

**МИХАЙЛЮК Я. Б.,**  
магістр права юридичного факультету  
(Київський національний університет  
імені Тараса Шевченка)

УДК 342.924

## ІНСТИТУТ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ: ЗМІСТ І ПРОБЛЕМИ СПІВВІДНОШЕННЯ ІЗ СУМІЖНИМИ ІНСТИТУТАМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

У статті досліджено зміст і структуру інституту адміністративних послуг, проблему формування окремого інституту адміністративних послуг у доктрині адміністративного права України та його співвідношення із суміжними інститутами адміністративного права; виокремлено однойменну навчальну дисципліну, а також визначено основні напрями подальшого розвитку зазначеного інституту.

**Ключові слова:** *інститут адміністративних послуг, діяльність із надання адміністративних послуг населенню, публічно-сервісна держава, адміністративна процедура, адміністративний акт.*

В статье исследованы содержание и структура института административных услуг, проблема формирования отдельного института административных услуг в доктрине административного права Украины и его соотношение со смежными институтами административного права; отграничена одноименная учебная дисциплина, а также определены основные направления дальнейшего развития указанного института.

**Ключевые слова:** *институт административных услуг, деятельность по предоставлению административных услуг населению, публично-сервисное государство, административная процедура, административный акт.*

This article explores the essence and structure of the institute of administrative services, the problem of the separation of institute of administrative services in Ukrainian doctrine of administrative law and its relationship with neighboring institutes of administrative law, separation of the same discipline and identifying key areas for further development of this institute.

**Key words:** *institute of administrative services, providing administrative services to the public, public-services state, administrative procedure, administrative act.*

**Вступ.** Розвиток адміністративного права України в європейському напрямі зумовив зміну парадигми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, що у свою чергу сприяло формуванню якісно нових інститутів адміністративного права. Серед них з'явилися не досліджені радянською наукою державного будівництва інститути адміністративної юстиції, адміністративних актів, адміністративних договорів, державної служби, також відбувається перегляд основних засад правового регулювання в різних сферах державного управління. Інститут адміністративних послуг у його сучасному розумінні почав формуватися відносно нещодавно, оскільки в доктрині адміністративного права до останнього часу точились дискусії щодо можливості виокремлення в системі галузі зазначеного інституту.

В українській адміністративно-правовій науці дослідженням інституту адміністративних послуг займалися такі вчені, як В.Б. Авер'янов, К.К. Афанасьєв, Ю.П. Битяк, О.М. Бандурка, В.М. Бесчастний, І.П. Голосніченко, С.Л. Дембіцька, С.В. Ківалов, А.Т. Комзюк, Т.О. Коломоєць, І.Б. Коліушко, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінний, К.В. Ніколаєнко, Г.М. Писаренко, В.П. Тимошук та інші.



**Постановка завдання.** Метою статті є розглянути основні проблеми становлення інституту адміністративних послуг з урахуванням його особливого значення для забезпечення реалізації й захисту прав і свобод фізичних та юридичних осіб і дослідити формування теорії адміністративних актів з урахуванням європейських стандартів належної адміністрації.

Завданнями статті є такі:

- 1) дослідити формування інституту адміністративних послуг в адміністративно-правовій доктрині України;
- 2) визначити зміст і місце інституту адміністративних послуг у галузі адміністративного права України;
- 3) провести порівняння вітчизняного нормативно-правового регулювання із законодавством країн Європейського Союзу.

**Результати дослідження.** Зміст інституту адміністративних послуг набув нового значення у зв'язку з упровадженням доктрини «публічно-сервісної держави», адже сучасне розуміння адміністративних послуг полягає в обслуговуванні громадян і забезпеченні їх потреб з боку органів державної влади й органів місцевого самоврядування.

У теорії права об'єктивною передумовою формування правового інституту називають наявність відповідного суспільного інституту, де правовий інститут виступає як нормативно-юридичний спосіб визнання необхідності існування суспільного інституту. І саме необхідність правового врегулювання всіх сторін функціонування певних суспільних інститутів об'єктивно зумовлює вдосконалення окремих приписів чи розвиток їх сукупностей [11, с. 54–59]. С.С. Алексєєв зазначає, що правові інститути націлені на регламентування певної частини суспільних відносин цього виду чи роду: окремого їхнього різновиду, окремої сторони відносин низки видів, їхніх елементів тощо, які об'єктивно вимагали б відособленого регулювання комплексом нормативних приписів [2, с. 129]. Проте наявність окремої частини суспільних відносин сама по собі не сприяє виникненню правового інституту, тому В.В. Лазарєв уточнює ознаки суспільних відносин, наявність яких спричиняє оформлення інституту права: а) сталість відносин через повторюваність подій і дій людей; б) можливість державно-правового контролю над ними; в) об'єктивна потреба їх урегулювання [4, с. 215]. Отже, формуванню правового інституту повинні передувати об'єктивні передумови, у тому числі розвиток суспільних відносин, які зумовлюють виникнення масиву норм права, що регулюють однорідні суспільні відносини.

У вітчизняній адміністративно-правовій доктрині поняття інституту адміністративного права визначено як «сукупність норм, які використовуються для регулювання державного управління незалежно від його конкретних сфер, але за умови достатнього рівня однорідності регульованих суспільних відносин» [1, с. 125]. Окрім того, варто зазначити, що автори академічного курсу «Адміністративне право України» вказують, що «поділ на підгалузі та інститути є певною мірою умовним. Адже адміністративне право, як і право в цілому, є цілісною матерією, кожен елемент якої невід'ємний від інших. Тому одні й ті самі норми можуть одночасно стосуватися різних правових інститутів або підгалузей адміністративного права» [1, с. 124].

Розвиток інституту адміністративних послуг насамперед потребує формування власного понятійного апарату, його сталого розуміння й використання у правотворчій діяльності. Важливе місце в понятійному апараті інституту адміністративних послуг посідає поняття «адміністративна послуга», щодо визначення якого досі в науковій літературі точаться дискусії. Важливе значення має визначення поняття «діяльність із надання адміністративних послуг», а також проблеми співвідношення поняття публічних та адміністративних послуг. До того ж вирішення потребує питання співвідношення змісту адміністративних послуг, адміністративних актів і адміністративних договорів для недопущення дублювання правового регулювання тождесних явищ.

Наступною важливою складовою дослідження процесу формування інституту адміністративних послуг є принципи зазначеного інституту. У Законі України «Про адміністративні послуги» закріплені принципи державної політики у сфері надання адміністративних послуг, проте вони не відображають змісту всіх принципів інституту адміністративних послуг, що повинні формуватися з урахуванням європейського досвіду функціонування належної адміністрації, зокрема не закріплено принцип пропорційності, об'єктивності й безсторонності, принцип відповідальності за прийняті рішення, розгляду впродовж розумного часу, участі приватних осіб у прийнятті рішень тощо.



Окрім зазначеного, у структурі інституту адміністративних послуг потребують розвитку доктринальні положення про адміністративно-правовий статус суб'єктів надання адміністративних послуг, суб'єктів звернення; права, обов'язки та повноваження суб'єктів надання адміністративних послуг; права, обов'язки суб'єктів звернення й гарантії реалізації їх прав, свобод і законних інтересів; матеріальні та процедурні вимоги до надання адміністративних послуг; відповідальність у сфері надання адміністративних послуг; оскарження результатів надання адміністративних послуг; питання організаційно-технічного забезпечення надання адміністративних послуг населенню, їх фінансування; оплата діяльності з надання адміністративних послуг та організація центрів надання адміністративних послуг з урахуванням європейського досвіду забезпечення реалізації й захисту прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади.

В одному з перших монографічних досліджень інституту адміністративних послуг Г.М. Писаренко було обґрунтовано «висновок про існування окремого інституту адміністративного права – інституту адміністративних послуг як системи стосовно відокремлених і пов'язаних між собою правових норм, що регулюють відносини, які виникають при реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) у процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу» [5, с. 12].

Стосовно розвитку нормативно-правового регулювання інституту адміністративних послуг в останні два десятиріччя, а особливо протягом останнього часу йому приділяється значна увага. Зазначений процес розпочався з Концепції адміністративної реформи, затвердженої Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 [8], головні положення якої полягали в реформуванні системи державного управління та державної служби, підкресленні характеру сервісної демократичної держави.

Пізніше Концепцією розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р [9], було окреслено концептуальні основи надання адміністративних послуг, вироблені нові принципи й підходи, зокрема закріплено сферу послуг, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають у їх управлінні.

Безперечно значного поштовху інститут адміністративних послуг зазнав у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративні послуги» від 06 вересня 2012 р. № 5203-VI [7], яким закріплено принцип забезпечення реалізації прав громадян і суб'єктів господарювання завдяки наданню адміністративних послуг. Окрім цього, важливе значення має утворення центрів надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування та районними державними адміністраціями. Також неабияке значення для забезпечення прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб має встановлення в Законі України «Про адміністративні послуги» заборони вимагати від особи документи чи інформацію, що перебуває у володінні суб'єктів надання адміністративних послуг чи яку вони можуть отримати за згодою особи самостійно.

На виконання вимог Закону України «Про адміністративні послуги» було прийнято постанови й розпорядження Кабінету Міністрів України: «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг» від 03 січня 2013 р. № 13, «Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг» від 30 січня 2013 р. № 57, «Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг» від 20 лютого 2013 р. № 118, «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги» від 30 січня 2013 р. № 44, «Про затвердження Типового порядку проведення конкурсу для надання супутніх послуг, пов'язаних з наданням адміністративних послуг» від 29 травня 2013 р. № 379, «Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг» від 01 серпня 2013 р. № 588, «Про затвердження плану заходів щодо створення Єдиного державного порталу адміністративних послуг» від 11 вересня 2013 № 718-р, «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» від 16 травня 2014 № 523-р, «Про державне регулювання цін на бланки документів, які використовуються органами виконавчої влади, іншими державними органами для оформлення результатів надання адміністративних послуг» від 10 вересня 2014 № 419 тощо.

Отже, останнім часом спостерігається значний розвиток нормативно-правового регулювання інституту адміністративних послуг, у тому числі з урахуванням програмних документів



Ради Європи, Європейського Союзу й у межах євроінтеграційних процесів в Україні на підставі Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII. Проте досі не вирішеними залишаються питання визначення місця інституту адміністративних послуг у системі галузі адміністративного права, співвідношення його із суміжними інститутами адміністративного права, зокрема з інститутом адміністративних процедур та інститутом адміністративних актів.

Формування інституту адміністративних послуг здійснюється на основі законодавства, що регулює однорідне коло суспільних відносин, є досить розгалуженим і формує цілісну систему, проте формування доктрини не може ґрунтуватися лише на внутрішньому законодавстві, тому для розвитку інституту адміністративних послуг необхідним є врахування зарубіжного, зокрема європейського, досвіду нормативно-правового регулювання надання адміністративних послуг населенню та практики його застосування.

Звертаючись до зарубіжного досвіду нормативно-правового регулювання надання адміністративних послуг, варто зазначити, що в європейському законодавстві інститут адміністративних послуг не виділяють як самостійне нормативно-правове утворення, проте йому відводять чільне місце в структурі інституту адміністративних актів.

Як зазначає А.М. Школик, у Федеративній Республіці Німеччині та країнах, що застосовують надбання німецького права, використовують термін «адміністративні акти», натомість у Франції та країнах, що перейняли французький досвід, використовують термін «акти адміністрації». Зазначені терміни щораз частіше використовуються як в українській, так і в російській адміністративно-правовій літературі [10].

Отже, виходячи із європейського досвіду, публічні послуги є родовою категорією, до якої входить складова – інститут адміністративних послуг, відповідно, результатом надання адміністративних послуг є адміністративний акт.

Враховуючи значний масив законодавства у сфері надання адміністративних послуг та існування однорідного кола суспільних відносин, можна дійти висновку про необхідність виокремлення самостійного інституту адміністративних послуг у системі галузі адміністративного права України.

Інститут адміністративних послуг тісно пов'язаний із інститутом адміністративних актів, зважаючи на те що результатом надання адміністративних послуг переважно є адміністративний акт, отже, процедура прийняття, набрання чинності, дії, відкликання чи скасування адміністративного акта застосовується під час реалізації органом публічної адміністрації повноважень щодо надання адміністративних послуг населенню.

Окрім того, інститут адміністративних послуг пов'язаний із інститутом адміністративних процедур, який посідає центральне місце в системі загальної частини адміністративного права України, зважаючи на його вагомий роль у забезпеченні прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб у відносинах з органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування (органами публічної адміністрації).

Надання адміністративних послуг населенню є одним із основних видів адміністративних процедур, що реалізуються органами публічної адміністрації у відносинах із фізичними та юридичними особами. Процедура надання адміністративних послуг є важливою складовою всіх адміністративних процедур, які мають місце у практиці органів публічної адміністрації. У цьому контексті варто зазначити, що належне нормативно-правове регулювання інституту адміністративних послуг неможливе без загального нормативно-правового врегулювання інституту адміністративних процедур. Отже, доки існують значні проблеми у сфері правового регулювання адміністративних процедур, не можна вирішити проблеми у сфері надання адміністративних послуг населенню.

У багатьох західноєвропейських країнах процедура здійснення зовнішньоуправлінської діяльності органами публічної адміністрації успішно регулюється загальними законодавчими актами, зокрема у Федеративній Республіці Німеччина існує Закон про адміністративну процедуру, в Австрії – Загальний закон про адміністративну процедуру, у Польщі – Кодекс адміністративного провадження [6].

Як зазначається в науковій літературі, у Європейському Союзі найбільш удалим вважається Кодекс про адміністративні провадження Республіки Польща [3], до предмета правового





регулювання якого належать адміністративні провадження органів публічної адміністрації, що вирішуються шляхом прийняття індивідуальних адміністративних актів відповідно до визначеної компетенції; правові спори щодо компетенції між органами місцевого самоврядування, їх підрозділами й органами державної влади; процедурні питання щодо видачі сертифікатів, а також порядок розгляду скарг до органів публічної адміністрації з боку приватних осіб і громадських організацій (ст. ст. 1, 2 Кодексу про адміністративні провадження Республіки Польща) [12].

У науковій доктрині Європейського Союзу при дослідженні публічних послуг, що становлять загальний інтерес, звертають увагу на такі елементи: визначення основних понять стосовно публічних послуг; визначення регуляторних меж щодо регулювання публічних послуг; визначення видів суб'єктів надання публічних послуг (приватні та публічні суб'єкти); правове регулювання вимог щодо якості надання публічних послуг [13].

Формування інституту адміністративних послуг, як зазначають у юридичній літературі, заслуговує на окрему увагу й для цілей викладання його основних положень, тобто може бути виділене як самостійна навчальна дисципліна в циклі адміністративно-правових дисциплін при викладанні у вищих навчальних закладах.

Виокремлення окремої навчальної дисципліни, що стосуватиметься вивчення інституту адміністративних послуг, зумовлено, окрім іншого, зростанням ролі нормативно-правового регулювання сфери надання адміністративних послуг населенню, підвищенням уваги держави до приведення стандартів надання адміністративних послуг в Україні у відповідність до вимог нормативно-правових актів Європейського Союзу.

Варто зазначити, що для розробки єдиних національних стандартів надання адміністративних послуг, на нашу думку, найдоцільніше врахувати досвід кодифікації зазначених стандартів, закріплених у Модельному кодексі належної адміністрації, що сприятиме якісному перегляду значного масиву підзаконних актів у досліджуваній сфері, які потребують удосконалення.

**Висновки.** Отже, проблеми формування інституту адміністративних послуг потребують подальшого наукового дослідження щодо вирішення таких питань:

1) формування окремого інституту адміністративних послуг у галузі адміністративного права України зумовлене об'єктивними чинниками, такими як розвиток масиву нормативно-правових актів, що стосуються сфери надання адміністративних послуг, формування однорідного кола суспільних відносин, необхідність створення правових меж забезпечення реалізації й захисту прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина у сфері діяльності органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування;

2) окремого дослідження у змісті інституту адміністративних послуг потребують принципи надання адміністративних послуг; права, обов'язки та повноваження суб'єктів надання адміністративних послуг; права, обов'язки суб'єктів звернення й гарантії реалізації їх прав, свобод і законних інтересів; матеріальні та процедурні вимоги до надання адміністративних послуг; відповідальність у сфері надання адміністративних послуг; оскарження результатів надання адміністративних послуг; питання організаційно-технічного забезпечення надання адміністративних послуг населенню, їх фінансування; оплата діяльності з надання адміністративних послуг та організація центрів надання адміністративних послуг. У системі галузі адміністративного права України інститут адміністративних послуг тісно пов'язаний із інститутом адміністративних актів та інститутом адміністративних процедур;

3) визначення основних напрямів подальшого розвитку інституту адміністративних послуг має відбуватися в межах основних стандартів адміністративної процедури, закріплених у законодавстві Європейського Союзу, у тому числі в Модельному кодексі належної адміністрації.

#### Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / відповід. ред. В.Б. Авер'янов. – К. : Юридична думка, 2007. – Т. 1 : Загальна частина. – 2007. – 591 с.
2. Алексеев С.С. Структура советского права / С.С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1975. – 261 с.
3. Олефір В.І. Перехідний стан основних джерел адміністративного права в Україні / В.І. Олефір, В.В. Галуцько // Actual problems of corruption prevention and counteraction [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.law-property.in.ua>.



4. Общая теория права и государства / под ред. В.В. Лазарева. – М. : Юристъ, 2001. – 520 с.
5. Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Г.М. Писаренко. – Одеса, 2006. – 20 с.
6. Пояснювальна записка до проекту Адміністративно-процедурного кодексу України від 03.12.12 р. №11472 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=44893](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893).
7. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2013. – № 32. – Ст. 409.
8. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32.
9. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 7. – С. 168–170.
10. Школик А.М. Індивідуальні адміністративні акти як основна форма діяльності публічної адміністрації / А.М. Школик [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.stattionline.org.ua/pravo>.
11. Ющик О.І. Галузі та інститути правової системи: (Міфи і реальність) / О.І. Ющик. – К. : Ориони, 2002. – 112 с.
12. Kodeks postępowania administracyjnego. P.1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://kodeks.ws/postepowania\\_administracyjnego/tekst.htm](http://kodeks.ws/postepowania_administracyjnego/tekst.htm).
13. Polacek R., McDaid, D. Fernandez. Study on social services of general interest. Final report, European Commission, Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels, Belgium, 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7688&langId=en>.

**ПАРОВИШНИК О. В.,**  
аспірант кафедри адміністративного  
права та адміністративної діяльності  
(Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого)

УДК 342.95-056.26

#### ДО ПИТАННЯ ПРО УПОВНОВАЖЕНОГО ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДЕЙ З ІНВАЛІДНІСТЮ

Стаття присвячена дослідженню адміністративно-правового регулювання питань, пов'язаних із діяльністю Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю. Розглянуто та проаналізовано проблеми, що виникають при здійсненні Уповноваженим покладених на нього функцій, і запропоновано можливі шляхи їх вирішення.

**Ключові слова:** інвалід, особа з обмеженими можливостями, Уповноважений Президента України, права інвалідів, забезпечення прав інвалідів.

Статья посвящена исследованию административно-правового регулирования вопросов, связанных с деятельностью Уполномоченного Президента Украины по правам людей с инвалидностью. Рассмотрены и проанализированы проблемы, возникающие при осуществлении Уполномоченным возложенных на него функций, и предложены возможные пути их решения.

**Ключевые слова:** инвалид, человек с ограниченными возможностями, Уполномоченный Президента Украины, права инвалидов, обеспечения прав инвалидов.

