинно бути істотної різниці в розмірі плати за одну й ту саму процедуру, навіть якщо вона здійснюється різними установами (наприклад, регіональними чи муніципальними офісами).</p>		
<p>Стаття 99: <i>Процедура має здійснюватися з найменшими витратами для сторони.</i></p>	<p>Стаття 15 Закону про адміністративний збір: <i>40 євро.</i></p>	

<p>Вимоги до подання заяви та наслідки подання заяви, яка є неповною або містить помилки. Вимоги до оформлення та змісту заяви не повинні бути необґрунтовано жорсткими стосовно предмету, особливо якщо необхідно запевнювати форму. Якщо передбачена певна форма заяви, бланки мають бути легко доступними для тих, кого це цікавить. Якщо подана заява є неповною, заявнику повинно бути надано можливість виправити недоліки в розумні строки.</p>		
<p>Стаття 67: <i>Може бути подана письмово або в електронному виді.</i></p> <p>Стаття 68: <i>Повинна містити дані, що дозволяють ідентифікувати особу, та запит, а також будь-які додаткові дані, передбачені спеціальним законом.</i></p> <p>Стаття 69: Якщо подана заява є неповною, сторонам маж бути дозволено виправити заяву в розумні строки.</p>	<p>Стаття 76: <i>Повинно містити свідоцтво про право власності на землю.</i></p> <p>Стаття 77: <i>Заяви з неповними даними мають бути виправлені протягом п'яти днів.</i></p>	
<p>Повідомлення та вручення документів. Сторони мають належним чином інформуватися про всі релевантні заходи в рамках процедури. Будь-яке рішення, що впливає на інтереси сторін, має бути належним чином доведено до їх відома.</p>		
<p>Стаття 65: <i>Сторона, заінтересований орган та заінтересована особа мають право на те, щоб бути повідомленими про хід провадження. Повідомлення означає дію, за допомогою якої орган у відповідний спосіб інформує сторону та інших учасників про заходи, які здійснюються під час адміністративної процедури.</i></p> <p>Стаття 68: <i>Персональне вручення є обов'язковим у випадках, коли строк, який не підлягає подовженню, починає спливати з дня вручення, якщо інше не передбачено законом.</i></p>	<p>Стаття 77: <i>Усі заходи в рамках процедури оприлюднюються на сайті органу. Сторони додатково не інформуються.</i></p>	
<p>Можливість електронної комунікації. Законодавча база повинна створювати можливості для електронної комунікації між учасником провадження та адміністративним органом. Як правило, електронна комунікація не є обов'язковою і залежить від згоди сторони провадження, крім випадків, коли електронна комунікація передбачена як основна форма комунікації відповідно до спеціального закону. При комунікації між адміністративними органами перевага має віддаватися електронній комунікації.</p>		

Стаття 17: <i>Адміністративний орган забезпечує доступ сторони до адміністративного органу в електронній формі.</i>		
Юрисдикція. Адміністративні процедури можуть здійснюватися лише тими органами, які мають для цього відповідну законодавчо визначену компетенцію. Юрисдикція може бути предметною або територіальною.		
Стаття 20: <i>Кожен адміністративний орган здійснює адміністративну діяльність у межах відповідної юрисдикції.</i>	Стаття 31: <i>Будь-який адміністративний орган, юрисдикція якого поширюється на всю країну, може приймати рішення в справі.</i>	
<p>Сторони та представництво сторін. Визначення відповідних сторін є важливим для їх залучення до процедури. Сторони також зазвичай мають ширші права, ніж заінтересовані особи. Зазвичай сторонами є заявник, одержувач процедури (заявник та одержувач процедури можуть співпадати), третя сторона, орган, що надає погодження (у разі необхідності одержувати попереднє погодження від іншого органу; орган, який здійснює процедуру, не є стороною).</p> <p>Представництво. Можливість правоздатного заявника представляти себе або вільно обирати свого представника має бути забезпечена максимально широко.</p>		
<p>Стаття 40: <i>Сторона, яка є повністю правоздатною, може здійснювати дії в рамках провадження особисто.</i></p> <p>Стаття 45: <i>Сторона або законний представник сторони можуть уповноважувати адвоката або будь-яку іншу особу, наділену процесуальною правоздатністю, представляти її як сторону в процедурі, крім виступу з заявами, які можуть бути зроблені лише стороною.</i></p>	Стаття 40: <i>Заявника має представляти патентний повірений.</i>	
Заінтересована сторона / правовий статус. Якщо рішення може мати негативні наслідки для законних інтересів особи, такій особі повинна бути надана можливість брати участь у провадженні. З огляду на часті випадки клопотання про залучення заінтересованих сторін у маніпулятивних цілях, зокрема для умисного затягування прийняття рішення, необхідно визначити об'єктивні критерії для такого статусу.		
Стаття 3: <i>Сторона – це будь-яка фізична або юридична особа, за</i>	Стаття 58: <i>Наявність законного інтересу щодо</i>	

<p>заявою якої розпочинається адміністративне провадження, проти якої розпочинається адміністративне провадження, яка залучається до адміністративного провадження, що розпочинається з ініціативи адміністративного органу, або яка має право брати участь в адміністративному провадженні з метою захисту своїх прав чи законних інтересів.</p>	<p>участі в адміністративному провадженні залежить виключно від права власності на майно в межах відповідної зони впливу, що визначається за формулою, встановленою в даному положенні.</p>	
<p>Одержання доказів. Узгодженість є релевантною лише в контексті послідовності системи.</p>		
<p>Статті 101-105: <i>Детальні технічні правила щодо заслуговування свідків або експертів, вивчення документів та огляду місця / приміщення.</i></p>	<p>Стаття 157: <i>Спеціальні правила щодо технічної експертизи та вивчення документів.</i></p>	
<p>Право бути почутим. Сторона провадження повинна мати змогу подавати чи пропонувати докази, брати активну участь в процедурі встановлення фактичних обставин справи, бути повідомленою про результат процедури та мати змогу подавати свої зауваження до прийняття остаточного рішення. Право бути почутим необов'язково означає усне заслуговування в адміністративному органі. Винятки можуть застосовуватися до більш простих процедур, якщо рішення може ґрунтуватися виключно на даних, які надаються заявником або містяться в державних реєстрах, або якщо очевидно, що запит заявника можна повністю задовольнити.</p>		
<p>Стаття 10: <i>До видачі адміністративного акта стороні повинна бути надана можливість зробити заяву стосовно фактів та обставин, які мають значення для прийняття рішення.</i></p> <p><i>Адміністративний акт може бути видано без попереднього заслуговування сторони лише у випадках, визначених законом.</i></p> <p>Стаття 99: <i>Якщо це не є загальновідомими фактами, сторона пропонує докази щодо своєї заяви / клопотання та по можливості надає їх адміністративному органу.</i></p>		

<p>Право ознайомлюватися з матеріалами справи. Сторона провадження повинна мати змогу ознайомлюватися з матеріалами справи, крім випадків, коли це є несумісним з іншими правами та інтересами, захищеними законом, і прямо забороняється законом. Право ознайомлюватися з матеріалами справи також може забезпечуватися через надання доступу до інформаційних систем / реєстрів, які використовуються для розгляду адміністративної справи.</p>		
<p>Стаття 39: <i>Сторони адміністративного провадження мають право ознайомлюватися з матеріалами провадження. Це право також включає право робити копії необхідних документів.</i></p> <p>Стаття 41: <i>Право ознайомлюватися з матеріалами справи може бути обмежено лише спеціальним законом з метою захисту інших законних інтересів, передбачених законом.</i></p>	<p>Стаття 47. <i>Ознайомлення з матеріалами справи можливо лише в електронній формі, за допомогою системи з контрольованим доступом, що передбачає спеціальну авторизацію.</i></p>	
<p>Процедурні строки і наслідки. Процедурні строки, передбачені законом, мають бути чітко визначені, в тому числі із зазначенням методу обчислення перебігу (початок і кінець). Також можуть бути строки, не визначені в законі, коли адміністративний орган встановлює строки, виходячи з обставин справи та дотримуючись загальних принципів, визначених у законі про адміністративну процедуру.</p>		
<p>Стаття 88: <i>Строк, визначений уповноваженим посадовцем, може бути подовжений за клопотанням заінтересованої сторони, якщо таке клопотання подано до завершення строку та за наявності обґрунтованих причин для подовження.</i></p>	<p>Стаття 51: <i>Строк, визначений уповноваженим посадовцем, не може бути подовжений.</i></p>	
<p>Несення витрат. Умови розподілу витрат між сторонами не повинні знижувати мотивацію сторін брати активну участь у провадженні.</p>		
<p>Стаття 87: <i>У провадженні за участі сторін, які мають протилежні інтереси, сторона, за заявою якої було розпочато провадження, що завершилося для цієї сторони негативним рішенням, відшкодовує протилежній стороні понесені нею витрати в розумному обсязі, пропорційно частині клопотання, в</i></p>	<p>Стаття 65: <i>У провадженні за участі сторін, які мають протилежні інтереси, сторона, за заявою якої було розпочато провадження, що завершилося для цієї сторони негативним рішенням, зобов'язана відшкодувати повною мірою шкоду</i></p>	<p>Часте подання клопотань про участь у провадженні в маніпулятивних цілях, зокрема для умисного затягування прийняття рішення, можуть потребувати відповідних санкцій.</p>

якій сторона одержала негативне рішення.	протилежній стороні, понесену через затягування процедури.	
Призупинення процедури. Заявник повинен мати ефективний засіб захисту проти рішення про призупинення процедури для уникнення неналежних затримок.		
Стаття 95: <i>Скарга, подана проти рішення про призупинення процедури не зупиняє виконання цього рішення.</i>		
Делегування прийняття рішення. Оптимальне делегування відповідальності та повноваження приймати рішення асоціюється з вищим рівнем ефективності та результативності в організації, а також сприяє більшій професійній та особистій підзвітності.		
Стаття 37: <i>Адміністративний орган розглядає адміністративну справу через уповноважену посадову особу. Уповноважена посадова особа, у значенні цього Закону, є особою, призначеною на посаду, яка зокрема передбачає виконання завдань, що стосуються проведення проваджень та прийняття рішень з адміністративних питань, або лише виконання завдань, що стосуються проведення проваджень або певний дій в рамках проваджень. Якщо такої посадової особи не визначено, рішення в адміністративному провадженні приймає керівник органу.</i>	Стаття 37: <i>Головний архітектор міста видає (підписує) рішення.</i>	
Зміст рішення. Рішення має містити підстави / причини, зокрема відповідні факти та правову основу (обґрунтування), а також зазначення можливостей для оскарження, включаючи відповідний орган і строки для подання скарги. Обґрунтування може бути скороченим або взагалі відсутнім, якщо заява задовольняється повністю і при цьому не обмежуються права третіх сторін.		
Стаття 120: <i>Обов'язковими елементами змісту адміністративного акта є: 1) вступна частина, в якій зазначається правова основа для прийняття адміністративного акта; 2) обґрунтування, покладене в основу</i>	Стаття 68: <i>Обґрунтування може обмежуватися висновком з короткими коментарями та посиланням на правову базу.</i>	

<p><i>рішення, та обґрунтування самого рішення; 3) опис можливостей оскарження (в тому числі компетентний орган, строки оскарження; також за доцільності роз'яснення стосовно ефекту зупинення дії при оскарженні або його відсутності).</i></p>		
<p>Тривалість адміністративної процедури. Особа має право на вирішення її справ у розумний строк. Наприклад, у Європейському кодексі належної адміністративної практики передбачено, що посадовці повинні забезпечувати, що рішення по заяві або по скарзі має в будь-якому разі бути прийнято не пізніше, ніж через два місяці з дня одержання заяви або скарги. Спеціальний закон може встановлювати коротший термін, ніж передбачено в законі про адміністративну процедуру.</p>		
<p>Стаття 22: Процедура має бути завершена протягом 30 днів, в окремих випадках строк може бути подовжений ще на 30 днів.</p>	<p>Стаття 33: Процедура має бути завершена протягом 15 днів, подовження цього строку не передбачено.</p>	
<p>Бездіяльність адміністративного органу. Має бути забезпечено наявність ефективного захисту в разі бездіяльності адміністративного органу або відмови вчинити дію.</p>		
<p>Стаття 100. <i>Якщо сторона звертається із заявою про видачу письмового адміністративного акта, а публічний орган не повідомляє сторону про видачу письмового адміністративного акта у визначений строк, а також при цьому не повідомляє про подовження розгляду справи, заява сторони вважається задоволеною в повній мірі.</i></p>	<p>Стаття 37: <i>Перевищення максимального строку, визначеного для проведення процедури, створює правову презумпцію того, що заява сторони задоволена.</i></p>	
<p>Право на оскарження та відповідні строки. Належний строк має бути надано для подання скарги з моменту, як отримувач адміністративного акта ознайомився з його змістом. Якщо закон про адміністративну процедуру дозволяє встановлювати коротший строк для оскарження, спеціальний закон може це передбачати, але для цього повинні бути підстави (зокрема необхідність, обумовлена характером процедури), що є пропорційними строкам, які застосовуються до адміністративних органів.</p>		
<p>Стаття 188: <i>Строк подання скарги становить 15 днів після вручення рішення, якщо інше не передбачено законом.</i></p>	<p>Стаття 39: <i>Строк подання скарги становить два тижні.</i></p>	

<p>Повноваження суб'єкта розгляду скарги. Орган другої інстанції повинен мати змогу провести додаткове розслідування для ефективного вирішення скарги по суті та, за необхідності, змінювати обґрунтування адміністративного акта або повністю вирішувати справу самостійно шляхом прийняття нового акта.</p>		
<p>Стаття 153: Якщо скарга не відхиляється органом другої інстанції, орган може відмовити у задоволенні скарги, анулювати рішення частково або повністю та вирішити адміністративне питання самостійно, анулювати рішення та повернути справу органу першої інстанції для повторного розгляду, або змінити рішення.</p> <p>Орган другої інстанції приймає рішення по скарзі на основі фактів, встановлених органом першої або другої інстанції.</p>		
<p>Процедурні наслідки оскарження. Процедурні наслідки подання скарги мають забезпечувати ефективність оскарження (зупинення дії), але не повинні неналежним чином затягувати процедуру (неможливість оскаржувати процедурні рішення).</p>		
<p>Стаття 142. <i>Рішення не може бути виконано до спливу строку, передбаченого для оскарження, якщо інше не передбачено законом.</i></p> <p><i>Скарга зупиняє виконання рішення, доки скаржник не буде повідомлений про рішення по скарзі, якщо інше не передбачено законом.</i></p>	<p>Стаття 53. <i>Скарга не відкладає правові наслідки рішення.</i></p>	
<p>Строк для прийняття рішення по скарзі. Учасники провадження мають право на вирішення її питань у розумний строк. Нагальний характер питання, що розглядається, може обумовлювати передбачення коротшого строку, ніж визначено в законі про адміністративну процедуру.</p>		
<p>Стаття 205: <i>Рішення має бути прийнято протягом 30 днів; за виняткових обставин цей строк може бути подовжено ще на 30 днів.</i></p>	<p>Стаття 54: <i>Рішення має бути прийнято протягом 15 днів.</i></p>	

Повернення до попередньо вирішеної справи. Процедурні правила, що регламентують внесення змін, зупинення дії та скасування адміністративного акта, мають гарантувати справедливий баланс між публічним інтересом та правомірними очікуваннями особи стосовно правової визначеності. Потенційні причини обмежувати можливість повернення до попередньо вирішеної справи можуть включати необхідність запобігання зловмисним клопотанням про повторний розгляд справи без реальних шансів на успіх, виключно з метою завдання шкоди бенефіціару.

Стаття 235: *Дев'ять вузько визначених можливостей для повернення до попередньо вирішеної справи.*

Стаття 75: *Додаткові умови для того, щоб заявник продемонстрував можливість іншого результату розгляду справи в разі задоволення клопотання про повернення до попередньо вирішеної справи.*

Можливості для скасування або анулювання рішень. Процедурні правила, що регламентують внесення змін, зупинення дії та скасування адміністративного акта, мають гарантувати справедливий баланс між публічним інтересом та правомірними очікуваннями особи стосовно правової визначеності.

Стаття 124. *За згодою сторони.*

У разі необхідності усунути серйозну, безпосередню небезпеку життю та здоров'ю людей, громадській безпеці, громадському порядку, якщо така небезпека не може бути усунена іншими засобами.

Програма SIGMA

Програма підтримка удосконалення врядування та менеджменту SIGMA є спільною ініціативою Організації економічного співробітництва та розвитку та Європейського Союзу, що в основному фінансується Європейським Союзом. SIGMA співпрацює з країнами-партнерами над посиленням системи публічного врядування та спроможності публічної адміністрації з 1992 року.

У партнерстві з Директоратом Європейської Комісії з питань сусідства та переговорів щодо розширення ЄС (DG NEAR) наразі ми працюємо з такими країнами:

- Албанія, Боснія і Герцеговина, Косово*, Північна Македонія, Сербія, Туреччина і Чорногорія як країни-кандидати та потенційні кандидати на приєднання до ЄС, та
- Алжир, Азербайджан, Білорусь, Вірменія, Грузія, Єгипет, Йордан, Ліван, Молдова, Мороко, Палестинська Автономія¹, Туніс та Україна як країни сусідства.

SIGMA надає сприяння у шести ключових сферах:

- 1) Стратегічні засади реформи публічної адміністрації
- 2) Розроблення та координація політики
- 3) Публічна служба та управління людськими ресурсами
- 4) Підзвітність
- 5) Надання послуг
- 6) Управління публічними фінансами, публічні закупівлі та зовнішній аудит

SIGMA досліджує та надає зворотний зв'язок щодо:

- систем та інституцій врядування
- законодавчої бази та правових засад
- стратегій та планів заходів з реалізації реформ
- прогресу в реалізації реформ

SIGMA надає:

- консультації щодо розроблення та визначення пріоритетності реформ
- методології та інструменти для підтримки реалізації
- рекомендації щодо вдосконалення законів та адміністративних систем
- можливості для обміну кращими практиками серед широкого кола країн, у тому числі в рамках регіональних заходів
- документи з питань політики та порівняльні дослідження щодо різних країн

Більш докладна інформація про Програму доступна на нашому веб-сайті:

www.sigmaweb.org

* Це позначення не впливає на положення чи статус та відповідає Резолюції 1244/99 Ради Безпеки ООН та Дорадчому висновку Міжнародного суду стосовно проголошення незалежності Косово.

¹ Примітка Європейської служби зовнішніх справ та Європейської Комісії: Дане позначення не повинно розумітися як визнання держави Палестина та не впливає на індивідуальні позиції держав-членів ЄС з цього питання.