



## ПРОЦЕДУРА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ

Екатерина ФУГЛЕВИЧ,

аспирант кафедры административного и финансового права  
Национального университета «Одесская юридическая академия»

### Summary

The emphasis on the state of scientific researches and of the legal nature and provision of administrative services in Ukraine and normative regulation were done, the formation of various approaches to the definition of concept «administrative service», its components were analysed, the main stages and the steps of providing were studied, the subjects of providing, the subjects of appeal, the entities for the provision of appeal were looked through, the role of Centers of provision of administrative services and their influence on the formation stages of the procedure were learnt, the relationship of routings and procedures of providing of administrative service were looked through, the positive and negative aspects of preparing of routings were learnt with the specific examples, the most problematic and negative aspects of the procedures of providing of administrative service and promising directions of future researches were determined.

**Key words:** administrative services, subjects of application for provision of administrative services, the subjects of provision of administrative services, procedures of provision of administrative services.

### Анотация

В статье сделан акцент на процедуре предоставления административных услуг в Украине, ее нормативном регулировании, проанализированы подходы к определению процедуры, ее составных, изучены основные стадии и этапы предоставления, рассмотрены субъекты предоставления, субъекты обращения за предоставлением, изучена роль Центров предоставления административных услуг и их влияние на формирование стадий процедуры, изучена взаимосвязь технологических карт и процедуры предоставления административной услуги, на конкретных примерах рассмотрены позитивные и негативные моменты подготовки технологических карт, определены недостатки и проблемные аспекты процедуры предоставления административной услуги и перспективы дальнейших исследований в этом направлении.

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

**Постановка проблемы.** После нескольких лет напряженной работы правительства, учета опыта зарубежных стран, требований доктрины административных услуг, исследований ученых Верховной Радой Украины был принят Закон «Об административных услугах». На сегодня этот нормативный акт стал фундаментальной основой для дальнейшего развития нового института административного права – института административных услуг. Таким образом, с 2012 года Верховной Радой, Кабинетом Министров был принят целый ряд актов, направленных на дальнейшее развитие института административных услуг в Украине. Как следствие, становление правового поля института административных услуг продолжается, о чем свидетельствуют проекты новых законов в этой сфере. Одновременно растет и количество научно-теоретических разработок, среди которых, к сожалению, процедурным аспектам предоставления административных услуг уделяется недостаточно внимания.

В законе Украины «Об административных услугах» установлены требования к регулированию предоставления административных услуг, требования к качеству предоставления услуги, по-

рядок предоставления и другие аспекты, но отсутствует определение самого термина «процедура предоставления государственной услуги». Поэтому мы считаем, что существует необходимость в более основательном выяснении сущности этого элемента института административных услуг.

**Актуальность темы исследования** подтверждается высокой степенью неопределенности в самой процедуре предоставления административных услуг в Украине, в понятии процедуры предоставления государственной услуги, субъектов предоставления и отдельных стадий административных услуг.

**Целью данной статьи** является определение сущности процедуры предоставления государственной услуги и ее составляющих.

Достижение этой цели предполагает решение следующих **целей и задач:**

- Рассмотреть концептуальные подходы к определению процедуры предоставления административных услуг;
- Проанализировать процедуру предоставления административных услуг;
- Выяснить проблемные моменты процедуры предоставления административных услуг.

**Изложение основного материала.** В ч. 1 ст. 3 закона Украины «Об адми-

нистративных услугах» указывается, что административная услуга – результат осуществления властных полномочий субъектом предоставления административных услуг по заявлению физического или юридического лица, направленный на приобретение, изменение или прекращение прав и / или обязанностей такого лица в соответствии с законом. В толковом словаре под термином «предоставлять» определена возможность дать что-то в пользование в определенном количестве или в несколько заходов [9, с. 709].

Исходя из нормы ст. 12 Закона Украины «Об административных услугах» административные услуги в Украине предоставляются в Центре предоставления административных услуг через администратора путем его взаимодействия с субъектами предоставления административных услуг, в качестве которых законом определен орган исполнительной власти, другой государственный орган, орган власти Автономной Республики Крым, орган местного самоуправления, их должностных лиц, уполномоченных в соответствии с законом оказывать административные услуги. В качестве субъектов обращения в ч. 2 ст. 3 закона определены физические и юридические лица [2]. Воз-



никает вопрос, можно ли такое определение считать процедурой предоставления административной услуги?

В юриспруденции существуют различные подходы к определению понятия «процедура». Отдельные ученые считают, что процедура является элементом правового режима (А.В. Басов), другие связывают его с процессом (правотворческим, законодательным, правоприменительным) (О.Ф. Скаун). Активно используется термин «процедура» и законодателем: он встречается в Конституции Украины, Земельном, Бюджетном, Таможенном кодексах и многих других нормативных актах. Но ни в одном из них этот термин не раскрывается.

Р.С. Калинин, осуществляя обзор современных подходов к административным процедурам, отмечает, что на сегодня понимание административных процедур как института административного процесса трансформировалось в понимание административно-процедурного права и законодательства как подотраслевой составляющей административного права и законодательства, что приобретает признаки подотраслевой самостоятельности [11, с. 244]. Широко распространенным подходом к административной процедуре является определение ее как установленного законодательством порядка рассмотрения и разрешения административными органами индивидуальных административных дел. Такого подхода придерживаются Т.А. Коломиец, О.В. Кузьменко, Р.О. Куйбида, В.П. Тимошук, В.И. Шишкин и другие ученые. По мнению Д.С. Астахова и Т.О. Коломиец, процедурные отношения не являются судебными и деликтными и относятся к остальным отношениям процессуального характера [12, с. 28]. Р.С. Калинин считает, что административные процедуры регулируют порядок осуществления правоприменительной деятельности и закрепляют порядок действий и принятия решений компетентными органами и должностными лицами в связи с применением ими правовых требований к конкретной жизненной ситуации. При этом административные процедуры охватывают управленческую деятельность, направленную на создание условий для эффективной реализации прав и законных интересов граждан и организаций [11, с. 246].

В законе Украины «Об административных услугах» понятие «процедура» встречается в п.8 ч. 1 ст. 4 «Государственная политика в сфере предоставления административных услуг» и касается принципа рациональной минимизации количества документов и процедурных действий, требуемых для получения административных услуг. Из сказанного можно сделать вывод, что процедура предоставления административных услуг состоит из определенной последовательности процедурных действий, направленных на получение государственной услуги субъектом обращения.

Таким образом, процедура предоставления государственной услуги – это закрепленные в технологической карте процедурные действия субъекта предоставления административной услуги, осуществляемые в определенном порядке, в определенной последовательности и направленные на достижение определенного результата.

Тесно с административными процедурами связана новелла Закона Украины «О предоставлении государственной услуги», закрепленная в ст.8, относительно утверждения субъектом предоставления административных услуг на каждую административную услугу, предоставляемую в соответствии с законом, информационной и технологической карты [2]. Однако только технологическая карта содержит информацию о порядке предоставления государственной услуги. То есть именно в технологической карте раскрывается процедура предоставления государственной услуги.

В Научно-практическом комментарии к Закону Украины «Об административных услугах» под общей редакцией В.П. Тимошука указывается, что «технологическая карта административной услуги – это детальное описание процедуры предоставления конкретной государственной услуги, а точнее порядок действий работников субъекта (субъектов) предоставления административных услуг и / или ЦПАУ с момента получения заявления об административной услуге и заканчивая выдачей результата субъекту обращения (или хотя бы готовностью результата для выдачи)» [13, с. 134-135]. По выражению Г. Ф. Гринюк и А.М. Сынова, технологическая карта регламен-

тирует процедуру обращения с заявлением о предоставлении государственной услуги [10, с. 107].

В ч. 3 ст. 8 Закона Украины «Об административной услуге» указывается, что технологическая карта административной услуги должна содержать следующую информацию о порядке предоставления государственной услуги:

- 1) этапы обработки обращения о предоставлении государственной услуге;
- 2) ответственное должностное лицо;
- 3) структурные подразделения, ответственные за этапы (действие, решение);
- 4) сроки исполнения этапов (действия, решения) [2].

Этапы обработки обращения о государственной услуге в законе не раскрываются. Стоит отметить, что под этапом понимается определенное процедурное обособленное действие или совокупность действий, продвигающих дело к его полному решению [13, с. 139]. В Большом толковом словаре современного украинского языка под стадией понимается определенный момент, период, этап в развитии, который имеет свои особенности [9, с. 1382]. Традиционно в административном праве структуру процедуры составляют стадии, а этапы являются элементом стадий. Так, например, О.Г. Юшкевич, исследуя административную процедуру, выделяет стадии, включающие этапы, которые, в свою очередь, содержат действия [15].

Этапы предоставления административной услуги раскрываются в Постановлении Кабинета Министров Украины от 30 января 2013 № 44 «Об утверждении требований к подготовке технологической карты административной услуги» [4]. В п. 6 Приложения к этому постановлению «Требования к подготовке технологической карты административной услуги» выделены следующие этапы обработки обращения о предоставлении государственной услуги:

- 1) регистрацию (оформление) обращения субъекта обращения;
- 2) обработку обращения и оформление (согласование) результата предоставления государственной услуги структурными подразделениями и должностными лицами субъекта предоставления административной услуги, в том числе путем взаимодействия



структурных подразделений субъекта предоставления административной услуги с другими органами для получения документов, информации, решений, ответов, необходимых для предоставления государственной услуги, а также с администраторами – при предоставлении государственной услуги через центр предоставления административных услуг с указанием предельных сроков проведения таких действий;

3) выдачу результата предоставления государственной услуги и его регистрации [4].

Отдельным пунктом указывается, что технологическая карта содержит также информацию о механизме обжалования результата предоставления государственной услуги. Но такой механизм выходит за пределы процедуры предоставления государственной услуги. Мнение ученых по этому вопросу основывается на том, что механизм обжалования касается субъекта обращения о предоставлении государственной услуги, для которого предназначена информационная карта [13, с. 139]. Технологическая же карта предназначена для использования субъектами предоставления услуги.

Исходя из общепринятой структуры процедуры в административном праве, этапы, обозначенные в Постановлении Кабинета Министров Украины «Об утверждении требований к подготовке технологической карты административной услуги», следует считать стадиями, поскольку каждый из них содержит в себе целый ряд действий, которые могут быть объединены в определенные этапы. Так, например, в ч.1 ст.9 закона Украины «Об административных услугах» указывается, что административные услуги предоставляются субъектами предоставления административных услуг непосредственно, через центры предоставления административных услуг и / или через Единый государственный портал административных услуг. Соответственно стадия регистрации обращения субъекта обращения будет иметь разное количество этапов и действий при обращении субъекта обращения непосредственно к субъекту предоставления административных услуг в центр предоставления административных услуг или в Единый государственный портал

административных услуг. Причем в последнем случае порядок регистрации на Портале должен определяться Минэкономразвития. Но на сегодня он неизвестен, поэтому непонятен и перечень соответствующих действий – каким образом будет осуществляться на стадии регистрации обращения субъекта обращения идентификация такого субъекта (будет выдаваться логин и пароль, возможно, заявителю необходимо будет сначала получить электронную цифровую подпись и т. д.).

Первая стадия процедуры предоставления государственной услуги при обращении за такой услугой в ЦПАУ будет включать этапы, которые определены в Примерном регламенте ЦПАУ – регистрируя заявление, администратор:

- проверяет соответствие входного пакета документов информационной карте административной услуги, в случае необходимости оказывает помощь субъекту обращения в заполнении бланка заявления. В случае если субъект обращения допустил неточности или ошибки при заполнении бланка заявления, администратор сообщает субъекту обращения о соответствующих недостатках и оказывает необходимую помощь в их устранении (пункт 31 Примерного регламента);

- составляет описание входного пакета документов;

- осуществляет регистрацию входящего пакета документов путем внесения данных в журнал регистрации (в бумажной и/или электронной форме);

- составляет письмо о прохождении дела в бумажной и/или электронной форме;

- выясняет субъекта предоставления административной услуги, к компетенции которого относится вопрос принятия решения по делу;

- направляет входной пакет документов субъекту предоставления административной услуги [5].

Третья стадия при обращении субъекта к ЦПАУ включает следующие этапы:

- 1) субъект предоставления административной услуги:

- формирует выходной пакет документов;

- передает его в ЦПАУ;

- делает пометку об этом в письме о прохождении дела;

- 2) администратор центра:

- сообщает о результате предоставления административной услуги субъекту обращения способом, указанным в описании входного пакета документов;

- осуществляет регистрацию выходного пакета документов путем внесения соответствующих сведений в письмо о прохождении дела, а также в соответствующий реестр в бумажной и/или электронной форме;

- передает исходный пакет документов субъекту обращения лично под расписку (в том числе его уполномоченному представителю) при предъявлении документа, удостоверяющего личность и/или удостоверяющего его полномочия, или в случаях, предусмотренных законодательством, передается другим приемлемым для субъекта обращения способом [5].

Наибольшей стадией процедуры предоставления административной услуги следует считать обработку обращения и оформление (согласование) результата предоставления государственной услуги. Следует отметить, что важным требованием к процедуре предоставления административной услуги является обособленность некоторых стадий и этапов. Если первую стадию можно четко определить как регистрацию обращения, а последнюю как выдачу результата субъекту обращения, то вторая стадия процедуры предоставления административной услуги определена как «обработка и оформление (согласование) результата». На практике это целый ряд этапов с различными исполнителями.

В Постановлении Кабинета Министров Украины «Об утверждении требований к подготовке технологической карты административной услуги» относительно второй стадии указано, что этапы устанавливаются в соответствии с требованиями нормативно-правовых актов, устанавливающих порядок предоставления административной услуги, и если иное не определено законодательством. То есть для отдельных видов административных услуг может быть определено более или менее этапов на этой стадии, что должно быть закреплено в соответствующем законодательстве. Такой подход в будущем однозначно приведет к тому, что будет необходимым толкование термина «законодательство» применительно



к каждому конкретному случаю. При этом в ч. 1 ст. 3 Закона Украины «Об административных услугах» четко указано, что законодательство в сфере предоставления административных услуг состоит из Конституции Украины, этого и других законов, принятых в соответствии с ними нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в сфере предоставления административных услуг. То есть количество этапов процедуры предоставления государственной услуги может быть изменено по сравнению с установленным в Законе Украины «Об административных услугах» и Постановлении Кабинета Министров Украины от 30 января 2013 № 44 применительно к отдельным видам административных услуг на основании принятого нормативно-правового акта, которым регулируется отношения в сфере предоставления административных услуг соответствующим субъектом. Следует отметить, что на сегодня в Украине действует неоднозначное решение Конституционного Суда, которое базируется на позиции расширенного толкования понятия «законодательство» как системы нормативных актов, принимаемых высшими органами государственной власти [6]. Итак, установленная процедура предоставления государственной услуги может быть изменена высшим органом государственной власти. Измененный порядок может быть закреплён соответствующим нормативно-правовым актом. Однако в данном случае возникает новая проблема, – какие органы можно считать высшими в структуре исполнительной власти? Ведь в схеме организации и взаимодействия центральных органов исполнительной власти, утвержденной указом Президента Украины от 09.12.2010 № 1085 /2010 [3], речь идет о системе центральных органов исполнительной власти, а не высших.

Достаточно актуальным является вопрос разработки и рассмотрения технологической карты административной услуги. Если исходить из того, что процедура предоставления государственной услуги является порядком действий работников субъекта предоставления административных услуг с момента получения заявления об административной услуге и заканчивая выдачей результата

субъекту обращения, то разработка и рассмотрение технологической карты выходят за пределы процедуры предоставления. Поэтому следует выделять процедуру разработки технологической карты предоставления административной услуги, процедуру предоставления административной услуги, которая закрепляется в технологической карте, и процедуру рассмотрения технологической карты. Причем первый и второй виды процедур нормативно урегулированы, а третий – нет. На данный момент обращают внимание в Научно-практическом комментарии к Закону Украины «Об административных услугах»: «существует необходимость пересмотра имеющихся этапов прохождения дела с целью учета новых возможностей от развития информационных технологий» [14, с. 135]. Действительно, сегодня возможным стало ведение в сети Интернет Единого государственного портала административных услуг. В перспективе, мы считаем, активно будут развиваться возможности предоставления административных услуг через сеть Интернет. Основой для пересмотра этапов также является и п.4 постановления КМУ «Об утверждении требований к подготовке технологической карты административной услуги», согласно которой информация, содержащаяся в технологической карте, должна соответствовать нормативно-правовым актам, которые устанавливают порядок, длительность и условия предоставления соответствующей административной услуги [4]. Однако необходимо закрепить и длительность рассмотрения технологической карты. Если исходить из критерия изменения законодательства, то установление такого срока не имеет смысла, поскольку при любом изменении законодательного акта, регулирующего административную услугу, автоматически должны вноситься изменения в технологическую карту по предоставлению этой услуги. Если же исходить из критерия развития информационных технологий, то установить его очень сложно, поскольку рост достижений таких технологий происходит в геометрической прогрессии. Поэтому длительность такого рассмотрения должна базироваться

на принципе целесообразности (под целесообразностью понимают соответствие поставленной цели, практически полезной, разумной [9, с. 324]).

В ч. 1 ст. 8 Закона «Об административных услугах» определена обязанность утверждения субъектом предоставления административных услуг на каждую административную услугу информационной карточки, а в случае если субъектом предоставления является должностное лицо, – органом, которому оно подчиняется. Аналогичное утверждается и в п. 1 Требований к подготовке технологической карты административной услуги. То есть речь идет об утверждении, хотя следует понимать «разрабатывается и утверждается». В таком случае, отметим, что субъект предоставления сам разработал и сам утвердил. Вместе с тем, недостатком является то, что в законе не предусмотрено толкования процедуры такого утверждения.

В Научном комментарии к закону «Об административных услугах» рекомендуется при утверждении информационных и технологических карт административных услуг, которые предоставляются через ЦПАУ предусматривать участие в процедуре разработки и утверждения таких карточек руководителя ЦПАУ (например, из-за их согласования/визирования и т.д.). Таким образом можно обеспечить лучшее качество карт, а также единые стандарты документов и процедур [13, с. 143]. В соответствии с п. 17 Примерного регламента центра предоставления административных услуг орган, образовавший центр, а также руководитель центра могут вносить субъекту предоставления административной услуги предложения о необходимости внесения изменений в утвержденные информационные и технологические карты административных услуг (в том числе для документов разрешительного характера в сфере хозяйственной деятельности) [5].

**Выводы.** На основании проведенного анализа можно дать определение процедуры предоставления государственной услуги – это процедурные действия соответствующего субъекта предоставления административной услуги, осуществляемые в разработанном и утвержденном порядке, в определенной последовательности и



направленные на достижение определенного результата.

Процедура предоставления государственной услуги включает три основные стадии: регистрацию обращения субъекта обращения; обработку обращения и оформление результата предоставления государственной услуги; выдачу результата предоставления государственной услуги и его регистрацию. Каждая стадия делится на соответствующие этапы, которые включают конкретизированные действия субъекта предоставления административной услуги и/или ЦПАУ.

**Выводы.** Приходим к выводу, что технологическая карта – это разработанный и утвержденный в соответствии с законодательством регламент, содержащий подробное описание стадий, этапов и действий ЦПАУ или субъекта по процедуре предоставления административной услуги. По нашему мнению, стадии процедуры предоставления административной услуги предлагается закрепить в законе Украины «Об административных услугах».

После проведенного анализа проблемных моментов по исследуемому вопросу приходим к выводу, что перспективным в ближайшем будущем является исследование такой стадии, как обработка обращения и оформление (согласование) результата предоставления государственной услуги, а также этапов каждой стадии.

#### Список использованной литературы:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
3. Схема організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010/para111#n111>.
4. Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 44 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/44-2013-%D0%BF/para7#n7>.
5. Про затвердження Примірною регламенту центру надання адміністративних послуг: Постанова КМУ від 1 серпня 2013 р. № 588 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/588-2013-%D0%BF>.
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») від 9 липня 1998 року N 12-рп/98 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-98>.
7. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
8. Басов А.В. До питання про визначення поняття «юридична процедура» [Текст] / А.В. Басов // Вісник академії Митної служби в Україні. – 2011. – № 3.
9. Великий тлумачний словник сучасної української мови / За ред. В.П. Бесел. – К. : ВТФ «Перун», 2007. – 1736 с.
10. Гринюк Р.Ф. Правове забезпечення інформаційного та технологічного аспекту надання адміністративних послуг / Р. Ф. Гринюк, О. М. Синков // Часопис Київського університету права. – 2013. – № 2. – С. 106-109.
11. Калінін Р.С. Сучасні підходи до визначення поняття та ознак адміністративних процедур [Текст] / Р.С. Калінін // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 2. – С. 243-247.
12. Коломієць Т.О. Кодифікація адміністративно-процедурного законодавства України : [монографія] / Т.О. Коломієць. Д.С. Астахов. – Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2011. – 228 с.
13. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / За заг. ред. В.П. Тимошука. – К. : ФОП Москаленко О.М., 2013. – 392 с.
14. Новый тлумачний словник української мови : в 3 т. / укл. В. Яременко, О. Сліпушко. – К., 2003. – Т. 3. – 864 с.
15. Ожегов С. И. Словарь русского языка : 70 000 слов / под ред. Н. Ю. Шведовой ; АН СССР, Ин-т русского яз. – М. : Рус. яз., 1989. – 924 с.
16. Юшкевич Л.Г. Структура адміністративної процедури [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://oda.cv.ua/sites/default/files/doc/2012/technologichna\\_karta\\_pleminne\\_1.doc](http://oda.cv.ua/sites/default/files/doc/2012/technologichna_karta_pleminne_1.doc).