

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІОРЕСУРСІВ  
І ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ УКРАЇНИ**

**ПІЛЯЙ АНДРІЙ МИКОЛАЙОВИЧ**

УДК 342.95

**ГЕНЕЗА ТА СУЧАСНИЙ СТАН  
АДМІНІСТРАТИВНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ**

12.00.07 «Адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право»

Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Київ – 2020

Дисертацією є кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису

Роботу виконано у Національному університеті біоресурсів і природокористування України Міністерства освіти і науки України

**Науковий керівник** доктор юридичних наук, професор  
**Ладиченко Віктор Валерійович**,  
Національний університет біоресурсів  
і природокористування України,  
завідувач кафедри міжнародного права  
та порівняльного правознавства

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, професор  
**Мосьондз Сергій Олександрович**,  
Приватний вищий навчальний заклад  
«Університет сучасних знань»,  
проректор з навчальної та наукової роботи

кандидат юридичних наук, професор  
**Гіжевський Володимир Казімірович**,  
Вищий навчальний заклад  
«Університет економіки та права «КРОК»,  
проректор; професор кафедри державно-  
правових дисциплін

Захист відбудеться «24» вересня 2020 року о 14<sup>00</sup> годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.004.16 у Національному університеті біоресурсів і природокористування України за адресою: 03041, м. Київ, вул. Героїв Оборони, 15, навчальний корпус № 3, кімната 301

З дисертацією можна ознайомитися у науковій бібліотеці Національного університету біоресурсів і природокористування України за адресою: 03041, м. Київ, вул. Героїв Оборони, 13, навчальний корпус № 4, кімната 41а

Автореферат розіслано «21» серпня 2020 року

Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради

Л. О. Панькова

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** В ході реалізації адміністративно-правової реформи в Україні важливо визначити пріоритетні напрями подальшої побудови публічно-сервісної держави в Україні. Для цього необхідно провести комплексне дослідження розвитку адміністративної функції держави від поліцейської, що бере свій початок в другій половині XIX – на початку XX ст. до сьогодення, а також актуалізувати сучасний стан впливу держави на суспільні відносини в Україні. Важливість вивчення адміністративної функції держави в її історичному розвитку необхідна для визначення потенційних проблем у впровадженні в Україні людиноорієнтованої, публічної та сервісної держави, яка ставить за найвище благо життя, свободи й добробут громадян, з огляду на особливості вітчизняної правової традиції та менталітету населення, що склався протягом останніх ста п'ятдесяти років. Відомо, що українські землі за цей час перебували під впливом різних держав, однак, більшість земель належали до впливу однієї державно-владної системи, що пройшла в своєму розвитку декілька періодів.

Сьогодні потребує дослідження законодавство України в сфері надання адміністративних послуг та адміністративного оскарження з огляду на поступовий відхід від командно-адміністративного типу урядування до впровадження принципів «нового публічного менеджменту», визначення специфіки юридичної термінології для забезпечення єдиного та сталого підходу до понять, які застосовуються у сфері надання адміністративних послуг. Важливим є аналіз ролі сучасних дискреційних повноважень у процесі здійснення публічно-сервісних функцій в Україні та визначення можливих напрямів їх реформування.

Актуальним у розрізі дослідження вбачається і вплив Європейського Союзу, відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони на формування нових органів публічної адміністрації в Україні та реформування системи взаємодії громадянина з державою в напрямі впровадження європейської системи урядування, спрямованої на формування ефективних публічно-сервісних правовідносин.

Дослідження проблематики адміністративної функції держави загалом та надання адміністративних послуг, зокрема, постало предметом наукового доробку багатьох вчених, серед яких: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, О. М. Буханевич, В. М. Гаращук, В. К. Гіжевський, С. Т. Гончарук, А. А. Грінь, Н. Л. Добрянська, К. О. Ємельяненко, Д. Ю. Записний, Р. А. Калюжний, С. В. Ківалов, П. С. Клімушин, І. Б. Коліушко, В. О. Коломійчук, Т. О. Коломоець, В. І. Курило, О. В. Курінний, О. С. Лагода, В. В. Ладиченко, Ю. О. Легеза, М. В. Лошицький, П. С. Лютіков, О. І. Миколенко, Я. Б. Михайлюк, В. Я. Місюра, С. О. Мосьондз, О. М. Пасенюк, Г. М. Писаренко, Л. Л. Приходченко, О. П. Світличний, М. О. Семененко, Ю. І. Соломко,

Д. В. Спасібов, В. П. Тимошук, О. Г. Циганов, Ю. С. Шемшученко, Л. А. Шереметьєва, Є. О. Школьний та ін.

Нормативно-правову базу наукового дослідження склали закони та підзаконні нормативно-правові акти з конституційного, адміністративного, цивільного та інших галузей права, а також законодавство зарубіжних держав.

Вищезазначене обумовлює актуальність теми дисертації, її важливе теоретичне і практичне значення для впровадження публічно-сервісної держави в Україні.

**Зв'язок роботи із науковими програмами, планами, темами.** Дисертацію виконано в межах реалізації низки урядових програм реформування системи публічного управління, зокрема Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 рр., затвердженої Постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 року, а також в межах тематики науково-дослідних робіт юридичного факультету Національного університету біоресурсів і природокористування України «Механізм державної влади в правовій державі» (номер державної реєстрації 0115U006024)

**Мета та завдання дослідження.** Мета дисертації полягає у проведенні комплексного системного аналізу існуючих наукових та нормативних джерел задля встановлення особливостей адміністративної функції сучасної держави для розроблення практичних рекомендацій та визначення перспектив створення в Україні публічно-сервісної держави.

Для досягнення вказаної мети поставлено й вирішено такі завдання:

- дослідити характерні особливості адміністративної функції держави на українських землях у дорадянський період;
- проаналізувати формування поглядів на адміністративну функцію держави у ХХ ст. в радянській командно-адміністративній системі управління;
- охарактеризувати теоретичне підґрунтя, форми та методи реалізації адміністративної функції держави;
- розкрити механізм формування теорії адміністративних послуг як зміну методів діяльності держави;
- визначити зміст адміністративної функції в процесі запровадження інститутів публічно-сервісної держави;
- дослідити інститут адміністративного оскарження та дискреційні повноваження як методи реалізації адміністративної функції;
- проаналізувати зарубіжний досвід впровадження публічно-сервісної моделі урядування у розвинених країнах;
- встановити основні проблеми реалізації адміністративної функції в Україні;
- визначити перспективи вдосконалення правового забезпечення адміністративної функції.

**Об'єкт дослідження** – суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації державою адміністративної функції.

**Предмет дослідження** – генеза та сучасний стан адміністративної функції держави.

**Методи дослідження.** Для досягнення поставленої мети дисертаційного дослідження й вирішення обумовлених завдань, забезпечення наукової обґрунтованості дослідження та його результатів використано комплекс загальнонаукових і спеціальних методів, що ґрунтуються на сучасних засадах юридичної науки. В основу методології дисертаційного дослідження покладено системний підхід, методологічна специфіка якого визначається тим, що він орієнтує дослідження на розкриття цілісності об'єкта і механізмів, які його забезпечують, виділення різноманітних типів зв'язків складного об'єкта і зведення їх в єдину теоретичну картину. На всіх етапах дисертаційного дослідження використовувався діалектичний метод, зокрема, задля подолання протиріч та визначення основних понять, які використовуються у дисертації. Історико-правовий метод дав можливість визначити видозміни, яких зазнала адміністративна функція держави (розділ 1, підрозділ 2.1). Системно-структурний метод використовувався для упорядкування напрацювань щодо впровадження публічно-сервісної держави (підрозділ 3.2). Порівняльно-правовий метод дав змогу визначити недоліки української системи надання адміністративних послуг у порівнянні з європейською (підрозділ 3.1). Застосування методів аналізу та синтезу дало можливість визначитися з перспективами та пріоритетними напрямками впровадження публічно-сервісної держави (підрозділ 3.3). Загальнонауковий та формально-юридичний методи використовувалися для узагальнення досліджуваних джерел та визначення перспектив розвитку інституту адміністративних послуг (підрозділ 2.3, 3.3). За допомогою формально-догматичного методу здійснювалося дослідження правової природи адміністративних послуг, їх змісту та характерних особливостей відносин, які виникають в процесі їх надання (підрозділ 2.1, 2.2).

Нормативну основу роботи становлять Конституція України, закони та підзаконні акти з питань надання адміністративних послуг в Україні.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає у тому, що у дисертації здійснюється одне з перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексне наукове дослідження адміністративної функції держави в розрізі її генези та розвитку від поліцейської до публічно-сервісної. За результатами дослідження сформульовано ряд нових наукових положень, рекомендацій та висновків, зокрема:

*вперше:*

– обґрунтовано зміст адміністративної функції публічно-сервісної держави, що полягає у забезпеченні добробуту громадян через створення нової системи взаємовідносин між державою і громадянами, в яких держава виступає як надавач послуг громадянам-клієнтам на основі принципів сервісно-орієнтованості, нормативної врегульованості діяльності, ефективного адміністративного оскарження та громадянського контролю;

– визначено генезу адміністративної функції держави в конкретних історичних та політичних умовах та виявлено загальні закономірності її розвитку, до яких віднесено: поліцейський характер здійснення державною своїх повноважень на українських землях у дорадянський період; командно-

адміністративний вплив держави на суспільні відносини радянського періоду; розуміння адміністративної послуги як результату діяльності сучасної держави щодо реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою;

– проведено періодизацію адміністративної функції держави: 1) період поліцейського типу реалізації державою своїх повноважень на українських землях (до 1917 р.), характерними особливостями якого є відсутність чіткого переліку компетенції владних суб'єктів, низький рівень юридичної обізнаності, як населення, так і самих чиновників; 2) період командно-адміністративного впливу держави на суспільні відносини (з 1917 по 1991 р.), для якого було характерним сильне втручання держави у життя її громадян, регулювання адміністративних послуг, як послуг технічного характеру, на рівні інструкцій, велика роль комуністичної ідеології в житті суспільства; 3) трансформаційний період – формування нового типу взаємодії між громадянами та державою у незалежній Україні (з 1991 по 2013 р.), що характеризується переходом до публічно-сервісної держави, виокремленням адміністративної послуги в незалежний інститут, розумінням адміністративної послуги як результату здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом; 4) сучасний період (з 2013 р.), що характеризується впровадженням системи управління та надання адміністративних послуг за принципами нового публічного менеджменту;

*удосконалено:*

– розуміння адміністративних сервісних послуг як спеціалізованого виду діяльності органів публічної влади, в якому виражається ефективна діяльність публічної адміністрації щодо забезпечення публічних прав свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, дієвого функціонування механізмів громадянського контролю;

– поняття «електронні адміністративні послуги» та визначення порядку їх надання, зокрема, запропоновано закріплення такого порядку у Законі України «Про адміністративні послуги» та з подальшим урівнянням адміністративних послуг, які надаються у паперовій та електронній формі;

– систему публічного управління з надання адміністративних послуг шляхом правового забезпечення створення віддаленого робочого місця або територіального підрозділу територіальною громадою за рішенням органу місцевого самоврядування з обґрунтуванням необхідності внесення відповідних змін до законодавства;

*дістали подальшого розвитку:*

– положення про необхідність прийняття єдиного адміністративного процедурного закону, в контексті створення єдиного порядку регулювання заявного і втручального провадження, що дозволить значно спростити механізм отримання адміністративної послуги заявником та допоможе гарантувати кожній особі право на неупереджене, чесне вирішення її справи за обґрунтований проміжок часу;

– положення про необхідність законодавчого закріплення поняття «дискреційних повноважень», під якими визначено спосіб реалізації публічної влади, що дозволяє суб'єкту владних повноважень обирати у конкретній

ситуації між альтернативами, кожна з яких є правомірною, без необхідності узгодження варіанту вибору у будь-якій формі своїх дій з іншими суб'єктами, а також визначення механізму реалізації таких повноважень в конкретних ситуаціях та подальшого розширення обсягу відносин, на які поширюються такі повноваження;

– положення про необхідність впровадження позитивного зарубіжного досвіду у сфері контролю за якістю надання адміністративних послуг шляхом виконання завдань державними службовцями за принципом підрядних робіт, заміна бюрократичної системи роботою професійних команд з повноваженнями самостійно ухвалювати рішення, виконувати організаційну роботу та здійснювати контроль за реалізовуваним завданням.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає у тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес та можуть бути використані у: науково-дослідній сфері – для подальшого розроблення теоретико-правових проблем та наукового дослідження реалізації адміністративних процедур; нормотворчій діяльності – при вдосконаленні вітчизняного законодавства щодо регулювання відносин, що складаються при наданні адміністративних послуг; навчальному процесі – для розроблення програми навчальної дисципліни «Адміністративне право» та під час підготовки до друку відповідної навчально-методичної літератури; діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування під час здійснення владних повноважень.

**Особистий внесок здобувача.** Дисертація є самостійним науковим дослідженням, сформовані в ній положення та висновки обґрунтовано на основі власних досліджень автора.

**Апробація результатів дослідження.** Результати дослідження, його основні висновки та рекомендації оприлюднено на: Міжнародній науково-практичній конференції з нагоди 15-річчя юридичного факультету «Сучасні тенденції розвитку національного законодавства» (м. Київ, 2016 р.): Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні проблеми законодавства України: пріоритетні напрями його вдосконалення» (м. Одеса, 2019 р.).

**Публікації.** Основні положення та результати дисертації викладено у 7 наукових працях, з яких 4 статті у наукових фахових виданнях України, включених до міжнародних наукометричних баз даних, стаття у науковому виданні іншої держави, 2 тези наукових доповідей.

**Структура та обсяг роботи.** Дисертація складається з анотацій, вступу, трьох розділів, які містять 9 підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 216 сторінок. Список використаних джерел налічує 240 найменувань.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертаційного дослідження, здійснено аналіз загального стану дослідження теми, ступінь наукового

розроблення, вказано про зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, визначено мету та завдання наукового дослідження, його об'єкт, предмет, охарактеризовано методологічну базу, сформульовано наукову новизну роботи, її практичне значення, особистий внесок здобувача, наведено відомості про апробацію та публікації результатів дослідження.

Розділ 1 **«Теоретико-методологічні основи становлення та розвитку адміністративної функції держави»** складається з трьох підрозділів, у яких здійснено дослідження теоретичних основ реалізації адміністративної функції держави.

У підрозділі 1.1 *«Особливості адміністративної функції держави на українських землях у дорадянський період»* проведено дослідження впливу держави на суспільні відносини з урахуванням спільних ознак різних держав, що мали у своєму складі українські землі у відповідний період. Встановлено, що оскільки більшість земель сучасної України знаходилися під впливом адміністративного апарату Російської імперії, то можливо охарактеризувати особливості адміністративної функції держави на цій території, виходячи із відповідного змісту державно-владних відносин. Так, виявлено поліцейський характер адміністративної функції держави на українських землях у дорадянський період, а саме: невизнання блага громадян як головного завдання, а визнання широких повноважень державного чиновництва, які були слабо регламентовані законодавством. Обґрунтовано кореляційний зв'язок між якістю роботи системи органів публічної влади та рівнем правової культури державного апарату. Доведено, що в силу погано окреслених повноважень та низького рівня правової культури державного апарату, якість роботи державної системи імперського типу була вкрай низькою. Визначено проблеми адміністративної функції держави у відповідний період: неокресленість повноважень адміністрації, яка досягала таких масштабів, що ні піддані, ні, навіть, представники влади не могли зазначити, якими саме повноваженнями володіють ті чи інші державні чиновники; відсутність судового контролю за роботою адміністративних органів; неможливість притягнення до відповідальності державних чиновників за злочини, в тому числі майнового характеру, без дозволу вищого керівництва, що призводило до корупційних проявів через тотальну кругову поруку; низький рівень юридичної підготовки державних службовців.

Встановлено причини трансформації адміністративної функції держави на українських землях у дорадянський період та переходу від поліцейської держави до ідей адміністративної держави. Визначено основні завдання адміністративної діяльності органів публічної влади, якими є: забезпечення верховенства закону у відносинах влади і громадянина, підпорядкованість адміністративних актів та розпоряджень закону, а також створення незалежних судів і обмеження дискреційних повноважень органів державної влади.

Досліджено особливості адміністративного примусу, проведено аналіз співвідношення понять адміністративний примус та адміністративний вплив, досліджено методи переконання як альтернативу примусовим заходам. Встановлено, що саме поняття адміністративного примусу, використовувалося



у науці нечасто, натомість, замість нього були поширені поняття «примус» та «примусова влада».

Встановлено важливі проблеми адміністративної функції держави на українських землях у дорадянський період, що призвели до зникнення поліцейської держави та її поступового перетворення на адміністративну: ігнорування прав та свобод громадян і відсутність бажання законодавців прислухатися до думки науковців та відмовлятися від широких дискреційних повноважень, які все ще залишалися в органів державної влади.

У підрозділі 1.2 *«Формування поглядів на адміністративну функцію держави протягом ХХ століття у радянській командно-адміністративній системі управління»* наголошено на всеохоплюючому характері державного регулювання відносин між державою та громадянами.

Підкреслено гіпертрофовану роль держави в рамках командно-адміністративної системи управління. Встановлено надзвичайно низький рівень свободи громадян у відносинах «держава – людина». Визначено, що однією з проблем командно-адміністративної системи управління було те, що адміністративне законодавство радянського періоду було прописано максимально зручно саме для держави, а не для громадянина, а адміністративний примус був покликаний «м'яко» зробити зауваження громадянину у всьому, що не подобалося командно-адміністративній системі.

Встановлено суб'єктний склад адміністративно-правових відносин з реалізації адміністративної функції, згідно яких однією стороною обов'язково має виступати орган публічної влади, наділений відповідними повноваженнями щодо громадянина. Підкреслено, що адміністративно-правові відносини не можуть виникнути між двома громадянами, оскільки вони мають права та не наділені обов'язками на здійснення адміністративної діяльності.

Визначено, що саме в рамках командно-адміністративної системи управління було сформульовано предмет, суб'єктний склад та завдання адміністративного права. Встановлено, що, не зважаючи на суперечки щодо суб'єктів адміністративно-правових відносин і обсягу повноважень державних органів, питання забезпечення добробуту громадян у рамках командно-адміністративної системи управління не ставилося.

У підрозділі 1.3 *«Теоретичне підґрунтя, форми та методи реалізації адміністративної функції держави»* визначено теоретичну основу становлення адміністративної функції держави. Констатовано, що в процесі реалізації адміністративної функції держава вдається до методів нагляду, контролю та адміністративного примусу.

Визначено, що в ході реалізації адміністративної функції держави використовуються методи переконання, законності, рекомендації, заохочення та метод примусу. Встановлено, що метод примусу є найстарішим з методів, які використовуються для реалізації адміністративної функції держави.

Обґрунтовано, що основними завданнями адміністративної функції держави, як публічно-сервісної держави є: реалізація прав громадян та юридичних осіб шляхом видачі актів індивідуальної дії; забезпечення

виконання законів та підзаконних актів; залучення громадян до управлінської діяльності для забезпечення реалізації їх прав та свобод.

Розділ 2 **«Адміністративна функція держави в сучасній Україні»** складається з трьох підрозділів, у яких досліджено теоретичні та практичні аспекти реалізації адміністративної функції держави в сучасній Україні.

У підрозділі 2.1 *«Формування теорії адміністративних послуг як зміни методів діяльності держави»* проведено аналіз теорії адміністративних послуг.

Обґрунтовано, що виникнення сучасної теорії адміністративних послуг, насамперед, характеризується виокремленням адміністративної послуги в незалежний інститут та відходом від бачення адміністративної послуги як послуги технічного характеру з надання консультацій з питань законодавства та процедури отримання того чи іншого документу на користь розуміння адміністративної послуги як результату здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо).

У підрозділі 2.2 *«Запровадження окремих інститутів публічно-сервісної держави»* проаналізовано фактори впливу на зміст адміністративної функції в процесі переходу від командно-адміністративного до публічно-сервісного типу урядування.

Встановлено, що перехід України від безпосередньо адміністративно-командної до публічно-сервісної держави характеризувався наступними чинниками: 1) зменшення контролюючої ролі держави через створення більш чіткого законодавчого регулювання кола повноважень органів публічної влади та обмеження дискреційних повноважень, підкреслено позитивну роль звуження таких повноважень; 2) створення сучасного інституту адміністративних послуг.

Сформульовано бачення адміністративної послуги, як послуги, результатом якої заявник отримував певний документ, дозвіл, ліцензію тощо, тобто набував нових прав і обов'язків, а також запропоновано розширення механізму надання адміністративних послуг недержавними організаціями на комерційній основі зі створенням конкурентного ринку адміністративних послуг.

У підрозділі 2.3 *«Адміністративне оскарження та дискреційні повноваження як методи реалізації адміністративної функції»* визначено, що після введення судового порядку оскарження рішень, дій та бездіяльності органів публічної влади, інститут адміністративного оскарження втратив свою ведучу роль, а неефективність системи адміністративного оскарження, яка в багатьох випадках викликана небажанням контролюючих органів скасовувати рішення підпорядкованих органів, а також відсутністю відповідальності посадових осіб адміністративних органів, призводить до подальшої відмови скажників від такої системи оскарження. Наголошено на перевагах інституту адміністративного оскарження перед судовим оскарженням, що пов'язано зі значно простішою процедурою оскарження,

яка потребує залучення меншої кількості осіб та часу, а також відсутність у суду імперативних повноважень щодо зобов'язання адміністративного органу на прийняття позитивного рішення у випадку його скасування.

Встановлено недоліки системи адміністративного оскарження, серед яких відзначено наступні: відсутність законодавчої основи та практичної реалізації права бути вислуханим, відсутність єдиного переліку критерію оцінки рішень дій чи бездіяльності суб'єкту владних повноважень, а також відсутність законодавчо врегульованої процедури прийняття рішень, здійснення дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, що призводило до зловживань, які полягають у втручанні при здійсненні ними цих повноважень у сферу діяльності фізичних і юридичних осіб, та ненаданні послуг заявникам, в залежності від того втручальне це, чи заявне провадження.

Обґрунтовано необхідність чіткого законодавчого регулювання поняття «дискреційних повноважень», а також механізму реалізації таких повноважень в конкретній ситуації.

У розділі 3 **«Шляхи вдосконалення адміністративної функції держави в Україні»**, що складається з трьох підрозділів, проведено дослідження зарубіжного досвіду та сучасного стану реалізації адміністративної функції в процесі впровадження публічно-сервісної держави, а також визначено перспективи їх подальшого вдосконалення.

У підрозділі 3.1 *«Зарубіжний досвід впровадження публічно-сервісної держави»* проведено аналіз адміністративної діяльності органів публічної влади у розвинених країнах. Встановлено, що публічно-сервісний характер організації державно-владних відносин виражається у формуванні нового змісту державної діяльності держави-надавача послуг, головним завданням якої є забезпечення благополуччя громадян, на відміну від бюрократично-ієрархічної системи управління. Розглянуто досвід сучасних публічно-сервісних держав, що пройшли дещо інший шлях у своєму становленні публічно-сервісних інститутів. Підкреслено, що, на відміну від держав з довгою демократичною історією, Україна почала свій шлях від комуністичної диктатури. Проте, впровадження в західних країнах веберівської «ефективної бюрократії» можна порівняти з насадженою в Україні в радянські часи комуністичною заідеологізованою системою управління. Встановлено, що першим кроком для зарубіжних країн з впровадження публічно-сервісної держави була реалізація управлінської моделі нового публічного менеджменту, який передбачає виконання завдань державними службовцями за принципом підрядних робіт, де деякі роботи напряму виконуються за договорами підряду, а ієрархічна бюрократична система замінюється роботою професійних команд з повноваженнями самостійно ухвалювати рішення, виконувати організаційну роботу та здійснювати контроль за реалізовуваним проектом.

У підрозділі 3.2 *«Проблеми реалізації адміністративної функції в Україні»* проаналізовано започаткування нових публічно-сервісних інститутів, серед яких виокремлено відкриття Центрів надання адміністративних послуг, впровадження надання адміністративних послуг у електронному вигляді, запровадження принципів менеджереалізму при наборі працівників на роботу

до адміністративних органів (на даний момент принцип реалізований щодо керівних посад) та проведення опитування для покращення якості надання адміністративних послуг.

Встановлено, що однією з головних проблем реалізації адміністративної функції в Україні є непослідовність рішень, які приймаються, а також фрагментарність проведених заходів. Так, з одного боку, широке розповсюдження Центрів надання адміністративних послуг дозволяє реалізовувати модель «one stop shop», однак, при цьому недостатньо ефективним є порядок надання послуг в електронній формі. Встановлено основні проблеми реалізації адміністративної функції: недосконалість нормативної бази в сфері надання адміністративних послуг через відсутність єдиного процедурного закону; декларативний характер критеріїв, передбачених Угодою про асоціацію з Європейським Союзом; невиконання різноманітних підзаконних актів в цій сфері.

Проаналізовано результати опитувань якості надання послуг суб'єктами владних повноважень та відзначено зростання показника задоволеності громадян якістю наданих адміністративних послуг.

У підрозділі 3.3 *«Перспективи вдосконалення правового забезпечення адміністративної функції»* встановлено, що для впровадження покращення правових механізмів реалізації адміністративної функції в Україні необхідно вчинити низку кроків, зокрема, завершити прийняття єдиного адміністративного процедурного закону та передбачити в ньому єдину процедуру надання адміністративних послуг, що дасть можливість продовжити побудову публічно-сервісної держави, значно спростити механізм отримання адміністративної послуги заявником та допоможе гарантувати кожній особі право на неупереджене, чесне вирішення її справи за обґрунтований проміжок часу.

Наголошено на необхідності введення права громадянина бути вислуханим, визначення поняття «публічний інтерес», залучення «заінтересованих осіб» до прийняття адміністративних актів, а також створення чіткої регламентації процедурного аспекту відносин особи і влади. Паралельно з прийняттям адміністративного процедурного закону потрібно розробити єдиний перелік адміністративних послуг, що надаються, суттєво скоротивши його та об'єднавши послуги, які не дають необхідного результату одна без одної, а також прийняти єдиний закон про адміністративний збір, взявши за основу Закон України «Про судовий збір».

До наступних кроків щодо вдосконалення правового забезпечення адміністративної функції в Україні віднесено завершення створення системи електронного урядування з упровадженням системи єдиного вікна та принципу «single-sign-on», а також вдосконалення електронних реєстрів та єдиних інформаційних баз. На місцях, для забезпечення належного функціонування системи надання адміністративних послуг, запропоновано вдосконалення правового регулювання порядку створення віддаленого робочого місця та територіальних підрозділів за ініціативою органів місцевого самоврядування,

що забезпечить потреби місцевої громади, не чекаючи на рішення найближчого центру надання адміністративних послуг.

## ВИСНОВКИ

У дисертації проведено теоретичне узагальнення та здійснено вирішення наукового завдання, яка полягає у дослідженні адміністративної функції держави в розрізі її генези та розвитку від поліцейської до публічно-сервісної. За результатами дисертації сформульовано наступні висновки:

1. Встановлено характерні особливості змісту адміністративної функції держави, яка існувала на українських землях з середини XIX до початку XX ст., якими є відсутність чіткого окреслення кола повноважень суб'єктів владних повноважень, низький рівень юридичної обізнаності, як населення, так і самих чиновників, відсутність альтернативи монарху як джерелу права, при цьому теоретична наука поліцейського права була досить розвиненою, хоча і не розглядала альтернатив імперському режиму. Визначено поліцейський характер адміністративної функції держави на українських землях у дорадянський період, а саме: невизнання блага громадян як головного завдання, а визнання широких повноважень державного чиновництва, які були слабо регламентовані законодавством. Встановлено, що відбувалася зміна поліцейських методів та форм управління адміністративними, виконавча влада відділялася від політичної. Визначено особливості адміністративного примусу та його відмінності від судового примусу, яка полягала у відсутності у судового примусу функції попередження правопорушень.

2. Сформульовано особливості реалізації адміністративної функції у XX ст. в рамках радянської командно-адміністративної системи управління. Підкреслено гіпертрофовану роль держави в рамках командно-адміністративної системи управління. Встановлено надзвичайно низький рівень свободи громадян у відносинах «держава – людина». Визначено, що для радянської командно-адміністративної системи характерне сильне втручання держави у життя її громадян, система відносин «керівник – підлеглий» та велике значення комуністичної ідеології в житті суспільства. При цьому сфера адміністративних послуг регулювалася, в основному інструкціями і відрізнялася в різних установах. Адміністративний примус був дуже поширений, а рівень юридичної обізнаності залишався на низькому рівні. Встановлено, що в цей період сформувалися теоретичні основи предмету адміністративного права та більша частина адміністративно-правової термінології.

Основні наукові спори, які існували в цей період, зводилися до питання аналізу адміністративної діяльності та суті управлінських відносин, до яких, в той час, і зводився предмет адміністративного права. Питання блага населення та забезпечення прав та свобод громадян не ставилося на порядок денний при дослідженні предмету адміністративного права.

3. Визначено, що в ході реалізації адміністративної функції держави використовуються методи переконання, законності, рекомендації, заохочення

та метод примусу. Встановлено, що метод примусу є найстарішим з методів, що використовуються для реалізації адміністративної функції держави. Визначено особливості адміністративного примусу: державно-владний характер його застосування саме органами, відповідальними за певну сферу суспільних відносин; практично необмежене коло осіб, щодо яких можливо застосування адміністративного примусу; широка цільова спрямованість, яка полягає не тільки у покаранні, а й у попередженні протиправних діянь та інших негативних наслідків; відсутність підпорядкування між суб'єктами адміністративного примусу та особами, які вчинили правопорушення; широта можливих заходів, у яких може проявлятися адміністративний примус. Встановлено відмінності адміністративного примусу від судового.

Для належної процедурної регламентації підстав та порядку застосування примусових заходів запропоновано встановити часовий проміжок між розпорядженням суб'єкта владних повноважень та застосуванням примусових заходів, які б забезпечували використання примусу лише у виключних випадках, зокрема, за наявності спротиву з боку правопорушника. В інших випадках слід застосовувати тільки попередження.

4. Обґрунтовано, що виникнення сучасної теорії адміністративних послуг в незалежній Україні відбулося в 2000-х рр. Цей перехід, насамперед, характеризується виокремленням адміністративної послуги в незалежний інститут та відходом від розуміння адміністративної послуги, як послуги технічного характеру з надання консультацій з питань законодавства та процедури отримання того чи іншого документу на користь сприйняття адміністративної послуги, як результату здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону, забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою. Визначено, що до сучасних напрацювань з впровадження публічно-сервісної держави в Україні належать створення Центрів надання адміністративних послуг, введення системи контролю за якістю наданих послуг, оцінка яких здійснюється самими громадянами-клієнтами, набір державних службовців на конкурсній основі та запозичення методів урядування з приватного сектору.

5. Встановлено зміну змісту адміністративної функції в процесі запровадження інститутів публічно-сервісної держави. Наголошено, що при переході України від командно-адміністративної до держави з сукупністю елементів публічно-сервісної держави важливу роль зіграло два наступних чинника: зменшення контролюючої ролі держави через створення більш чіткого законодавчого регулювання кола повноважень органів державної влади та обмеження дискреційних повноважень; формування інституту адміністративних послуг, які надаються по сервісно-орієнтованому принципу.

6. В ході дослідження інституту адміністративного оскарження та дискреційних повноважень, як зміни сутності адміністративної функції держави, визначено необхідність розроблення системи критеріїв, яким повинні відповідати рішення суб'єктів владних повноважень. Встановлено необхідність законодавчого закріплення поняття «дискреційних повноважень», згідно якого

дискреційними повноваженнями є спосіб реалізації публічної влади, який дозволяє суб'єкту владних повноважень обирати у конкретній ситуації між альтернативами, кожна з яких є правомірною без необхідності узгодження варіанту вибору у будь-якій формі своїх дій з іншими суб'єктами, а також визначення механізму реалізації таких повноважень в конкретних ситуаціях.

7. Закордонний досвід впровадження публічно-сервісної моделі урядування у розвинених країнах свідчить, що публічно-сервісна держава виражається в існуванні держави-надавача послуг, головним завданням якої є забезпечення добробуту громадян. За такою моделлю управління закріпилася назва «новий публічний менеджмент» (new public management). Держава в такій моделі виступає в якості надавача послуг громадянам-клієнтам, а при роботі публічної влади та органів місцевого самоврядування запозичуються методи роботи, характерні для приватного сектору, зокрема, такі як конкурсний відбір працівників, робота на результат та система винагород.

8. Встановлено основні проблеми реалізації адміністративної функції: недосконалість нормативної бази в сфері надання адміністративних послуг через відсутність єдиного процедурного закону; декларативний характер критеріїв, передбачених Угодою про асоціацію з Європейським Союзом; невиконання різноманітних підзаконних актів в цій сфері. Запропоновано внести зміни до Закону України «Про адміністративні послуги» щодо надання визначення поняттю «електронних адміністративних послуг» та регламентуванню порядку їх надання. Запропоновано внести до зазначеного закону зміни щодо створення віддаленого робочого місця або територіального підрозділу територіальною громадою за рішенням органу місцевого самоврядування з подальшим підпорядкуванням такого віддаленого робочого місця або територіального підрозділу до найбільш підходящого Центру надання адміністративних послуг.

9. Обґрунтовано необхідність прийняття єдиного адміністративного процедурного закону для забезпечення ефективнішого надання адміністративних послуг. В такому законі необхідно закріпити: право особи бути вислуханою до моменту ухвалення негативного для неї адміністративного акта (що надасть можливість зміни позиції органу адміністративної влади чи пояснення особі необґрунтованості її запитів); запровадити поняття «заінтересованої особи» в межах адміністративних процедур та гарантувати захист її прав й інтересів; встановити зобов'язання органів адміністративної влади мотивувати власні рішення й визначити процес їхнього оскарження; нормативно закріпити правило стосовно неупередженості посадовців органів адміністративної влади й процесу їхнього відводу; встановити правило про чинність акту адміністративного характеру від моменту його доведення до відома осіб та регламентації процесу даного доведення; створити дієвий механізм адміністративного оскарження актів індивідуальної дії; законодавчо встановити можливість визнання адміністративних актів недійсними.

## **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

### **Статті у наукових фахових виданнях України, включених до міжнародних наукометричних баз даних**

1. Піляй А. М. Поліцейське право Російської імперії у працях юристів першої половини XIX століття. Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія: Право. 2016. Вип. 243. С. 183–190.

2. Піляй А. М. Роль адміністративного права в системі відносин держави та громадян у Радянському Союзі. Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія: Право. 2017. Вип. 264. С. 195–202.

3. Піляй А. М. Побудова публічно-сервісної держави в Україні: оцінка експертів та українські реалії. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2019. № 3 С. 39–47.

4. Піляй А. М. Стан розвитку публічно-сервісної держави в країнах ЄС у розрізі адміністративної реформи в Україні та Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Право. Людина. Довкілля. 2019. Vol. 10. № 4. С. 143–151.

### **Стаття у науковому виданні іншої держави**

5. Піляй А. Н. От Административно-процедурного кодекса к Закону Украины «Об административной процедуре», история проекта единого процедурного закона в Украине. *Legea si Viata*. 2019. № 11/2 (335). С. 98–102.

### **Тези наукових доповідей**

6. Піляй А. М. Адміністративна реформа в Україні як шлях до публічно-сервісної служби. Сучасні тенденції розвитку національного законодавства: Міжнародна науково-практична конференція, м. Київ, 4–5 листопада 2016 року: тези доповіді. Київ, 2016, С. 231–232.

7. Піляй А. Електронне урядування як один з шляхів впровадження публічно-сервісної держави в Україні. Актуальні проблеми законодавства України: пріоритетні напрями його вдосконалення: Міжнародна науково-практична конференція, м. Одеса, 11–12 жовтня 2019 року: тези доповіді. Одеса, 2019. С. 77–79.

## **АНОТАЦІЯ**

**Піляй А. М. Генеза та сучасний стан адміністративної функції держави.** – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Національний університет біоресурсів і природокористування України. Київ, 2020.

У дисертації проведено комплексне дослідження адміністративно-правової функції сучасної держави. Проведено дослідження історичного



розвитку адміністративної держави від поліцейської до публічно-сервісної. Здійснено періодизацію адміністративної функції держави з поділом на наступні періоди: період поліцейського типу реалізації державою своїх повноважень на українських землях (до 1917 р.); період командно-адміністративного впливу держави на суспільні відносини (з 1917 по 1991 р.); трансформаційний період взаємодії між громадянами та державою у незалежній Україні (з 1991 по 2013 р.); сучасний період (з 2013 р.), який характеризується впровадженням системи управління та надання адміністративних послуг по принципу нового публічного менеджменту. Визначено ключові елементи переходу від командно-адміністративного до публічно-сервісного типу урядування.

Встановлено необхідність законодавчого закріплення поняття «дискреційних повноважень», згідно якого дискреційними повноваженнями є спосіб реалізації публічної влади, який дозволяє суб'єкту владних повноважень обирати у конкретній ситуації між альтернативами, кожна з яких є правомірною без необхідності узгодження варіанту вибору у будь-якій формі своїх дій з іншими суб'єктами, а також визначення механізму реалізації таких повноважень в конкретних ситуаціях.

Проаналізований закордонний досвід впровадження публічно-сервісної моделі урядування у розвинених країнах показав, що публічно-сервісна держава виражається в існуванні держави-надавача послуг, головним завданням якої є забезпечення благополуччя громадян. За такою моделлю управління закріпилася назва – новий публічний менеджмент (new public management).

Встановлено необхідність внесення змін до законодавства про адміністративні послуги щодо надання визначення поняттю «електронних адміністративних послуг» та регламентуванню порядку їх надання. Також запропоновано внести зміни до Закону України «Про адміністративні послуги», якими прописати можливість створення віддаленого робочого місця або територіального підрозділу територіальною громадою за рішенням органу місцевого самоврядування з подальшим підпорядкуванням такого віддаленого робочого місця або територіального підрозділу до найбільш підходящого Центру надання адміністративних послуг.

Обґрунтовано необхідність прийняття єдиного адміністративного процедурного закону для забезпечення ефективнішого надання адміністративних послуг.

**Ключові слова:** адміністративні послуги, публічно-сервісна держава, адміністративний акт, управлінські відносини, адміністративно-правові відносини, суб'єкт владних повноважень, адміністративне оскарження, дискреційні повноваження, імплементація законодавства, поліцейська держава, командно-адміністративна держава.

## АННОТАЦИЯ

**Пиляй А. М. Генезис и современное состояние административной функции государства. – На правах рукописи.**

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 «Административное право и процесс; финансовое право, информационное право». Национальный университет биоресурсов и природопользования Украины. Киев, 2020.

В диссертации проведено комплексное исследование административно-правовой функции современного государства. Проведено исследование исторического развития административного государства от полицейской к публично-сервисному. Осуществлена периодизация административной функции государства с разделением на следующие периоды: периодизацию административной функции государства с разделением на следующие периоды: период существования полицейского типа государственного управления (до 1917 г.); период командно-административного воздействия государства на общественные отношения (с 1917 по 1991 г.) трансформационный период взаимодействия между гражданами и государством в независимой Украине (с 1991 по 2013 г.); современный период (с 2013 г.), характеризующийся внедрением системы управления и предоставления административных услуг по принципу нового публичного менеджмента.

Установлено изменение содержания административной функции в процессе внедрения институтов публично-сервисной государства. Отмечено, что при переходе Украины от командно-административного к государству с совокупностью элементов публично-сервисной государства важную роль сыграло два следующих фактора: уменьшение контролирующей роли государства через создание более четкого законодательного регулирования круга полномочий органов государственной власти и ограничения дискреционных полномочий; формирование института административных услуг, которые предоставляются по сервисно-ориентированном принципам. Определена необходимость разработки системы критериев, которым должны отвечать решения субъектов властных полномочий.

Установлена необходимость законодательного закрепления понятия «дискреционных полномочий» согласно которому, дискреционными полномочиями является способ реализации публичной власти, который позволяет субъекту властных полномочий выбирать в конкретной ситуации между альтернативами, каждая из которых является правомерной без необходимости согласования варианта выбора в любой форме своих действий с другими субъектами, а также определение механизма реализации таких полномочий в конкретных ситуациях.

Проанализирован зарубежный опыт внедрения публично-сервисной модели управления в развитых странах, который показал, что публично-сервисное государство выражается в существовании государства-поставщика услуг, главной задачей которого является обеспечение благополучия граждан,

по такой модели управления закрепилось название «новый публичный менеджмент» (new public management).

Установлена необходимость внесения изменений в законодательство об административных услугах по предоставлению определения электронных административных услуг и определение порядка их предоставления. Также предлагается внести в Закон Украины «Об административных услугах» изменения, которыми прописать возможность создания удаленного рабочего места или территориального подразделения территориальной общиной по решению органа местного самоуправления с последующим подчинением такого удаленного рабочего места или территориального подразделения наиболее подходящему Центру предоставления административных услуг.

Обоснована необходимость принятия единого административного процедурного закона для обеспечения эффективного предоставления административных услуг.

Для надлежащей процедурной регламентации оснований и порядка применения принудительных мер предложено установить больший промежуток времени между распоряжением субъекта властных полномочий и применением принудительных мер, обеспечивающих использование принуждения только в исключительных случаях, в частности, при наличии сопротивления со стороны правонарушителя. В других случаях следует применять только предупреждение.

**Ключевые слова:** административные услуги, публично-сервисное государство, административный акт, управленческие отношения, административно-правовые отношения, субъект властных полномочий, административное обжалование, дискреционные полномочия, имплементация законодательства, полицейское государство, командно-административная государство.

## ANNOTATION

**Piliai A. M. Genesis and the Modern State of the Administrative Function of the State.** – The Manuscript.

Thesis for a Candidate Degree in Legal Sciences in specialty 12.00.07 «Administrative Law and Process; Finance Law; Information Law». National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine. Kyiv, 2020.

The dissertation contains a comprehensive study of the administrative and legal function of the modern state. The historical development of the administrative state from police to public service has been carried out. Periodization of the administrative (managerial) function of the state was carried out with the division into the following periods: the period of existence of the police type of public administration in the Russian Empire (until 1917); the period of existence of the administrative-type public administration in the Soviet Union (from 1917 to 1991); transformation type of interaction between citizens and the state in independent Ukraine (1991 to 2013); a modern period (since 2013), characterized by the introduction of a system of management and provision of administrative services on the principle of new

public management. The key elements of the transition from command-administrative to public-service type of governance are identified.

The necessity of legislative consolidation of the concept of «discretionary powers» is established, according to which discretionary powers are a way of exercising public power, which allows the subject of power to choose in a particular situation between alternatives, each of which is legitimate without the need to agree on a choice in any form actions with other entities, as well as determining the mechanism for exercising such powers in specific situations.

The foreign experience of introducing a public-service model of governance in developed countries has analyzed that the public-service state is expressed in the existence of a service-provider state, whose main task is to ensure the well-being of citizens, under this model of management, the name «new public management».

It is necessary to amend the legislation on administrative services to provide the definition of electronic administrative services and determine the procedure for their provision. It is also proposed to introduce in the Law of Ukraine «On Administrative Services», which prescribe the possibility of creating a remote workplace or territorial unit by a territorial community by decision of a local government body, with the subsequent subordination of such a remote workplace or territorial unit to the most appropriate service center.

The necessity of adopting a single administrative procedural law to ensure more efficient provision of administrative services is substantiated.

**Key words:** administrative services, public-service state, administrative act, administrative relations, administrative-legal relations, subject of power, administrative appeal, discretionary powers, implementation of legislation, police state, command-administrative state.

Підписано до друку 21.08.2020 р.  
Ум. друк. арк. 0,9  
Наклад 100 прим.

Формат 60x84\16  
Обл.-вид. арк. 0,9  
Зам. № 200405

Віддруковано у редакційно-видавничому відділі НУБіП України  
вул. Героїв Оборони, 15, Київ, 03041, тел.: 527-81-55  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 4097 від 17.06.2011





