

## *МУЗА О. В.*

Інститут законодавства Верховної Ради України,  
завідувач сектору наукового супроводу моніторингової діяльності,  
доктор юридичних наук, старший науковий співробітник

### **АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ ЯК ПРОВІДНИЙ ІНСТИТУТ АДМІНІСТРАТИВНОГО МАТЕРІАЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ**

У 2012 році Верховною Радою України був прийнятий базовий законодавчий акт, який визначив сутність та порядок надання адміністративних послуг. Поява цього закону відіграло важливу роль в уніфікації адміністративно-правових підходів щодо взаємовідносин між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, державними підприємствами, установами, організаціями та фізичними і юридичними особами з питань задоволення прав, свобод та законних інтересів останніх у сфері управлінської діяльності.

В адміністративному праві України від радянської системи державного управління у «спадок» залишилась категорія «адміністративні провадження». Саме існування цієї категорії зумовило свого часу загальне доктринальне розуміння у визначенні предмету адміністративного права, як матеріального, так і процесуального. Однак прийняття у 2005 році Кодексу адміністративного судочинства України та запровадження адміністративних судів призвело до функціональної непридатності усталеної системи адміністративних проваджень. Саме виокремлення самостійного провадження – адміністративно-судового процесу – сприяло чіткому розмежуванню адміністративного матеріального та адміністративного процесуального права. У зв'язку з цим, класичний предмет адміністративного права визначався з позиції правового регулювання процедурних та процесуальних адміністративних відносин. І якщо з питань адміністративно-судового процесу не виникає проблем наукової детермінації і у цьому у першу чергу заслуга загальної теорії юридичного процесу, що сприяла обґрунтуванню адміністративно-процесуальної діяльності здійснення правосуддя в адміністративних справах, то матеріальне адміністративне право в частині визначення адміністративної процедури як основного виду владно-управлінської діяльності потребувало перегляду наукових підходів з приводу означення тих адміністративних проваджень, що не увійшли до адміністративно-судового процесу, та не пов'язані із застосуванням заходів адміністративного примусу – нормотворчі, реєстраційні, дозвільні, ліцензійні, заохочувальні провадження та ін.

З огляду на це, якщо розглядати сучасну парадигму взаємовідносин суб'єктів адміністративного права залежно від того, хто є носієм владних управлінських функцій, то виникла гостра потреба в обранні

системоутворюючої категорії для визначення правил та порядку таких взаємовідносин. Тому, на нашу думку, саме інститут адміністративних послуг, що охопив собою більшість адміністративно-процедурних проваджень, здатний привести до оновлення предмету адміністративного права та «ревізії» класифікації адміністративних правовідносин.

Нагадаємо, що питання адміністративних послуг (управлінських послуг) вперше було оголошено в рамках Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 року. На поч. 2000-х років у науковій адміністративно-правовій літературі активно впроваджується та аналізується сервісний характер адміністративного права, як такого, що оснований на принципі людиноцентризму та має забезпечити ефективну взаємодію між владними та не владними суб'єктами адміністративного права. Це впливало як із норм Основного Закону України, так і рекомендацій міжнародних організацій. Результатом цього стало засування на законодавчому рівні інституту адміністративних послуг.

Розбудова за останні роки системи надання адміністративних послуг засвідчило про правильність обрання нової парадигми взаємовідносин держави і особи. Створення центрів надання адміністративних послуг, зближення «front office»&«back office», децентралізація базових адміністративних послуг у 2016 році, уніфікація правового регулювання надання адміністративних послуг, забезпечення стійкого правового зв'язку між органами місцевого самоврядування та територіальною громадою через оцінку якості одержання жителями територіальної громади адміністративних послуг, розвиток громадського контролю за виконанням уповноваженими суб'єктами владних повноважень обов'язків перед приватними особами у сфері публічного управління – все це є свідченням про набрання нових обертів у розвитку адміністративних правовідносин в Україні. Саме завдяки оцінці громадянами якості, доступності та своєчасності надання адміністративних послуг стало можливим вироблення пропозицій щодо подальшого функціонування органів державної влади, органів місцевого самоврядування. Інститут адміністративних послуг дедалі більше розвинув та закріпив на практиці розмежування внутрішньоорганізаційної діяльності суб'єктів владних повноважень та зовнішнього вираження їхньої діяльності у сфері виконання завдань і функцій держави. Крім цього, існування такого інструменту управлінської діяльності, не зважаючи на нормативну регламентацію, дає підстави говорити про імперативно-диспозитивний характер адміністративного права, що забезпечує його загальний прогрес в умовах існуючої консервативності та детермінантної «стабільності» його правових інститутів. Важливо зазначити і про право приватних осіб оскаржувати до суду рішення, дії та бездіяльність суб'єктів надання адміністративних послуг, що розширює можливості, а саме головне реалізацію прав та свобод громадян у системі публічного управління.

Звісно ж, як і розвиток будь-якого іншого правового інституту, система надання адміністративних послуг потребує подальшого законодавчого удосконалення. Це доволі актуально в умовах створення акредитованих суб'єктів та комунальних підприємств, які також надають адміністративні послуги, стягуючи при цьому додаткові кошти з громадян понад встановлений адміністративний збір. Однак, не підтримуючи схвально такої тенденції, необхідно підкреслити, що саме таке «делегування» владних функцій свідчить про докорінні зміни, що відбуваються у вітчизняній системі адміністративного права. Дедалі більше долаються стереотипи імперативності та безкомпромісності владно-управлінської діяльності у взаємовідносинах з приватними особами. Це веде до «розширеного» включення приватноправових елементів у систему публічного управління, що є об'єктивним в умовах тотального зменшення державного сектору економіки та управління, запровадження приватноправових форм взаємодії суспільства за мінімальною участю держави, розвиток приватно-правового партнерства. У зв'язку з цим, на нашу думку, інститут адміністративних послуг стає провідним у регулюванні адміністративних матеріальних правовідносин, оскільки його роль та призначення у визначенні ступеня взаємодії держави та особи з акцентом на задоволення прав, свобод та законних інтересів останньої, є очевидною.

### ***ТОДОЩАК О. В.***

Національний університет «Одеська юридична академія»,  
декан судово-адміністративного факультету, доцент кафедри адміністративного  
і фінансового права, кандидат юридичних наук, доцент

## **ОСНОВНІ НАПРЯМКИ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ**

Кодекс України про адміністративні правопорушення є останнім рудиментом радянської епохи і безнадійно застарів як з моральної, так і з практичної точки зору. З того часу в нього внесено величезну кількість змін, які не мають системного характеру, відзначаються надмірною деталізацією. Поряд із Кодексом в правовій системі України є ще велика кількість інших нормативно-правових актів, які встановлюють відповідальність фізичних та юридичних осіб за вчинення адміністративних проступків, що негативно відбивається на додержанні прав людини, оскільки у різних актах за однаково шкідливі проступки встановлюються відмінні заходи відповідальності.