

**БУХАНЕВИЧ О. М.,**кандидат юридичних наук, доцент, здобувач  
(Інститут законодавства  
Верховної Ради України)

УДК 342.951

**ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ПРОЦЕДУРИ  
НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ**

У статті розглянуто процедуру надання адміністративних послуг. Проаналізовано точки зору науковців на розуміння терміну «адміністративна процедура», встановлено його співвідношення з категоріями «адміністративний процес» і «адміністративне провадження». З'ясовано поняття, стадії та етапи процедури надання адміністративних послуг. Запропоновано авторські визначення таких категорій, як «адміністративна процедура» та «процедура надання адміністративної послуги», а також пропозиції щодо вдосконалення законодавства у сфері надання адміністративних послуг.

**Ключові слова:** адміністративна процедура, адміністративна послуга, процедура надання адміністративної послуги, суб'єкт звернення, суб'єкт надання послуг.

В статье рассмотрена процедура предоставления административных услуг. Проанализированы точки зрения ученых понимания термина «административная процедура», установлено его соотношение с категориями «административный процесс» и «административное производство». Выяснены понятие, стадии и этапы процедуры предоставления административных услуг. Предложено авторское определение таких категорий, как «административная процедура» и «процедуры предоставления административной услуги», а также предложения по совершенствованию законодательства в сфере предоставления административных услуг.

**Ключевые слова:** административная процедура, административная услуга, процедура предоставления административной услуги, субъект обращения, субъект предоставления услуг.

The article deals with the procedure of administrative services. Analyzed in terms of scientific understanding of the term „administrative procedure”, set its value from „administrative process” and „administrative proceedings”. It is shown concept stages and stages of the procedure of administrative services. The author definition of such categories as „administrative procedure” and „procedure for administrative services”, as well as suggestions for improving legislation in the area of administrative services.

**Key words:** administrative procedure, administrative services, procedures for administrative services, subject treatment, subject of service.

**Вступ.** Визначальною ознакою розвитку адміністративного законодавства у демократичних країнах є його спрямованість на забезпечення прав і законних інтересів приватних осіб у відносинах із державою та її органами. Одна з найважливіших гарантій цього – чітка регламентація процедурного аспекту відносин особи і влади. Найбільш масштабні правовідносини в площині взаємодії публічних органів і фізичних та юридичних осіб формуються у процесі надання адміністративних послуг, тому регламентація процедурної діяльності в



межах даних відносин повинна створити умови для реалізації конституційних прав громадян та захистити їх від можливого зловживання владою посадовими особами. Закон України «Про адміністративні послуги» не містить поняття «процедура надання адміністративної послуги» та чіткого порядку дій суб'єктів правовідносин у сфері надання адміністративних послуг. У зв'язку з цим особливої актуальності набуває питання визначення механізму регулювання процедурного забезпечення надання адміністративних послуг.

У юридичній науці питанням адміністративних процедур присвячені праці таких вчених, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, А.О. Селіванов, В.І. Кікінчук, О.В. Кузьменко, О.С. Лагода, О.І. Миколенко, С.С. Овчарук, В.П. Тимошук, М.М. Тищенко, Г.В. Фоміч, А.М. Школик, А.В. Щерба та ін. Переважна більшість наукових праць спрямовані на дослідження адміністративних процедур у загально-управлінському аспекті та особливостей процедур здійснення деяких окремих видів державної діяльності, а процедурним аспектам надання адміністративних послуг приділяється недостатньо уваги.

Постановка завдання. Дослідження поняття «адміністративна процедура», з'ясування сутності та особливостей процедури надання адміністративних послуг, а також розробка рекомендацій щодо вдосконалення законодавства у сфері надання адміністративних послуг.

Результати дослідження. Етимологія слова «процедура» походить від латинського *procedo*, що означає «проходжу, або просуваюсь» [1, с. 470; 2, с. 234]. У лексичному плані термін «процедура» взагалі визначається як «будь-яка тривала, послідовна справа, порядок, обряд» [3, с. 526], «офіційний порядок дій, виконання, обговорення чого-небудь» [4, с. 511]. Всі ці визначення мають ряд спільних сутнісних рис: 1) це ряд послідовних дій; 2) всі вони спрямовані на досягнення певного результату (оформлення, виконання, здійснення, обговорення будь-якої справи). Отже, процедура – це офіційно встановлений порядок виконання певної діяльності. З правової точки зору процедура – це регламентований юридичною нормою порядок дій або регулювання відповідних суспільних відносин у сфері правозастосування [5, с. 166].

Якщо ж мова йде про специфічну процедуру у сфері адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, то у науковій літературі не існує єдності думок з приводу визначення поняття «адміністративна процедура», що свідчить про дискусійний характер досліджуваного питання. Так, В.П. Тимошук визначає адміністративну процедуру як встановлений законодавством порядок розгляду та вирішення адміністративними органами індивідуальних адміністративних справ [6, с. 24]. На думку О.С. Лагоди, адміністративна процедура – це встановлений законом порядок розгляду та вирішення індивідуальних справ органами виконавчої влади й місцевого самоврядування, який закінчується прийняттям адміністративного акта або укладанням адміністративного договору [7, с. 4]. Разом з тим існують визначення, відповідно до яких адміністративні процедури – це процедури здійснення різних видів позитивної управлінської діяльності (процедури нормотворчої діяльності, процедури реалізації прав та обов'язків громадян і організацій у сфері управління, процедури контрольної діяльності), а також процедури, пов'язані з організацією роботи апарату органів виконавчої влади [8, с. 222].

Слід зазначити, що дискусії щодо сутності адміністративної процедури пов'язані з існуванням різного розуміння сутності адміністративного процесу та його співвідношення з адміністративною процедурою. Не зупиняючись на їх сутності, прийнятною є позиція О.В. Кузьменко, відповідно до якої у процедурі на відміну від процесу неможливо віднайти умови, що забезпечують трансформацію вихідного пункту, оскільки «у процедурі відсутня головна детермінанта процесу – подовженість у часовому вимірі, тобто процес наділяється такими ознаками, як динаміка, безперервний рух, що виражається в послідовних переходах від одного до іншого стану, а процедура визначається як дискретність такого руху. Процедура не є явищем, наділеним часовою динамікою» [9, с. 167]. Продовжуючи свої міркування, О.В. Кузьменко робить висновок, що процес слід розглядати як діяльність суб'єктів права із здійснення правової регламентації суспільних відносин та реалізації права, а процедуру – як формалізований бік такої діяльності. Процедура детермінує порядок здійснення суб'єктами



правовідносин юридично значущих дій, які у своїй сукупності складають юридичний процес [10, с. 15].

Т.О. Коломоєць, підтримуючи О.В. Кузьменко, зазначає, що процедура не є рухом або діяльністю і «становить лише процесуальні етапи. Точніше кажучи, процедура – це розташовані на часовому відтинку віхи, від яких і до яких здійснюється розвиток явища, його прогрес або регрес» [11, с. 240]. Зауважимо, що необхідно також розмежовувати такі поняття, як «процедура» і «провадження», які можуть співвідноситися як статика і динаміка. Тобто процедура – це встановлений порядок розгляду та розв'язання справи (модель провадження), а провадження – це вже власне розгляд та розв'язання конкретної справи [12, с. 198].

З огляду на викладене ми поділяємо позицію тих вчених, які у вузькому розумінні адміністративну процедуру визначають як порядок розгляду і вирішення уповноваженим органом державної влади конкретних індивідуальних справ, пов'язаних зі зверненнями громадян та організацій у відповідний орган з метою реалізації чи захисту своїх прав і законних інтересів, а в широкому – як порядок здійснення органом виконавчої влади, посадовою особою встановлених для нього повноважень [13, с. 10]. На підставі проведеного аналізу змісту поняття «адміністративна процедура» та враховуючи те, що головне завдання адміністративних процедур – сприяння реалізації прав і законних інтересів, вважаємо, що адміністративна процедура – це встановлений законодавством порядок розгляду і вирішення адміністративним органом індивідуальних справ, пов'язаних зі зверненням фізичних та юридичних осіб з метою реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів. На наш погляд, дане визначення категорії «адміністративна процедура» є більш чіткішим та зрозумілим, ніж те, яке запропоноване в проекті Адміністративно-процедурного кодексу України [14, с. 2].

Аналізуючи особливості нормативного регулювання процедурного забезпечення надання адміністративних послуг, в Законі України «Про адміністративні послуги» необхідно відмітити, що термін «процедура» згадується у п. 8 ч. 1 ст. 4 та у ч. 3 ст. 8. Так, у п. 8 ч. 1 ст. 4 мова йде про такий принцип державної політики у сфері надання адміністративних послуг, як раціональна мінімізація кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг. Цей принцип має на меті спрощення процедури отримання адміністративних послуг. У свою чергу, в ч. 3 ст. 8 зазначено, що технологічна картка адміністративної послуги містить інформацію про порядок надання адміністративної послуги, а саме: 1) етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги; 2) відповідальна посадова особа; 3) структурні підрозділи, відповідальні за етапи (дію, рішення); 4) строки виконання етапів (дії, рішення). Дана норма статті спрямована на впорядкування процедури надання адміністративної послуги.

Технологічна картка адміністративної послуги – це детальний опис процедури надання конкретної адміністративної послуги, а точніше – порядок дій працівників суб'єктів надання адміністративних послуг та/або центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) від моменту отримання заяви щодо адміністративної послуги і закінчуючи видачею результату суб'єкту звернення (чи принаймні готовністю результату для видачі) [15, с. 134–135]. Вона затверджуються суб'єктом надання адміністративних послуг на кожну адміністративну послугу, яку він надає відповідно до закону, а у разі якщо суб'єктом надання є посадова особа, – органом, якому вона підпорядковується [16, ст. 8]. Зауважимо, що у Законі України «Про адміністративні послуги» не передбачено тлумачення процедури такого затвердження. З ч. 1 ст. 8 цього Закону випливає, що суб'єкт надання самостійно розробляє та затверджує технологічну картку. У зв'язку з цим слушною є пропозиція В.П. Тимошука, що при затвердженні технологічних карток адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП, доцільно передбачати участь у процедурі розробки та затвердження таких карток керівника ЦНАП (наприклад, через їх погодження/візування тощо). У такий спосіб можна забезпечити кращу якість карток, а також єдині стандарти документів та процедур [15, с. 143]. Слід також відмітити, що, згідно п. 17 Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг, орган, що утворив центр, а також керівник центру можуть вносити суб'єктові надання адміністративної послуги пропозиції щодо необхідності внесення змін



до затверджених технологічних карток адміністративних послуг (у тому числі для документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності) [17].

Етапи надання адміністративної послуги передбачені у Постанові Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 44 «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги» [18]. Зокрема, у п. 6 зазначено, що етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги включають: 1) реєстрацію (оформлення) звернення суб'єкта звернення; 2) опрацювання звернення та оформлення (погодження) результату надання адміністративної послуги структурними підрозділами та посадовими особами суб'єкта надання адміністративної послуги, зокрема, шляхом взаємодії структурних підрозділів суб'єкта надання адміністративної послуги, суб'єкта надання адміністративної послуги з іншими органами для отримання документів, інформації, рішень, відповідей, необхідних для надання адміністративної послуги, а також з адміністраторами – під час надання адміністративної послуги через центр надання адміністративних послуг із зазначенням граничних строків проведення таких дій; 3) видачу результату надання адміністративної послуги та його реєстрацію.

Окремим абзацом у п. 6 даної Постанови Кабінету Міністрів України передбачено, що технологічна картка містить також інформацію про механізм оскарження результату надання адміністративної послуги. Однак такий механізм виходить за межі процедури надання адміністративних послуг. З цього приводу В.П. Тимошук зазначає, що насправді така інформація є зайвою для технологічної картки, адже технологічна картка не призначена для суб'єктів звернення. Подання скарги означатиме початок нових етапів проходження справи (нерідко взагалі нової процедури в іншому органі), і сама лише констатація порядку оскарження була б, можливо, корисніша для інформаційної картки. Тому для дотримання вимог в технологічній картці рекомендується лише коротко зазначити про механізм оскарження результату надання адміністративної послуги. А за умови внесення змін у Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги» взагалі виключити цю інформацію з технологічних карток [15, с. 139].

Досліджуючи етапи надання адміністративних послуг, слід погодитися з позицією К. Фуглевич, згідно якої етапи, визначені в Постанові Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 44 «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги», є стадіями, оскільки кожен із них містить в собі цілий ряд дій, які можуть бути об'єднані в певні етапи [19, с. 192–193]. Структуру процедури складають стадії, а етапи є елементом стадій.

Відповідно до ч. 1 ст. 9 Закону України «Про адміністративні послуги», адміністративні послуги надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо через центри надання адміністративних послуг та/або через Єдиний державний портал адміністративних послуг. Так, перша стадія процедури надання адміністративної послуги при зверненні за такою послугою до ЦНАП буде включати етапи, які визначені у Примірному регламенті ЦНАП – реєструючи заяву, адміністратор [17]: перевіряє відповідність вхідного пакета документів інформаційній картці адміністративної послуги, у разі потреби надає допомогу суб'єктові звернення в заповненні бланка заяви; складає опис вхідного пакета документів; здійснює реєстрацію вхідного пакета документів шляхом внесення даних до журналу реєстрації (у паперовій та/або електронній формі); складає лист про проходження справи у паперовій та/або електронній формі; з'ясовує суб'єкта надання адміністративної послуги, до компетенції якого належить питання прийняття рішення у справі; надсилає вхідний пакет документів суб'єктові надання адміністративної послуги.

Друга стадія процедури надання адміністративної послуги через ЦНАП є найоб'ємнішою, оскільки буде охоплювати не один, а кілька етапів з різними виконавцями. У п. 6 Постанови Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 44 «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги» зазначено, що етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги визначаються відповідно до вимог нормативно-правових актів, якими встановлено порядок надання адміністративної послуги.



ги та якщо інше не визначено законодавством. Тобто для окремих видів адміністративних послуг може бути передбачено більше або менше етапів на цій стадії, що повинно бути закріплено у відповідному законодавстві. Такий підхід у майбутньому приведе до того, що необхідно буде тлумачення терміну «законодавство» в залежності від конкретного випадку. При цьому в ч. 1 ст. 3 Закону України «Про адміністративні послуги» чітко встановлено, що законодавство у сфері надання адміністративних послуг складається з Конституції України, цього та інших законів, прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері надання адміністративних послуг. Тому кількість етапів процедури надання адміністративної послуги може бути змінено у порівнянні з встановленими в Законі України «Про адміністративні послуги» та Постанови Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 44 «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги» щодо окремих видів адміністративних послуг на підставі прийнятого нормативно-правового акту, яким регулюються відносини у сфері надання адміністративних послуг відповідним суб'єктом [19, с. 193–194].

Третя стадія процедури надання адміністративної послуги при зверненні за такою послугою до ЦНАП буде включати наступні етапи: 1) суб'єкт надання адміністративної послуги: формує вихідний пакет документів; передає його до ЦНАП; зазначає про це в листі про проходження справи; 2) адміністратор центру: повідомляє про результат надання адміністративної послуги суб'єктові звернення у спосіб, зазначений в описі вхідного пакета документів; здійснює реєстрацію вихідного пакета документів шляхом внесення відповідних відомостей до листа про проходження справи, а також до відповідного реєстру в паперовій та/або електронній формі; передає вихідний пакет документів суб'єктові звернення особисто під розписку (у тому числі його уповноваженому представникові) у разі пред'явлення документа, що посвідчує особу та/або засвідчує його повноваження, або у випадках, передбачених законодавством, передається в інший прийнятний для суб'єкта звернення спосіб [17, с. 45–47].

Натомість порядок надання адміністративних послуг через Єдиний державний портал адміністративних послуг є недостатньо врегульований законодавчо. Зокрема, на даний час незрозумілим є перелік відповідних дій при зверненні суб'єкта до порталу. У зв'язку з цим сьогодні існує необхідність перегляду наявних етапів проходження справи з метою врахування нових можливостей від розвитку інформаційних технологій [15, с. 135].

**Висновки.** Таким чином, саме в технологічній картці відображена процедура надання адміністративної послуги. На наш погляд, процедура надання адміністративної послуги – це закріплений в технологічній картці порядок надання адміністративної послуги з метою реалізації прав, свобод і законних інтересів суб'єктів звернення. Процедура надання адміністративної послуги включає три стадії: 1) реєстрацію (оформлення) звернення суб'єкта звернення; 2) опрацювання звернення та оформлення (погодження) результату надання адміністративної послуги; 3) видачу результату надання адміністративної послуги та його реєстрацію. Кожна стадія поділяється на відповідні етапи, які включають конкретні дії суб'єкта надання адміністративних послуг та/або ЦНАП. Вважаємо, що поняття «технологічна картка адміністративної послуги» та «процедура надання адміністративної послуги», а також процедура розробки та затвердження технологічної картки, стадії процедури надання адміністративної послуги повинні бути чітко визначені в Законі України «Про адміністративні послуги».

#### Список використаних джерел:

1. Морозов С.М., Шкарапута Л.М. Словник іншомовних слів / С.М. Морозов, Л.М. Шкарапута. – К. : Наукова думка, 2000. – 680 с.
2. Юридичні терміни : [тлумачний словник] / За ред. В.Г. Гончаренка. – К. : Либідь, 2003. – 320 с.
3. Даль В.И. Толковый словарь живого великого русского языка: в 4-х т. Т. 3 / В.И. Даль. – М. : Рус. яз., 1980. – 588 с.



4. Ожегов С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов. – М. : Рус. яз., 1987. – 750 с.
5. Галіцина Н.В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу / Н.В. Галіцина // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 163–177 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuu.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10gnviar.pdf>.
6. Тимошук В.П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / В.П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
7. Лагода О.С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : автореф. дис. ... к. ю. н. : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.С. Лагода. – І., 2007. – 21 с.
8. Попов Л.Л. Административное право Российской Федерации / Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев, С.В. Тихомиров. – М. : Юрайт, 2010. – 444 с.
9. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу : [монографія] / О.В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2005. – 352 с.
10. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права : автореф. дис. ... к. ю. н. : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / О.В. Кузьменко. – К., 2006. – 32 с.
11. Коломоєць Т.О., Пиріжкова Ю.В., Армаш Н.О. та ін. Адміністративне право України : [підручник] / [Т.О. Коломоєць, Ю.В. Пиріжкова, Н.О. Армаш та ін.] ; за заг. ред. Т.О. Коломоєць. – К. : Істина, 2009. – 480 с.
12. Тимошук В.П. Адміністративні процедури за участю громадян / В.П. Тимошук // Державне управління: проблеми адміністративної теорії та практики ; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – С. 195–211.
13. Бачило И.Л., Гандилов Т.М., Гришковец А.А., Миллюхин И.С., Пучкова М.В. Словарь административного права / [И.Л. Бачило, Т.М. Гандилов, А.А. Гришковец, И.С. Миллюхин, М.В. Пучкова]. – М. : Фонд «Правовая культура», 1999. – 320 с.
14. Проект Адміністративно-процедурного кодексу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=2789&skl=7](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2789&skl=7).
15. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / За заг. ред. В.П. Тимошука. – К. : ФОП Москаленко О.М. – 392 с.
16. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – С. 409.
17. Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 588 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/588-2013-п>.
18. Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 44 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/44-2013-п/paran7#n7>.
19. Фуглевич Е. Процедура предоставления административных услуг / Е. Фуглевич // *Legea si Viata*. – Республика Молдова. – 2014. – С. 191–195.

