



## ТРИБУНА МОЛОДОГО ВЧЕНОГО

УДК 342.92(477)

DOI <https://doi.org/10.32837/yuv.v0i2.2153>

**О. Осіпова,**

суддя

Сумського окружного адміністративного суду,

аспірантка

Навчально-наукового інституту права

Сумського державного університету

### ПРАВОВІДНОСИНИ З НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ: ОСОБЛИВОСТІ ЗМІСТУ, ВИДИ ТА НАСЛІДКИ ПОРУШЕНЬ

**Постановка проблеми.** В Україні триває розбудова сучасної європейської моделі держави сервісного типу, для якої головним завданням є обслуговування потреб своїх громадян, забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя. Діяльність органів публічної адміністрації повинна ґрунтуватись на принципах відповідальності перед людиною і беззаперечному визнанні пріоритету прав людини [1, с. 27].

Втіленню в життя проголошених Конституцією та законами України прав особи, як правило, передують звернення до органів влади за прийняттям і видачею управлінських рішень в порядку і межах, визначених законодавством, що виступають необхідною умовою реалізації її суб'єктивних прав та законних інтересів. Така діяльність органів виконавчої влади у сфері публічно-правових відносин дістала назву «надання адміністративних послуг» і отримала законодавче закріплення в Законі України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року № 5203-VI. Щороку мільйони осіб звертаються до органів, уповноважених надавати адміністративні послуги, але часом отримують відмову і, вважаючи її неправомірною, оскаржують в адміністративних судах. З огляду на те, що правовий інститут надання адмі-

ністративних послуг запроваджений в Україні порівняно недавно і знаходиться в стані розвитку та вдосконалення, багато питань його застосування поки що не знайшло належного наукового опрацювання і остаточного вирішення. Цьому сприяє зволікання із прийняттям спеціального закону (Адміністративно-процедурного кодексу), який би чітко врегулював правовідносини між органами публічної влади та приватними особами в публічно-правовій сфері. Згаданий закон «Про адміністративні послуги» містить переважно норми матеріального права і не регулює процедури прийняття та оскарження рішень суб'єктів владних повноважень із питань надання адміністративних послуг.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Правовідносини з надання адміністративних послуг були об'єктом наукового дослідження багатьох науковців, зокрема В.Б. Авер'янова, С.М. Дембіцької, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, Д.М. Лук'янця, М.Б. Острах, В.В. Петьовки, С.І. Чаусовської, К.А. Фуглевич та інших. В їх роботах, зокрема в дисертаційній роботі К.А. Фуглевич «Адміністративні послуги: поняття, види, процедурне регулювання» (2015), досліджувалися як загальні питання сутності, принци-





пів надання адміністративних послуг, так і окремі аспекти їх правового регулювання. Разом із тим, незважаючи на актуальність і важливість предмета дослідження, особливості змісту таких правовідносин, їхніх видів та наслідків порушень не зазнали вичерпного теоретичного аналізу.

**Метою** дослідження є встановлення змісту та особливостей природи правовідносин із надання адміністративних послуг, видів та наслідків їх порушень.

Автор ставить перед собою такі **завдання**: проаналізувати юридичну природу та структуру правовідносин із надання адміністративних послуг та повноту закріплення прав та обов'язків суб'єктів названих правовідносин у чинному законодавстві України; виділити види та юридичні наслідки їх можливих порушень із боку суб'єктів надання адміністративних послуг. Від правильного рішення поставлених завдань залежать як сама доцільність звернення до суду за захистом порушених прав, так і ефективність обраних процесуальних засобів судового захисту, а значить, і реальне забезпечення умов для реалізації особами своїх суб'єктивних прав і законних інтересів, гарантованих чинним законодавством.

**Основна частина.** У теорії права загально визнано, що правовідносини – це правовий індивідуальний зв'язок між людьми, який знаходить свій вираз у взаємних правах та обов'язках їх учасників. Як вказує О. Кузьменко, правовідносини з надання адміністративних послуг є складовою частиною предмета адміністративного права, тобто відносин публічно-правового змісту [2, с. 47]. Характерною ознакою усіх видів адміністративно-правових відносин є те, що органи публічної адміністрації виступають у них владною стороною, яка реалізує свої виконавчо-розпорядчі повноваження. Тобто має право на прийняття владного (обов'язкового) рішення [3, с. 33].

Правовідносини мають свій зміст (внутрішню будову, структуру). Загальноприйнятою є концепція структури правовідносин, що складається із суб'єктів (учасників), змісту та об'єкту [4, с. 99–100].

У правовідносинах із надання адміністративних послуг суб'єктами виступають органи (посадові особи), наділені владними повноваженнями і уповноважені законом надавати адміністративні послуги (далі – суб'єкти надання) та фізичні чи юридичні особи, що звертаються за їх наданням (далі – суб'єкти звернення). Зміст зазначених правовідносин складають права та обов'язки їх суб'єктів. Об'єктом виступає власне адміністративна послуга як результат владної адміністративної діяльності у вигляді рішення (документа чи дії), що підтверджують чи спростовують набуття, зміну чи припинення юридичних фактів, необхідних суб'єкту звернення для реалізації в подальшому своїх суб'єктивних прав та/або законних інтересів.

У плані розуміння особливостей правовідносин у сфері надання адміністративних послуг неабиякий теоретичний і практичний інтерес набуває правова природа адміністративних послуг, яка позначається на порушеннях правовідносин і визначає їх види і наслідки.

Законодавче визначення поняття адміністративної послуги наведено в пункті 1 ст.1 Закону України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI від 6 вересня 2012 року, а саме: це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [5]. На нашу думку, наведене визначення неповно розкриває правову суть адміністративної послуги, оскільки в ньому не вказано, в якій матеріальній формі виражається результат її надання.



Не вдаючись в аналіз точок зору науковців щодо змісту поняття адміністративної послуги, що не є предметом нашої статті, спробуємо виділити її найбільш суттєві ознаки. Термін «адміністративна» означає, що послуга надається у процесі здійснення владних управлінських повноважень органами виконавчої влади та іншими уповноваженими ними органами (посадовими особами) у публічно-правовій сфері. Термін «послуга» означає, що суб'єкт її надання вчиняє певні дії, направлені на задоволення потреб заявника, і при цьому безпосередньо не створює матеріальних чи нематеріальних благ, а створює (фактично оформлює) лише обов'язкові передбачені законом передумови для отримання їх у майбутньому. Такими діями можуть бути оформлення і видача документів, довідок, виписок із реєстрів та актів цивільного стану, внесення, зміна, виправлення, анулювання записів в реєстрах та документах, надання і оформлення узгоджень, висновків, дозволів, сертифікатів тощо. Таким чином, заявник отримує документ (довідку, рішення), без якого він не може реалізувати свої особисті конституційні права (наприклад, легально займатися підприємницькою діяльністю, керувати транспортом, користуватися природними ресурсами, виїздити за кордон, реєструвати шлюб, вчиняти правочини тощо).

Нематеріальний характер адміністративної послуги означає, що вона безпосередньо не створює матеріальних благ, а лише фіксує, підтверджує існування юридичних фактів, статусу особи, які надають їй можливість реалізувати свої різноманітні суб'єктивні права чи законні інтереси.

Результат надання адміністративної послуги обов'язково фіксується в письмовій або електронній формі як документ, виданий у межах компетенції відповідної посадової особи і наділений офіційними реквізитами (підпис, дата, штамп, найменування

органу – видавника). Такими документами можуть бути індивідуальні нормативні акти (рішення, накази, розпорядження), виписки із реєстрів, довідки, що підтверджують юридичні факти, посвідчення, свідоцтва тощо. У разі відмови заявнику надається відповідне рішення або письмово чи усно роз'яснюється порядок надання і оплати послуги, якщо ним не дотримані встановлені законом вимоги щодо звернення.

При цьому для адміністративних послуг характерною є їх різноманітність, а значить, існує необхідність у науковій класифікації таких послуг. Вона можлива за багатьма критеріями, зокрема за суб'єктами їх надання чи отримання, сферою суспільних відносин, в якій вони реалізуються, платністю чи безоплатністю надання тощо. Але для цілей нашого дослідження ключове значення має такий критерій, як правовий наслідок, до якого прагне суб'єкт звернення за адміністративною послугою. За цим критерієм адміністративні послуги можна поділити на реєстраційні, статусні, дозвільні та підтверджуючі. Такий поділ до певної міри є умовним і не є вичерпним, але дає уявлення про юридичне значення адміністративних послуг, хоча на практиці вони часто носять змішаний характер.

Таким чином, назвемо основні ознаки адміністративної послуги: 1) є результатом публічної владної діяльності; 2) носить нематеріальний характер; 3) має індивідуальний характер; 4) переслідує кінцеву мету реалізації прав, свобод та законних інтересів суб'єкта звернення; 5) виражається у формі управлінського документу; 6) вчиняється у формі дії та прийнятті управлінського рішення (надати чи відмовити); 7) створює умови для реалізації суб'єктами своїх прав, свобод та законних інтересів, без яких легально скористатися ними неможливо; 8) вчиняється у сфері публічних правовідносин у порядку, встановленому спеціальним законом.



Основні (суттєві) ознаки адміністративної послуги виражають її правову природу і знаходять свій прояв у використанні прав і виконанні обов'язків суб'єктами правовідносин із надання адміністративних послуг.

Стосовно юридичного змісту правовідносин із надання адміністративних послуг звертає на себе увагу та обставина, що права і обов'язки сторін законодавчо належним чином не вписані. У Конституції України не знаходимо конкретної норми, яка б гарантувала фізичним та юридичним особам право звернення за наданням саме адміністративних послуг та закріплювала б обов'язок органів влади їх надавати за наявності законних підстав. Такий обов'язок держави перед особою можна лише припустити, виходячи з положень ст. 3 Конституції України, в якій, зокрема, проголошено, що утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Крім того, у ст. 40 Конституції України йдеться про право на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [6]. Але дія цієї норми, як впливає із Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР, прийнятого на реалізацію названого конституційного права, розповсюджується тільки на фізичних осіб (ст. 1), і під зверненням розуміється не заява про надання адміністративної послуги, а викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги з інших питань діяльності органів публічної влади (ст. 3) [7]. У спеціальних законах, які регулюють діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоуправління, також не знаходимо норм щодо їх прав і обов'язків під час надання адміністративних послуг. Правовідносини з надання адміністративних послуг регулюються

Законом України № 5203-VI, в якому права і обов'язки сторін випи-сані недостатньо. Вказаний закон бажано доповнити окремим розділом про права і обов'язки сторін. У ньому необхідно закріпити обов'язок суб'єкта владних повноважень надавати адміністративну послугу в письмовій чи електронній формі на вибір суб'єкта звернення, обов'язково повідомляти заявника про результати розгляду звернення і надавати копію свого рішення, дотримуватись строків надання послуги та вимог стандартів щодо їх надання. Одночасно надати такі права: вимагати усунення недоліків у поданих документах, проводити перевірки достовірності наданих відомостей у державних реєстрах і запитувати необхідну інформацію в інших органах.

У свою чергу, на суб'єкта звернення необхідно покласти обов'язки надавати повний пакет документів, вказувати правдиві відомості, оплатити послугу, якщо вона є платною, і наділити такими правами, як отримувати адміністративну послугу безпосередньо у суб'єкта владних повноважень або через центр надання адміністративних послуг, безоплатно отримувати повну інформацію та консультацію щодо порядку надання послуги, в будь-який момент до прийняття остаточного рішення відмовитися від її отримання, користуватися супутніми послугами, оскаржувати рішення чи дії суб'єкта надання в досудовому та судовому порядку.

Статтю 19 Закону «Про адміністративні послуги», що носить назву «Відповідальність за порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг», доповнити частиною 5 наступного змісту: «У разі визнання судом неправомірними рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта надання адміністративних послуг в п'ятиденний строк з моменту набрання законної сили рішенням суду керівник відповідного суб'єкта надання вищого рівня видає наказ



про притягнення до дисциплінарної відповідальності посадових осіб, відповідальних за протиправні дії».

Після з'ясування змісту правовідносин із надання адміністративних послуг доцільно перейти до розгляду порушень у цій сфері, їх видів та наслідків. У разі, коли суб'єкт владних повноважень діє протиправно, приймає рішення про протиправну відмову в наданні адміністративної послуги, має місце порушення відповідних правовідносин і виникає потреба у приведенні їх до законного стану шляхом звернення до суду з позовними вимогами про визнання таких дій (рішень, бездіяльності) протиправними та зобов'язання відповідача до вчинення правомірних дій.

Порушення правовідносин має місце в разі невиконання обов'язків суб'єктом надання адміністративної послуги. У результаті його неправомірних дій/рішень суб'єкту звернення завдається шкода, що полягає в порушенні права на отримання ним позитивного рішення за його зверненням і автоматично тягне за собою неможливість реалізації потенціальних суб'єктивних прав та законних інтересів, гарантованих законодавством. Особливістю порушень правовідносин із надання адміністративних послуг є односторонній характер відповідальності одного з учасників. Так, суб'єкт надання в разі своїх неправомірних дій несе передбачену законом відповідальність в той час, як суб'єкт звернення не несе ніякої юридичної відповідальності за свої неправомірні дії (порушення порядку звернення, неподання всіх необхідних документів або подання неправильно оформлених документів чи недостовірних відомостей). Негативним наслідком неправомірних дій суб'єкта звернення буде тільки відмова в наданні адміністративної послуги.

Для судового захисту прав суб'єкта звернення за наданням адміністративної послуги ключове значення має розуміння і оцінка ступеню впливу,

що справляє та чи інша неправомірна поведінка (порушення) на функціонування названих правовідносин.

Вказані порушення правовідносин між суб'єктом надання адміністративних послуг та суб'єктом звернення призводять до фактичного позбавлення суб'єктивних прав особи або створення перешкод для їх отримання, тобто ставлять під загрозу реалізацію її основоположних прав і свобод.

Слід вказати на два рівня наслідків порушення правовідносин із надання адміністративних послуг – фактичний і потенціальний (на майбутнє). У першому випадку це неправомірна відмова в наданні адміністративної послуги, чим порушується право суб'єкта звернення на отримання відповідної послуги за наявності законних підстав. У другому випадку мається на увазі порушення законного інтересу в отриманні певних благ, оскільки права, якого домагається суб'єкт звернення, він не отримує в силу неправомірної відмови суб'єкта владних повноважень.

Таким чином, можемо визначити порушення під час надання адміністративної послуги як неправомірні дії, рішення чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, що порушують встановлені законом норми щодо підстав та порядку їх надання та унеможливають для суб'єкта звернення реалізацію бажаного ним суб'єктивного права чи законного інтересу.

Вважаємо за доцільне виділити два основні види можливих порушень, виходячи із правової природи правовідносин із надання адміністративних послуг як владних рішень щодо офіційного оформлення умов (правового статусу особи чи юридичного факту) реалізації суб'єктивного права та/або законного інтересу. По-перше, це неправомірна повна або часткова відмова в наданні адміністративної послуги, по-друге, це неправомірна бездіяльність у разі неприйняття рішення взагалі. Крім того, може мати місце порушення строку надання





адміністративної послуги та неякісне її надання. Будь-яке з цих порушень є підставою для звернення за судовим захистом, але при цьому предмет позову буде різним. У випадку відмови позовні вимоги будуть зводитися до зобов'язання надати послугу; у випадку повної бездіяльності – розглянути звернення; у випадку неякісного надання – повторно розглянути звернення і усунути допущені недоліки. Звернення до суду можуть супроводжуватися додатковими вимогами відшкодувати шкоду, завдану неправомірними діями/бездіяльністю суб'єкта владних повноважень.

Як свідчить судова практика, найчастіше суб'єкти звернення оскаржують до суду відмову, і це цілком зрозуміло, адже вона повністю позбавляє особу можливості реалізувати своє потенційне суб'єктивне право. Наприклад, відмова дати згоду на виготовлення проектної документації для відведення земельної ділянки у приватну власність позбавляє особу права стати її власником, а також невикористаного права на її приватизацію.

Першочергове завдання правосуддя – перевірити правомірність дій, бездіяльності чи рішень суб'єкта надання адміністративних послуг, тобто їх відповідність нормам матеріального і процесуального права, а вже потім у разі встановлення їх неправомірності обрати оптимальний спосіб (способи) судового захисту. Під час судового розгляду справ із надання адміністративних послуг джерелом норм матеріального і процедурного права для оцінки правомірності дій, бездіяльності та рішень суб'єкта надання адміністративної послуги виступає Закон України «Про надання адміністративних послуг» і відповідні підзаконні акти.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Зміст правовідносин із надання адміністративних послуг, що становить стержень їх функціонування і полягає у взаємних правах та обов'язках, неповно випи-

саний у нормах чинного законодавства, і цей пробіл потребує негайного заповнення.

Для правовідносин із надання адміністративних послуг характерні такі особливості, як складний характер наслідків їх порушень та одностороння відповідальність суб'єкта надання.

Порушення правовідносин із надання адміністративних послуг виражаються у протиправних діях/рішеннях суб'єкта владних повноважень та інших уповноважених осіб і виступають підставою звернення до суду за захистом порушених прав.

Соціально-правовий наслідок таких порушень проявляється на двох рівнях: 1) процесуальному (безпосередній наслідок), коли порушені порядок, строки та якість надання послуги; 2) матеріальному (опосередкований або потенціальний наслідок), коли відмова (бездіяльність) призводить до позбавлення суб'єктивного права чи створює перешкоду (загрозу) його реалізації суб'єктом звернення.

Зазначені особливості змісту правовідносин із надання адміністративних послуг, характер та види їх порушень зумовлюють вибір та застосування способів судового захисту, адже вони продиктовані саме видом порушення, а його фактичні та можливі наслідки для суб'єкта звернення і є підставою звернення до суду за захистом порушених (дійсних чи уявних) прав чи законних інтересів особи.

Права та обов'язки суб'єктів правовідносин з надання адміністративних послуг потребують більш повного законодавчого врегулювання, особливо щодо обов'язків та відповідальності органів (посадових осіб), що надають такі послуги. Саме в цьому напрямі лежить перспектива подальших наукових досліджень та вдосконалення норм законодавства з метою підвищення ефективності надання адміністративних послуг в Україні та судового захисту порушених прав суб'єктів звернення за їх наданням.



У статті досліджено правову природу відносин із надання адміністративних послуг, розглянуто їх структурні елементи такі, як суб'єкт, зміст, об'єкт. Особливу увагу приділено аналізу змісту правовідносин із надання адміністративних послуг і констатовано факт неповного правового регулювання прав і обов'язків учасників названих відносин. Виділено основні правові ознаки об'єкту, яким виступає адміністративна послуга. Вказано на види послуг за їх юридичним наслідком. Встановлено сутність, види та дворівневу структуру порушень зазначених правовідносин і їх значення для здійснення судового захисту порушених прав. Розглянуто види можливих порушень, що є підставою для звернення за судовим захистом. Звернуто увагу на вплив особливостей правової природи адміністративних послуг на характер порушень відповідних правовідносин і вибір засобів процесуального захисту порушених прав. У результаті проведеного дослідження зроблено висновок, що для правовідносин із надання адміністративних послуг характерні такі особливості, як складний характер наслідків їх порушень та одностороння відповідальність суб'єкта надання; порушення правовідносин із надання адміністративних послуг виражаються у протиправних діях/рішеннях суб'єкта владних повноважень та інших уповноважених осіб і виступають підставою звернення до суду за захистом порушених прав; права та обов'язки суб'єктів правовідносин із надання адміністративних послуг потребують більш повного законодавчого врегулювання, особливо щодо обов'язків та відповідальності органів (посадових осіб), що надають такі послуги. Внесено пропозиції щодо доповнення Закону України «Про адміністративні

послуги» від 6 вересня 2012 року № 5203-VI окремим розділом, що регулює права та обов'язки учасників та щодо запровадження механізму дисциплінарної відповідальності посадових осіб суб'єкта надання адміністративних послуг за допущені ними порушення, встановлені законним рішенням суду.

**Ключові слова:** правовідносини з надання адміністративних послуг, підстава звернення за судовим захистом, порушення прав та законних інтересів суб'єкта звернення, адміністративне судочинство, суб'єкт надання адміністративних послуг.

**Osipova O. Legal relations for provision of administrative services: features of the content, types and consequences of violations**

The article examines the legal nature of relations for the provision of administrative services, considers their structural elements such as subject, content, object. Particular attention is paid to the analysis of the content of legal relations for the provision of administrative services and the fact of incomplete legal regulation of the rights and obligations of the participants of these relations. The main legal features of the object, which is an administrative service, are highlighted. The types of services according to their legal consequence are indicated. The essence, types and two-level structure of violations of the specified legal relations and their value for realization of judicial protection of the violated rights are established. The types of possible violations are considered, which are the basis for applying for judicial protection. Attention is paid to the influence of the peculiarities of the legal nature of administrative services on the nature of violations of the relevant legal relations and the choice of means of procedural protection of violated rights. As a result of the study, it was concluded



*that the legal relationship for the provision of administrative services is characterized by such features as the complex nature of the consequences of their violations and unilateral liability of the subject of provision. Violations of legal relations for the provision of administrative services are expressed in illegal actions / decisions of the subject of power and other authorized persons and are grounds for recourse to the court to protect the violated rights. The rights and obligations of the subjects of legal relations for the provision of administrative services require a more complete legislative regulation, especially regarding the duties and responsibilities of the bodies (officials) that provide such services. Proposals were made to amend the Law of Ukraine "On Administrative Services" of September 6, 2012 № 5203-VI by a separate section regulating the rights and obligations of participants and to introduce a mechanism of disciplinary liability of officials of the entity providing administrative services for violations, established by a lawful court decision.*

**Key words:** legal relations on the provision of administrative services, the grounds for applying for judicial

protection, violation of the rights and legitimate interests of the subject of the application, administrative proceedings, the subject of providing administrative services.

**Література**

1. Авер'янов В. Предмет адміністративного права: нова доктринальна оцінка. *Право України*. 2004. № 10. С. 25–29.
2. Кузьменко О. Феномен адміністративного процесу та адміністративної процедури. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2009. № 4. С. 46–55.
3. Колпаков В.К. Предмет адміністративного права: сучасний вимір. *Юридична Україна*. 2008. № 3. С. 33–38.
4. Алексеев С.С. *Общая теория права. В двух томах. Т. II*. Москва : Юрид. лит. 1982. 360 с.
5. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/5203-17#Text>.
6. Конституція України : Основний закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
7. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

