

**ЛЕЩИНСЬКИЙ В. П.,**  
кандидат наук із державного управління,  
віце-президент  
(Академія будівництва України)

УДК 347.95

### ОКРЕМІ ДИСКУСІЙНІ ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПОСЛУГИ В ДОКТРИНІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА ЧИННОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ

Стаття присвячена пошуку шляхів вирішення наявних дискусійних питань визначення сутності адміністративної послуги у доктрині адміністративного права і чинному законодавстві. Наголошено на доцільності запровадження підходу, обґрунтованого В.Б. Авер'яновим, щодо публічно-сервісних послуг. Такий підхід передбачає визнання опосередкованого характеру діяльності щодо надання публічно-сервісних послуг, її спрямованості на створення умов щодо забезпечення реалізації приватними особами конституційних прав.

**Ключові слова:** адміністративна послуга, публічно-сервісна діяльність, публічна адміністрація, публічно-сервісна послуга.

Статья посвящена поиску путей решения существующих спорных вопросов определения сущности административной услуги в доктрине административного права и действующем законодательстве. Отмечена целесообразность внедрения подхода, обоснованного В.Б. Аверьяновым, относительно публично-сервисных услуг. Такой подход предполагает признание опосредованного характера деятельности по предоставлению публично-сервисных услуг, ее направленности на создание условий по обеспечению реализации частными лицами конституционных прав.

**Ключевые слова:** административная услуга, публично-сервисная деятельность, публичная администрация, публично-сервисная услуга.

The article is devoted to the search of ways of solving existing disputable questions of definition of the essence of administrative service in the doctrine of administrative law and current legislation. It was emphasized on the feasibility of introducing an approach founded by V.B. Averyanov, regarding public service. Such an approach involves acknowledging the indirect nature of public service activities, its focus on creating conditions for ensuring the realization of constitutional rights by private individuals.

**Key words:** administrative service, public service activity, public administration, public service.

**Вступ.** Пошук універсальної правової формули, в якій має бути відображено публічно-сервісний характер діяльності органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, які виконують делеговані органами виконавчої влади повноваження (публічної адміністрації), призвів до впровадження у чинне законодавство та практику реалізації публічних функцій юридичної конструкції «адміністративна послуга».

Закріплене на рівні окремого закону поняття адміністративної послуги передбачає його визначення з позицій цілеспрямованої діяльності уповноваженого суб'єкта, яка



здійснюється у заявному порядку, щодо набуття, зміни чи припинення прав та/або обов'язків особи, яка звернулася до вказаного суб'єкта, відповідно до закону (п. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги») [1].

З огляду на зміст правового припису щодо поняття адміністративної послуги, можна виділити такі її ознаки: а) цілеспрямованість; б) правова визначеність суб'єкта надання; в) надання послуги на підставах, у межах та на виконання передбачених чинним законодавством повноважень; г) є діяльністю, що означає здійснення за певною правовою процедурою; ґ) здійснюється у заявному порядку (що унеможливило ініціативу уповноваженого чи іншого владного суб'єкта надавати послуги за власною ініціативою); д) кінцевим результатом діяльності виступає факт набуття, зміни чи припинення прав та/або обов'язків особи, яка звернулася за наданням послуги.

Дійсно, з огляду на визначення у чинному законодавстві поняття адміністративної послуги, на перший погляд, можна вказати про вичерпний характер ознак цього правового явища. Проте звернення до судової практики адміністративних судів дає змогу вказати на необхідність подальшого критичного аналізу та пошуку шляхів вдосконалення нормативних приписів щодо сутності адміністративної послуги, що мають виходити із теоретичного обґрунтування відповідної теоретико-правової моделі. Пошук шляхів вирішення проблеми формування такої моделі має спиратись на глибокий аналіз наявних наукових напрацювань, критичний аналіз джерел формування сучасних підходів до визначення сутності адміністративної послуги.

Проблема сутності адміністративної послуги, визначення видів адміністративних послуг та пошук шляхів уніфікації процедур надання адміністративних послуг привертала увагу вчених, які аналізували, а окремі з них продовжують науковий пошук шляхів розвитку науки адміністративного права загалом і по конкретних напрямках: В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, О.П. Рябченко, А.О. Селіванов та ін. Серед дослідників проблеми адміністративної послуги можна назвати роботи О.М. Буханевича, Ю.М. Ільницької, С.М. Дембицької, В.В. Петьовки, К.А. Фуглевич та ін. Проте пошук неконфліктного наукового підходу щодо характеристики сутності адміністративної послуги не втрачає актуальності.

**Постановка завдання.** Мета статті – обґрунтувати шляхи вирішення дискусійних питань визначення сутності адміністративної послуги у доктрині адміністративного права і чинному законодавстві.

**Результати дослідження.** Зазначаючи проблему правозастосування норм законодавства щодо адміністративної послуги, можна навести постанову Окружного адміністративного суду міста Києва від 18.10.2016 р. № 810/4223/15 у справі за позовом до Державної архітектурно-будівельної інспекції України, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, предмет якого стосувався визнання протиправним рішення щодо встановлення нової адміністративної послуги – надання суб'єктом владних повноважень інформації щодо відповідності місця розташування об'єкту вимогам державних будівельних норм [2]. По суті, якщо зважати на предмет спору, позивач помилково визначив належність правових вимог суб'єкта владних повноважень щодо надання певної інформації до адміністративних послуг.

Доцільність запровадження терміна «послуга» щодо діяльності, яка здійснюється органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами за зверненням (заявою) фізичної чи юридичної особи з питань реалізації конституційних прав, зумовлена, насамперед, зміною пріоритету у функціях і характері реалізації компетенції, набуття ознак сервісної («обслуговуючої») відповідної діяльності. Разом із тим термін «адміністративний» застосовувався як більш широкий за значенням, порівняно із первинним терміном «управлінський» у Концепції адміністративної реформи в Україні.

Академік В.Б. Авер'янов наголошував на умовності визначення надання послуг як діяльності публічно-сервісного характеру. Надаючи визначення цієї діяльності, вчений зазначав її спрямованість на забезпечення умов для реалізації й ефективного захисту



фізичними та юридичними особами своїх прав, свобод, законних інтересів. Серед суб'єктів надання публічно-сервісних послуг було названо не тільки державні, а й недержавні органи [3, с. 269].

По суті, якщо спиратись на підхід В.Б. Авер'янова, можна вказувати на опосередковану спрямованість діяльності щодо надання публічно-сервісних послуг. Такий опосередкований характер проявляється у тому, що зазначена діяльність стосується створення певних умов, а тому повною мірою відповідає усталеному сприйняттю сутності категорії «послуга».

Суголосним із вказаним підходом академіка В.Б. Авер'янова можна назвати підхід німецького вченого-правника О. Люхтергандта, на думку якого адміністративною послугою варто вважати певний акт індивідуального характеру і позитивного значення, який приймається задля задоволення приватних та публічних інтересів. При цьому під терміном «акт», з огляду на позицію О. Люхтергандта, не варто мати на увазі документ юридичного значення, оскільки вчений підкреслював ту обставину, що послуга не пов'язана з видачею ліцензій чи інших актів [4].

В «Енциклопедії цивільного права України» розкрито значення категорії «договори послуг». Так, договори послуг – це договори, за якими 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 передбачене договором [5, с. 303]. Отже, цивільно-правове значення послуги передбачає визнання її споживчої якості.

Ключовою відмінністю публічно-сервісної послуги від загальноприйнятого, усталеного сприйняття послуги у її цивільно-правовому значенні виступає характер публічно-сервісної послуги – публічний чи особистий – відповідно, спрямованість на задоволення публічного чи приватного інтересу. Варто звернути увагу ще на одну змістовну особливість підходу В.Б. Авер'янова щодо визначення сутності публічно-сервісної послуги – її опосередкований, а не прямий (безпосередній) характер. Така послуга надається з метою створення певних умов, а не шляхом застосування публічною адміністрацією компетенції щодо реалізації певної функції, що прямо впливає з норм Закону України «Про адміністративні послуги».

Отже, якщо порівняти приписи базового Закону України «Про адміністративні послуги» та ідею запровадження публічно-сервісних послуг, можна вказати на принципову відмінність між ними. Наявність такої відмінності та дещо інше, порівняно із первинним, призначення послуги в діяльності публічної адміністрації у Законі України «Про адміністративні послуги» в подальшому призвело до відсутності однозначного сприйняття сутності адміністративної послуги та, відповідно, додаткових проблем врегулювання нормами чинного законодавства відносин щодо надання адміністративних послуг.

Вірність вказаної тези підкреслює наявність значної кількості наукових робіт з адміністративного права, присвячених пошуку оптимальної правової формули, що має відображати сутності послуги, які надається суб'єктами, наділеними владними повноваженнями (публічною адміністрацією).

Так, у наукових дослідженнях виділеної предметної спрямованості можна вказати на роботи, в яких до адміністративної послуги зараховано публічно-владну діяльність певної спрямованості, що здійснюється у межах правовідносин між адміністративним органом, з одного боку, і фізичною чи юридичною особою – з іншого з приводу реалізації суб'єктивних прав фізичних чи юридичних осіб за їх заявою. Метою адміністративної послуги обрано певний результат [6, с. 268]. Критичний аналіз зазначеного визначення адміністративної послуги дає змогу вказати, що вчені, які його презентують, вірно вказують, що така послуга здійснюється суто на підставі звернення до уповноваженого суб'єкта (адміністративного органа). Визнання публічно-владного характеру діяльності уповноваженого адміністративного органу щодо надання адміністративної послуги дозволяє вказати, що таку діяльність можна зарахувати до однієї з функцій адміністративного органу, що також не викликає принципових застережень. Однак ознака «владний», яка застосовується для характеристики



сутності відповідної діяльності передбачає, що вона може здійснюватись не тільки в заявному порядку (тобто за заявою фізичної чи юридичної особи).

Звернення до енциклопедичних видань із філософії права з метою пошуку сутності категорії «владний» дає змогу виділити базову категорію «влада». Такий підхід зумовлений тим, що філософія права передбачає погляд на право не тільки як на систему норм, забезпечену владним примусом, а й як на спосіб людського буття, багатогранну реальність із власною структурою та логікою розвитку і сприяє розумінню смислу права, його обґрунтуванню та критичній оцінці правового мислення і правових норм [7, с. 927].

Влада – здатність чинити вирішальний вплив, нав'язувати волю чи здійснювати намір, план, рішення; право розпоряджатися, наказувати, керувати будь-ким або будь-чим, могутність, панування, сила, політичне панування, право управління державою, права і повноваження державних органів [7, с.105].

З позицій філософії права ознака владності діяльності щодо надання адміністративних послуг означає наявність іманентної характеристики права вчинення розпорядчих дій вирішального характеру. Таким правом чинне законодавство наділяє органи публічної адміністрації, в тому числі щодо реалізації функції надання адміністративних послуг. При цьому ознака «публічно-сервісна» діяльність у цій сфері, з огляду на наукові напрацювання, правозастосовну практику, не суперечить її характеристиці як публічно-владної: а) компетенція, якою наділено публічну адміністрацію щодо реалізації функції надання адміністративних послуг, завжди має публічно-правову природу; б) ознака «сервісний» вказує, що адміністративні послуги не можуть бути надані за ініціативою публічної адміністрації. Вказане означає, що адміністративна послуга не може і не має розглядатись у приватно-правовому аспекті. Адміністративна послуга – це правове явище, природа якого завжди публічна. Поряд із цим використання юридичної конструкції «послуга», що є усталеною в її приватно-правовому значенні, зумовлює необхідність пошуку нових термінів, які мають відповідати діяльності публічної адміністрації щодо сприяння реалізації прав приватними особами шляхом прийняття рішення, на підставі якого такі особи їх набувають, змінюють чи припиняють.

Серед робіт, присвячених дослідженню сутності адміністративної послуги, можна назвати дослідження Г.М. Писаренко, яке, хоча і підготовлене у 2006 р., проте жодним чином не втратило актуальності і наукового значення. Вчена наголошувала на таких ключових характеристиках адміністративної послуги: є правовідносинами; стосується виконання обов'язку держави перед приватними особами; спрямованість на юридичне оформлення умов, необхідних для забезпечення належної реалізації приватними особами прав та законних інтересів; публічно-владний характер [8, с. 5–8]. З огляду на наукові положення, обґрунтовані Г.М. Писаренко щодо сутності адміністративної послуги, можна вказати, що вчена не розділяє адміністративну послугу як правове явище матеріального характеру і процедуру надання адміністративної послуги як відповідну діяльність. Натомість сформульовані абсолютно однозначні, точні, юридично вивірені та обґрунтовані положення, які дають змогу встановити публічно-правову природу адміністративної послуги та виділити її серед інших функцій держави.

О.М. Буханевич формулює поняття адміністративної послуги на підставі критичного аналізу нормативно закріпленого поняття та наукових напрацювань. Порівняно із поняттям адміністративної послуги у Законі України «Про адміністративні послуги», вчений доповнює його ознакою публічно-владної діяльності та наявності результату такої діяльності [9].

Певне узагальнення наукових підходів щодо визначення сутності адміністративної послуги здійснює П.В. П'ятков, який пропонує систематизувати їх у три групи: рамкові, трансформаційні та прикладні. До рамкових зараховано загальнотеоретичні підходи, які відображають сприйняття адміністративної послуги як діяльності, насамперед, сервісного характеру (В.Б. Авер'янов, О. Люхтергандт та інші) або мають публічно-владний характер (В.К. Колпаков, В.В. Коваленко та інші).

Визначення сутності послуги як публічно-сервісної не викликає принципових застережень, особливо враховуючи необхідність оновлення призначення діяльності публічної ад-



міністрації, зміну пріоритетів у застосуванні імперативних і диспозитивних методів впливу на учасників публічно-правових відносин з істотним обмеженням випадків застосування заходів імперативного перших (імперативних методів).

Усталеним можна назвати підхід, за яким визнаються такі ознаки адміністративних послуг: заявний характер; надання уповноваженим владним суб'єктом (публічною адміністрацією); спрямований на забезпечення реалізації фізичними чи юридичними особами прав. Разом із тим виникає кілька взаємопов'язаних питань, які потребують подальшого вирішення під час проведення наукового аналізу. По-перше, доцільність визнання процедурної форми здійснення діяльності щодо надання адміністративної послуги. По-друге, визначення виду уніфікованого правового акту індивідуального характеру, яким має закріплюватись результат діяльності щодо надання адміністративної послуги. По-третє, закріплення в чинному законодавстві правової форми результату такої діяльності. Вирішення вказаних проблемних питань важливе з позиції гарантування законності здійснення діяльності владним суб'єктом (публічною адміністрацією) щодо надання адміністративної послуги.

**Висновки.** Наука адміністративного права збагачена дослідницькими роботами, в яких аналізуються проблеми визначення сутності адміністративної послуги як публічно-владної діяльності, що характеризується одночасно і як публічно-сервісна. Водночас є усталені наукові підходи щодо визначення приватно-правової природи послуги. Усуненню наявних суперечностей сприятиме запровадження підходу, обґрунтованого В.Б. Авер'яновим, щодо публічно-сервісних послуг як діяльності опосередкованого характеру, спрямованої на створення умов щодо забезпечення реалізації приватними особами конституційних прав. Запровадження такого підходу передбачає відсутність обмежень у суб'єктному складі відносин щодо надання публічно-сервісних послуг із закріпленням правової змоги публічної адміністрації делегувати відповідні повноваження приватним суб'єктам.

#### Список використаних джерел:

1. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 409.
2. Про визнання протиправним та скасування рішення щодо відмови зареєструвати декларацію про готовність об'єкта до експлуатації : Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 18.10.2016 р. № 810/4223/15. *Доступ із інформ.-правової системи «ЛІГА- ЗАКОН»*.
3. Авер'янов В.Б. Вибрані наукові праці / упоряд. Андрійко О.Ф. та ін.; за ред. Ю.С. Шемшученко, О.Ф. Андрійко. Київ : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. 448 с.
4. Люхтергандт О. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України та сучасне адміністративне процедурне право. *Юридичний журнал*. 2002. № 5. С. 27–31.
5. Енциклопедія цивільного права України / Відп. ред. Я.М. Шевченко. Київ : Ін Юре, 2009. 952 с.
6. Курс адміністративного права України : підручник / В.К. Колпаков та ін.; за ред. В.В. Коваленко. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
7. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Т. 2: Філософія права / редкол.: С.І. Максимов (голова) та ін. Харків : Право, 2017. 1128 с.
8. Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Одеська національна юридична академія. Одеса, 2006. 20 с.
9. Буханевич О.М. Щодо поняття «адміністративна послуга». *Правові засади організації та здійснення публічної влади* : Всеукраїнська науково-практична інтернет-конференція, м. Хмельницький, 23–30 квітня 2018 р. URL: [http://univer.km.ua/doc/tezy2018/Bukhanevych\\_O\\_M.pdf](http://univer.km.ua/doc/tezy2018/Bukhanevych_O_M.pdf) (дата звернення 11.03.2019).

