

Катерина Фуглевич

## ПРОЦЕДУРИ З НАДАННЯ ПОСЛУГ, ЩО ЗДІЙСНЮЮТЬСЯ ДОЗВІЛЬНИМИ ЦЕНТРАМИ ТА ЦЕНТРАМИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

The accent was focused on the necessity of formation the benefit institute with the provision of administrative services in this article. The benefit concept and essence were considered, the benefit concept with the provision of administrative service was formulated and its evidences were determined. The attempt to establish the basis for further benefit classification the provision of administrative service was made, to outline the circle of the normative acts, regulating the benefit establishment, and the problem aspects of the benefit establishment and the prospects of next researches in this direction were determined in this article.

Із 90-х років ХХ століття в зарубіжних країнах активно відбувається процес сервісізації держави. Сервісна концепція державного управління знайшла свій прояв у перетворенні органів влади на так звані *offices for citizens* (заклади для надання послуг). Нова модель управління базується на створенні універсамів послуг на базі єдиного офісу для громадян.

В Україні даний напрям активізувався лише з початку ХХІ століття, коли в зарубіжних країнах було накопичено значний досвід з надання послуг населенню державними установами. Дозвільні центри, а з 2012 року і Центри надання адміністративних послуг (ЦНАП) повинні стати фундаментом для подальшого розвитку системи надання адміністративних послуг.

Сьогодні появився перший досвід роботи ЦНАП, який вимагає узагальнення та розробки комплексу заходів, спрямованих на вдосконалення процедури надання адміністративних послуг як ЦНАП, так і дозвільних центрів. Необхідним та актуальним є аналіз положень нормативних актів щодо практичних аспектів діяльності центрів, що дозволить по-новому оцінити їх сутність та роль як проміжної ланки між суб'єктами надання адміністративної послуги та суб'єктами їх отримання.

Якщо різним теоретичним та організаційним питанням надання адміністративних послуг присвячена велика кількість праць науковців (В. Б. Авер'янов, К. К. Афанасьєв, В. М. Гаращук, Н. В. Гнидюк, І. П. Голісніченко, Н. Т. Гончарук, В. В. Гордєєв, В. Б. Градовий, С. Л. Дембіцька, О. А. Задохайло, А. В. Кірмач, І. Б. Коліушко,

Є. О. Легеза, Л. В. Мілімко, Г. О. Писаренко, Л. Л. Прокопенко, В. П. Тимошук), то процедурі надання адміністративної послуги приділяється значно менше уваги. Багато уваги цьому питанню присвятив В. П. Тимошук. Серед авторів, які торкалися проблеми процедур надання адміністративної послуги, слід відмітити Н. В. Галіцину, С. Б. Жарай, О. І. Кравченко, М. Б. Остраха. Ще менше дослідників досліджували безпосередньо процедури надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг та дозвільні центри.

*Метою* даної статті є визначення проблемних аспектів процедури з надання послуг, що здійснюються через дозвільні центри та Центри надання адміністративних послуг.

Досягнення цієї мети передбачає вирішення таких *завдань*:

- розглянути підходи до визначення поняття процедури надання адміністративної послуги ЦНАП та дозвільним центром;
- проаналізувати особливості процедури надання адміністративної послуги ЦНАП та дозвільним центром;
- з'ясувати проблемні аспекти процедури надання адміністративної послуги ЦНАП та дозвільним центром.

У чинних нормативно-правових актах, які стосуються надання адміністративних послуг, відсутнє поняття «процедура». У переважній більшості словників<sup>1</sup> термін «процедура» розкривається як офіційний порядок дій (офіційно закріплений, встановлений чи усталений), виконання, обговорення, оформлення чого-небудь; послідовність операцій.

А. В. Басов дає визначення терміна «юридична процедура»: офіційно встановлений порядок виконання певної діяльності<sup>2</sup>. Н. В. Галіцина зазначає, що з правової точки зору процедура – це регламентований юридичною нормою порядок дій або регулювання відповідних суспільних відносин у сфері правозастосування<sup>3</sup>.

В. П. Тимошук відмічає, що адміністративна процедура – це встановлений законодавством порядок розгляду та вирішення адміністративними органами індивідуальних адміністративних справ<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Ожегов, С.И. (1989). *Словарь русского языка: 70 000 слов*. Москва: Рус. яз., 558. *Великий тлумачний словник української мови (з дод. і допов.)* (2005). Київ: Ірпінь: ВТФ «Перун», 1179.

<sup>2</sup> Басов, А.В. (2011). До питання про визначення поняття «юридична процедура». *Вісник академії Митної служби в Україні*, 3.

<sup>3</sup> Тимошук, В.П. (2013). *Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги»*. Київ: ФОП Москаленко О.М., 147.

<sup>4</sup> Галіцина, Н.В. (2010). Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу. *Форум права*, 4, 166.

Більш глибоко цей термін визначає Н. В. Галіцина: «...встановлені законодавством правила, порядок і умови (зразок) вчинення процесуальних дій щодо розгляду, розв'язання і вирішення конкретної адміністративної справи в сфері публічного управління»<sup>1</sup>. Цього підходу дотримується й низка інших учених. Однак, на думку Л. Л. Попова, адміністративна процедура – це процедура здійснення різних видів позитивної управлінської діяльності, а також процедури, пов'язані з організацією роботи апарату органів виконавчої влади<sup>2</sup>. А. І. Філатова визначає адміністративну процедуру як нормативно-правове закріплення (правову модель) певних видів діяльності, що реалізуються в межах адміністративних правовідносин і виражаються в певній, встановленій законом правовій формі<sup>3</sup>.

Одним із видів адміністративної процедури є процедури з надання адміністративних послуг. Під ними слід розуміти закріплені в технологічній картці процедурні дії суб'єкта надання адміністративної послуги, які здійснюються в певному порядку, у певній послідовності та спрямовані на досягнення певного результату. Сутність технологічної картки полягає в інформуванні про порядок надання адміністративної послуги відповідним суб'єктом надання такої послуги. У Законі України «Про адміністративні послуги» чітко встановлюється суб'єкт звернення та суб'єкт надання адміністративної послуги. Питання процедури стосуються саме суб'єкта надання адміністративної послуги. Разом із тим у п. 1 ст. 9 Закону визначено, що адміністративні послуги надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо, через центри надання адміністративних послуг та/або через Єдиний державний портал адміністративних послуг<sup>4</sup>. У даній нормі відсутня вказівка на те, що такі послуги можуть надаватися дозвільними центрами. Однак у прикінцевих та перехідних положеннях (ст. 20 вищевказаного Закону) визначено, що дозвільні центри є складовою частиною центрів надання адміністративних послуг.

<sup>1</sup> Галіцина, Н.В. (2010). Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу. *Форум права*, 4, 167.

<sup>2</sup> Попов, Л.Л., Мигачев, Ю.И., Тихомиров, С.В. (2010). *Административное право Российской Федерации*. Москва: Юрайт, 222.

<sup>3</sup> Філатова, А.В. (2009). *Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора)*. Саратов: Научная книга, 92.

<sup>4</sup> Рішення про затвердження Регламенту Дозвільного центру в сфері господарської діяльності в м. Херсоні та технічних регламентів здійснення дозвільно-погоджувальних процедур у ньому 2007 (Виконком). Офіційний сайт м. Херсон. <<http://www.city.kherson.ua/static/upload/reglament.rtf>>

Для з'ясування особливостей процедури з надання адміністративних послуг дозвільними центрами та ЦНАП необхідно більш ґрунтовно зупинитися на статусах цих органів.

Частина 1 ст. 12 Закону України «Про адміністративні органи» визначає статус ЦНАП як постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ виконавчого органу міської, селищної ради або Київської, Севастопольської міської державної адміністрації, районної, районної в містах Києві, Севастополі державної адміністрації, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії із суб'єктами надання адміністративних послуг. У попередніх дослідженнях ми дійшли висновку, що ЦНАП виступає посередником між суб'єктом звернення та суб'єктом надання адміністративної послуги.

У ст. 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» визначено правовий статус дозвільного центру – це робочий орган міської ради міста обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення (її виконавчого органу), обласної, Київської та Севастопольської міських, районної, районної у місті Києві державних адміністрацій, уповноваженого Радою міністрів Автономної Республіки Крим міністерства або республіканського комітету, в якому представники регіональних, місцевих дозвільних органів та державний адміністратор діють за принципом організаційної єдності щодо видачі документів дозвільного характеру, переоформлення, видачі дублікатів, анулювання документів дозвільного характеру<sup>1</sup>.

Отже, дозвільний центр, як і ЦНАП, є робочим органом, а значить, вони є схожими організаційними утвореннями, різниця між якими полягає в тому, що дозвільний центр забезпечує надання більш вузького переліку адміністративних послуг порівняно із ЦНАП, і лише суб'єктам господарювання, тоді як ЦНАП – і фізичним особам. Така ситуація стала передумовою для визначення центрів як складової частини ЦНАП з метою уникнення дублювання та інтеграції всіх адміністративних послуг. Це дає підставу зробити висновок, що процедура з надання таких послуг має бути уніфікованою в дозвільних центрах та ЦНАП. Однак тлумачення терміна «складова частина» має бути більш глибоко досліджено, у тому числі й з точки зору процедури надання адміністративної послуги.

---

<sup>1</sup> Закон України про адміністративні послуги 2012 (Верховна Рада України). Офіційний сайт Верховної Ради України. <<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>>

Під процедурою надання адміністративної послуги дозвільними центрами та ЦНАП необхідно розуміти сукупність процедурних дій органу, який надає адміністративну послугу в певному порядку та в певній послідовності, що спрямовано на досягнення певного результату.

Складовою процедури надання адміністративної послуги дозвільним центром чи ЦНАП слід вважати процедурну дію. Процедурні дії об'єднуються в певні етапи, що впливає з п. 1 ч. 3 ст. 8 Закону України «Про адміністративні послуги», згідно з яким у технологічній картці адміністративної послуги зазначаються саме етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги. У Постанові КМУ «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги» виділяються три основні етапи, в які об'єднуються процедурні дії при наданні адміністративної послуги:

- 1) реєстрація (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) видача результату надання адміністративної послуги та його реєстрація<sup>1</sup>.

Таке розмежування носить більше теоретичний характер. На практиці ж дуже складно розмежувати окремі етапи. Наприклад, у технологічній картці адміністративної послуги «Надання містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки», яку надає Херсонський ЦНАП, виокремлено сім етапів. Перший етап включає процедурні дії з прийому, перевірки повноти пакета документів, реєстрації заяви та подання документів до управління містобудування та архітектури департаменту містобудування та землекористування. Тут доцільно запропонувати три етапи, які визначені в п. 1 ч. 3 ст.

<sup>1</sup> *Постанова про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги 2013* (Кабінет Міністрів України). Офіційний сайт Верховної Ради України. <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/44-2013-%D0%BF/paran7#n7>>

8 Закону України «Про адміністративні послуги», називати стадіями, які діляться на етапи. У такому разі етапи прийому, перевірки повноти пакета документів, реєстрації заяви та подання документів ЦНАП до відповідного органу будуть належати до стадії реєстрації. Аналіз технологічної карти дозволяє віднести до стадії «Опрацювання звернення та оформлення (погодження) результату» такі етапи: визначення відповідального виконавця; подання документів відповідальному виконавцеві; визначення відповідності намірів за будови земельної ділянки вимогам чинної містобудівної документації на місцевому рівні, державним будівельним нормам, стандартам і правилам; виготовлення схеми за будови земельної ділянки, підготовка пам'ятки замовнику індивідуального будівництва, комплектація будівельного паспорта; підписання будівельного паспорта керівником управління; реєстрація в журналі реєстрації будівельних паспортів та внесення даних у базу даних містобудівного кадастру (у разі його створення) з присвоєнням індивідуального номера; передача будівельного паспорта до центру надання адміністративної послуги.

Третя стадія «Видача результату надання адміністративної послуги та його реєстрація» включає видачу будівельного паспорта замовникові<sup>1</sup>.

Кожен етап кожної стадії надання адміністративної послуги включає цілу низку процедурних дій. Наприклад, у Регламенті Херсонського ЦНАП визначено процедурні дії по роботі з вхідним та вихідним пакетом документів<sup>2</sup>. Процедурні дії з вхідним пакетом документів включають: реєстрація заяви суб'єкта звернення, занесення інформації до єдиної електронної бази реєстрації звернень, надіслання (передача) вхідного пакета документів суб'єктові надання адміністративної послуги, до компетенції якого належить питання прийняття рішення у справі, внести відмітку в журналі про проходження справи. Цей перелік може доповнюватися стягненням плати за надання адміністративних послуг (адміністративний збір) у випадках, які передбачені ст. 11 Закону України «Про адміністративні послуги». Процедурні дії з пакетом вихідних документів

---

<sup>1</sup> Технологічна картка Адміністративної послуги «Надання містобудівних умов та обмежень за будови земельної ділянки». Сайт надання адміністративних послуг. <[http://www.cnap.kherson.ua/images/vikon/t\\_pasport.doc](http://www.cnap.kherson.ua/images/vikon/t_pasport.doc)>

<sup>2</sup> Рішення про затвердження Регламенту Центру надання адміністративних послуг м. Херсона та переліку адміністративних послуг, які надаватимуться через Центр» 2013 (Міська рада м. Херсон). Офіційний сайт м. Херсон. <<http://www.city.kherson.ua/upload/s1201-2013.zip>>



включають повідомлення про результат надання адміністративної послуги суб'єктові звернення, реєстрацію вихідного пакета документів шляхом внесення відповідних відомостей до єдиної електронної бази реєстрації звернень та журналу про проходження справи, передачу вихідного пакета документів суб'єктові звернення<sup>1</sup>.

Вищевказані стадії також характерні й для надання адміністративних послуг у Дозвільних центрах. Різницею є лише те, що таким центром надаються лише дозвільно-погоджувальні адміністративні послуги. При цьому заяву на отримання такої послуги подає лише суб'єкт господарювання – зареєстрована в установленому законодавством порядку юридична особа України або іншої держави незалежно від її організаційно-правової форми та форми власності, яка здійснює господарську діяльність, крім органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також фізична особа – підприємець. У ст. 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» дається визначення поняття «дозвільна (погоджувальна) процедура» – це сукупність дій, що здійснюються державними адміністраторами та дозвільними органами під час проведення погодження (розгляду), оформлення, надання висновків тощо, які передують отриманню документа дозвільного характеру.

На стадії реєстрації (оформлення) звернення суб'єкта господарювання до дозвільного центру здійснюється приймання заяви лише за умови наявності повного переліку відповідних документів та належного їх оформлення. Далі вхідний пакет реєструється, в іншому разі документи повертаються для подальшого опрацювання та приймаються після усунення недоліків. До вхідного пакета оформлюється супровідний аркуш у двох примірниках. Далі документи опрацьовують адміністратори, інформація про суб'єкта господарювання вноситься в електронну базу даних, а вхідний пакет передається на розгляд відповідним дозвільним органам.

Друга стадія характеризується процесуальними діями дозвільних органів щодо опрацювання звернення та оформлення (погодження) результату надання адміністративної послуги дозвільно-погоджувального характеру відповідно до технічних регламентів на кожну послугу. Формами дозвільної діяльності в даному разі є ліцензування, патентування, надання дозволів тощо. На думку Г. Лиско, така стадія повинна включати безпосереднє вивчення

<sup>1</sup> *Рішення про затвердження Регламенту Центру надання адміністративних послуг м. Херсона та переліку адміністративних послуг, які надаватимуться через Центр» 2013* (Міська рада м. Херсон). Офіційний сайт м. Херсон. <<http://www.city.kherson.ua/upload/s1201-2013.zip>>

компетентним дозвільним органом поданих документів, їх аналіз, вчинення інших дій, спрямованих на з'ясування вірогідності поданих документів (наприклад, обстеження приміщень, речей щодо відповідності їх вимогам дозвільної системи), прийняття рішення про надання дозволу<sup>1</sup>.

Третя стадія включає видачу результату надання адміністративної послуги та його реєстрацію. При цьому адміністратор перевіряє відповідність вихідного пакета замовленню заявника, реєструє вихідний пакет у журналі обліку отримання вихідних пакетів і видає його суб'єктові господарювання. Зазвичай у дозвільних центрах розміщується регламент (інформаційна картка) на кожну адміністративну послугу дозвільного характеру. При цьому відсутня технологічна карта, в якій детально описана процедура надання дозволу. Це пов'язано з різноманітністю процедурних дій, які входять до другої стадії надання послуги.

*Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.*

Процедура надання адміністративних послуг на сьогодні є однією з найважливіших категорій адміністративного права. Особливо актуальною вона є у зв'язку з формуванням нормативно-правової бази цього інституту. Відповідно актуалізуються і зміни цієї процедури у зв'язку з конкретним суб'єктним складом (суб'єктом надання послуги, ЦНАП, дозвільним центром). Даний напрям є недостатньо дослідженим і вимагає підвищеної уваги, особливо стосовно ЦНАП та дозвільних центрів.

Під процедурою надання адміністративної послуги органом місцевого самоврядування слід розуміти закріплені в технологічній картці процедурні дії відповідного органу місцевого самоврядування, який надає адміністративну послугу, що здійснюються в певному порядку, у певній послідовності та спрямовані на досягнення певного результату.

Під процедурою надання адміністративної послуги дозвільними центрами та ЦНАП необхідно розуміти сукупність процедурних дій органу, який надає адміністративну послугу в певному порядку та в певній послідовності, що спрямовано на досягнення певного результату.

Дозвільний центр, як і ЦНАП, є робочим органом, а значить, вони є схожими організаційними утвореннями, різниця між якими полягає

---

<sup>1</sup> Лиско, Г. (2013). До питання природи дозвільного провадження та його місця у адміністративній процедурі. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*, 58, 153.



в тому, що дозвільний центр забезпечує надання більш вузького переліку адміністративних послуг (лише дозвільно-погоджувального характеру) порівняно із ЦНАП, і лише суб'єктам господарювання, тоді як ЦНАП – і фізичним особам.

Сьогодні недостатньо вирішеними слід вважати теоретичні та практичні аспекти обґрунтування процедури надання адміністративних послуг ЦНАП і дозвільним центром. Існує необхідність в уніфікації стадій процедури надання адміністративної послуги та подальших поглиблених дослідженнях процедури надання адміністративних послуг ЦНАП та дозвільним центром. Окремої уваги заслуговує проблема встановлення чіткого переліку процедурних дій у процедурі.

Дані висновки можуть бути використані надалі для дослідження проблем правового регулювання діяльності з надання адміністративних послуг ЦНАП та дозвільним центром або суміжних із цим питань проблем.

#### Література:

1. Басов, А.В. (2011). До питання про визначення поняття «юридична процедура». *Вісник академії Митної служби в Україні*, 3.
2. *Великий тлумачний словник української мови (з дод. і допов.)* (2005). Київ: Ірпінь: ВТФ «Перун».
3. Галіцина, Н.В. (2010). Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу. *Форум права*, 4, 163–177.
4. *Закон України про адміністративні послуги 2012* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>>
5. *Закон України про дозвільну систему у сфері господарської діяльності 2005* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>>
6. *Конституція України 1996* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>>
7. Лиско, Г. (2013). До питання природи дозвільного провадження та його місця у адміністративній процедурі. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*, 58, 152–156.
8. Ожегов, С.И. (1989). *Словарь русского языка: 70 000 слов*. Москва: Рус. яз.
9. Попов, Л.Л., Мигачев, Ю.И., Тихомиров, С.В. (2010). *Административное право Российской Федерации*. Москва: Юрайт.
10. *Постанова про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги 2013* (Кабінет Міністрів України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/44-2013-%D0%BF/paran7#n7>>
11. *Рішення про затвердження Регламенту Дозвільного центру в сфері господарської діяльності в м. Херсоні та технічних регламентів здійснення*

- дозвільно-погоджувальних процедур у ньому 2007 (Виконком). Офіційний сайт м. Херсон. <<http://www.city.kherson.ua/static/upload/reglament.rtf>>
12. Рішення про затвердження Регламенту Центру надання адміністративних послуг м. Херсона та переліку адміністративних послуг, які надаватимуться через Центр» 2013 (Міська рада м. Херсон). Офіційний сайт м. Херсон. <<http://www.city.kherson.ua/upload/s1201-2013.zip>>
  13. Технологічна картка Адміністративної послуги «Надання містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки». Сайт надання адміністративних послуг. <[http://www.cnar.kherson.ua/images/vikon/t\\_pasport.doc](http://www.cnar.kherson.ua/images/vikon/t_pasport.doc)>
  14. Тимошук, В.П. (2003). *Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України*. Київ, 2003.
  15. Тимошук, В.П. (2013). *Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги»*. Київ: ФОП Москаленко О.М.
  16. Филатова, А.В. (2009). *Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора)*. Саратов: Научная книга.