

КРИЧФАЛУШІЙ В. І.,аспірант кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
(Ужгородський національний
університет)

УДК 340.12+342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.4.104>**ПУБЛІЧНІ ТА ПРИВАТНО-ПРАВОВІ ПОСЛУГИ В СИСТЕМІ
АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: ПРАВОВА ПРИРОДА І ОСОБЛИВОСТІ
НАДАННЯ У СФЕРІ СПОРТИВНОЇ МЕДИЦИНИ ТА РЕАБІЛІТАЦІЇ**

У статті досліджено правову природу публічних і приватно-правових послуг у системі адміністративного права з акцентом на особливості їх нормативного регулювання у сфері спортивної медицини та реабілітації. Проаналізовано сучасні підходи до розуміння категорії «послуга» в українському законодавстві, а також ключові ознаки публічних послуг: спрямованість на реалізацію публічного інтересу, ініціативність заявника, немайновий характер результату, управлінський елемент та сервісна взаємодія. Обґрунтовано, що послуги у сфері спортивної медицини та реабілітації мають розглядатися як публічні соціальні послуги, що потребують чіткої правової регламентації, уніфікації стандартів та людиноцентричного підходу до їх надання. Увагу приділено відсутності в чинному законодавстві України чіткого визначення послуг у сфері спортивної медицини, що створює правову прогалину порівняно з уже закріпленими поняттями «реабілітаційна послуга» та «медична послуга». Розглянуто відмінності між адміністративними, публічними та приватно-правовими послугами, а також застосовано досвід європейського права, зокрема концепції послуг загального інтересу, що є основою для забезпечення соціального добробуту. Показано, що формування стандартів у сфері спортивної медицини та реабілітації є запорукою їх якісного надання, а реалізація таких послуг має бути частиною державної політики охорони здоров'я, орієнтованої на вразливі категорії населення.

Ключові слова: публічна послуга, спортивна медицина, реабілітація, адміністративна послуга, медична послуга, публічне адміністрування, стандарти, право ЄС.

Krychfalushiy V. I. Public and private-law services in the administrative law system: legal nature and features of provision in the field of sports medicine and rehabilitation

The article examines the legal nature of public and private-law services in the administrative law system with an emphasis on the features of their regulatory regulation in the field of sports medicine and rehabilitation. Modern approaches to understanding the category of “service” in Ukrainian legislation are analyzed, as well as key features of public services: focus on the implementation of public interest, initiative of the applicant, non-property nature of the result, management element and service interaction. It is substantiated that services in the field of sports medicine and rehabilitation should be considered as public social services that require clear legal regulation, unification of standards and a human-centered approach to their provision. Attention is paid to the lack of a clear definition of sports medicine services in the current legislation of Ukraine, which creates a legal gap compared to the already established



concepts of “rehabilitation service” and “medical service”. The differences between administrative, public and private law services are considered, and the experience of European law is also applied, in particular the concept of services of general interest, which is the basis for ensuring social welfare. It is shown that the formation of standards in the field of sports medicine and rehabilitation is a guarantee of their high-quality provision, and the implementation of such services should be part of the state health policy focused on vulnerable categories of the population.

Key words: *public service, sports medicine, rehabilitation, administrative service, medical service, public administration, standards, EU law.*

Постановка проблеми. При здійсненні характеристики ознак публічних послуг є виробленими такі підходи, як: їх санкціонування заходами примусу; цільове спрямування вбачається у дотримання суб'єктивних прав громадян у пропорційному співвідношенні із публічним інтересом; є засобом врегулювання розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ за зверненням приватних осіб [1, с. 8; 2, с. 24-25]. До ознак публічних послуг ряд вчених також відносять їх управлінський характер [2, с. 24-25].

Стан наукової розробки проблеми. Питання правової природи публічних та приватно-правових послуг, а також їх співвідношення в системі надання послуг населенню, знайшли відображення у працях багатьох українських і зарубіжних науковців. Сутність і ознаки публічних послуг аналізувалися у дослідженнях О. Бандурки, Н. Гнатюк, В. Бевзенка, І. Венедиктової. Особливості адміністративних послуг, їх процедура та суб'єктний склад докладно розглядалися у працях І.П. Голосніченка, А.Т. Комзюка, С.В. Ківалова, В.П. Петкова.

Окрему увагу науковці приділяли правовому регулюванню сфери охорони здоров'я та медичних послуг, зокрема таких категорій, як «медична послуга» та «реабілітаційна послуга». Значний внесок у розробку цих питань зробили Є.Б. Геллер, О.А. Моргунов, С.Г. Стеценко, О.М. Пишов, Т.О. Мацелик. Дослідження показують, що зазначені послуги мають комплексну природу та потребують міжгалузевого підходу до їх правового регулювання.

Разом із тим, слід констатувати, що сфера спортивної медицини як складова охорони здоров'я та об'єкт правового регулювання досі залишається недостатньо дослідженою, особливо в контексті її трактування як джерела публічних соціальних послуг. Питання чіткого розмежування між адміністративними, публічними та приватно-правовими послугами, що надаються у межах спортивної медицини та реабілітації, не отримали належного комплексного висвітлення в науковій літературі. Практично не досліджено механізми впровадження стандартів таких послуг та їх правового статусу як інструменту реалізації права на охорону здоров'я.

У зв'язку з цим обрана тематика набуває наукової новизни та має практичне значення для вдосконалення правового регулювання публічних послуг соціального характеру в Україні з урахуванням європейських підходів.

Метою наукової статті є висвітлення публічних та приватно-правових послуг в системі адміністративного права, їх правової природи і особливостей надання у сфері спортивної медицини та реабілітації.

Виклад основного матеріалу. Розуміння категорії «послуга» загальноновизнано визнається як підприємств, установ, організацій, окремих підприємців та суб'єктів непідприємницької діяльності, що здійснюється для задоволення потреб інших учасників [2, с. 48]. На такій ознаці послуг як корисність визначається у дослідженнях Т. О. Мацелик, але при цьому надання послуг не призводить до створення матеріального результату, що відрізняє їх від виконання робіт у цивільно-правового розумінні [3, с. 56-58].

Важливою ознакою послуг, що виділяється у дослідженнях А.П. Румянцева та Ю. О. Коваленко, є те, що вони мають бути ініційовані заявником, тобто вимагають подання певного звернення, заяви чи іншого вияву волі суб'єкта [4, с. 11-15]. Послуги реалізуються



в різноманітних сферах суспільних відносин [5]. Цікавим є визначення послуги через створення особистого блага, і не має майнового характеру [6, с. 15-17; 7, с. 178-182]. Отже, послуга не має майнового результату, або ж не завжди до нього призводить [8, с. 128].

Послуга може тлумачитися через служіння однієї особи на користь іншої [9]. У Національному класифікатору професій України наведено перелік послуг, що надаються у приватно-правовій сфері: комп'ютерні послуги, у сфері операцій з нерухомістю, здавання під найом та послуг юридичним особам; фінансові та комерційні послуги; персональні та захисні послуги; торговельні послуги; послуги в дорозі; послуги пацієнтам лікувальних закладів; послуги у сфері мистецтва; юридичні та представницькі послуги; послуги із чищення взуття та вуличні послуги; соціальні послуги; консультативні послуги; телекомунікаційні послуги; побутові послуги; ритуальні послуги; послуги у сфері сільського туризму [10].

Послуга є самостійним об'єктом цивільно-правових відносин відповідно до ст. 177 Цивільного кодексу України, і має бути реалізована в межах договору [11], та більш детально розкривається в главі 63 Цивільного кодексу України «Послуги. Загальні положення». Згідно із ч. 1 ст. 901 Цивільного кодексу України, за договором про надання послуг одна сторона (виконавець) зобов'язується за завданням другої сторони (замовника) надати послугу, яка споживається в процесі вчинення певної дії або здійснення певної діяльності, а замовник зобов'язується оплатити виконавцеві зазначену послугу, якщо інше не встановлено договором [12]. Дане тлумачення визначає зміст приватно-правової послуги, і розуміється як частина суспільного виробництва будь-якої країни [13, с. 116].

Натомість сферою надання публічних послуг є управлінська сфера, де характерними особливостями є функціонування адміністративних органів, по-перше, і по-друге, задоволення публічного (суспільного) інтересу, яке має слідувати за відповідним рішенням, дією чи проявом бездіяльності носія владних повноважень. Однак при цьому як і для приватно-правових послуг, так і для публічно-правових послуг важливим є те, що суб'єкт звернення за їх отримання перебуває із надавачем послуги у сервісних відносинах, тобто у відносинах служіння [14, с. 10-11].

На такій ознаці послуги як економічна вигода наголошується у наукових публікаціях К.В. Бажеріна та Є.В. Гнітецького, який визначає її як частини ринкових правовідносин [15, с. 77]. Такий підхід в працях інших вчених-економістів [16, с. 15; 17; 18].

Окремо необхідно підкреслити, що різновидом публічних послуг є адміністративні послуги, так само як приватно-правові послуги теж поділяються на окремі підвиди. Нормативне визначення категорії «адміністративні послуги» міститься в ст. 1 Закону України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI [17] як «результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або здійснення обов'язків такої особи відповідно до закону». У наукових працях адміністративна послуга тлумачиться як: публічна владна діяльність, що здійснюється в інтересах приватних фізичних та юридичних осіб за їх заявою [18, с. 173]; як діяльність владних суб'єктів, що фінансується за рахунок Державного бюджету та місцевих бюджетів, що відповідно дозволяє виокремити державні та муніципальні послуги [19].

Визначення публічної послуги корелюється із поняттям «суспільна послуга», що широко використовується в європейському праві. У європейському праві поняття «суспільна послуга» (англ. public service, фр. service public, нім. öffentlicher Dienst) має важливе значення, особливо в контексті забезпечення базових потреб населення та функціонування економіки, та ґрунтується як на праві Європейського Союзу (ЄС), так і на національних правових системах держав-членів. Суспільна послуга – це діяльність або послуга, що надається для задоволення основних потреб суспільства, є доступною для всіх громадян та здійснюється під контролем або за участю держави чи органів місцевого самоврядування. Європейське право розрізняє дві категорії таких послуг: послуги загального економічного інтересу (Services of General Economic Interest, SGEI) [20], що формуються у сфері ринкової діяльності, яка виконує важливу соціальну функцію і регулюється державою (наприклад,



у сфері енергетики, транспорту, пошти, телекомунікацій тощо); послуги без економічного інтересу або послуги загального характеру (Non-Economic Services of General Interest) [21], що не є ринковими і надаються виключно в інтересах суспільства (і тут необхідно говорити про послуги у сфері освіти, охорона здоров'я, соціальні послуги).

Послуги загального інтересу (Non-Economic Services of General Interest) – це послуги, які державні органи країн-членів ЄС класифікують як такі, що становлять загальний інтерес, і тому підлягають певним зобов'язанням щодо надання громадських послуг. Вони можуть надаватися як державою, так і приватним сектором. До прикладів послуг загального інтересу необхідно віднести послуги у сфері: громадського транспорту, поштові послуги та охорону здоров'я.

Послуги загального економічного інтересу – це основні послуги, що надаються за плату, такі як поштові послуги. Ці послуги підпадають під дію правил європейського внутрішнього ринку та конкуренції. Однак, можливі відступи від цих правил, якщо це необхідно для захисту доступу громадян до основних послуг.

Неекономічні послуги, такі як поліція, юстиція та обов'язкові схеми соціального забезпечення, не підпадають під дію спеціального європейського законодавства або правил внутрішнього ринку та конкуренції.

Соціальні послуги загального інтересу – це ті, що відповідають потребам вразливих громадян і базуються на принципах солідарності та рівного доступу. Вони можуть мати як економічний, так і неекономічний характер. Прикладами є схеми соціального забезпечення, служби зайнятості та соціальне житло [20].

Закріплення соціальних послуг загального інтересу здійснюється у таких нормативних положеннях, як: стаття 14 Договору про функціонування ЄС (TFEU), що визнає важливість послуг загального економічного інтересу для соціальної згуртованості ЄС [21; 22]; у Протоколі № 26 до Лісабонського договору, що визначає роль суспільних послуг у сприянні соціальній та територіальній єдності [23]; у Рішеннях Суду ЄС (наприклад, справа Albany International BV, C-67/96 [24]).

До основних ознак суспільної послуги (або послуги без економічного інтересу або послуги загального характеру (Non-Economic Services of General Interest) [21]) в європейському праві відноситься: універсальність; доступність; якість; контроль держави, що передбачає гарантування їх надання через впровадження системи їх захисту.

При наданні суспільної послуги (або послуги без економічного інтересу або послуги загального характеру (Non-Economic Services of General Interest) [21]) важливим є дотримання принципу субсидіарності, що розуміється як основоположний принцип європейського права та державного управління, який означає, що рішення мають прийматися на найближчому до громадян рівні, тобто ті завдання, які можна ефективно вирішити на нижчому рівні (місцевому, регіональному), не повинні передаватися на вищий рівень (національний чи наднаціональний). Таким чином, головною ознакою публічних послуг, або послуг, що надаються без економічного інтересу, є їх можливість задовольнити потреби відповідних територіальних громад на місцевого рівні, а відтак пріоритетним має бути визнано необхідність їх зосередження в межах компетенції органів місцевого самоврядування, але із створенням можливостей надання фінансової допомоги з боку держави у відповідних відносинах.

Висновок. Таким чином, у європейському праві суспільна послуга (або публічна послуга, або послуга, що надається без визначеного економічного інтересу) має розумітися як послуга, яка визнається необхідною для загального добробуту і може регулюватися або фінансуватися державою задля забезпечення рівного доступу для всіх громадян, що є ключовим елементом європейської соціальної моделі публічного адміністрування.

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права: необхідність переосмислення теоретичних постулатів. *Актуальні проблеми держави і права: збірник наукових праць* / за заг. ред. С. В. Ківалова. – Вип. 19. – О. : Юридична література, 2003. С. 8–12.



2. Буханевич О. М. Теоретико-правові та праксеологічні засади надання адміністративних послуг в Україні : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»; Ін-т законодавства Верховної Ради України. К., 2016. 455 с.
3. Мацелик Т. О. Суб'єкти адміністративного права: поняття та система : [монографія] . Ірпінь : Вид-во Нац. ун-ту ДПС України, 2013. – 342 с.
4. Румянцев А. П., Коваленко Ю.О. Міжнародна торгівля послугами : [навч. посібник]. К. : Центр навчальної літератури, 2003. 112 с.
5. Уряд для громад: ініціативи щодо поліпшення якості послуг / ОЕСР ; пер. з англ. Р. С. Федущинської, М. О. Коваль. Львів: ЛФ УАДУ, 2000. 293 с.
6. Кузьменко О. В. Щодо доцільності запровадження інституту адміністративних послуг . *Право України*. – 2007. – № 6. – С. 15–17.
7. Коломоєць Т. О. Управлінські послуги в контексті взаємовідносин особи й органів місцевої влади в Україні: концептуальний і нормативний аспекти . Актуальні проблеми державного управління. 2002. Вип. 7. С. 178–182.
8. Легеза Є. О. Теорія публічних послуг : адміністративно-правова складова : монографія. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2016. 452 с.
9. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. 6-е вид. К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2007. 1736 с.
10. Класифікатор професій ДК 003:2010: Наказ Держспоживстандарту України від 28.07.2010 №327 <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va327609-10#Text>
11. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40–44. Ст. 356.
12. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упор. В. П. Тимошук. К. : Факт, 2003. 496 с.
13. Тимошук В. П. Адміністративні послуги : [посібник] / В. П. Тимошук ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». К. : ТОВ «Софія-А», 2012. 104 с.
14. Маркетинг послуг: робочий зошит [Електронний ресурс] : навч. посіб. для студ. напрям підготовки 6.030507 «Маркетинг», галузь знань: 0305 «Економіка і підприємництво» / К.В. Бажеріна, Є.В. Гнітецький ; КПІ ім. Ігоря Сікорського. Київ: КПІ ім. Ігоря Сікорського, 2018. – 103 с.
15. Парасюк О. О. Конспект лекцій з дисципліни «Маркетинг послуг» для студентів 4 курсу денної та заочної форм навчання за напрямом підготовки 6.030601. Менеджмент / О.О. Парасюк; Харк. нац. акад. міськ. госп-ва. Х.: ХНАМГ, 2012. 86 с.
16. Карпій О. Маркетинг послуг: навчальний посібник. Львів, Видавництво «Растр-7», 2022. 179 с.
17. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>
18. Стрельниченко О. Г. Природа надання адміністративних послуг. *Наука і правоохорона*. 2011. № 2. С. 171–176.
19. Публічні послуги: перспективи реформування. Правовий вісник: щомісячна юридично-просвітницька газета. 2010. № 6. URL: <http://nads.gov.ua/sub/poltavska/ua/publication/content/16624.htm>
20. Services of General Economic Interest . <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/services-of-general-economic-interest.html>
21. Services of general interest https://commission.europa.eu/topics/single-market/services-general-interest_en
22. Золотухіна Л.О., Легеза Ю.О. Гарантії захисту публічного інтересу. *Юридичний бюлетень*. 2020. Випуск 14. С. 39-45
23. Договір про функціонування Європейського Союзу. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text
24. Договір про заснування Європейської Спільноти (Договір про заснування Європейського економічного співтовариства). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017#Text
25. Luc Gyselen. Case C-67/96, Albany v. Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie; Joined Cases C-115–117/97, Brentjens' Handelsonderneming v. Stichting Bedrijfspensioenfonds voor de handel in bouwmateriali. *Common Market Law Review*. Volume 37, Issue 2 (2000) pp. 425 – 448.

