

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА УКРАЇНИ

Mykhailiuk Y. B. Theoretical foundations of administrative services in the European Union and Ukraine.

The article investigates theoretical foundations of rendering administrative services in the European Union and the features of the theory of public services. In the article we summarize positive experience of Western European countries and its usage in the Ukrainian legislation. Special attention is devoted to research of the basic directions of European administrative legal doctrine, generalization of the problems of definitions and the legal nature of the services provided in the public sector; study features of the theory of public services.

The main features of administrative services are: public services are the monopoly of the state or local authorities; services provided in connection with the established responsibilities or powers, and not on the basis of commercial agreements; decision of providing of individual services belonging to the discretionary powers; legally possible to appeal against an administrative act issued on the results of the providing of public services. European researchers analyze the implementation of the tasks and functions of public administration in the service of citizens (positive sphere of public administration).

Author has concluded that the following problems require further development: theory of administrative acts conforms to the European experience requirements for acceptance, modification, cancellation and possibilities of appeal of individual administrative acts; further investigation of the role of discretionary decision making process of administrative services; increasing of the powers of local government in the area of providing of administrative services.

Key words: providing administrative services; services of general interest; theory of public-service state; European administrative legal doctrine; public management.



**Михайлюк
Яна Богданівна,**

аспірантка кафедри
конституційного, між-
народного і адміні-
стративного права
Інституту права
ім. В. Сташиса
Класичного приват-
ного університету

Україна перебуває на етапі формування нового формату відносин між державою та громадянами. Після значних потрясінь, що випали на долю України, почався новий етап розбудови Української держави, в якій кожен має відчувати себе громадянином, якого цінують і поважають, інтереси якого враховуються, для того щоб стаття 3 Конституції України була не лише декларативною нормою, а й чинною та якнайповніше впровадженою в життя.

Саме тому подальшого наукового дослідження потребує правове врегулювання відносин між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадянами, а особливу увагу слід приділити перегляду підходів до надання адміністративних послуг населенню з урахуванням позитивного досвіду країн Європейського Союзу (далі – ЄС).

Незважаючи на те, що після здобуття незалежності в Україні почала розвиватися концепція «публічносервісної» держави та відбулися значні зміни в цьому напрямку, на сучасному етапі формат відносин «державо-громадянин» має трансформуватися більш кардинально та рішуче, з метою досягнення відповідності українського законодавства європейським стандартам публічної адміністрації.

В українській адміністративно-правовій науці дослідженням інституту адміністративних послуг займалися В. Авер'янов, К. Афанасьєв, Ю. Битяк, О. Бандурка, В. Бесчастний, І. Голосніченко, С. Дембіцька, С. Ківалов, А. Комзюк, Т. Коломоєць, І. Коліушко, О. Кузьменко, Є. Курінний, Г. Писаренко, В. Тимошук, К. Химичук та інші. Серед зарубіжних науковців, що здійснювали дослідження у сфері публічних послуг, варто назвати таких, як П. Біркіншоу, В. Браун, Д. Гайфорд, В. Вайс, В. Кемпен, М. Кларк, Ф. Котлер, О. Майер, А. Матеї, Л. Матеї, Р. Міллер, Р. Мердик, К. Пейтман, Р. Ролінгс, М. Сеневіратн, Р. Сірден, Дж. Стюарт, К. Фрідман, Р. Форрест, Е. Форстхофф, Л. Фуллер, Х. Хайнце, Х. Харріс, Х. Ціммерманн, Ф. Шнапп та ін.

Незважаючи на те, що дослідженням адміністративних послуг займалися чимало вітчизняних науковців, окрему увагу варто присвятити питанню інтеграції та гармонізації українського законодавства відповідно до європейських стандартів. Таким чином, більш детального та комплексного дослідження потребує питання

надання адміністративних послуг в європейській адміністративно-правовій доктрині, що не знайшло свого відбиття у працях вітчизняних науковців останніх років.

Основна мета публікації полягає в дослідженні теоретичних засад надання адміністративних послуг у країнах ЄС та обґрунтуванні необхідності застосування позитивного досвіду зазначених країн в українській правотворчій та правозастосовній практиці.

Завданнями цієї статті є дослідження основних напрямків європейської адміністративно-правової доктрини щодо надання послуг адміністративними органами; узагальнення проблем понятійного апарату та правової природи послуг, що надаються зазначеними органами; вивчення особливостей розвитку теорії надання послуг органами публічної адміністрації; обґрунтування необхідності застосування зарубіжного досвіду в українській практиці надання адміністративних послуг.

Як зазначав В. Авер'янов, «ефективне і вільне здійснення прав людини, формування системи виконавчої влади, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності стане служіння народові та національним інтересам є одними з головних ознак демократичного суспільства і правової держави» [1, с. 125].

Основним завданням формування публічної адміністрації в Україні за європейським зразком є вироблення принципу служіння держави громадянам. Кожен громадянин, що звертається до органу публічної адміністрації,

страції, не є прохачем, а клієнтом, і будь-яке звернення особи не може розцінюватися як обтяжливе для органу публічної адміністрації чи його посадової особи.

Разом із трансформацією вітчизняного адміністративного права почав формуватися якісно новий інститут адміністративних послуг. Зважаючи на те, що принципи і підходи до правового регулювання інституту адміністративних послуг почали запозичуватися із зарубіжного досвіду, зокрема західноєвропейського, подальше його формування й удосконалення має відбуватися саме з урахуванням кращих прикладів упровадження надання адміністративних послуг населенню в західноєвропейських країнах і з урахуванням специфіки вітчизняної практики правозастосування і захисту прав та інтересів громадян.

Зазвичай в адміністративно-правовій доктрині країн ЄС не виділяють окремого правового інституту адміністративних послуг. Науковці держав-членів ЄС для позначення вказаного явища оперують поняттями «public services» (публічні послуги), «services of general interest» (послуги, що становлять загальний інтерес), «services of general economic interest» (послуги, що становлять загальний економічний інтерес), «services for citizens» (послуги для громадян), до яких окрім інших публічних включають послуги, що в Україні відносять до адміністративних послуг.

Реформування системи надання послуг органами державної влади в країнах ЄС відбувалося з урахуванням особливостей кожної держави-

члена, проте внаслідок узагальнення можна виділити кілька основних етапів формування теорії публічних послуг у європейській адміністративно-правовій доктрині.

Перший етап характеризується розумінням державного управління як зобов'язального владного впливу на громадян. Проте, уже починаючи з другої половини ХХ століття, значного розвитку здобуває теорія позитивного державного управління та розвивається концепція «соціальної держави», відповідно до якої держава бере на себе більшість функцій щодо забезпечення належного рівня життєдіяльності населення, у зв'язку з чим виникають нові форми діяльності органів державної влади та нові способи захисту порушених прав громадян, а саме розвивається сфера надання публічних послуг.

Сучасний період характеризується, окрім особливого впливу наднаціонального законодавства та глобалізації адміністративного права у рамках ЄС, також зміною ролі держави в забезпеченні належного рівня надання публічних послуг. Фактично впроваджується теорія гарантування державою належного рівня якості публічних послуг, що в переважній більшості надаються суб'єктами приватного сектору. Відбувається приватизація функцій держави та часткова передача їх для здійснення приватним суб'єктам особливо у тих сферах, де це справляє найефективніший вплив, натомість за органами державної влади залишаються функції контролю за діяльністю таких суб'єктів та можливість вплинути на форми і методи їх діяльності.

Досліджуючи теоретичні засади надання адміністративних послуг, варто звернути увагу на підходи до визначення поняття адміністративних послуг, їх правової природи в європейській адміністративно-правовій доктрині.

Як зазначає В. Тимошук, «в англійській мові для позначення категорії публічних послуг вживається термін *public services*. Але через особливості категорійного апарату зазначений термін було перекладено як «державні послуги» [2, с. 117].

Європейський досвід реалізації теорії публічних послуг пішов дещо іншим шляхом, ніж вітчизняний. У зміст поняття «*public services*» європейські вчені вкладають ширше значення, ніж в українській доктрині вкладається в поняття «адміністративні послуги», тобто публічні послуги в європейському законодавстві – це будь-які послуги, надання яких становить публічний (загальний) інтерес.

Л. Шереметьєва та І. Беца зазначають, що «якщо звернутися до досвіду Європейського Союзу у справі дефініцій, то термін *public service* (аналогічний українському терміну державна послуга) має принаймні два значення, які між собою майже не перетинаються: 1) «державна послуга» й «державне обслуговування», та 2) «державна служба» [3].

Окрім того, як зазначалося, в європейському законодавстві використовується поняття «*services of general interest*», тобто послуги, що становлять загальний інтерес, зокрема Європейською комісією затверджено Стандарти якості послуг, що становлять загальний інтерес в Європі

(«*A Quality Framework for Services of General Interest in Europe*») [4]. У зазначеному документі проведено розмежування суміжних понять, які використовуються в європейському законодавстві для позначення сфери публічних послуг.

Так, використовується поняття «послуги, що становлять загальний інтерес» (*Services of general interest (SGI)*), що визначаються як такі, що надаються органами публічної влади держав-членів для задоволення загального інтересу, що є предметом спеціальних публічносервісних зобов'язань. Цей термін охоплює послуги, що стосуються економічних та неекономічних інтересів, проте останні не підлягають під правове регулювання законодавства ЄС. «Послуги, що становлять загальний економічний інтерес» є господарською діяльністю, яка здійснюється для досягнення результатів загального суспільного блага, яка не буде здійснюватися (або буде здійснюватися за різних умов з точки зору якості, безпеки, доступності тощо) на ринку без державного втручання.

Також в європейському законодавстві використовується поняття «соціальні послуги, що становлять загальний інтерес» (*Social services of general interest (SSGI)*), до яких належать системи соціального забезпечення, які охоплюють основні ризики, що можуть мати місце протягом життя, а також низка інших важливих послуг, що надаються безпосередньо особі та відіграють превентивну роль.

Поняття послуг у публічному секторі Л. Матеї визначає як «низку угод між споживачем і постачальником

цих послуг, що охоплює дуже різноманітні сфери, напрямки і продукти, та має місце у відносинах спеціального типу між їх учасниками» [5].

Природа такого особливого типу відносин, що мають місце при наданні публічних послуг, розкривається через вимогу забезпечення п'яти основних аспектів участі споживачів, серед яких у зарубіжній юридичній літературі виділяються такі:

1) «інформація – забезпечення споживачів інформацією, що стосується видів послуг, які будуть надаватися;

2) консультації – уведення споживача в процес прийняття рішень і забезпечення можливості діалогу з суб'єктом надання послуг, однак кінцеві рішення приймаються адміністрацією або суб'єктом надання послуг;

3) партнерство – надання права споживачу послуг брати участь у процесі прийняття рішень;

4) делегування – споживач може приймати проміжні рішення, але в певному контексті, установленому адміністрацією або суб'єктом надання послуг;

5) контроль – установлення та забезпечення споживачеві можливості подавати скарги на всі рішення органів публічної адміністрації» [5].

В європейській адміністративно-правовій доктрині зазначається, що «розмежування між публічними послугами і послугами, що надаються приватним сектором, стає менш значним. Це частково пов'язано із приватизацією функцій підприємств і комунальних установ, що належали раніше до державного сектору. До того ж органи державної влади на

сьогодні передають за контрактами багато функцій приватному сектору. Існує думка, що завданням приватних організацій, які надають послуги, є виконання основної функції, необхідної для сприяння економічному та соціальному благополуччю, включаючи приватний сектор із сильним публічним елементом» [6, с. 70].

Окрему увагу в цьому аспекті слід звернути на проблему перерозподілу функцій органів публічної адміністрації з центрального рівня на місцевий. Так, має бути зменшена кількість адміністративних послуг, що надаються центральними органами виконавчої влади, більшість адміністративних послуг має надаватися на найбільш наближеному до населення рівні, а саме органами місцевого самоврядування.

Збільшення самостійності органів місцевого самоврядування, зокрема і щодо надання публічних послуг населенню, відстоюється в європейському правовому просторі, зокрема в Європейській хартії місцевого самоврядування, що ратифікована Законом України № 452/97-ВР від 15 липня 1997 року [7], Рамковій рекомендації Ради Європи про регіональну демократію від 17 листопада 2009 [8], Рекомендації Ради Європи про фінансові ресурси органів місцевої влади та їхні обов'язки: тест на субсидіарність № 79 (2000) [9] та ін.

Зважаючи на те, що забезпечення відповідного рівня якості надання адміністративних послуг на всій території держави є важливим завданням органів державної влади, правовому регулюванню зазначеної сфери в європейському правовому просторі

приділяється значна увага. Так, Р. Сірден зазначає, що у французькій доктрині адміністративного права «публічні послуги поділяють на так звані адміністративні публічні послуги, надання яких регулюється нормами публічного права, та економічні публічні послуги, що регулюються нормами приватного права» [10].

Таким чином, розглядаючи питання надання адміністративних послуг у країнах ЄС, насамперед слід звернути увагу на правове регулювання надання таких послуг, зокрема тих, що аналогічні змісту поняття «адміністративні послуги» в українському законодавстві. Тобто це послуги органів публічної адміністрації, що є результатом здійснення владних повноважень суб'єкта надання такої послуги та стосуються таких публічних сфер, як ліцензування, реєстрація, надання дозволів тощо.

М. Сеневірат (Seneviratne) зазначає, що основними рисами, якими характеризуються публічні послуги, є такі: «надання публічних послуг часто є природною монополією. Зазвичай у відносинах щодо надання цих послуг громадяни не можуть вибрати альтернативного суб'єкта їх надання. Це означає, що часто виникає ситуація нерівного статусу між сторонами у відносинах щодо надання публічних послуг, що може потягнути за собою порушення прав одержувачів послуг. У разі, коли можливість вибору надавача послуг значно обмежена, споживач не може відмовитися від отримання послуги, якщо не задоволений результатом її надання. Зазначена обмеженість вибору означає, що має бути знайдено

інший механізм для споживачів для вираження невдоволення якістю надаваних послуг. Зазначений механізм для споживачів називається скаргною» [6, с. 70].

В європейській адміністративно-правовій доктрині дослідженню проблеми оскарження адміністративних актів органів публічної адміністрації, що є результатами надання адміністративних послуг, приділяється значна увага, оскільки вдосконалення механізму оскарження одночасно постає засобом захисту прав та інтересів приватних осіб і засобом підвищення якості надаваних послуг.

Окремою рисою адміністративних послуг, яку виділяють в європейській адміністративно-правовій доктрині, є те, що «вони надаються відповідно до законодавчо встановленого обов'язку чи повноважень, а не як результат укладеної комерційної угоди. Незважаючи на те, що певні аспекти надання зазначених послуг є предметом чітко встановлених правил, більшість із них належить до дискреційних повноважень органів публічної адміністрації» [6, с. 71].

Відповідно важливим аспектом досліджень зарубіжних науковців є дискреційний розсуд суб'єктів надання публічних, зокрема адміністративних, послуг. Причинами зростання ролі дискреційного розсуду прийнято вважати підвищення складності відносин у сучасному суспільстві, зростання рівня залежності якості надаваних послуг від спеціальних знань у сфері науки та техніки. Крім того елемент розсуду присутній в будь-якій сфері прийняття рішень, зважаючи на різноманітність життєвих обставин

і неможливість передбачити всі випадки в законодавчих актах.

Також причиною підвищення ролі дискреційного розсуду у сфері публічних послуг є те, що органи публічної адміністрації, приймаючи відповідні рішення, зокрема надаючи дозволи чи ліцензії, розпоряджаються обмеженими ресурсами. Відповідно, як зазначає Л. Фуллер, «такі рішення органів публічної адміністрації набувають характеристики поліцентричності, тобто вирішують низку взаємопов'язаних питань» [11, с. 395]. Наприклад, якщо органом державної влади видається дозвіл на використання надр одному суб'єкту господарювання, то це обмежує право інших суб'єктів господарювання на користування зазначеними благами. Питання «справедливості» в цих ситуаціях не може бути відображено лише в положеннях законодавчих актів.

За результатами проведеного дослідження варто зробити такі висновки:

1. Основними рисами адміністративних послуг, що виділяються вченими більшості держав-членів ЄС, є такі: надання публічних послуг є монополією органів державної чи місцевої влади; послуги надаються у зв'язку з установленними обов'язками чи повноваженнями, а не на підставі комерційної угоди; вирішення питання щодо надання чи відмови в наданні індивідуальної послуги належить до дискреційних повноважень суб'єкта надання; законодавчо забезпечена можливість оскарження адміністративного акта, що видається за результатами розгляду заяви про надання послуги.

2. В європейській адміністративно-правовій доктрині поняття адміністративних послуг не зустрічається і навіть дослідженню змісту самого поняття публічних послуг чи послуг загального інтересу приділяється небагато уваги. Натомість основна увага європейських науковців зосереджується не на дослідженні поняття публічної послуги, а на реалізації завдань і функцій органів публічної адміністрації у сфері обслуговування громадян (позитивній сфері державного управління).

3. Значну увагу європейських дослідників присвячено таким аспектам досліджуваного правового явища: удосконаленню правового регулювання адміністративної процедури надання публічних послуг; захисту прав громадян у відносинах з органами публічної адміністрації; використанню досягнень теорії публічного менеджменту в повсякденній практиці органів публічної адміністрації; дослідженню підвищення рівня якості послуг, що надаються в публічній сфері; модернізації форм надання зазначених послуг, зокрема вдосконаленню електронної форми; вивченню проблем децентралізації та деконцентрації у сфері надання публічних послуг.

4. Зважаючи на те, що теорія надання публічних послуг у західноєвропейських країнах має тривалішу історію та є значно розвиненішою за вітчизняну, відповідно, формуючи напрямки розвитку вчення про адміністративні послуги, варто врахувати основні європейські тенденції його розвитку з метою модернізації української доктрини надання адміністративних послуг та інтеграції

вітчизняного законодавства до законодавства ЄС.

Таким чином, додаткового дослідження у сфері надання адміністративних послуг потребують проблеми:

– уніфікації правового регулювання адміністративних процедур шляхом прийняття Адміністративного процедурного кодексу України;

– розвитку теорії адміністративних актів, приведення відповідно до європейського досвіду вимог щодо прийняття, внесення змін, скасування та можливості оскарження індивідуальних адміністративних актів, що є результатами надання адміністративних послуг;

– подальшого дослідження ролі дискреційного розсуду суб'єктів надання адміністративних послуг та обмеження можливостей зловживання повноваженнями при їх реалізації;

– співвідношення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері адміністративних послуг і централізованого правового регулювання, обґрунтування збільшення повноважень органів місцевого самоврядування в зазначеній сфері.

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В. Б. До питання про поняття так званих «управлінських послуг» / В. Б. Авер'янов // *Право України*. – 2002. – № 6. – С. 125-127.

2. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упорядник В.П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.

3. Шереметьєва Л. А. Концептуальні підходи, типи та види державних послуг в Європейському Союзі та в Україні: порівняльний аналіз / Л. А. Шереметьєва, І. І. Беца [Електронний ресурс]. – Режим

доступу до ресурсу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10slaupa.pdf>

4. A Quality Framework for Services of General Interest in Europe [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу : http://ec.europa.eu/services_general_interest/docs/comm_quality_framework_en.pdf.

5. Matei L. Behaviour and action: citizens vs. public Services / L. Matei, A. Matei // *MPRA Paper No 26787*. – 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://mpa.ub.uni-muenchen.de/26787/2/MPRA_paper_26787.pdf

6. Seneviratne M. Ombudsmen: Public Services and Administrative Justice / M. Seneviratne // Cambridge University Press. – 2002. – 350 p.

7. Європейська хартія місцевого самоврядування : Закон України №452/97-ВР від 15.07.1997 року // *Офіц. вісник України*. – 2013. – № 39. – С.181.

8. Рамкова рекомендація Ради Європи про регіональну демократію від 17 листопада 2009 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2232355&SecMode=1&DocId=1974014&Usage=2>

9. Рекомендація Ради Європи про фінансові ресурси органів місцевої влади та їхні обов'язки: тест на субсидіарність № 79 (2000) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.coe.kiev.ua/docs/kmpbe/r79\(2000\).html](http://www.coe.kiev.ua/docs/kmpbe/r79(2000).html).

10. Seerden R. Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States / R. Seerden, F. A. M. Stroink [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://books.google.com.ua/books?id=5i0O2bJJY3wC&pg=PA5&dq=&hl=uk&sa=X&ei=XrkWVYnCJsKiyAPEpIHwCA&ved=0CCUQ6AEwAA#v=onepage&q>.

11. Fuller L. L. The forms and limits of adjudication / Fuller L. // *Harvard Law Review*. – 1978. – P. 353-409 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://people.rit.edu/wlrgsh/Fuller.pdf>.

Михайлюк Я. Б. Теоретичні засади надання адміністративних послуг у країнах Європейського Союзу та Україні

Статтю присвячено дослідженню теоретичних засад надання адміністративних послуг у країнах Європейського Союзу та особливостей розвитку теорії публічних послуг. У статті здійснено узагальнення позитивного досвіду західноєвропейських держав у досліджуваній сфері та обґрунтування потреби його застосування в українській правотворчій та правозастосовній практиці.

Ключові слова: надання адміністративних послуг; послуги, що становлять загальний інтерес; теорія публічносервісної держави; європейська адміністративно-правова доктрина; публічний менеджмент.

Михайлюк Я. Б. Теоретические основы предоставления административных услуг в странах Европейского Союза и Украины.

Статья посвящена исследованию теоретических основ предоставления административных услуг в странах Европейского Союза и особенностей развития теории публичных услуг. В статье осуществлено обобщение положительного опыта западноевропейских государств в исследуемой сфере и обоснование необходимости его применения в украинской правотворческой и правоприменительной практике.

Ключевые слова: предоставление административных услуг; услуги, что составляют публичный интерес; теория публичносервисного государства; европейская административно-правовая доктрина; публичный менеджмент

Стаття надійшла до редакції 12.06.2015