

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

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

ПІЛЯЙ АНДРІЙ МИКОЛАЙОВИЧ

УДК 342.95

ДИСЕРТАЦІЯ

**ГЕНЕЗА ТА СУЧАСНИЙ СТАН АДМІНІСТРАТИВНОЇ ФУНКЦІЇ
ДЕРЖАВИ**

12.00.07 «Адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право»
(юридичні науки)

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата наук

Дисертація містить результати власних досліджень.
Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання
на відповідне джерело А. М. Піляй

Науковий керівник
Ладиченко Віктор Валерійович,
доктор юридичних наук, професор

Київ – 2020

АНОТАЦІЯ

Піляй А. М. Генеза та сучасний стан адміністративної функції держави. – Кваліфікаційна наукова праця 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. Здійснено дослідження історичного розвитку адміністративної держави від поліцейської до публічно-сервісної. Здійснено періодизацію адміністративної (управлінської) функції держави з поділом на наступні періоди: період існування поліцейського типу державного управління в Російській імперії (до 1917 р.), як держави до складу якої входила більша частина українських земель, характерними особливостями якого є відсутність чіткого окреслення кола повноважень суб'єктів владних повноважень, низький рівень юридичної обізнаності, як населення так і самих чиновників, при цьому теоретична наука поліцейського права була досить розвиненою, хоч і не розглядала альтернатив Царському режиму; період існування поліцейського типу державного управління в Радянському Союзі (з 1917 по 1991 р.) для якого було характерним сильне втручання держави у життя її громадян, система відносин керівник-підлеглий та велике значення комуністичної ідеології в житті суспільства. При цьому сфера регулювання адміністративних послуг регулювалася, в основному інструкціями і відрізнялася в різних установах; період адміністративного типу взаємодії між громадянами та державою у незалежній Україні (1991 по 2013 р.) характеризується поступовим, досить непослідовним переходом до публічно-сервісної держави 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 бачення адміністративної послуги, як результату здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом; сучасний період (з 2013 р.) характеризується впровадженням системи управління та надання адміністративних послуг за принципом нового публічного менеджменту.

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.

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.

В ході проведення дослідження 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 урегульованості 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.

В дисертаційному дослідженні встановлено ключові елементи переходу від командно-адміністративного до публічно-сервісного типу урядування – це зменшення контролюючої ролі держави через створення більш чіткого законодавчого регулювання кола повноважень органів державної влади, та обмеження дискреційних повноважень, на розглянутому етапі, на нашу думку, звуження таких повноважень зіграло позитивну роль та створення сучасного інституту адміністративних послуг. Було сформовано сучасне бачення

адміністративної послуги, як послуги результатом якої заявник отримував певний дозвіл, ліцензію.

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.

Встановлено, що з моменту введення судового порядку оскарження рішень, дій та бездіяльності органів державної влади інститут адміністративного оскарження втратив свою ведучу роль, чому також сприяли негативні наслідки викликані неефективністю системи адміністративного оскарження, викликані небажанням контролюючих органів скасовувати рішення нижчестоячих органів, а також відсутністю відповідальності посадових осіб адміністративних органів, що призводить до подальшої відмови скажників від такої системи оскарження. При цьому, інститут адміністративного оскарження має цілий ряд переваг перед судовим

оскарження, що пов'язано зі значно простішою процедурою оскарження, яка потребує залучення меншої кількості осіб та часу.

Обґрунтовано, що виникнення сучасної теорії адміністративних послуг в незалежній Україні відбулося в 2000 р. 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.

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). Держава в такій моделі виступає в якості надавача послуг

громадянам-клієнтам, а при роботі державних установ та органів місцевого самоврядування запозичуються методи роботи характерні для приватного сектору такі як конкурсний відбір працівників, робота на результат та система винагород. Також існує система контролю за якістю наданих послуг, оцінка яких здійснюється самими громадянами-клієнтами, створення системи заохочення суб'єктів надання публічних послуг, а також додаткове навчання тих, хто не відповідає необхідним критеріям. Загалом, для нового публічного менеджменту характерним є введення принципу менеджеріалізму та елементів ринку в сферу надання публічних послуг загалом та адміністративних зокрема, а економічна та соціальна політика як на місцях так і на загальнодержавному рівні здійснюється з урахуванням думок та пропозицій усіх верств населення.

За результатом дослідження закордонного досвіду обґрунтовано 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 реалізовуванням завданням.

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. Встановлено необхідність внесення змін до законодавства про адміністративні послуги щодо надання визначення електронних адміністративних послуг та визначення порядку їх надання. Також запропоновано внести до Закону України «Про адміністративні послуги» зміни, 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. 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 регламентація процесу даного доведення; створити дієвий механізм оскарження адміністративного оскарження актів індивідуальної дії; законодавчо встановити можливість визнання адміністративних актів недійсними.

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.

ANNOTATION

Pilay A. M. Genesis and the Current State of the Administrative Function of the State. – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

The dissertation on competition of a scientific degree of the candidate of legal sciences in the specialty 12.00.07 «Administrative Law and Process; Finance Law;

Information Law». National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine. Kyiv, 2020.

In the dissertation the complex research of administrative and legal function of the modern state is carried out. A study of the historical development of the administrative state from police to public service. The periodization of the administrative (managerial) function of the state has been carried out with a division into the following periods: the period of existence of the police type of public administration in the Russian Empire (until 1917) as a state which included most of the Ukrainian lands, characterized by the lack of a clear delineation of the powers of the subjects of power, low level of legal awareness of both the population and officials themselves, while the theoretical science of police law was quite developed, although not considered alternatives to the Tsarist regime; period of existence of the police type of public administration in the Soviet Union (from 1917 to 1991) which was characterized by strong state intervention in the lives of its citizens, the system of relations leader-subordinate and the great importance of communist ideology in society. The scope of regulation of administrative services was regulated mainly by instructions and differed in different institutions. The period of administrative type of interaction between citizens and the state in independent Ukraine (1991 to 2013) is characterized by a gradual, rather inconsistent transition to a public service state by separating administrative service into an independent institution and moving away from the vision of administrative service as a technical service. issues of legislation and procedures for obtaining a document in favor of the vision of administrative service as a result of the exercise of power by an authorized entity; the modern period (since 2013) is characterized by the introduction of a management system and the provision of administrative services on the principle of new public management.

A study of the influence of the state on public relations, taking into account the common features of different states that included the Ukrainian lands in the relevant period. It is established that since most of the lands of modern Ukraine were under the influence of the administrative apparatus of the Russian Empire,

it is possible to characterize the features of the administrative function of the state in this area, based on the relevant content of state-power relations. Thus, the police nature of the administrative function of the state in the Ukrainian lands in the pre-Soviet period was revealed, namely: non-recognition of the welfare of citizens as the main task, and recognition of broad powers of state officials, which were poorly regulated by law. The correlation between the quality of work of the system of public authorities and the level of legal culture of the state apparatus is substantiated. It is proved that due to poorly defined powers and low level of legal culture of the state apparatus, the quality of work of the state system of the imperial type was extremely low. The problems of the administrative function of the state in the relevant period were identified: the vagueness of the powers of the administration, which reached such proportions that neither the subjects nor even the authorities could indicate what powers certain government officials have; lack of judicial control on the work of administrative bodies; the impossibility of prosecuting government officials for crimes, including property crimes, without the permission of senior management, which led to corruption through total bail; low level of legal training of civil servants.

The reasons for the transformation of the administrative function of the state on Ukrainian lands in the pre-Soviet period and the transition from a police state to the ideas of an administrative state are established. The main tasks of administrative activity of public authorities are defined, which are: ensuring the rule of law in relations between government and citizens, subordination of administrative acts and orders of law, as well as the creation of independent courts and limiting the discretion of public authorities.

The peculiarities of administrative coercion are investigated, the ratio of the concepts of administrative coercion and administrative influence is analyzed, the methods of persuasion as an alternative to coercive measures are investigated. It is established that the very concept of administrative coercion was used infrequently in science, instead, the concepts of «coercion» and «coercive power» were used instead.

Identified important problems of administrative function of the state in the Ukrainian lands in the pre-Soviet period, which led to the emergence of a police state and its gradual transformation into administrative: ignoring the rights and freedoms of citizens and the unwillingness of legislators to listen to scholars and relinquish broad discretionary powers. The hypertrophied role of the state within the command-administrative system of management is emphasized. An extremely low level of freedom of citizens in the relationship «state – man». It is determined that one of the problems of command-and-control system was that administrative legislation of the Soviet period was spelled out as convenient for the state, not for the citizen, and administrative coercion was called «softly» to make remarks to the citizen in everything that did not like command-and-control system. object structure of administrative and legal relations for the implementation of the administrative function, according to which one party must act as a public authority endowed with appropriate powers over the citizen. It is emphasized that administrative and legal relations cannot arise between two citizens because they have rights and are not endowed with responsibilities for administrative activities. It is determined that it is within the command-administrative system of management was formulated the subject, subject composition and tasks of administrative law. It is established that, despite disputes concerning subjects of administrative-legal relations and volume of powers of state bodies, the question of maintenance of well-being of citizens within command-administrative system of management was not put. During carrying out research the maintenance of administrative function of the public service state consisting in ensuring well-being through the creation of a new system of relations between the state and citizens, in which the state acts as a provider of services to citizens-clients on the basis of the principles of service-orientation, regulation, effective administrative appeal and civil control. The genesis of the administrative function of the state in specific historical and political conditions is determined and the general patterns of its development are revealed, which include: police nature of state exercise of their powers in the Ukrainian lands in the pre-Soviet period; command-

administrative influence of the state on public relations of the Soviet period; understanding of administrative services as a result of the modern state to implement the rights of individuals and legal entities, freedoms and legitimate interests at their request.

In the dissertation research the key elements of transition from command-administrative to public-service type of government are established – this reduction of the controlling role of the state through the creation of clearer legislative regulation of the powers of public authorities, and limitation of discretionary powers, at this stage, in our opinion, the narrowing of such powers has played a positive role and the creation of modern institution of administrative services. It was formed a modern vision of administrative service, as a service as a result of which the applicant received a permit, license. It is determined that in the implementation of the administrative function of the state used methods of persuasion, legality, recommendations, encouragement and coercion. It is established that the method of coercion is the oldest method used to implement the administrative function of the state. The features of administrative coercion are determined: the state-authoritative nature of its use by bodies responsible for a particular area of public relations; virtually unlimited range of persons; broad target orientation, which is not only in punishment, but also in the prevention of illegal acts and other negative consequences; lack of subordination between the subjects of administrative coercion and persons who have committed offenses; widely possible measures in which administrative coercion may be manifested. The differences between administrative coercion and judicial coercion have been established. In other cases, only warnings should be applied.

It is established that since the introduction of the judicial procedure for appealing decisions, actions and inaction of public authorities institution of administrative appeal has lost its leading role, which also contributed to the negative consequences caused by the inefficiency of the administrative appeal system caused by the reluctance of regulatory authorities to overturn until the further refusal of the complainants of such a system of appeal. At the same time,

the institution of administrative appeal has a number of advantages over judicial appeal, which is associated with a much simpler appeal procedure, which requires the involvement of fewer people and time. It is substantiated that the emergence of modern theory of administrative services in independent Ukraine took place in 2000. This transition is primarily characterized by the separation of administrative services in an independent institution and a departure from the understanding of administrative services as technical services to advise on legislation and procedures for obtaining a document in favor of the perception of administrative services. powers of the authorized subject, which in accordance with the law, provides legal registration of conditions of realization by physical and legal persons of the rights, freedoms and legitimate interests at their request. It is determined that to modern developments on the introduction of the public service state in Ukraine include the creation of the Center for the provision of administrative services, the introduction of a control system on the quality of services provided, the assessment of which is carried out by citizens-clients, recruitment of civil servants on a competitive basis and borrowing methods of governance from the private sector. The need for legislative consolidation of the concept of «discretionary powers» according to which discretionary powers in a particular situation between alternatives, each of which is legitimate without the need to agree on a choice in any form of their actions with other actors, as well as determining the mechanism for exercising such powers in specific situations.

Analyzed foreign experience in implementing public-service model of government in developed countries has shown that public-service state is expressed in the existence of a state-provider, whose main task is to ensure the well-being of citizens. This model of management has a name – a new public management (new public management). The state in this model acts as a service provider to citizens-clients, and in the work of government agencies and local governments borrowed methods of work typical of the private sector such as competitive selection of employees, work for results and reward system. There is also a system of quality control of services provided, the assessment of which

is carried out by the citizens-clients, the creation of a system of incentives for public service providers, as well as additional training for those who do not meet the necessary criteria. In general, the new public management is characterized by the introduction of the principle of managerialism and market elements in the field of public services in general and administrative in particular, and economic and social policy both locally and at the national level is based on the views and suggestions of all segments of the population. positive foreign experience in the field of quality control of administrative services by performing tasks by civil servants on the principle of contract work, replacing the bureaucratic system with professional teams with the authority to make decisions, perform organizational work and monitor the implementation of tasks. lack of a single procedural law; declarative nature of the criteria provided for in the Association Agreement with the European Union, non-compliance with various bylaws in this area. Established the need to amend the legislation on administrative services to provide a definition of electronic administrative services and determine the procedure for their provision. It is also proposed to amend the Law of Ukraine «On Administrative Services» to prescribe the possibility of creating a remote workplace or territorial unit by the territorial community by decision of the local government with further subordination of such remote workplace or territorial unit to the most appropriate Center for Administrative Services.

The necessity of adopting a single administrative procedural law to ensure more efficient provision of administrative services is substantiated. In such a law it is necessary to enshrine: the right of a person to be heard until the adoption of a negative administrative act for him (which will give the opportunity to change the position of the administrative authority or explanation to the person of the unfoundedness of his requests); introduce the concept of «interested person» within the administrative procedures and guarantee the protection of rights and interests; establish the obligation of administrative authorities to motivate their decisions and determine the process of their appeal; normatively establish a rule regarding the impartiality of officials of administrative authorities

and the process of their removal; set a rule on the validity of the act of an administrative nature from the moment of its proof to the attention of persons and regulation of the process of this proof; create an effective mechanism for appealing administrative appeals of individual acts actions; to establish the possibility of recognizing administrative acts as invalid.

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-state.

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.

ЗМІСТ

ВСТУП	19
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ	27
1.1. Особливості адміністративної функції держави на українських землях у дорадянський період	27
1.2. Формування поглядів на адміністративну функцію держави протягом XX століття у радянській командно-адміністративній системі управління	48
1.3. Теоретичне підґрунтя, форми та методи реалізації адміністративної функції держави	63
Висновки до розділу 1	76
РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНА ФУНКЦІЯ ДЕРЖАВИ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ	80
2.1. Формування теорії адміністративних послуг як зміни методів діяльності держави	80
2.2. Запровадження окремих інститутів публічно-сервісної держави	97
2.3. Адміністративне оскарження та дискреційні повноваження як методи реалізації адміністративної функції	114
Висновки до розділу 2	132
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ В УКРАЇНІ	134
3.1. Зарубіжний досвід впровадження публічно-сервісної держави	134
3.2. Проблеми реалізації адміністративної функції в Україні	154
3.3. Перспективи вдосконалення правового забезпечення адміністративної функції	172
Висновки до розділу 3	182
ВИСНОВКИ	185
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	190
ДОДАТКИ	212

ВСТУП

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. Коломоєць, 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. Шкільний 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 XX 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 проваджень, 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.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ

1.1. Особливості адміністративної функції держави на українських землях у дорадянський період

Протягом останніх п'яти років в Україні здійснено цілий ряд кроків направлених на побудову публічно-сервісної держави і для досягнення цих цілей проводилися заходи направлені на зміну ставлення суб'єктів владних повноважень до їх повноважень, та зміна самого підходу до діяльності органів виконавчої влади спрямовану громадян. Тобто, видозмінилася адміністративна функція держави.

Функції права – це основні напрями впливу права на свідомість і поведінку суб'єктів суспільних відносин з метою розв'язання конкретних завдань. Основна функція права полягає в тому, що воно є нормативним і загальнообов'язковим засобом врегулювання суспільних відносин, а значить функція є нормативно-регулюючою. Функції права можна класифікувати за різними підставами [1].

Адміністративна функція (також функція управління) – це певний напрям спеціалізованої діяльності виконавчої влади, зміст якої характеризується однорідністю та цільовою спрямованістю. Адміністративна функція є частиною управлінської діяльності держави, котру здійснюють на основі закону чи іншого правового акта суб'єкта владних повноважень притаманними їм методами для виконання завдань державного управління [138, С. 2].

Тобто це діяльність органу державної влади спрямована на виконання владних повноважень за певним прописаним алгоритмом яка характеризуються наявністю певної цілі для якої здійснюється ця діяльність.

Для з'ясування особливостей адміністративної функції сучасної держави, та розуміння шляхів побудови публічно-сервісної держави в Україні є найбільш

прийнятними нам необхідно з'ясувати який шлях пройшла адміністративна функція сучасної держави від моменту свого становлення, тому відлік нашого дослідження починається від першої половини XIX століття.

Адміністративне право пройшло дуже довгий шлях перш ніж сформувалася сучасна галузь права, чітко окреслився предмет та завдання зазначеної галузі права. Нині під адміністративним правом як галуззю публічного права розуміють насамперед, процес регуляції управлінських відносин в сфері реалізації публічної влади. Адміністративне право України має регулювати відносини у зв'язку з реалізацією виконавчої влади (управління) з боку не тільки держави, а й органів місцевого самоврядування [2, С. 5–6]. Однак, на початку свого формування адміністративне право пройшло ряд серйозних метаморфоз. На початковому етапі цього шляху адміністративне право називалося поліцейським і було набагато ширшим ніж сучасне адміністративне. В нашому дослідженні ми детально розглянемо поліцейське право Російської імперії, як держави у складі якої у XIX – на початку XX століть перебувала більша частина українських земель.

Важливим для розуміння історії поліцейського права є усвідомлення того, що наприкінці 1860-х – на початку 1870-х років поліцейське право розглядалося як суміжна з політичною економією наукова дисципліна [3]. Тобто, науковці того часу не розділяли управлінські та економічні функції держави, насправді навіть сам факт того, що єдиним джерелом права тих часів, на території більшої частини українських земель, які знаходилися під владою Російської імперії, була воля Государя-імператора вказує на те, що широта повноважень законодавчих, виконавчих чи судових різних державних органів і їх розподіл між цими структурами залежала від волі Государя і не завжди вони розподілялися досить ізольовано. Досить часто один і той самий орган державної влади мав повноваження у сфері виконавчої та судової, а іноді і законодавчої влади.

До XIX ст. призначенням поліцейської державної діяльності вважалося забезпечення «щастя громадян» (Й. фон Зонненфельс), їх безпеки

та благоустрою. Відповідно з терміном «поліція» ототожнювалося внутрішнє управління (за виключенням управління фінансами, яке поступово набуло самостійного значення). Тому і література з управління називалася поліцейською наукою і складала своєрідну комбінацію викладу конкретних управлінських справ (випадків, казусів) та аналізу виданих у зв'язку з цим інструкцій та практичних вказівок, як здійснювати адміністративні дії [4].

За визначенням І. фон Юсті, завдання поліції полягає у досягненні благополуччя держави, внаслідок чого предметом поліції є рухоме і нерухоме майно та моральні багатства. Водночас він пов'язував з поліцейським управлінням фінансове. На його думку цивільні закони повинні видаватися вищими поліцейськими установами, а комерційні науки необхідно включати у науку про поліцію, предметом якої повинно бути і державне господарство [5, С. 8–13].

Наука поліцейського права Російської імперії тих часів, ще не була самостійною і розвивалася під впливом західноєвропейської юридичної думки. Найсильнішим був вплив Німеччини та Австро-Угорщини. Також, потрібно зауважити, що західноукраїнські землі безпосередньо входили до складу Австро-Угорщини і таким чином являли собою безпосередню складову цієї системи поліцейського права.

У XIX столітті поняття «поліція» охоплювало майже всю сферу діяльності держави, предметом поліцейського права визначалася сукупність державних і суспільних заходів з метою сприяння інтересам (матеріальним і духовним) народу. Занадто широке коло об'єктів і невизначеність статусу поліцейського права в категоріальному апараті тогочасної юридичної науки тривалий час гальмувало його розвиток.

Однією із перших вітчизняних праць, присвячених дослідженню поліцейського права, прийнято вважати роботу П. Гуляєва «Права і обов'язки міської та земської поліції та всіх жителів Російської імперії з їх дотримання» (1824) [6, С. 33]. В зазначеній праці автором описується наявність лише одного

завдання держави – охорона закону та попередження можливої шкоди яка може настати внаслідок порушення права.

За П. Гуляєвим поліцейське право поділялося на дві частини, де перша стосувалася, якщо так можна сказати, правового статусу поліції, а друга – правового статусу громадян у їх відношенні до поліції [7, С. 16].

В 1850-х роках вчений-поліцейст В. М. Лешков розробляє власну теорію суспільного права, в якій він намагається вибудувати власну теорію яка виходить за межі стандартного поділу на цивільне та поліцейське право, додаючи до цього дуету так зване суспільне право [8, С. 203–223]. Він намагався розділити ототожнення понять публічного та політичного права, суспільне право було свого роду правом самоуправління, а з сучасного до нього найближчим є місцеве самоврядування.

Правом місцевого управління або самоврядування, яке він протиставляє «праву уряду», але не відриває його від цього права. «Праву уряду» він залишає регламентацію діяльності верховної влади, тобто суспільні відносини, які в наш час регламентуються конституційним правом. Що ж стосується суспільного права, то воно у В. М. Лешкова регламентувало ті суспільні відносини, які сьогодні належать до предмета адміністративного та муніципального права. У зв'язку з цим К. С. Бельский робить справедливий висновок, що значення суспільного права полягало у тому, що воно стало правовісником адміністративного та муніципального права [9].

Проте, така ідея не могла знайти свого відображення на практиці в часи коли влада політична та управлінська ніяким чином не поділялася.

Десницький С. Ю. у своїй доповіді в публічному зібранні Московського університету «Слово о прямом и ближайшем способе к научению юриспруденции» визначив, що вчення про поліцію або благоустрій громадянській є однією з чотирьох головних частин «юриспруденції натуральної». Тут, на думку українського просвітника, має бути зосереджене все, що «принадлежит до благоустройства и благосостояния, удобного содержания и безопасности обывателей». Зокрема, це – питання управління

зовнішніми зносинами, армією, мануфактурним виробництвом, комерцією, банківськими і фінансовими справами, пошук засобів для вдосконалення землеробства, утримання наук і мистецтв, раціональне ведення бюджетної і податкової політики. Просвітник дав свої пропозиції щодо організації виконавчої влади в Росії. Відтоді виразно намітилися два підходи до поліцейського права. Воно могло розглядатися як юридичний засіб захисту абсолютизму і, навпаки як засіб обмеження свавілля і деспотизму [5]. Як показала історія, незважаючи на старання багатьох державних та науковців того часу перший варіант так ніколи і не було до кінця реалізовано.

Великий вкладав в розвиток поліцейського права першої половини XIX ст. зробив Михайло Андрійович Балудянський.

В своїй праці «Рассуждения о средствах исправления учреждений и законодательства в России» М. А. Балудянський станом на першу половину XIX століття зазначив наступний перелік законів та установ: закони про Імператорську фамілію, про спадок, про Найвищий двір та ін.; закони про устрій урядових місць по частинам: законодавчої, виконавчої та судової, починаючи з Державної Ради до останнього місця; закони про земські установи і управління дворянства, міст волостей та сіл; закони про громадську службу: про визначення (об определении), виробництво, про пенсії і ордени, про звільнення та покарання за злочини чиновників; обряд зіставлення, видання та публікації законів; трактати з іноземними державами та похідні від них права та обов'язки держави та громадян [10, С. 27–38].

Закон про Імператорську фамілію розглядався вченими-поліцейстами того часу як фундаментальний закон, який є фундаментом та основою спокою та благополуччя держави. Монархічний спосіб правління вважався якісно кращим, порівняно з іншими формами правління. З законності спадкування престолу походила законність всіх інших громадянських прав.

Число Міністерств в першій половині XIX ст. досягало 13 і включало в себе наступні: Іноземних справ; Головний штаб; Військових справ; Морський штаб; Морське міністерство; Уділів, Кабінету та різних придворних управлінь;

Просвітництва та духовних справ; Юстиції; Внутрішніх справ; Фінансів; Державного контролю; Водних комунікацій; Головного управління пошти [10, С. 580–588].

До недоліків установ Міністерств, на думку Балудянського, належали неозначеність влади належної Міністрам, Департаментам та підлеглим в губерніях, велика чисельність Департаментів, відділів і службовців, «нескінченність письмоводства», переписки, довідок та ін.

Невизначеність владних повноважень є основою всіх подальших зловживань. На жодному місці, нижчому чи вищому, не може вирішити справи до кінця. Найпростіші справи йдуть з повітових чи міських правлінь через Генерал-Губернатора, губернатора, віце-губернатора, губернське правління, палати, порадившись з думками губернського прокурора і інших осіб, до Міністрів чи в Сенат, чи попередньо в особливу Государеву Канцелярію, а з неї знову до Міністрів, звідки направляється в Департаменти, де починається нескінченний, так званий рух справ в відділеннях, в столах, в присутності, нарешті доходить до Міністра чи в його Раду, що складається з Директорів, тобто людей, які не мають ні часу щоб займатися розглядом справ своїх товаришів, ні потрібних для цього відомостей. Але і тут справа ще не закінчується, бо від Міністра залежить погодитися з думкою своєї Ради чи ні.

Балудянський приходить до висновку, що одним з головних недоліків є деспотизм керівників на місцях, викликаний відсутністю відповідальності та неокресленістю повноважень чиновників як на рівні Комітету Міністрів та Державної ради так і на місцях. В своїй праці він зазначає: «Свавілля та деспотизм всіх чиновників від Міністра до останнього. В нашому столітті деспотизм? В Царях? Поглянемо на Європейських Государів! Де деспотизм? Він є в керівниках на місцях, які діють з абсолютно неокресленою владою (не мають чітких повноважень) в замішанні в діловодстві.» [10, С. 580–588]

Балудянський вважав за необхідне скоротити Департаменти у всіх стратегічно неважливих Міністерствах, таких наприклад як Міністерство

Просвіти чи Юстиції, залишивши їх виключно у таких Міністерствах як Міністерство Фінансів, Військових та Морських справ. Також, одним з необхідних заходів Балудянський вважав колегіальність прийняття найважливіших рішень у Міністерствах замість одноособовості їх прийняття міністрами. Водночас, на місцях потрібно було провести реформу та надати губернським повітовим та міським управлінням всю повноту влади та відповідальності на місцях, на його думку, це підвищило б престиж роботи службовців, пришвидшило вирішення завдань, розвантажило міністрів і імператора в справах які можливо вирішити без їх участі та створило б справжніх державних мужів замість секретарів, якими по суті були чиновники в сфері виконавчої влади Російської імперії в той час. В якості контролю пропонувалося ввести обов'язкові щомісячні звіти та щорічні ревізії.

Балудянський вважав, що загальне благо є сумою всіх благ і таким чином міць держави заснована на достатку громадян, що в свою чергу не завжди відповідало дійсності, навіть в Росії тих часів де могутність держави протиставлялася бідності і злидням народу. Одним з найважливіших досягнень Михайла Андрійовича було бачення необхідності створення в державі нової системи управління, яка будувалася б на «незалежних» чиновниках, які б швидко і оперативно виконували свої задачі на місцях без втручання вищого керівництва чим підняли б авторитет держави в очах її громадян, а також дали б змогу зменшити витрати держави на непотрібну «паперову роботу», яка в той час була досить затратною, а також зменшило навантаження на міністрів та Імператора. Не можна не зазначити, що в баченні Балудянського на необхідність поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову з божественним призначенням Імператора і визнання його волі єдиним джерелом права у державі.

Результатом перших наукових досліджень вченого став переклад з німецької мови твору Еверса «Древне-русское право» (Санкт-Петербург, 1835–1839), а також видання власної роботи «О мерах, принятых в России к поощрению сельского хозяйства», що вийшла у двох різних редакціях

(Санкт-Петербург, 1839, 1840). Праця є оглядом починань російського уряду, направлених на підвищення ефективності сільського господарства держави. Автор, зокрема, розглядав заходи із створення економічних товариств (у Петербурзі і Москві), землеробських шкіл, дослідних зразкових ферм, видання для землеробів, а також поліпшення шляхів сполучення і умов торгівлі сільськими товарами тощо.

В останній праці І. Платонова (Холмогорова) «Вступительные понятия в учение о благоустройстве и благочинии государственном» висвітлювалася роль поліції в реалізації державної влади. Як зазначав сам автор, його твір присвячувався «методології і систематизації вчення про благоустрій і благочиння державне»[11].

В своїх працях І. В. Платонов зазначав, що ціль держави є Право і Благо (справедливість і добробут). Право становить для громадянина виключно засіб для захисту його від насильства з боку інших членів суспільства. Воно створює навколо кожного члена суспільства «священну межу», в яку ніхто не повинен вторгтися, проте за межі якої він сам не повинен виходити в своїх діях, проте в цьому «священному колі» Право не покладає на громадянина нічого, залишаючи його без уваги у всіх інших відношеннях [12, С. 21–43]. Таким чином, Платонов приходить до висновку, що державі у своїй діяльності необхідно докладати більших зусиль направлених на всюди суцільний контроль над своїми громадянами, навіть на побутовому рівні. Платонов зазначав, що для отримання раціонального розуміння поняття про суть та значення Благоустрою держави, необхідно попередньо зрозуміти ціль держави, до досягнення якої потрібно пристосувати будь-яке законодавство. – Що ж складає ціль життя держави? Ціль держави двояка: Право та Благо (справедливість і добробут). На думку Платонова Величезною помилкою правознавців того часу було обмеження цілей держави лише забезпеченням справедливості між людьми, особливо ця думка вкорінилася в часи Канта, який чітко відділив мораль від права і визначив досягнення справедливості як головну та єдину ціль держави [12, С. 21–43].

Якщо не підлягає сумніву той факт, що кожна держава спрямовується на посилення своєї могутності і підвищенню свого добробуту то не може підлягати сумніву, що держава повинна піклуватися про добробут своїх громадян, бо на приватному добробуті громадян тримається могутність цілої держави, так як здоров'я тіла залежить від здоров'я всіх органів. [12, С. 21–43]. Платонов вважав, що підтримання справедливості не може вважатися єдиною ціллю держави, оскільки як він зазначав у своїй праці «Вступительные понятия в учение о благоустройстве и благочинии государственном:» – «Яка втіха для людей в тому щоб бути захищеним від посягань неправди і під охороною правосуддя переживати весь тягар бідності та страждань». Тобто, хоч Платонов і не вважав, що добробут держави базується на «сумі добробутів» громадян, тим не менше, держава, яка має незабезпечених – не виконує своїх функцій, і не може розраховувати на їх сумлінну допомогу.

Платонов І. В. виділяв три способи, якими Уряд може впливати на добробут населення: позитивним чином, приймаючи відповідні міри і створюючи необхідні заклади для підвищення добробуту народу; опосередкованим чином, тільки прибираючи перешкоди які можуть виникати на шляху народного прагнення до вищого добробуту; негативним чином, досягаючи будь-якої корисної цілі за рахунок посилення приватної праці [12, С. 21–43].

На думку вченого, основна мета держави полягає у забезпеченні «Прав» (справедливості) і «Блага» (благоустрою). Співвідношення між ними повинні бути такі, що право, яке відіграє домінуючу роль у суспільному житті, в деяких випадках може підлягати обмеженню в інтересах блага або користі. Це обмеження може виступати лише при наступних умовах: відповідне благо повинне бути загальним і не визивати ніякого сумніву; право, яке порушується для загальної користі повинно бути порівняно незначним; порушене право повинно обмежуватися певними рамками, необхідними для досягнення поставленої мети; особи, які зазнали господарських збитків від позбавлення чи обмеження прав, повинні бути за це винагороджені. Предметом науки

про благоустрій І. Платонов визначав «таку частину законодавства, яка має метою визначення заходу з улаштування матеріального і морального добробуту народу, шляхом як позитивним (благоустрій), так і негативним (благочиння)». Розглядаючи роль поліції в реалізації державної влади, автор підкреслював, що поліцейська діяльність уряду повинна базуватися не стільки на примусових засобах, скільки на створенні державою соціально-правових гарантій матеріального і духовного розвитку народу [11].

Таким чином, в ХІХ ст. Російська імперія була поліцейською державою з вибудованою вертикаллю влади на вершині якої знаходився імператор, який був єдиним джерелом влади в державі. При цьому був відсутнім поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову. Серед головних проблем такої системи варто визначити відсутність чіткого окреслення кола повноважень суб'єктів владних повноважень, відсутність законодавчого регулювання відносин, які виникають між державою та громадянином. В Російській імперії це виражалось в тому, що часто навіть самі чиновники не знали реального кола власних повноважень. В Радянському союзі проблема полягала у підзаконному регулюванні порядку звернення громадян, що призводило до численних зловживань органів державної влади в процесі взаємодії з громадянами, та як наслідок попереднього – юридична необізнаність населення. Також адміністративна функція характеризувалася низьким рівнем відповідальності чиновників та тим, що навіть найпростіші завдання передавалися вище до рівня міністерств і навіть самого імператора, де вони так і залишалися невирішеними.

В кінці ХІХ на початку ХХ ст. в суспільному житті Російської імперії відбувалися масштабні зміни пов'язані з боротьбою населення за свої права. Такі зміни призвели і до змін у поглядах на адміністративну функцію держави, з'явилося конституційне регулювання відносин в всередині держави, всевладдя поліцейської держави обмежувалося конституційними засобами.

В цей час вже виникає поняття адміністративного права, яке в майбутньому замінить собою поняття поліцейського права, зокрема Н. І. Палієнка, у своїй праці зазначав, що відповідно до поняття правової

держави та нагальних вимог самого життя особливе значення та розвиток отримує не тільки так зване конституційне право як сукупність правових норм, що визначають засади державного устрою, – організацію державної влади та основні права громадян, але і адміністративне право, яке визначає за допомогою твердих правових норм основи, норми та межі діяльності державних органів у різних галузях управління [13]. Що особливо важливо при вживанні адміністративного права не просто замінюється старе поняття новим, під адміністративним правом розуміють ідею правової держави, в якій головна роль відводиться не владним інституціям, а закону, саме з цим і можна пов'язати фундаментальний перехід від поліцейського до адміністративного права.

Чітко сформулював відношення тогочасної наукової думки до влади Л. Дюгі, він стверджував, що будь яка держава є механізмом диференціації влади та суспільства, а наявність будь якої політичної влади взагалі суперечить існуванню законності чи незаконності, оскільки така влада стоїть над законом і з точки зору закону її дії розглядати неможливо. При цьому, він стверджував про необхідність служіння такої влади праву [14, С. 25].

Саме такий парадокс непідконтрольності політичної (абсолютної) влади закону і необхідність її служіння цьому ж закону і показував всю недієвість існуючої системи держави і повну відсутність взаємодії держави з громадянами.

Гриценко І. С. зазначав, що вчені-поліцейсти останньої чверті XIX – початку XX ст. почали розглядати будь-які поліцейські заходи, що застосовувалися до приватних осіб, через призму їх урегульованості нормативними актами, завданням яких було встановлення підстав поліцейської діяльності, її меж та процедур здійснення. [7, С. 24–25].

Говорячи про управлінську функцію в другій половині XIX ст. потрібно зазначити про погляди на законність які були поширені в наукових працях того часу. Теорія законності управління є надзвичайно важливою у становленні науки адміністративного права. Саме теорія законності, на наше переконання,

стала тим базисом, на якому передові вчені-поліцейсти, а потім і адміністративісти почали будувати свої концепції правового забезпечення державного управління. Законність державного управління була для них метою, досягнення якої визнавалось одним із головних завдань адміністративного права [7, С. 31]. Саме, введення на практиці принципу законності в майбутньому буде однією з визначальних рис які відділяють поліцейське право від адміністративного. Варто зазначити, що законодавство Російської імперії кінця XIX – початку XX ст. цьому не сприяло.

Однією з визначальних для цього періоду праць, є робота І. Т. Тарасова «Организация административной юстиции», 1887 року, в якій він дав перелік способів гарантування законності та зупинився на одному з названих ним способів забезпечення законності діяльності адміністрації – адміністративній юстиції [15].

При цьому, І. Т. Тарасов на визначав способів реалізації принципу законності.

Відповідаючи на дане питання можна процитувати О. Горбунов, який стверджував, що в Російській імперії, принаймні до 1905 р., розмови про законність державного управління, навіть не дивлячись на те, що вона неодноразово з висоти Російського престолу визнавалася як головна засада громадського та політичного життя, не мали під собою ніякого підґрунтя [16, С. 9–26].

Він вважав, що причинами такого стану речей було наступне: небажання Царського уряду включати принцип законності до переліку принципів організації державного життя. Його підхід був направлений на вироблення поваги до такого принципу, виключно, у підданих Російської імперії, без зворотної віддачі з боку носіїв влади; неосвіченість населення, яке «Якщо більшість населення про свої права нічого не знає, якщо воно, звикле до порушень закону, дивиться на це порушення як на щось звичайне, неминуче; якщо населення протягом століть привчалось відчувати себе у повній залежності від розсуду адміністрації, на яку скаржитися нікуди або марно;

якщо, з іншого боку, органи адміністрації не дійшли до усвідомлення того, що і у людини можуть бути права, які є недоторканими для чиновника, а навпаки, були завжди твердо переконані у тому, що найяскравіші порушення закону минуть для них безкарно через просте посилення на політичну необхідність даного заходу, – то у такому суспільстві, а до нього Росія наближається дуже і дуже близько, безумовне втілення засад законності є практично неможливим. Що можуть дати окремі постанови Зводу, які говорять про законність у такому суспільстві, що протягом століть привчалося до свавілля. у такому суспільстві найнастирливіший наказ, хоча б і виданий самодержавною владою, про те, що закони повинні виконуватися, залишається лише мертвою буквою» [7, С. 33]; тотальна залежність населення від держави. Такої залежності вдавалося досягти, в першу чергу, завдяки наявності складної дозвільної системи, яка вимагала отримання дозволів на зайняття цілим рядом промислів та видів діяльності, які були важливими для задоволення найбільш життєво необхідних потреб людей, а також наявності нечітких норм, які могли дуже широко трактуватися, і давали можливість заарештувати або вислати будь-яку людину на підставі одних лише «голих» підозр. Таким чином, там де держава не могла розраховувати на підтримку громадян для підтримання авторитету закону, вона впливала на них через ні навіть представники влади не могли зазначити якими повноваженнями володіють ті чи інші державні чиновники; відсутністю судового контролю за роботою адміністративних органів; неможливістю притягнення до відповідальності державних чиновників за злочини, в тому числі майнового характеру без дозволу вищого керівництва [17, С. 178], що призводило до тотальної кругової поруки; низький рівень юридичної підготовки державних службовців. При широких та невизначених дискреційних повноваженнях чиновників високий рівень юридичної підготовки та знання законодавства було просто необхідних. Проте, в ті часи до кандидатів на посади «служивих» не ставилася вимога не тільки щодо наявності диплома про вивчення в університеті суспільно-юридичних наук, а й звичайного атестата зрілості.

Така ситуація з підбором кадрів призводила до численних порушень у тлумаченні та застосуванні законодавства; повна залежність чиновників від свого керівництва, що призводило до того, що першочерговим для державних службовців було виконання завдань керівництва і часто на шкоду закону, тим паче, що виконання вказівок керівництва забезпечувало йому безкарність перед законом [17, С. 238]. Отже, в Російській імперії в кінці XIX – на початку XX ст. існував цілий ряд перепон, які заважали виникненню концепції державного управління. Насправді, проблема провадження принципу законності полягала не лише в небажанні Уряду реформувати систему управління державою, але і неготовністю всіх верств населення до таких змін, вікові «традиції» безправності укорінилися в свідомість всіх верств населення і сприймалися не тільки державними чиновниками, але й громадянами яких, власне і пригнічувала дана система. Ситуацію не виправили і зміни до законодавства які мали місце у 1905–1906 рр., а саме Основні державні закони Російської імперії.

Основні закони зробили великий крок в напрямі визнання громадянських прав підданих Російської імперії, проте фактично не змінили конституційного ладу держави, і що найголовніше, для нашого дослідження, не призвело до фактичних змін у структурі державної служби та, на практиці, не створило нового джерела права та влади окрім Імператора.

Так, А. П. Смирнов зауважував із цього приводу, що й раніше всюди монархічна влада намагалася убезпечити надані нею поступки від постійних розширень, а в Росії «це було зроблено з метою збереження верховних прав державного вождя від замахів з боку досить ненадійних обранців землі російської» [18, С. 151, 173].

Аналіз текстів Основних Законів і Запроваджень представницьких установ свідчить, що вони, як і російська конституція 1906 р., за своїм правовим змістом і точністю юридичних формулювань не були досконалими й не відповідали вимогам інтелектуальної еліти країни, яка прагнула відразу ж побачити в Росії досягнутий Англією та Францією рівень

конституціоналізму, ігноруючи досвід еволюції їх представницьких установ [19, С. 34].

Таким чином, в Російській імперії не було здійснено кроків до реформування системи державного управління, яка б була лояльною для населення і як хоч і не встановлювала б рівність між громадянином та державним службовцем, то хоча б давала чітке розуміння механізмів функціонування системи органів державної влади.

Для розуміння природи змін правової думки, що відбулися на початку ХХ ст. потрібно згадати які події призвели до таких Подією яка стала поштовхом для певної лібералізації як поглядів так законодавства Російської імперії виявилася революція 1905–1907 рр. Мова у даному випадку йде, в першу чергу, про оголошення царем 17 жовтня 1905 р. Маніфесту про дарування населенню цивільної свободи на засадах справжньої недоторканності особи, свободи совісті, слова, зібрань та спілок [20, С. 99], який був виданим як спроба налагодити контакт Царського уряду з різними верствами населення, насамперед, з робітниками, селянами та представниками студентства та інтелігенції негативно налаштованих до діючого режиму відсутністю реформ та поразками у Російсько-Японській війні. Тож, такий документ важко назвати ініційованим Царським урядом Російської імперії.

Конкретизація положень зазначеного Маніфесту в подальшому знайшла своє закріплення у ряді нормативних актів. Так, наприклад, засади цивільної свободи були визначені в Основних державних законах Російської імперії в редакції від 23 квітня 1906 року [21].

Нові реалії з якими зіткнулась тогочасна Росія призвели до зміни науки поліцейського (адміністративного) права, з цього моменту вчені поліцейсти починають виводити на передній план верховенство закону у відносинах влади і громадянина, підпорядкованість адміністративних актів та розпоряджень закону, а також на створення незалежних судів і обмеження дискреційних повноважень органів державної влади.

При цьому необхідно зазначити, що наука адміністративного права значно випереджала існуюче на той час законодавство, яке все ще продовжувало залишатися за своїм змістом поліцейським законодавством, оскільки більшість нормативних актів, які стосувалися управлінської діяльності, були прийняті у XIX ст., продовжуючи діяти, досить часто без суттєвих змін, і у XX ст. Отже, з цього можна зробити висновок, що у подальшому саме наукові теорії і рекомендації мали стати тим орієнтиром, з яким законодавець мав порівнювати свою роботу при виданні нормативних актів, предметом регулювання яких були б управлінські відносини [22, С. 86–87].

Однією з останніх робіт написаних ще за часів царської Росії можна підсумувати весь пласт науки Поліцейського права Російської імперії.

Так, Б. А. Кістяковський в своїй праці «Соціальні науки і право» спочатку порівнює владу державну з батьківською владою над дітьми, яка, на його думку, характерна для свого часу, є владою безумовною [23, С. 410]. Проте, відразу ж він зазначає, що держава яка стоїть вище сім'ї, де потрібно підтримує цю владу авторитетом держави, а де потрібно стримує її для уникнення сваволі.

Така позиція, підводить нас до висновку, що державна влада побудована на принципах влади батьківської не може існувати в масштабах держави, оскільки вище державної влади немає стримуючої сили, яка захищатиме громадян від сваволі держави, тому такий механізм повинен існувати всередині держави.

Далі Б. А. Кістяковський, приводить приклад влади роботодавця (в оригіналі власника чи завідуючого яким-небудь промисловим закладом-майстернею, фабрикою, заводом чи торговим підприємством). Зазначена влада, на відміну від батьківської, побудована на договорі, проте арбітром у випадку конфлікту між роботодавцем та працівником, знову ж таки виступає держава, у вигляді суду, чи надаючи повноваження з захисту прав своїх працівників профсоюзу, до якого належить працівник.

Таким чином, державна влада яка не має над собою арбітра повинна бути на порядок більш моральною та лаюдиноорієнтованою, оскільки в конфлікті з державою у громадянина немає можливості звернутися до вищестоящего арбітру.

Говорячи про зв'язок наявності влади та можливістю урядувати Кістяковський говорив про те, що Абсолютно-монархістський режим страждає від надлишку влади. Оскільки, через необмеженість влади все в такій державі зводиться до відносин влади – підкорення, та покарання тих хто ослухався. В той час ігноруються інтереси підданих та країни, а сама влада змішується з поняттям органу влади. На цьому і базуються ті елементи які перетворюють абсолютну монархію в поліцейську державу [24, С. 3].

Таким чином, хоч і не напряду, Кістяковський стверджує про недосконалість системи в якій відсутній поділ на різні гілки влади, а також поєднання джерела влади з виконавцем владних функцій. Його твердження будуються не на самому факту відсутності влади у народу, а на неефективності системи в якій монарх володіючи всією повнотою влади фактично ігнорує свої обов'язки щодо її реалізації. Мається на увазі, саме відсутність того урядування, тобто діяльності держави на користь громадян.

Роздуми про місце закону (указу) у питанні регулювання відносин між владою та особою, стали наслідком розгорнутої у зазначені часи дискусії про правову державу, невід'ємними елементами якої визнавалося панування закону у сфері відносин між владними та підвладними суб'єктами, розподіл влади на законодавчу, виконавчу та судову, підзаконність виконавчої влади та обмеження адміністративного розсуду [25; 26, С. 288–290; 362].

Кістяковський стверджує про те, що в правовій державі влада є підзаконною, тобто підпорядковується закону. Говорячи про підзаконність влади, Кістяковський, в першу чергу, зазначає про необхідність того, щоб влада походила від народу, а форма поділу влади при цьому є другорядною [23]. Роблячи висновки з викладених думок, варто зазначити, що можливо таке твердження викликане розумінням важливості хоча б самого факту

народовладдя та верховенства закону незважаючи на форми, в яких це народовладдя реалізовуватиметься.

Темою нашого дослідження є адміністративна (управлінська) функція держави, питання яке далі буде висвітлюватися стосується адміністративного примусу, зупинитися на ньому, на нашу думку, важливо через те, що в часи Царської Росії, а забігаючи наперед, і в радянському союзі адміністративний примус, використовувався, в тому числі і як засіб управління.

Питання адміністративного примусу в Російській імперії до початку XX ст. досліджувалося такими науковцями як І. Є. Андрєєвський, А. Я. Антонович, В. Ф. Левитський, П. М. Шеймін, М. М. Шпилевський, деякі з них, на нашу думку, варто висвітлити в дослідженні.

Зокрема, І. Є. Андрєєвський сильно спрощував завдання адміністративного примусу зводячи його до попередження небезпеки, внаслідок злої волі правопорушника та попередження небезпеки, яка не залежала від волі особи. Проте, з аналізу творчого доробку зазначеного вченого-поліцейста можна дійти висновку про одну суттєву особливу відмінність засобів адміністративного примусу від судового примусу, вона полягає у неможливості другого попередити вчинення правопорушення. Також, він підіймає питання про можливість виведення такого виду примусу з-під юрисдикції поліції та надання відповідних повноважень окремим органам, які займатимуться адміністративними порушеннями, кожен у своїй сфері [27, С. 216–217].

Окремо, варто зауважити, що адміністративний примус виник значно раніше за саме галузь адміністративного права, а тому на початковому етапі в рамках поліцейської держави він приймав дещо інші форми ніж відомі нам сьогодні, не мав чіткого законодавчого регулювання та чіткого суб'єктного складу виконавців.

Набагато глибше дослідження питання адміністративного примусу проводилося І. Т. Тарасовим, який дійшов до висновку про особливий характер

примусових повноважень органів державної влади та відділяв адміністративний примус в окремий розділ у своїй праці

Також, цінність дослідження І. Т. Тарасова полягає у тому, що він надав характеристику не лише особливостям адміністративного примусу, але й зазначив недоліки пов'язані безпосередньо його виконанням. На думку вченого, застосування примусових заходів призводить до численних зловживань та порушення прав громадян. Тому, науковець пропонував ввести перехідні моменти між розпорядженням суб'єкта владних повноважень та застосуванням примусових заходів, які б забезпечували використання примусу лише у виключних випадках, за наявності спротиву з боку правопорушника, в інших випадках застосовувалося б тільки попередження. Тобто, для вченого важливим було питання належної процедурної регламентації підстав та порядку застосування примусових заходів.

Тарасов І. П. вважав, що примусу, що застосовуються повинні визначатися особливим правом примусу чи примусової влади. Основні положення які мало містити таке право: межі примусу який потрібно застосувати повинна залежати від обсягу та роду опору який в процесі здійснення примусу зустрічає виконавець; примус застосовується лише там, де має місце опір, а тому він припиняється разом з опором; оскільки сила примусу залежить від сили опору, застосування більш радикальних заходів примусу повинно відбуватися поступово від слабших засобів примусу, разом із зростанням опору; заходи адміністративного примусу, повинні підлягати судовому контролю з боку суду.

Позиція І. П. Тарасов окрім надання більш чіткого, порівняно з сучасниками, визначення та особливостей адміністративного примусу, ще й фактично вказує на проблеми тогочасного поліцейського права, які полягають у нерегульованості відносин між державою та громадянином, в тому числі і щодо застосування адміністративного примусу, а також відсутність контролю дій адміністративних органів судам, зазначені проблеми, нажаль так і не будуть виправлені в Російській імперії.

Також, достатньо глибокий аналіз питання примусу здійснював В. М. Гессен, який теж зазначав про наділення адміністративних органів примусовими повноваженням і поділяв їх різні види. Крім цього, В. М. Гессен стверджував про недостатню регламентованість питання застосування примусу [28, С. 32–38].

Потрібно звернути увагу на те, що в працях науковців тих часів, ще не зустрічається таке поняття як «адміністративний примус». В ті часи використовувалося поняття «примус» та «примусова влада». Можна дійти висновку, що тоді ще не існувало поділу державного примусу на категорії. Поділ відбувався в залежності від суб'єкту, будь то адміністративний орган чи суд, при цьому не важливо було який нормативно-правовий акт регулював таку діяльність.

Враховуючи вищезазначене, потрібно погодитися з думкою Т. О. Коломoeць, яка зазначала про те, що у незважаючи на всі здобутки досліджень того часу, був присутній суттєвий недолік, який полягав у обґрунтуванні єдності суспільних відносин, які регулюються різними (в сучасному розумінні) галузями права: адміністративним, кримінальним, кримінально-виконавчим. В результаті вчені того часу ототожнювали адміністративний примус з кримінальним та кримінально-виконавчим [29, С. 62]. Що ж стосується практичного застосування, то таке ототожнення виливалося в беззахисність простих підданих перед владою, через неможливість оскарження протиправних дій державної адміністрації та їх непідконтрольність, на відміну від тієї ж судової гілки влади, яка хоч і була далекою від досконалості проте в другій половині XIX – початку XX ст. давала хоч якусь надію на справедливий суд.

Підсумовуючи вищесказане можна з впевненістю зазначити, що незважаючи на неокресленість предмету та меж тогочасного поліцейського права всі науковці схилилися до спільної ідеї яка мала на меті, в першу чергу, досягнення права (справедливості) та блага (добробуту) хоч і бачили їх реалізацію по-різному. Також велику роль для досягнення зазначених

справедливості та добробуту мав відігравати добробут народу шляхи досягнення яких бачили по-різному, від надання більшої свободи для діяльності громадян до прямого економічного стимулювання. Необхідно зазначити, що ряд ідей по досягненню цілей окреслених зазначеними вище правознавцями та державними діячами було реалізовано в ході реформ проведених у шістдесятих роках XIX ст. В першу чергу в ході земської, міської, судової та аграрної реформ.

Відповідно до земської та міської реформ створювались виборні земські та відповідно міські установи які перебирали на себе питаннями життєдіяльності земств та міст і підпорядковувалися губернаторові, чим розвантажували керівників призначених з центру, в першу чергу губернаторів та їх апарат, а також давали можливість керувати на місцях громадянам, які краще знайомі з потребами та проблемами місцевого населення. Таким чином відбувалася зміна поліцейських методів та форм управління адміністративними виконавча влада відділялася від політичної, і по-суті, закладалися основи місцевого самоврядування.

Судовою реформою вводилися мирові суди, до яких судді та присяжні засідателі обиралися населенням, в зв'язку з чим вперше в історії Російської імперії саме народ ставав джерелом судової влади. Однак судова реформа не мала довготривалих наслідків, оскільки дуже швидко коло справ, які розглядалися мировими судами було обмежено.

Таким чином, не було досягнуто головного завдання, яке ставили перед собою вчені-поліцейсти того часу, а саме, добробуту населення. В подальшому, з розвитком поліцейського права, питання добробуту населення буде викреслено із складових поліцейського права, залишаючи, при цьому, виключно питання необхідності підтримки добробуту держави та підтримки правопорядку [30, С. 183–190].

В подальшому, продовжувалися спроби реформувати поліцейську державу більш всього в період революційних подій 1905–1907 рр., проте за відсутності змін у підході до адміністративного права саме як права

урядування, направлено на співіснування громадянина та держави, з залишенням в основі непідзаконності влади не дало значного ефекту. Важливими проблемами які призвели до зникнення поліцейської держави та її поступового перетворення на адміністративну можна назвати ігнорування прав та свобод громадян, відсутність бажання законодавців прислухатися до думки науковців та відмовлятися від широких дискреційних повноважень, які все ще залишалися в органів державної влади.

Говорячи про остаточне зникнення поліцейської держави, на нашу думку, потрібно розділити «зникнення» поліцейського права у науковій думці, яке відбулося, приблизно після 1905 р., саме з цього моменту у всій адміністративній літературі з'являються розділи присвячені вивченню нових положень, саме, адміністративно-правової теорії, а на зміну поліцейській термінології приходить адміністративно-правова.

1.2. Формування поглядів на адміністративну функцію держави протягом XX століття у радянській командно-адміністративній системі управління

Досліджуючи формування поглядів на адміністративну функцію держави на українських землях протягом XX ст. необхідно дослідити, адміністративну функцію у Союзі радянських соціалістичних республік, як держави у складі якої перебували українські землі у цей період.

Наука радянського адміністративного права розвивалась в міру становлення системи державного управління в СРСР та створення адміністративного права як правової галузі. Незважаючи на виключно важливе значення, яке надавала марксистсько-ленінська доктрина управлінню в соціалістичному суспільстві, наука адміністративного права розвивалась досить суперечливо.

Відразу після жовтневої революції адміністративне право було виключено з загальних програм. І це зрозуміло, адже було поставлено завдання зламати старий державний апарат та створити нові управлінські структури.

Важливо розуміти, що в умовах створення нової Комуністичної держави головним був принцип «зруйнувати все старе, а на його місці побудувати нове», за таких обставин, думки та напрацювання вчених-поліцейстів в кращому випадку ігнорувалися та заперечувалися. Виникнення адміністративного права а разом з ним і перехід від поліцейської держави до адміністративної відбувся після розпаду Російської імперії та виникнення на її місці Союзу радянських соціалістичних республік.

В процесі виникнення адміністративного права постає закономірне питання про те які суспільні відносини підпадатимуть під його вплив. Адже, як зазначалося вище, в часи існування поліцейської держави адміністративного права як такого не існувало, а відносини між підданими та державою практично нічим не регулювалися, а там де це регулювання було закону все одно практично не дотримувалися через широке коло дискреційних повноважень та безкарність державних чиновників.

Вже з 1917 р. адміністративне право було заборонено через його «зв'язок з колишнім поліцейським правом» [31, С. 76], а управління державою в період червоного терору здійснювалося за межами правового поля, тому говорити про адміністративне право та розвиток адміністративної функції держави можна лише з 1922 р.

В 1922 р. в країні знову було поновлене вивчення адміністративного права, яке викладалося до 1928 р. За цей період вчені-юристи колишньої Російської імперії заклали основи радянського адміністративного права. В законодавстві були сформовані, а в науці описані основні інститути радянського адміністративного права. Найбільш видатним адміністративістом того часу був безперечно А. І. Єлістратов, який ще в 1917 р. видав працю «Основные начала административного права» [32].

В цій роботі він сформував систему адміністративного права, яка з урахуванням ідеологічних особливостей того часу практично стала основою системи адміністративного права колишнього СРСР. Більш того, А. І. Єлістратов вперше в радянській правовій науці робить висновок, що

предметом адміністративного права, в першу чергу, є не адміністративна діяльність, а система правовідносин, які складаються між владою та громадянами. Саме ці відносини представляють собою основний пласт суспільних відносин, що регулюються адміністративним правом.

Даючи історичну оцінку відносинам особи та держави основоположник радянського адміністративного права А. І. Єлістратов зазначав, що ідея правового суверенітету відмовляється від перевтілень особистості самодержця в тих чи інших фантазіях, але від традицій абсолютизму взагалі вона не звільняється. Історичний тип правової держави тяжіє до тріумфу закону. Продукт державного апарату. В ідеї суверенітету права підкреслюється непорушність державних норм. Таким чином ідеологічно людство пересувається від безумовної покірності безпосередньо особистому свавілля володаря до такого ж безумовного підпорядкування впорядкованим та знеособленим вимогам влади. Від монархічного абсолютизму воно йде до абсолютизму юридичній) [33, С. 19–20].

Щодо самого поняття адміністративного права, то А. І. Єлістратов зазначав, що історично правовий порядок раніше стверджується в області майнових відносин між приватними особами (цивільне право) і в каральній боротьбі державної влади зі злочинністю (кримінальне право). А потім поступово правовому порядку підкоряються і інші галузі державного управління, зокрема та область «внутрішнього управління», яка знаходиться в найближчому історичному спадкоємстві з поліцією, в сенсі сукупності заходів щодо забезпечення безпеки і благоустрою країни.

Ця правова форма взаємодії влади і громадян в області внутрішнього державного управління і є адміністративне право [33, С. 19–20].

Після зміни влади в країні, нова влада вимагала нового погляду на державне управління, тому старі погляди на призначення адміністративного права не могли задовольнити вимоги нової ідеології.

За вирішення подібних завдань взялася велика група вчених-адміністративістів, що і обумовило наявність значної кількості підходів

до визначення предмета адміністративного права, які іноді суттєво відрізнялися один від одного. Найбільші суперечки щодо зазначеного питання виникли між представниками радянської правової науки та науковцями, творча діяльність яких проходила ще за часів царського режиму. Гриценко І. В. зазначає, що погляди тогочасних науковців на предмет адміністративного права дуже часто перебували у прямій залежності від розуміння ними змісту Адміністративного кодексу, розмови про підготовку якого розпочалися на початку 20-х рр. XX ст. [7, С. 36].

Співавтор проекту Адміністративного кодексу 1927 р. А. Колесніков, визначав адміністративне право як сукупність правових норм, що регулюють діяльність органів радянської влади, спрямовану на охорону існуючого суспільного ладу за допомогою попереджувальних та частково репресивних заходів, що застосовуються у позасудовому (адміністративному) порядку [34, С. 39]. Таке визначення, з його наданням першочергової ролі забезпеченню порядку з використанням позасудових норм, що могло приводити до численних порушень прав громадян, має багато схожого з призначенням поліцейського права. Тому, можна стверджувати про обмеження адміністративної діяльності виключно забезпеченням охоронних функцій, при цьому забезпечення добробуту та виконання прав громадян, що і повинно бути першочерговим завданням держави взагалі не згадується.

Важливим етапом розвитку адміністративного права на ранньому етапі існування Радянського союзу було створення Комісія для виучування радянського права ВУАН.

Комісію для виучування радянського права як складову частину Всеукраїнської академії наук засновано у жовтні 1927 р. за ініціативою А. Е. Кристера. З 1929 р. називалася Комісією радянського права, з 1930 р. – Комісією для вивчення радянського права і будівництва. Комісія до третього (Соціально-економічного) відділу ВУАН, а з квітня 1931 р., відповідно до нової структури ВУАН, входила до Філософсько-соціологічного циклу другого (Соціально-економічного) відділу ВУАН. До першого складу Комісії увійшли

на правах позаштатних співробітників: А. Е. Кристер (голова), В. В. Картка, М. І. Мітіліно, М. М. Товстоліс, Б. О. Язловський та О. С. Доброе. Об'єктом досліджень Комісії мало стати радянське цивільне право у широкому його розумінні (тобто включаючи торгове, промислове, трудове, і земельне право).

Комісія мала офіційне видання «Наукові дослідження та розвідки Комісії радянського права», єдиний випуск якого, присвячене проблемам адміністративного права, 1929 р. за ред. А. Е. Кристера. Підготовлений у 1930 р. 2-й випуск не було опубліковано з ідеологічних мотивів.

Приблизно із середини 1931 р. в Комісії почався процес «методологічного переозброєння». У планах на 1932 р. чільне місце посіли правові проблеми класової боротьби, протидії бюрократизму та шкідництву, критики «концепції держави українського націоналізму». Планувалося і опрацювання проблем теорії законодавства, судоустрою, цивільного і трудового, права, але лише у світлі соціалістичної реконструкції, планового господарства тощо. Суто юридичний характер мала лише тема досліджень М. І. Палієнка «Право громадянства в СРСР і за кордоном». В подальшому об'єми суто наукової роботи комісії все зменшувалися, в першу чергу через перезавантаженість учасників комісії та постійні відрядження в основному у селах на посівній. В результаті у лютому 1934 р. у зв'язку з реорганізацією ВУАН Комісія була ліквідована, її працівники увійшли до складу Кабінету радянського будівництва і права при Президії ВУАН, який через кілька місяців теж припинив існування. Згодом арешт і розстріл А. Е. Кристера став приводом для звинувачення Комісії в антирадянській діяльності і науковій безплідності [35, С. 188]. Ось так, завершилась спроба створити незалежний орган, який повинен був розвивати юридичну думку радянської України.

Таким чином, станом на кінець 30-х років ХХ ст. склалася ситуація за якої адміністративне право, як загалом і всі інші галузі права могло рухатися виключно у напрямку створення системи побудованої на принципах «класової боротьби», а фактично створення системи жорсткої централізації влади на всіх рівнях.

Що ж до нормотворчої діяльності, то необхідно зазначити, що прийняття в СРСР Конституції 1936 р., призвело до більш чіткого відокремлення предмету адміністративного права на основі формування виконавчо-розпорядчих органів як самостійних структур державного управління. Воєнний та повоєнний період сприяли подальшій фетишизації можливостей органів управління в політичній і економічній сферах управління. Це не могло не відобразитись і на характері відносин, які виникають між органами державного управління та їх посадовими особами і громадянами. Постійно підкреслювався їх владний характер, відсутність рівності між сторонами адміністративно-правових відносин.

Уже у повоєнні роки у радянській юридичній літературі сформувалися різні погляди на обсяг державного управління. Так, існували дві основні точки зору. Одні вчені ототожнювали його із системою органів державного управління і розглядали як виконавчо-розпорядчу діяльність тільки цих органів [36, С. 13; 37, С. 7; 38, С. 148–149].

Інші ж стверджували, що виконавчо-розпорядчу діяльність здійснюють всі державні органи, але різною мірою і різної якості [39, С. 7]. Цю точку зору визнавав більш правильною і О. Є. Луньов, який вважав, що і в процесі безпосереднього здійснення влади, і наглядових функцій, і функцій правосуддя виникає щоденна потреба в організації виконання прийнятих рішень, у створенні всіх необхідних умов для здійснення основних задач даного органу [40, С. 6]. У свою чергу, були і ті вчені-адміністративісти, які наполягали, що адміністративно-правові норми поширюють свій вплив і на діяльність громадських організацій. При цьому одні автори висловлювалися за те, що норми адміністративного права регулюють не лише зовнішньо-владну діяльність зазначених суб'єктів у випадках, коли їм делеговано державно-владні повноваження, а й внутрішньо-організаційну діяльність таких організацій [41, С. 43]. Однак подібна точка зору не знайшла широкої підтримки у наукових колах, у зв'язку з чим у переважній більшості випадків лише зовнішньо-владну діяльність громадських організацій вчені відносили до сфери адміністративно-правового регулювання [42, С. 42–43; 43, С. 8; 7, С. 47].

Повертаючись до панівної в доктрині адміністративного права думки про сутність державного управління та його співвідношення з організаційно-розпорядчою діяльністю, варто навести бачення представників цієї концепції на організаційно-розпорядчу діяльність як таку. Зокрема О. Є. Луньов вважав, що державне управління варто розглядати як виконавчо-розпорядчу діяльність всіх органів держави, проте необхідно враховувати, що основним її суб'єктом є органи державного управління. Виконавчо-розпорядча діяльність виявляється в розробці і організації виконання державних планів, проведенні обліку, контролю, оперативному управлінні підприємствами, організаціями та установами, в організації підготовки, підбору та розстановки кадрів [44, С. 8, 10]. Виконавчо-розпорядчою ця діяльність названа, виходячи з єдності двох її взаємопов'язаних сторін: виконання законів та інших приписів і застосування з цією метою певних владних розпорядчих повноважень. Радянське державне управління – це виконавчо-розпорядча діяльність органів Радянської держави, спрямована на практичну реалізацію її функцій і організацію виконання радянських законів [37, С. 7].

Так, В. А. Власов та С. С. Студенікін вважали, що адміністративне право регулює суспільні відносини, які складаються в процесі виконавчої та розпорядчої діяльності всіх державних органів, а не тільки органів державного управління [45, С. 29]. Відомі юристи М. Д. Шаргородський та О. С. Іоффе, характеризуючи систему радянського права, відмічали, що адміністративне право регулює ті суспільні відносини, які складаються лише в галузі управління народним господарством та в галузі охорони суспільного порядку [46]. В цій концепції, що природно для теоретиків права, була здійснена спроба об'єднати погляди авторів двох основних наукових напрямків на сутність адміністративного права як права управлінського або права поліцейського. Один із засновників концепції господарського права В. В. Лаптев вважав, що адміністративне право не регулює суспільні відносини в сфері управління народним господарством, що цілком зрозуміло для автора, який аргументує

наявність в системі радянського права самостійної галузі – права господарського [47].

Таким чином, за результатами аналізу праць радянських вчених-адміністративістів 20–30-х рр. можна дійти до висновку, що у ході виконавчо-розпорядчої діяльності радянських державних установ складаються такі адміністративно-правові відносини: 1) між державними органами, що здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність; 2) між державними установами, підприємствами, організаціями (з приводу передачі будівель, споруд, проведення спільних заходів із благоустрою, дорожнього будівництва, з організації на базі підприємств відповідних навчальних закладів та ін.); 3) між органами державного управління і кооперативними та громадськими організаціями; 4) між органами державного управління і окремими громадянами (наприклад, відносини з приводу виплати пенсій районним відділом соціального забезпечення, відносини державної служби, між виконкомом та громадянином, який подав заяву або скаргу і т. д.); 5) між органами державного управління та підлеглими їм державними підприємствами та установами; 6) між органами державного управління і не підлеглими їм підприємствами, установами [48, С. 35–36; 49; 50, С. 195–199].

В повоєнний період Радянська наука адміністративного права, достатньо чітко визначилася зі своїм предметом. Ті 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.

У радянській юридичній літературі по різному ставилися до обчислення обсягу повноважень державних органів виконавчої влади. Одні вчені ототожнювали його із системою органів державного управління і розглядали як виконавчо-розпорядчу діяльність тільки цих органів [51, С. 35]. Інші науковці вважали, що виконавчо-розпорядча діяльність здійснюється усіма державними органами, проте в різній мірі та різної якості [40, С. 6].

Говорячи про перший підхід, необхідно звернутися до позиції відомого радянського вченого-адміністративіста Г. І. Петрова, який стояв на своїй принциповій позиції щодо неототожнення організаційної роботи, щодо підбору кадрів, контролю та діяльності підлеглих, і виконавчо-розпорядчої, оскільки, в той час як виконавчо-розпорядча діяльність є однією зі складових форм діяльності держави організаційна робота, є виключно, умовною необхідною для успішного функціонування як державної структури, так і недержавної організації [52, С. 4–5].

Адміністративне право настільки сильно служило завданню тоталітарної машини в сфері забезпечення виконавчо-розпорядчих прав та встановлення контролю над всіма сферами життєдіяльності громадян, що в радянські часи були вчені-адміністративісти, які стверджували про необхідність поширення норм адміністративного права в тому числі і на громадські організації. При цьому, деякі автори висловлювали свою підтримку тому, щоб норми адміністративного права регулювали не лише зовнішньо-владну діяльність зазначених суб'єктів коли їм делеговано державно-владні повноваження, але й регламентували їх внутрішньо-організаційну діяльність [53, С. 4–5]. Проте, така позиція не отримала широкої підтримки в наукових колах та не знайшла свого відображення у законодавстві, тому діяльність громадських організацій більшість вчених відносила до сфери адміністративно-правового регулювання, виключно, говорячи про їх зовнішньо-владну діяльність.

Саме в цей період, сформувалося сучасну розуміння суб'єктного складу будь-яких адміністративно-правових відносин, згідно якого однією стороною, обов'язково має виступати орган державної влади наділений відповідними повноваженнями щодо громадянина. Студенікін С. С. зазначав, що адміністративно-правові відносини не можуть виникнути між двома громадянами, оскільки вони мають права та не наділені обов'язками на здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності [54, С. 6].

Тобто, в другій половині ХХ ст. в Радянській адміністративній науці вже чітко сформувалися предмет, суб'єктний склад та завдання адміністративного

права. В ті часи точилася дискусія щодо суб'єктів та які поширюються адміністративно-правові відносини і обсяг повноважень державних органів, при цьому питання забезпечення благополуччя громадян не ставилося. Воно і не дивно, тогочасна ідеологія вважала Радянський союз державою створеною трудящими і для трудящих, а тому питання благополуччя громадян вважалось головною державотворчою складовою і тому не вимагало окремого регулювання, а самі громадяни не потребували захисту своїх прав від держави, а фактично такі права просто ігнорувалися.

В нашому дослідженні важливо згадати адміністративно правовий метод, який діяв і дає досить чітке розуміння того, що з себе представляли тогочасні адміністративні інститути. Це метод адміністративного примусу.

Дослідженням питання адміністративного примусу в 20–30-ті рр. XX ст. здійснював В. Л. Кобалевський. Говорячи про дослідження Кобалевського потрібно надати визначення тому, що він розумів під адміністративним примусом.

Примус як метод діяльності держави залишається і в Радянські часи, проте його форми та методи дещо змінюються.

Так, адміністративний примус – це сукупність примусових повноважень, об'єднаних у певну галузь державного управління, завдання яких полягає в охороні громадського порядку та спокою, шляхом обмеження природної свободи індивіда адміністративними засобами. Кобалевський визначив перелік основних ознак адміністративного примусу, серед яких:

– мета застосування адміністративного примусу, яка полягала у тому, щоб попередити можливі порушення громадського порядку та спокою та у разі, якщо превентивні методи виявилися безрезультатними за допомогою примусових заходів усувалися заходи порушення, що сталися. При цьому, накладення адміністративних стягнень, на думку науковця, виходили за межі компетенції адміністративного органу і відносилися до компетенції судів. Проте, враховуючи широту повноважень на застосування адміністративні стягнення, які на практиці існували у державних органів у 20–30-ті рр. XX ст.,

В. Л. Кобалевський останні теж відносив до заходів адміністративного примусу [55, С. 171, 188];

– склад суб'єктів, щодо яких міг бути застосований адміністративний примус. Особливість зазначеної ознаки в ті часи полягав у тому, що адміністративний примус міг бути застосований не тільки до осіб, які вчинили правопорушення, а й до тих, які таких порушень не вчиняли (душевнохворі, особи, які своєю присутністю заважають виконувати міліції її обов'язки тощо);

– правова природа адміністративного примусу, була позбавлена характеру покарання. «За допомогою адміністративного примусу влада усуває лише конкретні порушення громадського порядку та спокою або попереджує такі» [56, С. 208];

– короткочасність існування адміністративного примусу. На думку, В. Л. Кобалевського порушення громадського порядку не потребує тривалого примусу, наявність якого була б рівносильною вжиттю стосовно особи заходів соціального захисту [55, С. 170–171, 185–189].

Підсумовуючи позицію В. Л. Кобалевського щодо ознак, мети та особливостей адміністративного примусу, можна зазначити, що його висновки були значно чіткіше сформульованими ніж у його попередників і в якому він вказав на його позитивні та негативні аспекти, а також першим створив достатньо цілісне бачення інституту адміністративного примусу, зазначивши про відсутність в його природі покарання, як мети, а також превентивний характер.

Роблячи висновки вищевикладеного, варто зазначити, що на початку 30-х рр. XX ст. ще не існувало чітко визначеної концепції адміністративного примусу. Також він не розглядався як один з методів державного управління. В ті часи йому відводилося місце одного з елементів інституту актів публічного управління, який допомагав реалізувати зазначені акти. При цьому вже були сформульовані перші основні характерні ознаки адміністративного примусу, які давали можливість визначити його мету, правові заходи застосування, а також відокремлювали його від кримінальної відповідальності.

В кінці 40-х рр. XX ст. розпочалася трансформація підінституту адміністративного примусу в окремий інститут загальної частини адміністративного права. Це пов'язано з тим, що з цього моменту адміністративний примус починає розглядатися як один з методів державного управління. Тобто, хоч інститут адміністративного примусу не сприймався в його сучасному розумінні, проте його вже розглядають як окремий інститут, а не як один з засобів реалізації актів державного управління.

При цьому, в науковій літературі кінця 40-х – початку 50-х рр. існували інші погляди на місце адміністративного примусу в системі адміністративного права.

Наприклад, Ц. А. Ямпольська пропонувала розділити інститут адміністративного примусу на дві частини, одна з них в межах загальної частини адміністративного права а інша в особливій частині. На її думку, в межах загальної частини адміністративного права не було місця питанню пов'язаному із заходами адміністративного впливу. Обґрунтовувала тим, що заходи адміністративного впливу не належали до всього адміністративного права, оскільки не знаходили прояву у будь-якій галузі державного управління. Як писала вчена «Акти адміністративного впливу – це специфічна форма діяльності певної групи органів управління, які діють лише у одній сфері, і питання про ці акти має розглядатися у особливій частині курсу, у зв'язку з діяльністю цих органів. При виділенні їх у загальну частину вони мов би отримують універсальне значення, в результаті чого створюється уява, що це – одна з найбільш характерних форм діяльності органів радянського державного управління. Таке враження явно помилкове і не відповідає дійсності».

В межах загальної частини, на її думку, варто було залишити лише адміністративні стягнення спрямовані на забезпечення сформульованих у диспозиції адміністративно-правової норми правил [57].

Ямпольська Ц. А., незважаючи на правильне, на нашу думку, бажання виділити в окрему частину акти адміністративного впливу показуючи

їх індивідуальну природу, в залежності від адміністративного акту, який конкретний засіб адміністративного впливу повинен забезпечувати помилковим було штучне бажання розділити єдиний інститут адміністративного примусу на дві частини. Забігаючи наперед, варто зауважити, що в наші дні такий підхід є застарілим, і на нашу думку засоби адміністративного впливу повинні мати універсальний характер, проте в п'ятдесяті роки вони були саме індивідуальними, а тому зображення їх в особливій частині було б правильним.

Водночас, пропозиції Ц. А. Ямпольської не були позбавлені і елементів непослідовності, які виявлялися, зокрема, у тому, що єдиний за своїм змістом інститут адміністративного примусу автор штучно поділяла на дві частини, наділяючи кожен з них специфічними рисами. А це приводило до думки, що зазначені частини повною мірою можуть претендувати на самостійне місце у системі адміністративного права. Теорія Ц. А. Ямпольської так і залишилася теорією, не знайшовши підтримки у радянських вчених-адміністративістів, для більшості яких, як ми зазначали, адміністративний примус становив цілісне утворення, яке все частіше називалося одним із методів державного управління [7, С. 245].

Загалом, в науковій літературі середини ХХ ст., наголошувалося на другорядному значенні адміністративного примусу, який варто було використовувати тільки після вичерпання такого методу державного управління, як переконання. Потрібно наголосити на тому, що поширеність такого методу пояснюється особливістю панівної ідеології Радянського союзу, яка передбачала можливість створення суспільства законослухняних та само організованих громадян, а також велику силу суспільного осуду, який грав значну роль в житті людей та впливав на всі сфери подальшого життя людини, в тому числі і на можливість просування по службі.

В рамках зазначеної ідеології вважалося, що примус є характерною особливістю капіталістичного суспільства і одним із засобів експлуатації людини, тому специфіка примусу у соціалістичних країнах полягає у тому, що:

він застосовувався з метою розбудови такого суспільства, де повністю виключено панування людини над людиною, де зникне сама держава з її спеціальним апаратом примусу; примус застосовується до незначної меншості громадян, які вчиняють антисуспільні дії, і відповідно до інтересів і волі усіх трудящих; примус застосовують самі трудящі в особі своєї держави, її органів; призначення примусу полягає у виправленні та перевихованні правопорушників, попередженні нових правопорушень, зміцненні соціалістичної законності; застосування примусу поступово звужується [58, С. 18–19].

Таким чином, в Радянському союзі сформувалася позиція, що адміністративний примус застосовується для забезпечення громадського спокою, попередження майбутніх правопорушень та для виконання актів державного управління (адміністративних актів) [59, С. 108]. Низький рівень адміністративного примусу пояснювався незлочинним характером правопорушень, за які передбачався зазначений вид покарань [60, С. 10]. Обов'язковим також вважалося попереднє застосування таких засобів як догана та перевиховання, а застосування адміністративного примусу повинно було застосовуватися лише у випадках передбачених відповідною адміністративною нормою та повинно було завдати мінімальної шкоди інтересам суспільства та враховувати особливості кожної особи до якої застосовувалися [61, С. 282]. І найважливіше, адміністративний примус міг застосовуватися, виключно, уповноваженими посадовими органами відповідного державного органу. Говорячи про суб'єктів застосування заходів адміністративного примусу, вчені відносили до переліку останніх лише органи та посадових осіб апарату радянського державного управління, що дозволяло називати адміністративний примус позасудовим видом державного примусу [54, С. 133]. Наділення зазначених суб'єктів таким правом пояснювалося специфікою державного управління, його мобільністю та оперативним характером, необхідністю швидкого реагування за допомогою адміністративно-примусових заходів на виникаючі або такі, що могли виникнути небажані для державного управління ексцеси [62, С. 76]. В 1957 р. до цього переліку було додано і суд, проте лише у зв'язку з виданням Указу Президії Верховної Ради УРСР

від 18 січня 1957 р. «Про відповідальність за дрібне хуліганство», оскільки для такого органу покарання призначалося судом, при цьому відповідальність вважалася адміністративною. Іншою ознакою, яку необхідно виділити є те, що в описуваний період адміністративний примус характеризувався відсутністю відносин керівник – підлеглий між суб'єктами адміністративного примусу [63, С. 14]. Тобто, владний суб'єкт та порушник не є членами одного трудового колективу, а адміністративний примус не міг використовуватися як засіб впливу на підлеглих.

Наведені ознаки адміністративного примусу бралися для його визначення, таких визначень існувало достатньо багато. Свої визначення поняття адміністративного примусу, в свій час здійснювали С. С. Студенікінін (в 1958 р.), який вважав, що адміністративний примус – це примусовий захід органу управління до безпосереднього порушника адміністративно-правової норми вчинений з метою попередження правопорушень, забезпечення громадської безпеки та порядку, встановлений законом або підзаконним нормативним актом [64, С. 93]. Схожу думку у 1962 р. висловлював І. М. Пахомов. Нове, близьке до сучасного визначення у 1963 р. запропонував М. І. Єропкін, на його думку адміністративний примус є сукупністю встановлених законом примусових заходів завдання яких полягає у припиненні або попередженні адміністративних проступків, притягненні осіб, які їх вчинили, до адміністративної відповідальності, а також для забезпеченні громадської безпеки [65, С. 63]. Визначення запропоноване І. О. Галаганом (у 1970 р.) хоч і виділяється з інших визначень проте, на нашу думку досить чітко відображає фактичне завдання адміністративного примусу яке мало місце у Радянському союзі. Так, на його думку адміністративний примус – набір примусових заходів передбачених адміністративно-правовими нормами застосування яких полягає у здійсненні психічного та фізичного впливу на правопорушника з метою завдання йому негативних наслідків майнового особистого та організаційного характеру в якості покарання за вчинене ним правопорушення забезпечення громадського порядку, а також попередження інших можливих шкідливих наслідків [66, С. 98].

Підсумовуючи наведені вище визначення, можна зазначити, що другій половині XX століття адміністративний примус остаточно відділився від примусу кримінального цивільного та дисциплінарного, та набув своїх особливих рис.

Також, тогочасних вчених турбувало питання правової урегульованості інституту адміністративного права, з точки зору вдосконалення тогочасного законодавства та розробки заходів забезпечення законності застосування примусових заходів.

На думку І. С. Гриценка, багато в чому радянська адміністративно-правова наука в сфері адміністративного примусу, залишилася актуальною і сьогодні. Так, вчений висловлював думку, що інститут адміністративного примусу, на відміну від інших інститутів та підінститутів адміністративного права, найменше відчув на собі зміну епох [7, С. 252]. Проте, варто враховувати, що дисертація І. С. Гриценка була захищена ще 2008 р., а на сучасному етапі, ставлення до примусу змінилося у зв'язку зі зміною парадигми і формуванням публічно-сервісної держави.

Достатньо дослідити вітчизняну літературу з адміністративного права, і ми знайдемо там спільну для української та радянської адміністративної науки положення про інститут адміністративного примусу. При цьому, сучасні автори доходять до інших висновків ніж радянські вчені-адміністративісти.

Сучасна наука адміністративного права розвивається у напрямку вдосконалення раніше розроблених концепцій адміністративного примусу та їх адаптації до потреб сьогодення; вирішення тих завдань, які з об'єктивних причин у радянській науці адміністративного примусу залишалися без відповіді.

1.3. Теоретичне підґрунтя, форми та методи реалізації адміністративної функції держави

Досліджуючи теоретичне підґрунтя адміністративної функції держави, необхідно, першу чергу, визначитися з галуззю права в межах якої реалізується адміністративна функція держави.

Не даремно, дослідження розпочато з дослідження формування поглядів на адміністративну функцію в історичному розвитку. Адже і саме адміністративне право, як галузь за часи свого існування розглядалося сучасниками по-різному.

З моменту виникнення адміністративного права, як окремої галузі постало питання чіткого визначення його поняття окреслення меж його впливу та суспільних відносин на які поширюється цей вплив.

В сучасному розумінні адміністративне право як галузь права – розглядають, як сукупність юридичних норм, що регулюють однорідні суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг і здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності, що здійснюється суб'єктами публічної адміністрації [67, С. 30–31].

При цьому, адміністративне право як наука, у широкому значенні – це теоретичні положення й методологічні основи, які забезпечують процес, дослідження засад й ефективності інститутів адміністративного права. При цьому досить часто до науки адміністративного права також відносять дослідження юридичних інститутів інших галузей права, в яких задіяні суб'єкти публічної адміністрації[67, С. 31].

Таким чином, можна стверджувати, що адміністративне право не лише перетинається, але й взаємопроникає в інші галузі права, пов'язані з діяльністю суб'єктів публічної адміністрації, зокрема з цивільним та конституційним, а також з наукою державного управління.

В ході становлення адміністративного права, як галузі права, постало важливе питання щодо суспільних відносин на які поширюється його вплив, тобто визначення його предмету. В другій половині XIX – на початку XX ст. предмет адміністративного права зводився до регулювання суспільних відносин, що виникали у сфері внутрішнього управління держави.

Дерюжинський В. Ф. писав про це, що вивченню поліцейським (адміністративним) правом підлягають три великі групи явищ. Це усі ті галузі державного та громадського життя, які мають своїм предметом різні сторони господарства (як то промисловість – видобувна, обробна, торгівельна). Далі,

це ті галузі державного та суспільного життя, які мають своїм завданням сприяння духовно-інтелектуальному розвитку населення (як то народна освіта, що включала в себе елементарну та загальну у всіх її стадіях, та професійну освіту). А також, групи явищ, що не входять до двох попередніх груп, проте при цьому необхідні для забезпечення всебічного культурного розвитку як цілого суспільства, так і окремих його членів. До таких явищ відносяться галузі державної діяльності завданням яких є забезпечення громадського порядку та спокою.

Окрім всього вищезазначеного, до галузі поліцейського права, на думку вченого, належали, наприклад засоби сполучення та зв'язку такі як пошта та телеграф [68, С. 16–17].

На підставі вищенаведеного можна дійти висновку, що до предмету поліцейського (адміністративного) права на початку ХХ ст. відносили управлінські відносини в економічній, соціальній, культурній сфері, сфері охорони громадського порядку. Таким чином, завданням поліцейської було, хоч і досить розмито, забезпечення безпеки та добробуту громадян.

В радянські часи відбувся відхід від ідей необхідності забезпечення та охорони прав особи під час здійснення державного управління. При цьому, домінуючою стає точка зору, що до предмету адміністративного належать лише ті суспільні відносини, які виникають у процесі управлінської діяльності органів державної влади, пов'язані з управлінням певними галузями державного та суспільного життя [7, С. 43].

Саме в радянські часи сформувалася позиція про те, що до предмета адміністративного права належать лише відносини де з одного боку виступає громадянин, а з іншого держава, до цього існували теорії про віднесення до предмету адміністративного права відносин між державними органами, без участі громадян та між громадянами без участі державних органів [43, С. 80–81].

З цього приводу Ю. М. Козлов писав, що оскільки суспільні відносини у сфері державного управління пов'язані головним чином із здійсненням виконавчо-розпорядчої діяльності, то їх обов'язковим учасником завжди

є орган державного управління (або його уповноважений представник), без якого суспільні відносини, що регулюються адміністративним правом, як правило, не існують, бо немає суб'єкта, який би представляв інтереси держави у даних відносинах [69, С. 27].

Поступово, з розвитком дискусії стосовно предмету адміністративного права, як сукупності відносин управлінського характеру відбулося виділення двох відносно самостійних груп управлінських відносин які регулювалися нормами адміністративного права, а саме: управлінські відносини, які виникали у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності органів державного управління; управлінські відносини, які виникали у процесі внутрішньо-організаційної діяльності як органів державного управління, так і усіх інших органів державної влади [7, С. 46].

Незважаючи на наявність широкої дискусії щодо предмету адміністративного права у Радянському союзі всі науковці погоджувалися, що предмет адміністративного права становлять управлінські відносини учасниками яких виступають суб'єкти владних повноважень.

Отримання незалежності Україною та перехід до ринкової економіки, реальний а не номінальний поділ влади законодавчу, виконавчу та судову призвів до зміни ставлення до предмету адміністративного права. При цьому, як в Україні, так і в інших країнах на пострадянському просторі науковці наголошують на зміні лише управлінського аспекту предмета адміністративного права [70, С. 31; 71, С. 307]. Тому, навіть сьогодні адміністративне право часто тлумачиться як право управлінське, тобто, як таке, що регулює управлінський вплив держави охоплюючи цим також застосування засобів адміністративного примусу, насамперед у вигляді заходів адміністративної відповідальності [72, С. 67–68].

Проте поряд з цим, в більш сучасних дослідженнях ми знаходимо визначення поняття адміністративного права яке відповідає реаліям публічно-сервісної держави.

Предмет адміністративного права становлять суспільні відносини, які виникають між суб'єктами публічної адміністрації та приватними особами.

За змістом предмет адміністративного права складається з надання адміністративних послуг і здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності публічною адміністрацією.

Відносини, що складають предмет адміністративного права України, окреслюються:

1) суспільними відносинам, що виникають у зв'язку із забезпеченням суб'єктами публічної адміністрації прав і свобод та законних інтересів приватних осіб у процесі надання адміністративних послуг;

2) адміністративною діяльністю суб'єктів публічної адміністрації щодо здійснення публічної управлінської (виконавчо-розпорядчої) діяльності:

2.1) у процесі виконавчої діяльності суб'єкти публічної адміністрації забезпечують публічне виконання законів на території всієї держави;

2.2) розпорядча діяльність полягає в ухваленні суб'єктами публічної адміністрації підзаконних нормативно-правових адміністративних актів на основі та з виконання законів [67, С. 29–30].

Підсумовуючи вищенаведене, можна дійти висновку, що в процесі свого розвитку предмет адміністративного права здійснив поступовий перехід від права управління та контролю до права управління та обслуговування. Залишивши важливий управлінський елемент здійснився відхід від командно адміністративного типу урядування в напрямку публічно-сервісного.

Предметом нашого дисертаційного дослідження є не адміністративне право як галузь, а дослідження однієї з функцій держави, яка реалізується нею через суб'єктів владних повноважень, а саме – адміністративної функції держави.

Як вже зазначалося в Главі 1.1 дисертаційного дослідження адміністративна функція (також функція управління) – це певний напрям спеціалізованої діяльності виконавчої влади, зміст якої характеризується однорідністю та цільовою спрямованістю. Адміністративна функція є частиною управлінської діяльності держави, котру здійснюють на основі закону чи іншого правового акта суб'єкта владних повноважень притаманними їм методами для виконання завдань державного управління [2, С. 138].

Проте, вітчизняна термінологія неоднорідна, і досить поширеними є інші визначення адміністративної функції держави. Зокрема, Н. Р. Нижник зазначає, що адміністративна (управлінська) функція держави є специфічним за предметом, змістом і засобами забезпечення управляючий вплив держави, в якому виділяються та описуються функції державного управління, а також аналізуються розподіл кожної з цих функцій «по вертикалі» та «по горизонталі» [73, С. 88].

Кравцова Т. М., зазначає, що функція державного управління реалізується відповідними органами державної влади в порядку, визначеному законодавством. В ході реалізації адміністративної функції держави втілюються певні напрями державної діяльності, яка спрямована на виконання завдань, поставлених перед нею [74, С. 28].

Варто відзначити, що вищенаведені визначення адміністративної (управлінської) функції держави дають нам розуміння того, що завданням адміністративної функції держави є виконання завдань, які ставить перед собою держава, і таким чином реалізувати той курс держави, який має місце в даний момент. Так, можна стверджувати, що за часів існування поліцейської та командно-адміністративної держав адміністративна функція забезпечувала виконання функції контролю та каральну, при цьому в процесі переходу до публічно-сервісної держави, на перше місце виходить забезпечення прав та свобод громадян, при цьому одним зі способів забезпечення таких прав є надання якісних адміністративних послуг.

Далі потребує висвітлення питання щодо форм реалізації адміністративної функції сучасної держави.

Зокрема, однією з найважливіших форм реалізації адміністративної функції держави є правозастосовна форма, яка, втім є характерною для будь-якої функції держави, оскільки базується на реалізації норм права, які регулюють відповідну сферу життєдіяльності.

Наливайко Л. Р. визначає правозастосовну форму як нормативно регламентовану діяльність уповноважених державних органів, їх посадових осіб та інших уповноважених суб'єктів з виконання законів і підзаконних

нормативних актів шляхом видання актів застосування права [75, С. 261]. На думку, О. О. Джураєвої правова форма реалізації адміністративної функції держави реалізується у правозастосовну діяльності, що являє собою діяльність органів державної влади з виконання законів і підзаконних нормативних актів шляхом видання актів застосування права [76, С. 107].

Марченко Ю. В. під правозастосовною формою реалізації функцій держави розуміє правозастосовну діяльність органів державної влади, яка базується на правових нормах, і завдання, якої полягає у реалізації державно-владної діяльності суб'єктів владних повноважень та їх посадових осіб, в рамках передбачених законом процедур, а результатом такої правозастосовної діяльності є прийняття індивідуальних правових актів, що наділяють учасників суспільних відносин конкретними суб'єктивними правами та обов'язками [77, С. 157–158]. Підсумовуючи вищенаведені думки науковців, можна дійти висновку, що правозастосовна форма реалізації функції державного управління полягає у видачі підзаконних актів та актів індивідуальної дії суб'єктами наділеними владними повноваженнями на підставі законів, які делегували відповідному органу державної влади чи органу місцевого самоврядування повноваження у відповідні сфері суспільного життя. Особливістю правозастосовної форми реалізації адміністративно функції держави в Україні є її здійснення уповноваженими суб'єктами, в особі органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

На сьогоднішній день, у загальній теорії права існує позиція, що застосування права є типовим для суб'єктів публічного права (здійснення влади, управління, правосуддя). Деякі органи державної влади, приміром суди, існують лише для правозастосування [78, С. 388–389; 79].

При цьому, якщо орган державної влади здійснює делегування частини своїх повноважень, фізичним особами, то такі особи виступають в якості його представників. Організація суспільних відносин суб'єктом владних повноважень здійснюється шляхом ухвалення індивідуальних, обов'язкових

для відповідної особи чи осіб [80, С. 415]. До особливих ознак правозастосовної діяльності відносять:

- особливе коло суб'єктів, до яких відносяться державні органи, органи місцевого самоврядування та їх посадові, а також недержавні організації, яким делегують повноваження суб'єкти владних повноважень [81, С. 143];

- притаманність лише компетентним державним органам, органам місцевого самоврядування або їх посадовим особам, та неможливість здійснення громадянами чи недержавними організаціями, за виключенням здійснення повноважень делегованих суб'єктами владних повноважень [82, С. 23];

- наявність суб'єкта правозастосовної діяльності, як особи наділеної державно-владними повноваженнями, які використовуються нею для застосування норм права та видачі індивідуальних актів, така особа повинна відповідати певним критеріям оскільки вона виконує державно-владну діяльність спрямовану на реалізацію права шляхом видання правозастосовних актів що містять направлені конкретним суб'єктам, також така особа має офіційний законодавчо визначений статус [83, С. 31].

Щодо суб'єктів правозастосовної діяльності, то Д. В. Слинько визначає їх як компетентні органи, організації, посадові особи, що в законодавчому порядку наділені державно-владними повноваженнями, спеціальною правосуб'єктністю та до компетенції яких входить вирішення юридичної справи зі створенням правозастосовного акту [84, С. 23–24].

На думку С. М. Мельничук, правозастосовна форма реалізації адміністративної функції держави є діяльність суб'єктів владних повноважень спрямовану видачу актів застосування права, в яких конкретизуються нормативно-правові приписи [85, С. 246].

Таким чином, можна стверджувати, що видача різноманітних підзаконних актів, та актів індивідуальної дії є однією з форм реалізації адміністративної функції. Варто відзначити, що в сьогоденних реаліях, коли в Україні йде побудова публічно-сервісної держави правозастосовна форма реалізації адміністративна функції знаходить своє відображення у наданні

адміністративних послуг, які поступово стають однією з найважливіших форм взаємодії між державою та людиною.

Іншою важливою формою реалізації адміністративної функції держави є виконавчо-регулятивна. На даний момент відсутня єдина наукова думка стосовно такої форми реалізації адміністративної функції держави.

Виконавчо-регулятивна форма реалізації адміністративної функції держави представляє з себе оперативно-виконавчу діяльність, як один з видів правозастосовної діяльності, під якою розуміють організацію виконання правових норм та приписів органами державної влади та їх посадовими особами у встановленому процесуальному порядку з дотриманням визначеною законом процедури, шляхом створення, зміни або припинення правовідносин шляхом видачі актів індивідуальної дії. На думку Ю. В. Марченко, необхідність такої форми реалізації адміністративної функцій держави виникає в наступних випадках:

- коли відповідні правовідносини можуть і повинні виникати на підставі відповідного рішення уповноваженого органу в централізованому порядку, як наприклад призов на строкову військову службу, призначення пенсії та ін.;

- коли виникнення відповідних правовідносин має пройти контроль з боку держави через її повноважні органи, з метою перевірки правильності та законності таких правовідносин, як то реєстрація кандидата в депутати, постановка на облік транспортних засобів, розмитнення товарів та ін.;

- в тих випадках коли для виникнення певних правовідносин потрібно офіційно встановити наявність або відсутність конкретних фактів, а також, коли потрібно формально закріпити ті чи інші дії, оформити їх в якості юридично значимих фактів з одночасною перевіркою їх правильності та законності, такі як реєстрація народження, шлюбу та ін.;

- якщо щодо правовідносин, що мають юридичне значення виникає суперечка, як наприклад оскарження адміністративного акту до вищестоящої інстанції [86, С. 140–142].

Наливайко Л. Р. інакше називає оперативно-виконавчу функцію. В своєму дисертаційному дослідженні він виокремлює правовиконавчу форму, та

характеризує її як нормативно регламентовану, владну, управлінську діяльність уповноважених державних органів та їх посадових осіб щодо вирішення питань управління справами суспільства шляхом оперативного застосування правових норм у процесі здійснення державних функцій [87, С. 261].

Варто відзначити, що виконавчо-регулятивна форма реалізації адміністративної функції держави називається в юридичній літературі по-різному: виконавчою; управлінсько-виконавчою (управлінською); оперативно-виконавчою; виконавчо-дозвільною (виконавчо-розпорядчою); установчо-розпорядчою [85, С. 248].

Мельничук С. М. приходить до висновку, що основне призначення оперативно-виконавчої правозастосовної діяльності органів державної влади, полягає в прийнятті правових актів індивідуального характеру, завдяки яким щоденно організовується фактична діяльність органів державного управління [85, С. 249].

Іншою складовою виконавчо-регулятивної форми реалізації адміністративної функції держави є установчо-розпорядча. Установчо-розпорядчою називають владну оперативну діяльність органів державної влади, їх посадових осіб та організацій в межах наданих їм повноважень щодо реалізації правових норм шляхом створення, зміни та припинення правовідносин на підставі відповідних нормативно-правових актів [88, С. 7].

Для надання висновку стосовно форм реалізації адміністративної функції держави, на нашу думку, потрібно внести ясність до певної плутанини в термінології, що має місце.

Річ в тім, що на даний момент існує змішування понять «державне управління» з поняттями «публічне управління», «публічне адміністрування» та «державне регулювання». При цьому, під зазначеними термінами розуміють діяльність органів державної влади, які належать до виконавчої гілки влади щодо забезпечення виконання законів, розпорядження майном та ресурсами держави та реалізації державної політики на різних рівнях у відповідних сферах життєдіяльності.

В такому випадку, як зазначає С. М. Мельничук поняття «управління» стає синонімом поняття «влада», що здебільшого визначається як спосіб одностороннього впливу суб'єкта владних повноважень на об'єкт влади, фізичну чи юридичну особу з метою примушення останньої до певної поведінки або утримання від вчинення дій. Проте таке розуміння сутності управління є лише одним з можливих варіантів [85, С. 248].

З приводу розмежування зазначених понять С. К. Чернов зазначає наступне.

Управління передбачає імперативність у процесі його впровадження безумовність виконання, та, як наслідок, прийняття управлінських рішень, обмеження прав у певних випадках меншої частини суспільства. Адміністрування ж, слід розуміти як форму надання управлінської послуги, при якій враховуються інтереси всіх верств суспільства. Адміністрування має фундамент діалогічності, гнучкості у питаннях формування як конкретних управлінських рішень, так і стратегії розвитку держави або регіону в цілому. В ідеальному вигляді, в адмініструванні чиновник виступає лише найманим слугою, який задовольняє потреби суспільства залишаючись при цьому не заангажованим, однією з сторін [89, С. 22].

Щодо публічного адміністрування, то воно передбачає забезпечення реалізації дій, направлених на виконання законів та підзаконних актів

У широкому сенсі, публічне адміністрування представляє систему адміністративних інститутів з вертикальною системою підпорядкування, за допомогою якої відповідальність за виконання державних рішень реалізується зверху до низу. Тобто публічне адміністрування — це скоординовані групові дії з питань державних справ [90, С. 235].

Щодо характеру публічного адміністрування в умовах адміністративної реформи, які мають місце сьогодні, варто відзначити позицію О. Г. Циганова, який зазначає, що домінуючими стають не державно-управлінські, а публічно-сервісні відносини. Такі відносини мають несубординаційний характер та формуються в процесі надання органами публічної адміністрації адміністративних послуг особам приватного права.

В основі відносин щодо надання адміністративних послуг перебуває режим реординаційних зв'язків за участю органів публічної влади та осіб приватного права при яких приватні особи відіграють активну роль та маючи можливість звертатися до суб'єкта владних повноважень впливають на його діяльність для забезпечення та захисту своїх прав та інтересів, а також для співпраці з такими суб'єктами з метою впливу на їх управлінську діяльність [119, С. 5].

Таким чином, можна стверджувати, що основними завданнями адміністративної (управлінської) 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.

Аналіз виконавчо-регулятивної правозастосовної форми реалізації адміністративної функції держави дозволив уточнити її поняття та ознаки: вона спрямована на створення умов необхідних для впорядкування суспільних відносин шляхом виконання нормативно-правових приписів через їх індивідуалізацію; здійснюється уповноваженим на цю діяльність суб'єктом; має особливий процедурний порядок; спрямована на вираження індивідуально-правових приписів у правозастосовних актах для подальшої їх реалізації.

Враховуючи вищенаведені ознаки, можна стверджувати, що виконавчо-регулятивна правозастосовна форма реалізації адміністративної функції держави являється діяльністю суб'єктів владних повноважень завдання, якої полягає у впорядкуванні суспільних відносин шляхом виконання нормативних актів та видачі власних актів індивідуальної дії.

Щодо методів реалізації адміністративної функції, то в ході здійснення адміністративної функції держави використовуються методи, що використовуються в процесі реалізації державою інших своїх функцій, зокрема використання методу законності:

– метод законності – це один із найбільш універсальних методів державного керівництва суспільством, який знаходить своє втілення в

організації суспільних відносин шляхом видання і неухильного здійснення правових законів, інших правових актів. Метод законності виконує функцію гаранта від можливих проявів суб'єктивізму, волюнтаризму в діяльності державного механізму, провідника в суспільне життя принципів верховенства права і закону.

Зазначений метод використовується державою в ході реалізації адміністративної функції державою зобов'язуючи суб'єкти владних повноважень в ході реалізації своїх функцій дотримуватися законодавства, та діяти лише в межах тих повноважень, що надані їм законом. Можна стверджувати, що використання такого методу закріплено у ст. 19 Конституції України [91] яка і зобов'язує органи державної влади діяти виключно в межах наданих їм законом повноважень;

– метод переконання – здійснюється шляхом заохочення суб'єктів суспільних відносин до певної діяльності чи дій, що відповідають їх волі без застосування силового тиску, таким чином забезпечуючи свободу вибору. Переконання в основному здійснюється через такі юридичні засоби як суб'єктивні права, законні інтереси, пільги.

Сьогодні метод переконання починає широко використовуватися в ході реалізації адміністративної функції держави для залучення свідомих громадян до участі в діяльності органів публічної адміністрації, не тільки як потенційних службовців, але і як волонтерів;

– методи рекомендації і заохочення – мають місце тоді, коли держава орієнтує й спонукає суб'єктів суспільних відносин до певного варіанту поведінки, який є бажаним з її точки зору. Використовуючи ці методи, держава може досягти значних успіхів у стимулюванні суспільно корисної діяльності;

– метод примусу – полягає в застосуванні до суб'єктів, які вчинили правопорушення у сфері здійснення державних функцій, передбачених нормами права заходів покарання, перевиховання та спонукання до діяльності, спрямованої на усунення шкоди, заподіяної такою поведінкою [92, С. 70]. Метод примусу є одним з найстаріших методів адміністративної функції держави, і використовується вже після вчинення особою певного

правопорушення, проте особливість використання примусу в ході реалізації адміністративної функції держави полягає в першу чергу у відшкодуванні заподіяної шкоди, а вже далі у перевихованні та покарання.

Таким чином, в ході реалізації адміністративної функції держави, загалом використовуються методи характерні для реалізації і інших функцій держави, при цьому їх головною ціллю є налагодження чіткого механізму взаємодії між суб'єктами публічного та приватного права.

Висновки до розділу 1

Підсумовуючи вищесказане можна виділити декілька спільних рис, характерних як для поліцейського права Російської імперії, так і для Адміністративного права Радянського союзу.

По-перше, варто визначити відсутність чіткого окреслення кола повноважень суб'єктів владних повноважень.

По-друге, відсутність законодавчого регулювання відносин, які виникають між державою та громадянином. В Російській імперії це виражалося в тому, що часто навіть самі чиновники не знали реального кола власних повноважень. В Радянському союзі проблема полягала у підзаконному регулюванні порядку звернення громадян, що призводило до численних зловживань органів державної влади в процесі взаємодії з громадянами.

По-третє, як наслідок попереднього – юридична необізнаність населення.

По-четверте, використання адміністративного примусу, як засобу примусу та залякування громадян. Варто зазначити, що в Радянському союзі сам факт використання призводив до, свого роду, суспільного осуду, що враховуючи особливість суспільного укладу та радянської ідеології, теж було особливим способом тиску на громадянина.

Якщо ж підсумовувати особливості та відмінності поліцейської та адміністративної держави, з впевненістю можна зазначити, що незважаючи на неокресленість предмету та меж тогочасного поліцейського права, всі науковці схилилися до спільної ідеї яка мала на меті, в першу чергу, досягнення права (справедливості) та блага (добробуту) хоч і бачили їх реалізацію

по-різному. Також велику роль для досягнення зазначених справедливості та добробуту мав відігравати добробут народу, шляхи досягнення яких бачили по-різному, від надання більшої свободи для діяльності громадян до прямого економічного стимулювання. Необхідно зазначити, що ряд ідей по досягненню цілей окреслених зазначеними вище правознавцями та державними діячами, було реалізовано в ході реформ проведених у шістдесятих роках XIX ст. В першу чергу в ході земської, міської, судової та аграрної реформ.

Відповідно до земської та міської реформ створювались виборні земські та відповідно міські установи, які перебирали на себе питання життєдіяльності земств та міст і підпорядковувалися губернаторові, чим розвантажували керівників призначених з центру, в першу чергу губернаторів та їх апарат, а також давали можливість керувати на місцях громадянам, які краще знайомі з потребами та проблемами місцевого населення.

Судовою реформою вводилися мирові суди, до яких судді та присяжні засідателі обиралися населенням, в зв'язку з чим вперше в історії Російської імперії саме народ ставав джерелом судової влади. Однак судова реформа не мала довготривалих наслідків, оскільки дуже швидко коло справ, які розглядалися мировими судами було обмежено.

Таким чином, не було досягнуто головного завдання, яке ставили перед собою вчені-поліцейсти того часу, а саме, добробуту населення. В подальшому, з розвитком поліцейського права, питання добробуту населення буде викреслено із складових поліцейського права, залишаючи при цьому, виключно питання необхідності підтримки добробуту держави та підтримки правопорядку.

В подальшому, продовжувалися спроби реформувати поліцейську державу більш всього в період революційних подій 1905–1907 рр., проте за відсутності змін у підході до адміністративного права саме як права урядування, направлено на співіснування громадянина та держави, з залишення в основі невідповідності влади не дало значного ефекту. Важливими проблемами, які призвели до зникнення поліцейської держави та її поступового перетворення на адміністративну можна назвати ігнорування

прав та свобод громадян, та відсутність бажання законодавців прислухатися до думки науковців та відмовлятися від широких дискреційних повноважень, які все ще залишалися у органів державної влади.

Говорячи про остаточне зникнення поліцейської держави, на нашу думку, потрібно розділити «зникнення» поліцейського права у науковій думці, яке відбулося, приблизно, після 1905 р., саме з цього моменту у всій адміністративній літературі з'являються розділи присвячені вивченню нових положень, саме, адміністративно-правової теорії, а на зміну поліцейській термінології приходить адміністративно-правова.

Варто зазначити, що роль держави в житті людини в Радянському союзі була надзвичайно великою, що загалом характерно для будь-якої комуністичної держави, проте, при такій великій ролі держави не можна сказати про чітку урегульованість відносин держави та громадянина, навпаки ставлення держави як «старшого брата», призводило до того, що до громадянина не прислухалися, будь-яке звернення громадянина розглядалося протягом довгого часу, а відсутність чіткого правового регулювання не давала можливості захистити свої права. Взагалі все адміністративне законодавство 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.

Виходячи з вищезазначеного аналізу категорій державно-владних відносин, необхідно звернути увагу, наскільки незначне місце в них займає звичайний громадянин, незважаючи на той факт, що насправді саме на ньому і тримається весь державний апарат і той факт, що метою Радянського союзу, була побудова держави, як об'єднання всіх громадян у єдину соціалістичну родину.

У результаті протиставлення народу Радянського союзу адміністративно-бюрократичному апарату на момент виникнення незалежної України в нашій державі не існувало, навіть самої ідеї співробітництва, на рівних, між державою та її громадянами, що призвело до відсутності суттєвих змін у структурі відносин між людиною та державою протягом перших двадцяти років

існування незалежної України. Ми і досі відчуваємо на собі пережитки радянського стилю управління, в якому держава, в першу чергу існує для себе.

Однак, зміни які відбуваються в наші дні в Україні і які включають не тільки введення поняття «адміністративна послуга» а й таких понять як «поліцейське піклування», і показують нам який шлях вже пройдено від держави, в якій навіть людське життя не вартувало майже нічого до держави, в якій, навіть для силових органів ставиться завдання піклуватися про своїх громадян, дають надію на побудову публічно-сервісної держави в Україні.

РОЗДІЛ 2

АДМІНІСТРАТИВНА ФУНКЦІЯ ДЕРЖАВИ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

2.1. Формування теорії адміністративних послуг як зміни методів діяльності держави

Перш ніж перейти до розгляду питання фактичного впровадження публічно-сервісної держави на сучасному етапі існування України варто розглянути, теоретичні засади впровадження інституту адміністративних послуг до повороту України в напрямку Європейського Союзу та підписання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

При визначенні категорії «послуга» В. П. Тимошук систематизуючи у 2003 р. наявні вітчизняні дослідження питання адміністративних послуг стверджував про те, що головний акцент робиться, в першу чергу, на процедурній складовій надання послуг. На думку В. П. Тимошука така ситуація склалася через те, що основоположниками теорії вітчизняних адміністративних послуг виступали представники вітчизняної науки адміністративного права, серед яких, зокрема В. Б. Авер'янов та І. Б. Коліушко [93, С. 116].

Варто зазначити, що на початку 2000-х рр. в Українському законодавстві вже містилося поняття «послуги». В Законі України «Про оподаткування прибутку підприємств» у редакції від 1 січня 2003 р. міститься поняття «державні послуги», під яким згідно п. 7.11.13 зазначеного закону розуміють будь-які платні послуги, обов'язковість отримання яких встановлюється законодавством та які надаються фізичним чи юридичним особам органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та створеними ними установами і організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів [94].

Однією з проблем тогочасного підходу до інституту адміністративної послуги були мотиви впровадження таких послуг. В першу чергу, послуги

впроваджувалися для наповнення державного бюджету. Так, в перше десятиліття XXI ст. Кабінетом Міністрів України вводилися переліки послуг для різних органів виконавчої влади, і варто зазначити, що зазвичай вони включали в себе різноманітні послуги консультативного характеру, для прикладу можна зазначити Перелік платних послуг, що можуть надаватися митними органами, в якому зокрема містилися послуги по наданню консультацій з питань щодо тарифного та нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності в частині митного оформлення товарів (робіт, послуг); дослідження (аналізу, експертизи) проб і зразків товарів у митних лабораторіях; класифікації товарів згідно з УКТЗЕД; належності товарів до контрольних списків, а також надання текстів опублікованих нормативно-правових актів з питань митної справи; копіювання документів, пов'язаних з митним оформленням товарів (робіт, послуг) [95]. Тобто, до послуг в зазначеному переліку відносять не ті дії, які забезпечують юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою, чим по суті і є адміністративна послуга, а діяльність яка лише супроводжує надання безпосередньо послуги, та не призводить до зміни юридичного статусу заявника.

Питання важливості правильного розуміння поняття адміністративних послуг піднімалося на початку 2000-х рр., оскільки лише з уніфікацією відповідних правовідносин з'явилася можливість впроваджувати нові організаційні форми надання таких послуги через так звані «виконавчі агенції» та «універсами послуг» які набули поширення в західних країнах.

Концептуально розглядаючи питання надання управлінських (адміністративних) послуг Г. М. Чміленко зазначав, що взаємодія фізичних та юридичних осіб заявників, з органами влади передбачають здійснення останніми різноманітних процедурних дій, які, таких як, реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності, реєстрація права власності, призначення субсидій, пенсій, проте єдиного, концептуального підходу не було, в законодавчій же сфері вчинені дії носили епізодичний, фрагментарний характер, що, у свою

чергу, призвело появі зловживань із боку посадових осіб й обмеженню прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб [96, С. 140].

На думку В. П. Тимощука, виокремлення відносин щодо надання адміністративних послуг може використовуватися для розмежування діяльності органів влади щодо вироблення політики та поточного адміністрування. З огляду на це цілком очевидною є практична потреба в дослідженні питання послуг у публічному праві. І це теоретичне дослідження мало б відповісти принаймні на питання: в яких випадках може йтися про послуги публічної адміністрації [93, С. 118].

Досліджуючи формування вітчизняної термінології в сфері надання адміністративних послуг варто звернути увагу на наступне.

В першу чергу, в науковій літературі та законодавстві в Україні закріпилися терміни «державні послуги» і «управлінські послуги». Важливо розуміти, що їх появі ми завдячуємо терміну «public services» закріпленому у англомовному середовищі. Проте через особливості категорійного апарату, так само, як термін «публічна адміністрація» помилково перекладається як «державне управління», замість терміну «публічні послуги» спочатку в Україні закріпився термін «державні послуги».

У Концепції адміністративної реформи в Україні одночасно використовувалися терміни «державні послуги» і «управлінські послуги» як рівноцінні поняття. З 2003 р. почав використовуватися термін «адміністративні послуги», через набуття, і справедливого поширення «управлінських послуг» в економічній науці де воно має своє змістовне навантаження.

Даючи визначення адміністративної послуги Г. М. Писаренко у своїй дисертації визначав її, як правовідносини, що виникають в процесі реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи за заявою цієї особи, у процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу з метою отримання певного результату [97].

Колпаков В. К., О. В. Кузьменко, Ю. В. Іщенко, В. П. Чабан поділяли поняття адміністративних послуг на два: в широкому розумінні адміністративна послуга, це – юридичне оформлення суб'єктом публічної

адміністрації результатів розгляду справи, яка виникла за зверненням фізичної, юридичної або іншої колективної особи щодо реалізації своїх прав, свобод чи законних інтересів; у вузькому розумінні, це – результат 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, таких як видача дозволів, сертифікатів, ліцензій, посвідчень, проведення реєстраційних дій тощо)» [98, С. 16].

По іншому визначав адміністративну послугу Є. О. Легеза, який характеризував її як врегульовану адміністративно-правовими нормами діяльність суб'єкту владних повноважень з розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта, спрямовану на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків [99, С. 6]. Тобто, Є. О. Легеза додав до визначення адміністративних послуг альтернативу у вигляді виконання особою визначених законом обов'язків, тобто іде уточнення, що особа може звертатися для надання адміністративної послуги не тільки для реалізації власних прав, але й для забезпечення виконання своїх обов'язків. Якщо розглядати адміністративну послугу з такої точки зору, змінюється ставлення до адміністративної послуги, як до механізму реалізації прав громадян, адже в такому випадку адміністративний орган повинен забезпечувати реалізацію повного спектру прав особи-заявника, не тільки у випадку реалізації прав особи, але і тоді коли вона здійснює покладені на неї обов'язки, чим і повинна нівелюватися нерівність характерна для публічно-правових відносин.

На підставі викладених вище думок вітчизняних науковців можна скласти картину розуміння основних теоретичних підходів до визначення сутності адміністративних послуг:

- адміністративна послуга як різновид правовідносин (Г. М. Писаренко);
- як форма юридичного закріплення результату розгляду відповідної справи або як результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом (В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, Ю. В. Іщенко, В. П. Чабан);

- як спосіб забезпечення реалізації фізичними та юридичними особами їх суб'єктивних прав, охоронюваних законом інтересів та виконання правових обов'язків (В. Б. Авер'янов, К. К. Афанасьєв, І. В. Дроздова [100], Є. О. Легеза, О. О. Сосновик).

На думку В. П. Тимощука використання прикметника «адміністративні» є більш вдалим і тому, що вказує на суб'єкта, який надає такі послуги, – на адміністрацію, адміністративні органи. Крім того, прикметник «адміністративні» характеризує владно-публічну (адміністративну) природу діяльності щодо надання цих послуг [93, С. 118]. Що ж стосується терміну «публічні послуги», то такий термін починає вже на початку 2000-х рр. з'являється у наукових працях, хоч і не знаходить свого відображення в законодавчих актах.

Саме термін «публічні послуги» є найширшим та найбільш універсальним з усіх вище перелічених, оскільки включає в себе всі послуги, які надаються публічним сектором і за надання яких відповідальність несе публічна влада. Проблема його впровадження в 2000-х рр., та в певних сферах навіть сьогодні, пов'язана з відсутністю реформ в таких сферах публічного сектора як охорона здоров'я, комунальні послуги тощо.

Саме в зв'язку з реформуванням та впорядкуванням в 2000 рр. виключно системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади та місцевого самоврядування саме термін «адміністративні послуги» надовго укорінився в Українському законодавстві.

Для того щоб правильно дати визначення поняттю «адміністративних послуг», потрібно правильно проаналізувати діяльність адміністративних органів, та зрозуміти, яке місце в діяльності зазначених органів займають адміністративні послуги. Для цього потрібно провести аналогію з приватним сектором та приватним правом. Таким чином ми можемо дійти висновку, що послуги – це діяльність з задоволення потреб особи, яка здійснюється за ініціативи цієї особи.

Серед відносин між приватними особами (як фізичними, так і юридичними) та адміністративними органами найпоширенішими є різні види

«втручальної діяльності» та розгляд заяв, звернень, скарг громадян та юридичних осіб. Саме діяльність органів наділених державою владними повноваженнями щодо розгляду та реагування на різноманітних заяв та звернень з другої групи і являють собою тим, що можна назвати адміністративною послугою, оскільки рішення або дія адміністративного органу необхідні для реалізації прав цієї особи.

Відповідно до Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств» «державні послуги це – будь-які платні послуги, обов’язковість отримання яких встановлюється законодавством та які надаються фізичним чи юридичним особам органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та створеними ними установами і організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів» [101].

Коментуючи зазначений термін В. П. Тимощук стверджував, що у цьому визначенні є очевидним той недолік, що до державних віднесені й послуги, які надаються органами місцевого самоврядування та створеними ними установами і організаціями. Виходячи з особливостей суб’єкта використовувати наступну класифікацію:

- Державні послуги – це послуги, що надаються органами державної влади (насамперед, виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями. До державних послуг повинні відноситися також послуги, які надаються недержавними організаціями в порядку виконання делегованих повноважень. У цьому випадку на перше місце для визначення природи послуги ставиться не безпосередній суб’єкт її надання, а суб’єкт, який несе відповідальність за надання цієї послуги, та джерело фінансування надання даного виду послуг, тобто вид бюджету.

- Муніципальні послуги – це послуги, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами, організаціями. Термін «муніципальні» критикується як такий, що не відповідає Конституції України, яка для характеристики місцевого самоврядування користується прикметником «комунальні». На нашу думку, поняття «комунальних послуг» є менш вдалим, оскільки автоматично асоціюється з послугами щодо

забезпечення водою, електрикою тощо. Вживаний у вітчизняному адміністративному праві прикметник «громадські» також не зовсім коректний, адже допускає змішування діяльності органів місцевого самоврядування з діяльністю громадських організацій (фактично саме останні надають громадські послуги) [93, С. 119].

Разом державні та муніципальні послуги утворюють публічні послуги. Таким чином, публічні послуги — це всі послуги, що надаються публічним сектором, а також приватним сектором під відповідальність публічної влади та за рахунок публічних коштів, а адміністративними послугами виступають лише ті послуги, які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень.

Сороко В. М. поділяв адміністративні (державні) послуги на ринкові (такі, що реалізуються за ринковими цінами) та неринкові. До останніх він відносив послуги, що надаються органами державної муніципальної влади та некомерційними організаціями безкоштовно або на пільгових умовах задля задоволення потреб населення або суспільства в цілому [102]. Законодавчо зазначена категорія послуг регулюється положеннями Законів України «Про соціальні послуги» [103] і «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» [104]. В зазначених законах послуги називають соціальними послугами. Під соціальними послугами в практиці їх організації надання розуміють послуги, спрямовані на реалізацію завдань соціального захисту населення і, перш за все, на людей, які опинилися у складних життєвих обставинах.

До неринкових соціально-економічних послуг В. М. Сороко відносив послуги, що задовольняють потреби населення в освіті, охороні здоров'я, соціальному забезпеченні і т. ін. Це частина валового доходу держави, спрямованого на споживання. Державні послуги є частиною неринкових соціально-економічних послуг. Однак сфера державного управління продукує майже виключно специфічні управлінські послуги (організаційні, регуляторні і т. ін.), що належать до категорії соціальних лише в широкому розумінні.

В свою чергу, неринкові послуги поділяються на послуги загального призначення та загальнонаціонального значення (оборона, охорона і забезпечення громадського порядку та безпеки, міжнародні відносини, пожежна охорона, фінанси, макроекономічне регулювання).

На нашу думку, така класифікація адміністративних послуг, не підходить до визначеної вище концепції, оскільки послуга не надається конкретно визначеному колу осіб, не створює нових прав та обов'язків для конкретних осіб і не має чіткої ціни, проте наявність такої думки показує різноманіття думок, які вирували в науковому колі десять років тому, і показують спроби як можна чіткіше сформулювати предмет інституту адміністративних послуг.

Розібравшись з визначенням адміністративних послуг потрібно зрозуміти, які особливі ознаки на думку науковців 2000-х рр. мали адміністративні послуги.

На думку, В. Б. Авер'янова можна виділити наступні формальні ознаки адміністративних послуг: адміністративна послуга надається за заявою особи; надання адміністративних послуг пов'язано із забезпеченням умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи; адміністративні послуги надаються адміністративними органами (насамперед органами виконавчої влади та місцевого самоврядування) і обов'язково через реалізацію владних повноважень. Тобто отримати конкретну адміністративну послугу можна лише у відповідному адміністративному органі; результатом адміністративної послуги в процедурному значенні є адміністративний акт (рішення або дія адміністративного органу, яким задовольняється заява особи). Такий адміністративний акт має конкретного адресата – споживача адміністративної послуги, тобто особу, яка звернулася за даною послугою.

Також, формальною ознакою адміністративної послуги можна вважати наявність спеціального правового регулювання порядку надання таких послуг. В ідеалі право на отримання особою конкретної адміністративної послуги та відповідне повноваження адміністративного органу має бути безпосередньо передбачене законом.

Також, В. Б. Авер'янов зазначав, що серед обов'язкових ознак адміністративних (виконавських) послуг називає те, що «приватні особи мають право на свій розсуд користуватися результатами наданих послуг» [105].

З останньою ознакою, не можна погодитися в повній мірі, оскільки часто виникнення нових прав призводить до виникнення нових обов'язків без виконання яких неможлива реалізація нових прав, як, наприклад, при створенні суб'єкту господарювання для функціонування такого суб'єкту недостатньо лише зареєструватися, для цього потрібно зареєструватися у низці органів після основної реєстрації та в подальшому здавати велику кількість різноманітної звітності, а також бути готовим о потенційних перевірок. Проте, забігаючи вперед можна зазначити, що з впровадженням ЦНАПів та принципу єдиного вікна раціональним бачиться можливість проведення єдиної реєстрації одразу в усіх органах і таке ж автоматичне закриття суб'єкту господарювання.

Варто відзначити, що одним з важливим кроком до впровадження чіткого законодавчого регулювання у сфері надання адміністративних послуг, мав стати Адміністративно-процедурного кодексу України, який з 2003 р. мав аж 4 проекти, проте і досі не став частиною українського законодавства.

З моменту отримання незалежності Україною в науковому середовищі та серед законодавців неодноразово підіймалося питання необхідності реформування радянської командно-адміністративної системи верховенство в якій займала Комуністична партія, та діяли принципи позаекономічних, ідеологічних методів управління.

Протягом більше ніж 25 років в Україні введено багато нових ініціатив та прийнято багато законів та підзаконних актів покликаних перетворити радянську командно-адміністративну систему у публічно-сервісну починаючи ще з Указу Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони та впровадження електронних послуг і Центрів надання адміністративних послуг. Проте, варто зауважити, що не завжди ці кроки мали послідовний характер.

Надання послуги – це діяльність, яка завжди має бути процедурно-регламентованою, оскільки невизначеність такої діяльності приведе до корупційних проявів. Тому, в нашому дослідженні, слід звернутися до питання нормативного регулювання процедури надання адміністративних послуг.

Так, ще починаючи з 2003 р., в Україні неодноразово підіймалося питання про необхідність прийняття Адміністративно-процедурного кодексу, останній раз такий законопроект вносився у 2012 р., однак тоді як і у попередні рази не був реалізований.

В 2018 р. ідея впровадження єдиного закону який регулюватиме адміністративну процедуру та уніфікує порядок взаємодії громадян та юридичних осіб з органами державної влади та місцевого самоврядування знайшла свої втілення у Законопроекті № 9456 від 28.12.2018 р., який отримав назву Закон України «Про адміністративну процедуру» [106], таким чином Адміністративно-процедурний кодекс отримав шанс на нове життя вже в якості закону, а наша держава на уніфіковану адміністративну процедуру.

Перший проект Адміністративно-процедурного кодексу України [107] побачив світ у 2004 р. тоді він не пройшов навіть першого читання. І не даремно, перший законопроект мав цілий ряд недоліків, серед яких занадто сильна формалізованість багатьох статей, відсутність чіткого визначення моменту початку адміністративного провадження та не визначення документа на підставі якого розпочинається адміністративне провадження, недостатньо врегульований порядок набрання чинності акту, яким завершується розгляд адміністративної справи та відсутність чіткої визначеності з процедурними строками [108], тому його було направлено на доопрацювання.

В результаті вже у лютому 2005 р. Проект закону було відкликано.

Наступний Проект Адміністративно-процедурного кодексу України побачив світ у 2008 р. [109].

За цей час було проведено цілий ряд доопрацювань серед яких можна виділити те, що проект Адміністративно-процедурного кодексу України було адаптовано у відповідність до поширеної у країнах Європи термінології. Зокрема, були введені категорії «адміністративного органу» та «особи» замість

«уповноваженого суб'єкта» та «суб'єкта звернення» відповідно. Були суттєво доопрацьовані положення, що стосуються функціонального розуміння «адміністративного органу», а серед учасників адміністративного провадження окремо виділено «адресата» – тобто особу, на права та обов'язки, якої спрямовано адміністративний акт. Останнє дуже важливо для втручальних проваджень. До речі, за своєю структурою проект Адміністративно-процедурного кодексу відійшов від окремого регулювання двох видів проваджень заявного і втручального, адже дійсно відмінними ці провадження є лише на початковій стадії. У проекті уточнено принципи адміністративної процедури, і при цьому за основу взято відповідні положення Кодексу адміністративного судочинства України. Значна робота була проведена щодо наповнення принципів адміністративної процедури конкретними механізмами, спрямованими на реалізацію прав приватної особи у відносинах з адміністративними органами. Зокрема, це стосується порядку залучення заінтересованих осіб, доступу до матеріалів справи, отримання адміністративним органом погоджень, тощо [110, С. 35].

Важливим є те, що у Пояснювальній записці до Проекту Адміністративно-процедурного кодексу України від 18.07.2008 р., власне як і в Проекті від 03.12.2012 р., зазначається, що цей кодекс покликаний реалізувати положення Конституції України та виконати завдання адміністративної реформи в Україні а Адміністративно-процедурний кодекс України, має стати «загальним» нормативно-правовим актом, що запровадить якісно новий рівень законодавчої регламентації процедур зовнішньо-управлінської діяльності органів влади та захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах з державою.

Ведення такого «загального» нормативно-правового акту мотивується прийняттям країнами-членами Ради Європи актів, які регулюють адміністративні процедури, зокрема, прийнятими Комітетом Міністрів Ради Європи, Резолюціями та Рекомендаціями Ради Європи (наприклад, Резолюцією (77) 31 про захист особи відносно актів адміністративних органів, Рекомендацією № R (80) 2 стосовно здійснення дискреційних повноважень

адміністративними органами, Рекомендацією № R (87) 16 щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб та інші) [111]. Також у пояснювальній записці йде посилення на ефективність діючих адміністративно-процедурних актів у більшості європейських країн, зокрема, у ФРН існує Закон про адміністративну процедуру, в Австрійській Республіці – Загальний закон про адміністративну процедуру, в Польщі – Кодекс адміністративного провадження тощо [111]. І це є показовим, оскільки, незважаючи на різницю в законодавстві, а в деяких випадках, навіть у правових системах, наявність єдиного кодифікованого адміністративно-процедурного закону є визначальною для цих країн, оскільки дає можливість громадянам та іншим суб'єктам звернення ефективно взаємодіяти з державою, а у випадку виникнення зауважень з боку суб'єктів владних повноважень відчувати себе захищеними від їх сваволі. І тому, наявність такого закону є однією зі складових публічно-сервісної держави побудова якої нині відбувається в Україні.

Спроби прийняти зазначений кодекс припинилися у 2009 р., коли останній раз провалилася спроба проголосувати за цю редакцію кодексу.

Після цього, було проведено ще одну, останню спробу прийняти Адміністративно-процедурний кодекс у 2012 р. Зазначена редакція не сильно відрізнялася від Проекту 2008 р. Серед суттєвих змін потрібно зазначити:

Введення принципу мовчазної згоди, відповідно до якого заява особи вважається задоволеною у випадку якщо у встановлений законом строк не прийнято відповідного акту і особі не надіслано відповідь щодо адміністративної справи.

Ведення принципу «єдиного вікна», згідно до якого адміністративний орган самостійно організовує вчинення максимально можливої кількості процедурних дій, витребування додаткових документів та відомостей, отримання погоджень та висновків, необхідних для розгляду та вирішення адміністративної справи, без залучення осіб.

Проте, зазначений проект адміністративно-процедурного кодексу не оминув і зауважень. Так, О. П. Світличний з посиланням на ч. 3 ст. 54

розглядуваного проекту Кодексу зазначав, що передбачена виключно письмова форма звернення юридичної особи до адміністративного органу з заявою в усній формі є безпідставними і не відображають духу утвердження і реалізації прав, свобод і законних інтересів юридичних осіб. При цьому, зазначалося, що надання можливості зверненню юридичної особи в усній формі надасть можливість адміністративним органам та їх посадовим особам вирішувати проблему, що виникла, ще на особистому прийомі [112, С. 241].

Озвучена думка заслуговує на увагу, і її впровадження дійсно могло б значно полегшити роботу, як суб'єкту звернення так і органу виконавчої влади, оскільки пришвидшить процес, прибравши всю паперову роботу. Проте, на нашу думку, такий порядок звернення все ще є дещо передчасним враховуючи досить низькій рівень відповідальності посадовців, на місцях, і при введенні зазначеної норми, вже сьогодні, існує ризик невиконання своїх обов'язків посадовцями за відсутності задокументованого звернення.

Окремо варто зазначити про зміни внесені до порядку проведення контролю дій суб'єкту владних повноважень – надавача адміністративних послуг:

У проекті 2012 р. прибрано Розділ присвячений контролю за адміністративним провадженням, який передбачав можливість проведення контролю за правильністю дотримання принципів адміністративного провадження та передбачав, що ініціатором такої перевірки міг виступати як сам адміністративний орган та контролюючий орган так і заявник.

Варто відзначити, що незважаючи на те, що Проекти 2008 та 2012 рр. дійсно заслуговували на увагу, законодавцем так і не було прийнято їх. Для нашого дослідження не важливі причини неприйняття Адміністративно-процедурного кодексу України, були це політичні протиріччя чи небажання приймати закон який зробить прозорішою взаємодію органів державної влади з громадянами, для нас важливим є те, що такий закон міг би дати Україні, і що змінилося за шість наступних років, до внесення законопроекту № 9456 «Про адміністративну процедуру».

В Коментарі експертів ЦППР до висновку ГНЕУ Апарату ВРУ на законопроект про адміністративну процедуру експерти зазначають, що одним з найважливіших нововведень законопроекту про адміністративну процедуру є його універсальність та широта кола адміністративних правовідносин, на які має поширюватися закон [113].

Ще до появи проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» пріоритетність його прийняття Кабінет Міністрів України визначив у Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 р. Згідно до Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 р. визначено основними принципи майбутнього закону, це принципи законності, встановлення істинних фактів, які є важливими для прийняття рішення, право бути почутим, право на одержання письмового рішення із зазначенням підстав для його прийняття, на поновлення процедур у певних випадках, на позасудове оскарження, є невід’ємними для функціонування сучасної системи державного управління, що ґрунтується на верховенстві права [114].

Таким чином, Кабінет Міністрів України визначив основні принципи, які повинні суттєво звузити сваволу органів державної влади та органів місцевого самоврядування, в першу чергу саме органів виконавчої влади, більшість яких підпорядковуються профільним Міністерствам. Такий крок може говорити про бажання Кабінету Міністрів України покращити становище громадян та юридичних осіб які ведуть як господарську діяльність так і діяльність не направлену на отримання прибутку, що дає можливість стверджувати про бажання побороти корупцію та зловживання своїми повноваженнями в структурі виконавчої гілки влади. В будь якому випадку висвітлення таких принципів є позитивним сигналом.

Законом про адміністративну процедуру будуть встановлені єдині принципи і правила ведення адміністративних справ з передбаченням можливості спеціального регулювання в деяких випадках для окремих сфер адміністрування та видів процедур [114]. Галузеві ж закони, в свою чергу, поступово втратять, загальні норми та будуть підпорядковуватися та узгоджуватися з Законом про адміністративну процедуру.

Так, регулювання адміністративної процедури єдиним законом не дасть можливості посадовим особам зловживати відсутністю прямих прав громадян щодо того чи іншого питання, допоможе запобігти прийняттю у профільних законодавчих актах норм, які регулюють порядок, звернення, взаємодії чи оскарження рішень суб'єкта владних повноважень, як наприклад, Податковий кодекс, який містить порядок оскарження рішень Державної фіскальної служби.

Особлива увага приділятиметься подальшому розвитку центрів надання адміністративних послуг, збільшенню кількості адміністративних послуг, які надаються через такі центри, підвищенню якості їх надання [114].

На нашу думку, надання адміністративних послуг через Центри надання адміністративних послуг, по принципу «єдиного вікна», зможе в повній мірі реалізуватися лише після прийняття Закону про адміністративну процедуру, оскільки однією з ключових проблем після створення Центрів надання адміністративних послуг стала відсутність так званого «прямого контакту» між клієнтом та безпосереднім надавачем адміністративної послуги. Так, в багатьох заявників виникають проблеми з правильним оформленням документів необхідних для отримання послуги, а відсутність можливості звернутися до виконавця «на пряму» призводить до великої кількості відмов в зв'язку з неправильним оформленням документів. У випадку введення Закону про адміністративну процедуру необхідність такого звернення зведеться до мінімуму, оскільки всі, або майже всі процедури звернення будуть уніфіковані.

Також, варто звернути увагу на право бути вислуханим встановлене у статті 64 законопроекту. Згідно статті кожен має право бути вислуханим перед прийняттям рішення яке може негативно вплинути на його права та свободи [106]. З цього випливає, що жоден суб'єкт владних повноважень не має права прийняти будь яку санкцію щодо фізичної чи юридичної особи без повідомлення цієї особи про прийняте рішення і надання можливості сформулювати власну позицію щодо рішення та його можливих наслідків ще до його прийняття.

А це, в свою чергу, означає, що якщо така норма буде введена, і фактично виконуватиметься то в нашій країні різко зменшиться кількість рішень

суб'єктів владних повноважень про накладення різного роду санкцій. Це в першу чергу стосується тих рішень які в подальшому скасовуються вищими органами та судами, оскільки таке оскарження відбудеться ще, фактично до прийняття такого рішення шляхом передачі заперечень особою, щодо якої має бути застосована санкція. У випадку ж позбавлення особи право висловити свою позицію стосовно ситуації, що склалася суб'єкт владних повноважень прямо порушить норму Закону.

Також, важливим нововведенням Закону про адміністративну процедуру можна назвати введення поняття «публічний інтерес». На даний момент поняття публічний інтерес не визначено жодним нормативним актом, хоча спроби визначити таке поняття в наукових працях зустрічається ще з моменту отримання незалежності Україною. Так, згідно навчального посібника з Адміністративного права за редакцією Гончарука С.Т. публічний інтерес – це інтерес соціальної спільності, що визнаний, задоволений державою. Визнання публічності інтересу здійснюється шляхом його правового (юридичного) забезпечення (фіксації в нормах і встановленні механізму реалізації) [115, С. 32–33].

До Проекту Закону про адміністративну процедуру введено поняття осіб, які сприяють розгляду справи, та даний чіткій перелік таких осіб, до яких відносяться: свідки, експерти, спеціалісти та перекладачі. Також, чітко визначено перелік прав та обов'язків таких осіб, а також порядок відшкодування витрат які виникають у зв'язку з залученням таких осіб. Варто відзначити, що права та обов'язки осіб які сприяють розгляду справи а також порядок їх залучення розписані достатньо чітко, щоб уникнути можливих маніпуляцій щодо цього питання і такий опис не відстає від вітчизняних процесуальних кодексів, які теж в недалекому минулому отримали своє оновлення.

Серед недоліків, на даний момент, можливо виділити право адміністративного органу відкликати власні рішення в будь який момент до його виконання. З такої норми вбачається можливість для зловживань з боку адміністративного органу щодо відкликання актів, у випадку їх оскарження

заявником, чи особою на яку відповідним актом накладається адміністративне стягнення і таким чином уникати відповідальності. Звісно ж таку норму можливо використовувати і на благо, наприклад, скасувати адміністративний акт прийнятий з помилкою, тож те як ця норма виконуватиметься залишиться на совісті виконавців.

Підводячи підсумок, можна зазначити, що спроби прийняти єдиний закон який регулюватиме адміністративну процедуру в Україні майже настільки ж довга як і історія самої нашої держави. Говорячи про актуальність прийняття такого закону в різні періоди та в різних редакціях, на нашу думку, не вірним буде критикувати попередні редакції, тоді ще Адміністративно-процедурного кодексу України, оскільки з моменту написання першого Проекту Адміністративно-процедурного кодексу України як саме адміністративне законодавство так і адміністративна функція держави зазнали серйозних змін.

Що ж до Проекту Закону України «Про адміністративну процедуру», то в світлі останніх кроків направлених на реформування системи надання адміністративних послуг, адміністративного процесу та принципів урядування прийняття єдиного адміністративно-процедурного закону в заявному провадженні дасть можливість значно спростити життя всім хто звертається за адміністративною послугою та допоможе гарантувати кожній особі право на неупереджене, чесне вирішення її справи за обґрунтований проміжок часу.

З якісних нововведень проекту закону важливо виділити введення права громадянина бути вислуханим, визначення поняття «публічний інтерес», залучення «заінтересованих осіб» до прийняття адміністративних актів і звісно ж створення чіткої регламентації процедурного аспекту відносин особи і влади.

Що ж до зауважень, то важливо виділити право адміністративного органу відкликати власний адміністративний акт практично без обмежень.

Як висновок, можна стверджувати про необхідність прийняття зазначеного законопроекту, вже у нинішній редакції, до того ж потрібно пам'ятати, що навіть якщо не всі норми нового закону діятимуть так як задумувалося спочатку, в майбутньому ще буде можливість внести правки які покращать його реалізацію, а прийняття закону може стати, свого роду,

переломним моментом у перетворенні України з командно-адміністративної на публічно-сервісну державу [116, С. 98–102].

Таким чином, виникнення сучасної теорії адміністративних послуг в незалежній Україні відбулося в 2000-х рр., цей перехід в першу чергу 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 бачення 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).

2.2. Запровадження окремих інститутів публічно-сервісної держави

Сформована в перше десятиріччя незалежної України система видачі документів дозвільного характеру характеризується наявністю великої кількості таких документів, складними процедурами їх отримання (в тому числі необхідністю щороку їх оновлювати), відсутністю чіткої системи нормативно-правових актів, якими була б регламентована процедура отримання дозволів (нині це закони та підзаконні акти, які іноді прямо суперечать один одному), відсутністю чіткої та повної інформації про суб'єктів господарювання. Наявність такої системи перешкоджає здійсненню ефективного державного управління у сфері будівництва, земле – та природокористування, охорони здоров'я тощо. Підприємці переконані, що саме такий стан речей практично зводить нанівець бажання працювати легально і сприяє тінізації економіки та розвитку корупції [117, С. 3].

Ще в 2001 р. ідея публічно-сервісної послуги та публічно сервісної держави яка вже зароджувалася не знаходила позитивного відображення в середовищі науковців, так В. М. Гаращук зазначав, що юридичній літературі все більше поширюється думка про необхідність запровадження в Україні

системи надання «управлінських послуг». Посилаючись на обґрунтування необхідності послуг науковець посилається на статтю І. Коліушко та В. Тимощука *Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права*, в якій потреба у адміністративних послугах обґрунтовується тим, що сучасне розуміння демократичної держави полягає в тому, що не громадяни служать державі, а вона є організацією на службі в суспільства, і це, означає, що держава не управляє громадянами, а надає їм управлінські послуги, тобто вчиняє різноманітні дії, спрямовані на створення умов для реалізації ними своїх прав та свобод [118, С. 30].

В Україні через особливості категорійного апарату, замість терміну «публічні послуги» спочатку узвичаївся термін «державні послуги», так само, як термін «публічна адміністрація» помилково перекладався як «державне управління». Крім того, у Концепції адміністративної реформи в Україні, ухваленої Указом Президента України від 22 липня 1998 р. паралельно вживалися терміни «державні послуги» й «управлінські послуги». При цьому особливого розмежування між ними не проводилося. Останнім часом у вітчизняній науковій літературі та нормативно-правових актах закріпився термін «адміністративні послуги» [119, С. 36].

Закон України «Про оподаткування прибутку підприємств», який втратив чинність після прийняття Податкового кодексу України, давав визначення такому поняттю як – державні послуги, згідно зазначеного закону під терміном «державні послуги» слід розуміти будь-які платні послуги, обов’язковість отримання яких встановлюється законодавством та які надаються фізичним чи юридичним особам органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та створеними ними установами і організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів. До терміну «державні послуги» не включаються податки, збори (обов’язкові платежі), визначені Законом України «Про систему оподаткування» [101].

Гаращук В. М. стверджував про неможливість погодитися з такою позицією з огляду на наступне:

- якщо держава є інститутом з надання послуг а не механізмом управління людьми то хто ж здійснюватиме державне управління, об'єктом якого, є й громадяни?

Відповідати на питання – «хто ж управлятиме людьми?», в 2019 р. значно легше ніж це було зробити у 2001 р., проте все ж варто. Фактично в 2001 р. командно-адміністративна система, хоч і відійшла в законодавстві, з'явилося поняття приватної власності, а роль соціального тиску як однієї зі складових мотивації та покарання громадян, а також багатьох інших складових комуністичної ідеології, системи управління та системи господарювання залишилися позаду, проте, в основному, механізми їх реалізації, ще були відсутні, а інших можливих шляхів урядування ніхто, ще не бачив. Звісно ж говорячи про те хто повинен управляти громадянами, ми повинні чітко відповісти, що здійснювати це повинні самі громадяни. І хоч відповідь тут, навіть скоріше не стосується сфери застосування адміністративного права, але вона досить чітка, в рамках побудови капіталістичної держави будь-яке майно, послуга чи інформація мають свою цінність а тому державне, або все, що прирівнюється до державного рано чи пізно стає безхазяйним. Гарним прикладом є сфера надання житлово-комунальних послуг, так з моменту прийняття Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» [120], та в подальшому внесення о зазначеного закону норми про обов'язковість створення об'єднань співвласників багатоквартирного будинку (далі за текстом – ОСББ), призвело до того, що станом на 3 січня 2019 р. в Україні існувало 29 751 ОСББ [121], тобто громадяни здатні до самоорганізації, і за відсутності механізму управління зовні, і що важливіше, при самоуправлінні громадяни набагато більше піклуються про власне майно ніж, держава, органи державного управління, комунальні чи будь які інші створені «згори» органи.

- в чому полягає мета державного апарату як не у керуванні громадянами?

Відповідь на зазначене питання в розрізі сьогодення дає Закон України «Про державну службу» [122], в статті першій якого дано перелік функцій держави які реалізуються органами державної влади:

1) функція аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проєктів програм, концепцій, стратегій, проєктів законів та інших нормативно-правових актів, проєктів міжнародних договорів;

2) функція забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів;

3) функція забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг;

4) функція здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства;

5) функція управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням;

6) функція управління персоналом державних органів.

Варто зазначити, що серед функцій держави до управлінських функцій належить лише функція управління персоналом державних органів, тобто функція управління безпосередніми підлеглими, проте такі відносини є трудовими, і аж ніяк не відносинами держави та громадянина.

- якщо за адміністративні послуги необхідно платити, то за, що тоді сплачуються податки, і чи не відбуватиметься в такому випадку подвійна сплата за одні й ті ж блага?

Щодо зазначеного питання, то нашу думку, в даному випадку необхідно розрізняти надання адміністративних послуг держави, та забезпечення основних соціальних благ, тобто благ без забезпечення яких не зможе функціонувати суспільство та конкретних послуг направлених на забезпечення добробуту конкретного громадянина чи юридичної особи. І якщо перші повинні забезпечуватися державою за рахунок платників податків другі повинні оплачуватися безпосередніми вигодонабувачами [123, С. 110].

Сумнівність платних адміністративних послуг, на думку, В. М. Гаращук в тому, що в громадянина не буде вибору місця отримання такої

адміністративної послуги, тому за відсутності відповідних елементів ринку держава користуватиметься своїм монопольним становищем, і якість послуги буде низькою. Як найголовніший аргумент проти запровадження адміністративних послуг В. М. Гаращук зазначав про те, що це призведе до фактичної «торгівлі владою», оскільки предметом таких «послуг» є управлінські (тобто державно-владні) правовідносини.

Зазначені аргументи проти не пережили випробування часом, проте вони чітко відображали стан який був у науковому середовищі початку 2000-х рр. стосовно введення ринкових відносин в сфері надання адміністративних послуг, обмеження ролі влади у організації життя громадян та суспільства. При цьому, не брався до уваги досвід іноземних держав в яких така система злагоджено працювала.

Проте, були в той час і раціональні пропозиції щодо поліпшення функціонування адміністративного апарату держави

Так, що для поліпшення роботи державного апарату по розгляду звернень громадян та задоволенню їх законних інтересів на думку В. М. Гаращука було два основні шляхи. Перший полягав в істотному скороченні переліку тих дій громадян, які потребують дозволу з боку держави. Другий – у максимальному скороченні «дозвільного» характеру одержання або реалізації відповідного права, тобто у максимальному запровадженні заявного принципу (як приклад: у Сполучених Штатах Америки права на управління транспортним засобом можна одержати поштою протягом декількох годин, зовсім не стикаючись із чиновником) [123, С. 112].

Курило В. І., у своєму дослідженні у 2008 р. стверджував, що проблеми споживачів платних послуг полягають у відсутності єдиного порядку встановлення цін на платні послуги, та як наслідок непрозорістю адміністративних послуг. Таким чином, українські адміністративні послуги не відповідають Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади. Також, непрозорість системи розрахунку вартості адміністративних послуг не дає можливості об'єктивно розрахувати їх реальні

вартість, що разом з наведеним вище призводить до зловживань та корупції у сфері надання адміністративних послуг.

Причина цього полягала у відсутності чіткої процедури надання адміністративних послуг та в відсутності на той момент Закону України «Про адміністративні послуги» [124, С. 22].

Предтечею створення публічно-сервісної держави в Україні, на нашу думку, можна назвати запровадження дозвільної системи у сфері підприємницької діяльності, яка почалася з Указу Президента «Про запровадження дозвільної системи у сфері підприємницької діяльності» який містив пункт 2 наступного змісту:

З метою запровадження дозвільної системи у сфері підприємницької діяльності Кабінет Міністрів України має здійснити такі заходи: розробити та внести на розгляд Верховної Ради України проект закону щодо функціонування дозвільної системи у сфері підприємницької діяльності, в якому передбачити єдиний дозвільний документ на здійснення окремих видів підприємницької діяльності – ліцензію єдиного зразка, визначити вичерпний перелік документів, необхідних для одержання ліцензій, передбачити заборону для органів, які видають ліцензії, вимагати інші додаткові документи, дозволи, сертифікати тощо [125].

Тобто, в 1999 р. вже була зрозуміла необхідність спрощення дозвільної системи для суб'єктів господарювання. Тут важливо зрозуміти необхідність таких кроків. В першу чергу це пов'язано з неготовністю старої радянської командно-адміністративної системи забезпечити належне функціонування бізнесу, що розвивався. Перехід до ринкової економіки стимулював розроблення нової системи взаємодії між державою з одного боку та фізичними і юридичними особами з іншого оскільки стара система просто паралізувала діяльність суб'єктів господарювання на території України. Тобто, першим поштовхом для введення дієвого інституту адміністративної послуги була необхідність держави в нормальному функціонуванні ринкової економіки, а не потреба у забезпеченні прав громадян та наполягання на цьому науковців, які в тій чи іншій мірі мали своє місце, ще з часів Російської імперії.

Ось так поступово ми підійшли впритул до концепції публічно-сервісної держави. Одним з перших кроків формування публічно-сервісної держави на законодавчому рівні, на нашу думку є прийняття 6 вересня 2005 року Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [126]. Оскільки і досі основну частину адміністративних послуг складають «документи дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» саме цим законом дано поштовх до утворення Єдиних дозвільних центрів які надавали повний спектр адміністративних послуг з отримання дозвільної документації для суб'єктів господарювання, і саме ці центри були підґрунтям для створення в майбутньому Центрів надання адміністративних послуг, які вже поширюються на всі категорії громадян та юридичних осіб.

Зазначеним Законом вперше вказано на необхідність врегулювання дозвільної системи, виключно, на законодавчому рівні, а також окремі вимоги до порядку їх отримання (що змусило як центральні органи виконавчої влади, так і органи місцевого самоврядування переглянути дозвільні документи, запроваджені підзаконними актами та рішеннями місцевих рад, з метою їх скасування). Також, вперше вводився інститут відповідальності посадових осіб органів-суб'єктів дозвільної діяльності за порушення процедури видачі дозволів.

Таким чином, було зроблено перші дієві кроки в подоланні проблеми дерегульованості інституту надання адміністративних послуг, та відсутності можливості здійснення належного контролю за здійсненням покладених адміністративних функцій на місцях.

Зазначений Закон створив підґрунтя для впровадження системи надання адміністративних послуг про принципу «єдиного вікна» щодо видачі дозволів на ведення діяльності, що підлягають ліцензуванню суб'єктам господарювання – дозвільних центрів в яких містилися представники одразу усього ланцюжка дозвільних органів. Для спрощення процедури отримання дозволів, можливості проведення реєстрації без участі суб'єкту господарювання та мінімізації витрат на таку процедуру введено посаду адміністратора - посадової особи органу, що утворив центр надання адміністративних послуг, яка організовує надання

адміністративних послуг шляхом взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг.

З приводу новацій введених Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» Б. І. Адамов, В. І. Ляшенко, Б. А. Сорокін та Г. Ф. Толмачова зазначали, що такий підхід до видачі дозволів, за задумом авторів закону, повинен був обмежити контакти чиновників з підприємцями, а також можливість поборів та хабарів. Серед переваг «єдиного вікна» називали: швидкість (термін видачі більшості дозволів – п'ять днів); зручність (всі чиновники дозвільних органів зібрані в одному місці і приймають одночасно); дешевизна (жодних хабарів і не передбачених законами платежів за дозволи); встановлена адміністративна відповідальність посадових осіб дозвільних органів за порушення процедур видачі документів; дозвільні центри були створені практично в кожному районі і місті обласного значення [127, С. 3].

Таким чином, в практику видачі дозвільних документів впроваджувався європейський досвід за «принципом організаційної єдності». Проте, незважаючи на достатньо велику кількість введених новел, сам закон не виконувався в повній мірі, так частина дозвільних центрів, на практиці, надавала лише консультаційні послуги. Проте, значно серйознішою проблемою, було невиконання ряду заходів які були необхідні для впровадження закону, це заходи нормативно правового та організаційно-методологічного характеру. Так, станом на 2008 р., тобто майже через три роки з моменту прийняття закону з 56 необхідних законопроектів щодо приведення законодавчих актів у відповідність до вимог Закону «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» розроблено лише 28, з яких до Верховної Ради подано 10, а прийнято лише 1 [127, С. 4]. Така, незадовільна робота зводила нанівець усі старання авторів закону, а новостворена система за відсутності нормальної можливості до функціонування зіткнулася з тими ж проблемами неефективності, бюрократичності та корупційності як і та, що їй передувала.

Серед позитивних впроваджень зазначеного закону науковці виділяли добре налагоджену роботу дозвільних центрів. Такі дозвільні центри було створено в кожному районі та місті обласного значення, проте, як вже

зазначалося вище більше половини з них, фактично надавало послуги, виключно, консультаційного характеру, без видачі дозволів, заради чого власне в вони і створювалися.

Наступним кроком до створення адміністративної послуги доступної широкому колу суб'єктів звернення стало прийняття Кабінетом Міністрів України 15 лютого 2006 р. Розпорядження «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» № 90-р яким затверджено Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [128].

В Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади розроблено та закріплено основні аспекти концепції адміністративних послуг. Вперше знаходить своє відображення поняття «адміністративна послуга», яке в Концепції визначається як результат 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), таким чином адміністративна послуга, переходить з теоретичної в практичну площину [128].

Кабінетом Міністрів було заплановано такі кроки, як децентралізація надання адміністративних послуг та створити умови максимального територіального наближення адміністративної послуги до громадян-клієнтів, для чого планувалося передати повноваження на проведення відповідних дій органам місцевого самоврядування та іншим неспеціалізованим органам. Також, планувалося запровадити максимально ефективні форми надання адміністративних послуг, в першу чергу – це створення універсамів послуг (майбутніх Центрів надання адміністративних послуг) які надавали б послуги по принципу єдиного вікна.

На реалізацію Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади Кабінетом Міністрів України 27 червня 2007 р. було затверджено План заходів щодо реалізації Концепції розвитку

системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [129]. Серед основних кроків реалізації Плану заходів передбачалося до липня 2007 р. переглянути переліки платних послуг які надаються органами виконавчої влади, уповноваженими підприємствами установами та організаціями, що належать до їх сфери управління, а також розмежувати їх на адміністративні та господарські.

До червня 2007 р. розроблення методики визначення собівартості платних адміністративних послуг, таку методику [130] було розроблено лише у 2010 р., і до цього моменту не було єдиного нормативного документу, який на державному рівні регулював би ціну адміністративних послуг, що не могло позитивно скасуватися на реальній вартості таких послуг.

До серпня 2007 р. визначення кваліфікаційних вимог до працівників органів виконавчої влади, які надають адміністративні послуги, що було реалізовано у березні 2008 р., а також розроблення навчальної програми та плану підвищення кваліфікації для працівників для працівників органів виконавчої влади, які надають адміністративні послуги. На нашу думку, останні два пункти вказують на позитивну тенденцію, та розуміння, що інститут адміністративних послуг є окремим, та в певній мірі, незалежним від адміністративного органу до сфери діяльності якого належить конкретна адміністративна послуга.

Особливо хотілося б звернути увагу на досить розпливчато сформульований план впровадження електронного документообігу з надання адміністративних послуг а допомогою Інтернет (через офіційні веб-сайти), у тому числі з використанням електронного цифрового підпису, оскільки саме в зазначеному документі зазначена концепція вперше була сформульована саме у вигляді вимоги, а не в теоретичному аспекті [129].

В цьому місці, нашого дослідження хотілося зробити невеликий відступ та зазначити про важливість впровадження електронного урядування, та яким чином, в подальшому реалізовувалося це положення Плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади.

Згідно до визначення даного Організацією економічної співпраці та розвитку – Електронний уряд (англ. E-Government) – це модель управління державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж і сегментів глобальної інформаційної мережі для підвищення ефективності та прозорості уряду, а також надання послуг громадянам та вдосконалення демократичного процесу на основі використання нових інформаційно-комунікаційних технологій [131, С. 2].

Тобто, під електронним урядом розуміється не тільки інформатизація існуючих управлінських процесів, а їх видозміна з урахуванням технологічних можливостей. Наприклад, якщо взяти будь який з українських державних реєстрів, таких як Державний реєстр речових прав на нерухоме майно чи Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, то вони надають можливість отримати інформацію про речові права на нерухоме майно та будь яку юридичну особу відповідно, чим захищають, а також захищають власників прав які зареєстровані в цих реєстрах від зловмисних посягань.

Користуючись електронними довірчими послугами, суб'єкт звернення, фізична це особа чи юридична, отримує можливість самостійно контролювати процес розгляду його звернення, отримуючи інформацію про те на якому етапі відбувається розгляд запиту.

Якщо ж говорити про перспективні проекти, то Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення [132], який передбачає зняття мораторію на продаж землі сільськогосподарського призначення, містить норму яка передбачає обмеження щодо сукупного обсягу землі яка може перебувати однієї особи (з урахуванням пов'язаних осіб) який складає не більше 15 % по області та Автономній республіці Крим та 0,5 відсотків по Україні, при цьому можливість перевірити настільки великий обсяг існує лише за допомогою спеціальних технічних засобів. Таким чином, зазначена норма служитиме в якості захисту від встановлення окремими компаніями монопольного становища на ринку землі, а її реалізація здійснюватиметься технічними засоби

при відсутності можливості виконати подібні дії без їх застосування. Так, технічні засоби, фактично створюють нові умови для функціонування державних органів та їх взаємодії з громадянами.

Проте, як можна співвіднести поняття публічно-сервісної держави та категорію «електронний уряд», і чому створення електронного уряду позитивно відображається на впровадженні публічно-сервісної держави?

Як стверджує В. Я. Місюра, поняття публічно-сервісної держави відрізняється від категорії «електронний уряд» за двома напрямками. З одного боку, поняття «публічно-сервісна держава» ширше, оскільки фактично означає модель побудови держави в інформаційному суспільстві. З іншого – очевидна змістовна акцентуація сервісної держави саме на наданні публічних послуг, тоді як близько споріднені поняття «електронний уряд», «відкритий уряд» мають інформаційно-правову спрямованість [133]. Варто також додати, що завданням електронного урядування є забезпечення, не тільки ефективного надання адміністративної послуги, але й створення механізму діяльності держави, який надає можливість значно зменшити участь державного службовця в цьому процесі, що в свою чергу сприяє зменшенню людського фактору, а це теж позитивно впливає на створення сприятливих умов для впровадження публічно-сервісної держави.

Щодо переваг впровадження публічно-сервісної-держави в рамках інформаційного поля можна звернутися до позицію П. С. Клімушина та Д. В. Спасібова, які стверджують, що переваги електронної держави як сервісної держави визначаються: цільовою орієнтацією виконавчих структур державної влади на потреби різних соціальних груп населення, що значною мірою зумовлюється перенесенням стандартів і правил бізнесу до системи публічного управління; новими якостями управління, заснованими на гнучкому реагуванні відповідно до принципів інтерактивної комунікації та зворотного зв'язку за допомогою призначених для користувача запитів; дійсними можливостями реалізації соціальних функцій держави на основі якісного надання публічних послуг широкому колу споживачів; зниженням державних витрат управління, пов'язаних із децентралізацією бюрократичних структур і

відкритістю процесів прийняття рішень; можливістю контролю процесів управління [134, С. 3].

Така позиція цілком узгоджується з нинішнім напрямом політики уряду щодо проведення адміністративної реформи та внутрішньої політики держави загалом. Оскільки, впровадження механізмів які ефективно показали себе у бізнесі, а також завершення процесу приватизації державного майна, тільки допомагають створенню публічно-сервісної держави, так як сама публічна послуга, по суті є продуктом держави який надається неокресленому колу осіб, і якщо вона не відповідатиме належним критеріям, то такий продукт ніколи не задовольнить споживача, тобто громадянина, юридичних осіб, та будь-яку іншу особу, яка звернеться для отримання адміністративної послуги. А адміністративна послуга, це по суті один з головних пунктів дотику особи з державою і від його реалізації напряду залежить благополуччя громадян, а це і є основним завданням держави.

Іншим важливим питанням є те, що більшість громадян відрізані від можливості отримати послуги в «електронному» форматі, і тут вже постає завдання, яке полягає в необхідності державної допомоги в розширенні можливостей громадян в доступі до електронних послуг. Тут потрібно проводити роботу як просвітницького характеру так і роботу з забезпечення відповідної матеріально-технічної бази, особливо в сільській місцевості. Якщо дивитися на електронне урядування з цього боку, то можна говорити, що воно виступає в якості складової публічно-сервісної держави, допомагаючи державі взаємодіяти зі своїми громадянами.

Підводячи підсумки, можна сказати, що електронне урядування дійсно є однією зі складових публічно-сервісної держави, проте якщо говорити про співвідношення цих понять, на нашу думку, все-таки не можна співвідносити їх як частину та ціле, оскільки хоч електронне урядування в багатьох випадках використовується для надання адміністративної послуги, проте все-таки служить не виключно цим цілям. Тому скоріше варто сказати, що електронне урядування допомагає у впровадженні публічно-сервісної держави виконуючи функцію засобу який з одного боку допомагає спростити складні для людей

процедури, так і впровадити ті реалізація яких просто неможлива без застосування технічних засобів [135, С. 77–79].

Перш ніж продовжити дослідження теми впровадження сервісних інститутів яке здійснювалось в другій половині 2000-х рр., хотілося б зазначити про певні зміни у контролюючій діяльності державних органів.

Так, з прийняттям 5 квітня 2007 р. Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [136], було вперше проведено, хоча б часткову, уніфікацію системи контролю держави за суб'єктами господарювання. Таким чином, законодавець намагався усунути перешкоди для суб'єктів господарювання пов'язані з нерозумінням працюючої системи, а також, що найголовніше створити в систему в якій адміністративний примус не буде засобом тиску адміністративних органів на суб'єкти господарювання. Основним завданням було створення єдиного правового поля, для нагляду та контролю будь-яким державним органом, що унеможливило «корикування» такого закону для якоїсь конкретної структури з владними повноваженнями.

Проте, зазначений Закон не був реалізований в повній мірі. Законом України «Про Державний бюджет на 2008 р. та внесення змін до деяких законодавчих актів», з-під сфери дії Закону було виведено органи державної податкової служби, такими діями було послаблено позицію Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та поставило під питання реформування системи перевірок.

Адамов Б. І. коментуючи зазначений закон стверджував, що запровадження Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» повинне відбуватися без винятків, таких, як непоширення дії закону на податкові органи, і має здійснюватися у зв'язці з наступними кроками:

– розробка всіма контролюючими органами критеріїв поділу видів господарської діяльності на групи за ступенем небезпеки для суспільства та/або довкілля з тим, щоб спрямувати роботу контролюючих органів насамперед на об'єкти підвищеної небезпеки (підвищеного ризику);

– визначення з урахуванням груп ризику підстав для проведення перевірок кожним контролюючим органом, а також розробка контрольних списків питань для перевірок, завдяки чому, процедура призначення, проведення та оформлення результатів перевірок стане чіткішою і прозорішою як для контролюючих органів, так і для підприємств;

– спрощення або скасування всіма контролюючими органами застарілих, важко виконуваних і безпідставно дорогих вимог, що дозволить скоротити витрати держави на підтримку системи контролю, а також витрати бізнесу на виконання безпідставних вимог. При цьому можливості для зловживань і корупції суттєво зменшаться;

– зосередження уваги контролюючих органів не стільки на виявленні порушень у діяльності господарюючих суб'єктів і застосуванні до них штрафних санкцій, скільки на організації консультацій і профілактиці стосунків міждержавними органами та суб'єктами господарювання [127, С. 5].

Для забезпечення належної роботи закону пропонувалося повернути редакцію, яка поширювала свою дію на всі контролюючі органи та внести зміни, які б уточнили сферу дії закону, усунули неузгодженості між різними нормами закону. Окремо пропонувалося створити орган з нагляду та контролю, який, фактично відібрав би в себе контролюючі повноваження інших органів [127, С. 5].

Щодо останнього, то на нашу думку, введення такого органу було б недоцільним, особливо враховуючи правильність думки щодо, в першу чергу, консультаційної ролі контролюючих органів, адже є даний орган, який здійснюватиме діяльність, виключно, контролюючого характеру, та який не вступатиме з суб'єктами господарювання ні у які інші відносини, вже з першої своєї зустрічі буде налаштований на конфлікт, в той час як у органу, який, в першу чергу, співпрацює з суб'єктом господарювання в тій чи іншій сфері є значно більша кількість точок дотику з суб'єктом господарювання, поза перевітками. Іншим питання є ставлення органів до перевірок, яке перш за все потрібно змінювати, і яке нажаль, досі здійснюється по принципу «потрібно

знайти порушення», замість того щоб допомогти суб'єкту господарювання виправити їх та уникнути в майбутньому.

До 2009 року інститут платних адміністративних послуг розрісся до неймовірних розмірів, їх кількість загалом по Україні перевищувала 600. Надавалися вони на підставі Переліків, які видавалися кожним органом виконавчої влади та які ми детальніше розглянемо в наступному підрозділі.

З метою уніфікації системи надання адміністративних послуг, а також для уникнення зловживаннями різноманітними органами виконавчої влади Кабінетом Міністрів України 25 лютого 2009 року видано Розпорядження № 251-р «Про заходи щодо упорядкування надання державних платних послуг»

Також, варто відзначити, що Кабінетом Міністрів України було надано завдання «переглянути розміри плати за надання «платних послуг» та привести їх у відповідність з мінімальними витратами, необхідними для їх надання».

З цього приводу Д. Ю. Записний зазначав, що з одного боку, надання такого завдання означає, що по окремих адміністративних послугах розмір плати має бути зменшено, адже їх вартість завищена. З іншого боку, у разі проведення не популістської політики щодо багатьох адміністративних послуг це мало б призвести до підвищення розмірів плати. Це пов'язано з тим, що на сьогоднішній день багато адміністративних послуг надається по ціні, яка є значно нижчою, ніж їх собівартість [137, С. 19].

Можна дійти висновку, що таким чином Урядом робилися кроки до приведення цін на адміністративні послуги до якогось економічного, можна навіть сказати «ринкового» обґрунтування. А це вже говорить про певну готовність державного апарату до впровадження публічно-сервісних інститутів у всіх сферах адміністративної діяльності. Адже, якщо ціна на адміністративну послугу формується на ринковій основі, то по-перше зніме питання збитковості, одних та необґрунтовано завищених інших адміністративних послуг, по-друге споживачами таких адміністративних послуг будуть, виключно, ті хто їх потребує, і по-третє, це створює підґрунтя для створення в майбутньому ринку адміністративних послуг, та можливість для надання певних видів адміністративних послуг недержавними органами.

Для реалізації вищезазначеного Розпорядження Кабінету Міністрів України, за ініціативи Головного управління державної служби України було впроваджено реєстр адміністративних послуг.

Так, Постановою Кабінету Міністрів України № 532 від 27 квітня 2009 р. було затверджено Положення про Реєстр державних та адміністративних послуг.

Зазначений реєстр мав стати єдиною комп'ютерною базою даних про державні та адміністративні послуги, які надаються органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами та організаціями, а також органами місцевого самоврядування у процесі виконання ними делегованих державою повноважень. У 2010 р. до зазначеного Положення були внесені зміни, які щоправда носили здебільшого термінологічний характер. Протягом тривалого часу згаданий реєстр адміністративних послуг був доступний у тестовому режимі і дозволяв здійснювати пошук інформації за суб'єктами надання послуги (за органами виконавчої влади), за сферами, а також за видом (назвою) послуги [137, С. 20]. Також, Реєстр містить інформацію про законодавчу норму відповідно до якої надається послуга суб'єкт її надання та вартість.

Результатом всіх починань Кабінету Міністрів України щодо впровадження уніфікованої системи надання адміністративних послуг можна вважати прийняття Постанови Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг» від 17 липня 2009 р. № 737, яка затверджувала Тимчасовий порядок надання державних, у тому числі адміністративних послуг. Зазначений порядок мав діяти до законодавчого врегулювання питання надання адміністративних послуг. В Порядку було визначено належність послуг які надаються органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами та організаціями в порядку виконання ними делегованих державою, згідно з нормативно-правовими актами, повноважень, а також послуги, що надаються іншими підприємствами, установами та організаціями, яким делеговані закріплені, згідно з нормативно-правовими актами за органами виконавчої влади,

повноваження щодо їх надання. Також було визначено, що до державних послуг не належать господарські послуги які надаються надавачами послуг.

Адміністративна послуга була визначена як послуга, яка є результатом здійснення суб'єктом повноважень щодо прийняття згідно з нормативно-правовими актами на звернення фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрація тощо) [138].

Підсумовуючи кроки які являють собою своєрідний перехід України від безпосередньо адміністративно-командної держави до держави з сукупністю елементів публічно-сервісної держави, варто зазначити, що на першому місці тут стояло два головних елемента, перший – це зменшення контролюючої ролі держави через створення більш чіткого законодавчого регулювання кола повноважень органів державної влади, та обмеження дискреційних повноважень. На розглянутому етапі, на нашу думку, звуження таких повноважень зіграло позитивну роль та другий, який полягав у створенні хоч і не дуже дієвого, але досить сучасного інституту адміністративних послуг. Було сформовано сучасне бачення адміністративної послуги, як послуги за результатом, якої заявник отримував певний дозвіл, ліцензію і таке інше, тобто набував нових прав і обов'язків а ідея розрахунку ціни у відповідності до понесених витрат створила підґрунтя для спорів щодо можливості надання адміністративних послуг недержавними організаціями.

2.3. Адміністративне оскарження та дискреційні повноваження як методи реалізації адміністративної функції

В першому розділі розглядаючи поліцейську та командно-адміністративну держави ми приділяли увагу такому інституту, як інститут адміністративного примусу, оскільки він був одним із способів взаємодії між державою та громадянами в рамках здійснення державою адміністративної діяльності. Проте, з поступовою демократизацією суспільства та впровадження

публічно-сервісної держави значно більшого значення набуває інститут адміністративного оскарження.

В першу чергу, варто відзначити, що за часів Радянського союзу право було відсутнє право оскарження рішень дій та бездіяльності органів влади у судовому порядку, а тому єдиним способом правового захисту від сваволі держави був інститут адміністративного оскарження. В основу адміністративного оскарження покладена скарга на рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень. Її можна розглядати у двох аспектах. По-перше, інформація, викладена у скаргах, – це завжди відомості про порушення органами публічної адміністрації вимог законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів; по-друге, це метод захисту прав та законних інтересів громадян від порушень закону, які допускають посадові особи органів публічного управління [139, С. 147]. Як справедливо зазначила М. В. Карасьова, одна з основних функцій конституційного права на оскарження – бути засобом охорони прав і законних інтересів громадян [140, С. 25].

Становлення інституту судового захисту від рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб почалося у 1987 з прийняття Закону Союзу Радянських Соціалістичних Республік «Про порядок оскарження до суду неправомірних дій посадових осіб, які порушують права громадян» і остаточно укорінилося з ухваленням Конституції України в 1996 році (частина друга статті 55 Конституції) [141, С. 17–19]. При цьому розвиток механізму судового захисту почав сприйматись як абсолютна альтернатива інституту адміністративного оскарження. З моменту виникнення права на оскарження в судовому порядку, постійно підіймаються питання стосовно неефективності функціонування інституту адміністративного оскарження. Тимошук В. П. зазначав з цього приводу, що більшість критики спрямовано фактично на заперечення цієї форми правового захисту. Погоджуючись із небезпекою корпоративності в інституті адміністративного оскарження, все ж надаємо, що акцентувати увагу виключно на його негативних аспектах недоцільно. На нашу думку, є досить

аргументів на користь того, щоб поєднувати і взаємно збагачувати обидві форми правового захисту: судову й адміністративну. [93, С. 70]. Рішенні Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України, яким встановлено, що скарги на рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб «підлягають безпосередньому розгляду в судах незалежно від того, що прийнятим раніше законом міг бути встановлений інший порядок їх розгляду (оскарження до органу, посадової особи вищого рівня по відношенню до того органу і посадової особи, що прийняли рішення, вчинили дії або допустили бездіяльність). Подання скарги до органу, посадової особи вищого рівня не перешкоджає оскарженню цих рішень, дій чи бездіяльності до суду» [142].

Таким чином, з кінця 90-х років ХХ століття зі зникненням обов'язкового оскарження рішень дій та бездіяльності органів державної влади та їх посадових осіб, а також низькою довірою суспільства до органів державної влади, інститут адміністративного оскарження практично не розвивався та йшов паралельно з судовим оскарженням, або й взагалі ігнорувався.

Як слушно зазначала професор Н. Ю. Хаманєва, закон може виконувати функцію гаранта, якщо він адекватний економічній і політичній ситуації в країні, а чіткість, ясність, конкретність закону – важливий показник правової культури суспільства. Дослідження такого найважливішого демократичного інституту, як право скарги, свідчить про необхідність критично переосмислити чинні в цій сфері законодавчі акти, практику їх застосування для того, щоб виробити відповідні пропозиції щодо їх удосконалення, спрямовані на ще більшу демократизацію цього інституту [143, С. 16].

Проте, варто розуміти, що сам по собі інститут адміністративного оскарження має набагато більший потенціал ніж судовий, в першу чергу це пов'язано зі значно простішою процедурою, як самого процесу подання скарги, так і її розгляду, по-друге адміністративне оскарження обходиться значно дешевше за судове, і варто зазначити що так було завжди. І найголовніше, широкое використання адміністративного оскарження значно зменшує

навантаження на судову систему. Крім того, необхідно пам'ятати, що аж до прийняття нового Кодексу адміністративного судочинства у 2017 р. суд, навіть визнавши оскаржуване рішення незаконним, не міг прийняти позитивне рішення замість адміністративного органу, й особа вимушена було чекати, поки орган виконає судові рішення і прийме відповідний адміністративний акт. У цьому сенсі адміністративне оскарження є додатковою гарантією захисту прав і законних інтересів особи [144, С. 206–207].

Також, через відсутність законодавчо врегульованого права бути вислуханим, зазвичай перше реальне спілкування між громадянином та органом державної влади стосовно адміністративного порушення відбувається під час адміністративного оскарження. Вже в процесі такого оскарження виникає можливість надати свої пояснення та аргументи, які не було взято до уваги органом державної влади при винесенні рішення, або ж навпаки отримавши розгорнуту аргументацію органу державної погоджувався з прийнятим рішенням. Будь який з вищезазначених варіантів призводить до відсутності судового розгляду в подальшому.

Говорячи про важливість попереднього розгляду скарги громадянина чи юридичної особи на дію чи рішення чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, для пояснення марності ідеї впровадження, виключно, судового оскарження В. П. Тимошук приводив як приклад умовну ситуацію за якої законодавство взагалі не передбачатиме права на адміністративне оскарження. Оскільки, рішення адміністративного органу на предмет його доцільності можливо розглянути лише в порядку адміністративного оскарження [93, С. 72]. Наприклад, норма викладена в частині 2 статті 43 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» якою визначення, що Розпорядження голови державної адміністрації, що суперечать є недоцільними, неекономними, неефективними за очікуваними чи фактичними результатами оскаржуються в судовому порядку [145], при тому, що такі явно незаконні рішення легко можна було б скасувати в адміністративному порядку.

У цьому сенсі адміністративне оскарження є не обмеженням права на правовий захист, а навпаки, додатковою гарантією захисту прав та законних інтересів особи.

Говорячи про адміністративне оскарження, для теми нашої праці важливим є оскарження саме актів індивідуальної дії.

Акт індивідуальної дії є різновидом правового акта, особливими ознаками якого є правозастосовний характер, персоніфікованість застосування, наявність припису (або констатації) про виконання конкретної дії, однократність застосування, припинення дії після реалізації фактом його виконання [146, С. 75].

Для вдосконалення системи оцінки рішень, винесених суб'єктами владних повноважень, на нашу думку варто визначити слабкі місця в критеріях, які є визначальними при визнанні акту індивідуальної дії таким, що порушив права особи і скасувати.

Десятиріччя тому, була відсутня законодавчо врегульована процедура прийняття рішень, здійснення дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, що призводило до зловживань, які полягають втручанні при здійсненні ними цих повноважень у сферу діяльності фізичних та юридичних осіб, а також в фактичному ненаданні послуг заявникам, в залежності від того втручальне це, чи заявне провадження. Єдиний перелік критеріїв оцінки, рішень дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, який містився, і досі міститься в законодавстві викладений у частині 3 статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України [147]. На основі вищезазначених критеріїв в праці Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики настільна книга судді за загальною редакцією Голови вищого адміністративного суду України О. М. Пасенюка у 2007 р. було розгорнуто окреслено критерії оцінки законності прийнятих рішень суб'єктів владних повноважень.

Для оцінювання рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень потрібно перевірити, чи прийняті (вчинені) вони:

– на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Цей критерій ґрунтується на ст. 19 Конституції, яка передбачає обов'язок органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Виходячи із цих положень закону, суб'єкти владних повноважень повинні бути утворені відповідно до чинного законодавства і діяти на виконання закону, приймати рішення, вчиняти дії у межах своїх повноважень, а також і таких, які не передбачені законом, але безпосередньо впливають із положень закону і є необхідними для реалізації своїх функцій з дотриманням встановленої законом процедури прийняття рішення:

– з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано. Рішення, дія суб'єкта владних повноважень повинні бути спрямовані на досягнення належної мети. З'ясування мети повноваження та цілей закону можливе через ознайомлення із пояснювальною запискою до відповідного законопроекту та стенограмою його обговорення. Якщо рішення прийнято в межах повноважень, але для досягнення результатів, які не відповідають повноваженням суб'єкта владних повноважень, таке рішення повинно бути визнано протиправним;

– обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії). Суб'єкт владних повноважень при прийнятті рішення чи вчиненні дій враховує ті обставини, на які вказує закон, а також враховує ті обставини, що мають значення у конкретній ситуації, уникаючи прийняття невмотивованих рішень, дій;

– безсторонньо (неупереджено). Приймаючи рішення, вчиняючи дії, суб'єкт владних повноважень повинен робити це як незаінтересована сторона, поводитися неупереджено, діяти, виходячи із завдань, визначених законом;

– добросовісно. При реалізації владних повноважень суб'єкт владних повноважень повинен діяти добросовісно для досягнення поставлених цілей і справедливих результатів, без корисливих прагнень досягти вигод чи переваг в результаті прийняття рішень та вчинення дій;

– розсудливо. Дія суб'єкта владних повноважень розсудлива тоді, коли вона відповідає здоровому глузду та обов'язкам, покладеним на нього законом, а також загальноприйнятим моральним стандартам;

– з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації. Відповідно до цього критерію суб'єкт владних повноважень при прийнятті рішень, дій повинен забезпечити рівне ставлення до осіб під час прийняття рішення або вчинення дії за однакових обставин;

– пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія). Дотримання цього критерію суб'єктами владних повноважень особливо важливо при прийнятті рішень або вжитті заходів, які матимуть вплив на права, свободи та інтереси особи, маючи на меті досягнення балансу між публічним інтересом та індивідуальним інтересом особи, а також між цілями та засобами їх досягнення;

– з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення.

Суб'єкт владних повноважень, приймаючи рішення або дії, які впливають на права, свободи та інтереси особи, здійснює ці повноваження гласно із забезпеченням доступу до інформації особі, стосовно якої прийнято рішення чи здійснено дії про надання адміністративних послуг;

– своєчасно, тобто протягом розумного строку. Цей критерій вимагає від суб'єктів владних повноважень при прийнятті рішень, вчиненні дій дотримуватися визначених у нормативно-правових актах часових рамок, а також приймати рішення або вчиняти дії в межах строків без невинновданого зволікання [148, С. 286–287].

Зазначені критерії розроблені у відповідності до закону та покликані захищати права фізичних та юридичних осіб від сваволі державних органів, а також забезпечити право на справедливе оскарження будь-якого незаконного рішення, суб'єкта владних повноважень, проте навіть в цьому переліку міститься два суттєвих але. По-перше, критерії є лише рекомендаціями, які до того ж розроблені на основі положень Кодексу адміністративного судочинства, і тому не є обов'язковими в процесі адміністративного оскарження, по-друге

положення які містяться в ньому занадто розмиті і, фактично дають підстави для скасування рішення суб'єкта владних повноважень згідно загальних положень адміністративного судочинства в обхід норми на підставі якої видано зазначене рішення. Для прикладу, можна взяти критерії, який передбачає право особи на участь у процесі прийняття рішення, розглядаючи його у розрізі адміністративної послуги яка полягає у проведенні державної реєстрації юридичної особи, то відмова у проведенні такої реєстрації в порядку стаття 28 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань» без надання суб'єкту звернення озвучити свою думку стовно невідповідності наданих ним документів буде порушенням такого принципу, і як наслідок для скасування рішення. В даному випадку проблема полягає у неузгодженості законодавчих норм, на підставі яких видаються акти індивідуальної дії, та підстави для їх скасування.

Таким чином, ми знову повертаємось до вже висловленої у другому підрозділі цього розділу необхідності прийняття єдиного процесуального закону, в якому критерії ухвалення рішення були б тотожними підставам його скасування.

В контексті проблематики адміністративного оскарження закономірно постає питання використання державно-владними суб'єктами дискреційних повноважень. Вище, ми дійшли до висновку, що обмеження дискреційних повноважень органів державної влади в 90-ті роки ХХ ст. було правильним та закономірним і разом з рядом інших факторів призвело поступового відходу від типової для Радянського союзу командно-адміністративної системи.

В цьому підрозділі, ми хочемо розглянути питання дискреційних повноважень з точки зору їх впливу на розгляд звернень громадян та юридичних осіб, в першу чергу на відсутність чи наявність формалізму та оперативність розгляду заяв.

В першу чергу потрібно зрозуміти, що визначають під дискреційними повноваженнями. Так, В. Б. Авер'янов визначав «дискреційну владу» (від франц. *discretionnaire* – залежний від власного розсуду) як «спосіб реалізації публічної (тобто з боку держави і місцевого самоврядування) влади, за яким

відповідний суб'єкт влади (орган чи посадова особа) застосовує надані йому в межах закону повноваження на власний розсуд, без необхідності узгодження у будь-якій формі своїх дій з іншими суб'єктами. Ці повноваження називають дискреційними» [149, С. 195].

Адміністративний розгляд органами державної влади звернень та здійснення «втручальних» повноважень передбачає право «самостійного вибору варіанту поведінки, рішення чи передбачуваного наслідку правової норми коли правовий припис, не встановлюючи конкретного варіанту дій, наділяє орган певним ступенем свободи у вирішенні конкретної справи і прийнятті відповідного рішення означає можливість вибору в межах, встановлених правовими нормами» [150, С. 265–266]. Таке право суб'єкта владних повноважень полягає «в оцінюванні та діях, у виборі одного з варіантів рішень та правових наслідків» [151, С. 126]. Воно впливає з поняття «повноваження», яке розуміють як «сукупність прав і обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій» [152, С. 590]. Відповідно, повноваження органів виконавчої влади (їх посадових осіб) щодо застосування адміністративного розсуду, прийнято називати у теорії адміністративного права дискреційними повноваженнями (дискреційною владою)» [151, С. 125].

Сучасні науковці, в цілому не відступають від розуміння дискреційних повноважень вчених-адміністративістів 90-х років ХХ – першого десятиліття ХХІ ст. Так, М. Б. Рісний визначає дискреційні повноваження як передбачене законодавчими нормами право уповноваженого органу на обрання одного чи декількох дозволених цими нормами рішення щодо встановлення застосовуваної норми, з'ясування (тлумачення) її змісту або визначення міри конкретизації суб'єктивних юридичних прав і обов'язків [153, С. 33].

Лагода О. С. дає визначення дискреційних повноважень, як можливості органів публічної адміністрації самостійно приймати рішення і втілювати їх у «життя», тобто, у разі відсутності норми права «діяти на власний розсуд, але з урахуванням загально-, спеціально-правових принципів адміністративної

процедури та адміністративного розсуду», або «вибрати на власний розсуд один із запропонованих законом варіантів вирішення справи» [154, С. 121, 168–169].

Тобто, можна говорити про існування в науковій спільноті єдиної думки сутності дискреційних повноважень. Завдання дискреційних повноважень полягає у наданні свободи вибору органу державної влади в ситуації повної, або відносної невизначеності в законі.

Проте, наявність альтернатив у діях суб'єкту владних повноважень не достатньо для визнання таких повноважень дискреційними. З цього приводу, О. В. Дьомін зазначав, для визнання норми дискреційною не достатньо лише наявності альтернативи у поведінці, для цього необхідно, щоб усі альтернативні варіанти були «рівновеликими» [155, С. 47], тобто при їх виборі, можна було б стверджувати про максимальну наближеність варіантів, яка вимагає прийняття особистого рішення суб'єкта владних повноважень, та неможливість застосування алгоритмованої процедури побудованої на основі причинно-наслідкової залежності.

Подібну позицію висловив А. Барак, який зазначав, що коли є тільки один законний варіант, розсуду немає [156, С. 14].

Грінь А. А., уточнюючи вищевказане, зазначав, що навіть якщо норма права, що адресована органу виконавчої влади (посадової особі), формально містить декілька варіантів альтернативних рішень, але не передбачає свободи вибору, то це вказує на відсутність дискреції і, відповідно, не є дискреційним повноваженням [157, С. 41].

Тобто, дискреційні повноваження є одним із структурним елементів компетенції суб'єкту владних повноважень та стосуються виключно застосування адміністративного розсуду у межах цієї компетенції. Також, особливість дискреції полягає у тому, що необхідність застосування таких повноважень виникає у тому випадку, коли неможливо законодавчо встановити та завчасно сконструювати необхідний алгоритм, та встановити чіткі рамки для суб'єкту владних повноважень. На практиці дискреційні повноваження реалізуються у вигляді юридично обов'язкових нормативних й індивідуальних

правових актів, або в конкретних діях і заходах, що здійснюються органом виконавчої влади.

Як приклад дискреційних повноважень можна привести передачу земельних ділянок органами місцевого самоврядування в оренду. Так, стаття 93 Земельного кодексу України [158] передбачає, що строк оренди земельної ділянки сільськогосподарського призначення не може бути меншим за сім років та не більшим за п'ятдесят років.

При цьому, законодавство не містить яких-небудь вказівок про те, на який строк повинні передаватися земельні ділянки, розпорядником, яких є орган місцевого самоврядування, при цьому не можна сказати, що результат у випадку передачі на 7 та на 49 років буде схожим, адже різниця у строку є колосальною. Такий приклад дискреційних повноважень вказує на широту питань що віддаються на розсуд суб'єкта владних повноважень. Проте, обмеження такої дискреції, на нашу думку, не дасть позитивних результатів, адже якщо на місцях є свідомі посадові особи, така дискреція дає можливість прийняти розумне і виважене рішення.

Для прикладу, у випадку, якщо є можливість передати земельну ділянку на довгий строк під багаторічні насадження юридичній особі, яка для роботи у відповідній громаді найматиме місцевих жителів на роботу, чим даватиме робочі місця, буде доцільним надати землю в довгострокову оренду, чим показати зазначеній юридичній особі, що орган місцевого самоврядування довіряє їй та забезпечує захист її прав на землю відповідним договором.

Сам факт наявності дискреційних повноважень, а також їх законодавча урегульованість, говорить про неможливість розробки алгоритму чітких дій для службовців, які реалізують владні функції. Однією з суттєвих проблем реалізації дискреційних повноважень в Україні, які перешкоджають їй розвиватися, як публічно-сервісній державі є дуже жорстка регламентованість дій суб'єктів владних повноважень при наявності дір у законодавстві, тобто ми часто натикаємося на випадки, коли суб'єкту владних повноважень не дають права вибору як вчинити в конкретній ситуації, при цьому не зазначаючи конкретних дій необхідних для їх вирішення. Така ситуація дає одразу два

негативних наслідки, з одного боку відповідний службовець вимушений відмовляти особі, яка звернулася з вимогою про вчинення певних дій (формально не маючи повноважень вчинення таких дій), з іншого боку даючи можливість для зловживань, коли рішення може бути прийнято без наявних повноважень (формально без порушень, якоїсь конкретної норми).

На нашу думку, заслуговують на увагу норми, які регулюють порядок реалізації дискреційних повноважень в країнах Європейського союзу.

В першу чергу? варто зазначити, що в Європейському Союзі, так як він не є єдиною державою, уживаються різні правові системи, і тому загальні для всіх держав-членів принципи визначаються в різноманітних загальноєвропейських актах, деякі з яких мають загальнообов'язковий характер, а інші ж не є обов'язковими.

Загальні принципи адміністративної процедури викладені в Резолюції № (77)31 Комітету міністрів Ради Європи про захист особи від актів адміністративних органів 1977 р. [93, С. 460–468]. До таких фундаментальних принципів відносять: право бути вислуханим; право на доступ до інформації; правова підтримка та безоплатна правова допомога; право на виклад мотивів; зазначення засобів правового захисту.

В Рекомендації № R(80)2 Комітету міністрів Ради Європи щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами 1980 р., завданням якої є забезпечення захисту прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб від свавілля суб'єктів владних повноважень при здійсненні ними дискреційних повноважень, або будь-якого іншого неналежного використання зазначених повноважень.

Також, в зазначеному нормативному акті надається визначення поняттю дискреційного повноваження, яке визначається, як, повноваження, яке надає адміністративному органу певний ступінь свободи під час прийняття рішення даючи йому змогу обирати з декількох юридично допустимих рішень те, яке буде найбільш прийнятним [93, С. 470].

Також, Рекомендація № R(80)2 Комітету міністрів Ради Європи щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами 1980 року

надає перелік основних принципів, принципів процедур та принципів контролю які в згуртовані в рекомендації в три відповідні групи [159].

В основних принципах встановлюється, що при використанні дискреційного повноваження воно повинне використовуватися, виключно, з метою з якою було надано, більше того Рекомендація передбачає, що у випадку, якщо адміністративний акт виданий в результаті здійснення дискреційних повноважень містить наслідки, які не відповідають меті з якою таке повноваження було надане, відповідні наслідки не беруться до уваги при оцінюванні такого акту (Принцип 1). З положення Принципу випливає те, що за відсутності законодавчо визначеної мети використання дискреційного повноваження, таке повноваження повинно використовуватися у публічних інтересах. Тобто, законодавець показує, що для ефективної роботи системи надання будь-якої адміністративної послуги, особа наділена владними повноваженнями повинна розуміти в чому полягає суспільний інтерес та намагатися його досягнути.

Об'єктивність та неупередженість, яка встановлюється як один з основних принципів повинна базуватися на врахуванні в процесі здійснення дискреційних повноважень всіх факторів які впливають на прийняття рішення та відхилення (після належного дослідження) тих факторів, які не стосуються розгляду справи (Принцип 2).

Третій, четвертий та п'ятий принципи – рівності перед законом, пропорційності та розумного часу загалом знаходять своє відображення у вітчизняному законодавстві та вже аналізувалися раніше, а щодо шостого — принципу застосування вказівок, то хотілося б зазначити, що зазначений принцип потрібно трактувати, як необхідність введення єдиної практики в розгляді при винесенні адміністративних рішень.

Тимощук В. П., стверджував, що термін «загальні адміністративні вказівки» означає інструкції, які адміністративний орган адресує до посадових осіб суб'єкта владних повноважень для формування процесу управління та забезпечення послідовності в адміністративних діях шляхом вказівки щодо того, якої практики слід дотримуватись у справах, близьких за своїм

характером. Зазначене поняття охоплює циркуляри, службові записки та інші адміністративні заходи внутрішнього характеру [93, С. 470].

В принципах процедури доповнюється шостий принцип шляхом зазначення необхідності відкритого доступу до вказівок зазначених у Принципі 6 (Принцип 7), що дає змогу уникнути зловживань з боку суб'єктів владних повноважень викликаних незнанням практики розгляду аналогічних адміністративних звернень, та можливість відступлення від вказівок (Принцип 8).

В принципах контролю Комітетом міністрів Ради Європи зазначається про необхідність забезпечення державами-учасниками контролю над процедурою прийняття та рішення, що включає можливість контролю з боку судових чи інших органів, щодо належності рішення виданого суб'єктом владних повноважень принципам визначеним вище (Принцип 9), передачі адміністративної справи на контроль в процесі її розгляду у випадку затягування процесу розгляду (Принцип 10) та забезпечення доступу контролюючого органу до інформації, що стосується розглядуваної справи [159].

Таким чином, загальні принципи здійснення дискреційних повноважень якими керуються держави Європейського союзу характеризуються досить малою формалізованістю, та розраховані в першу чергу на добросовісне виконання суб'єктом владних повноважень своїх обов'язків. Завданням дискреційних повноважень є, в першу чергу, дати змогу ефективно вирішити проблему особи яка звернулася за наданням адміністративної послуги, та досягнути суспільного блага.

Теоретичну основу дискреційних повноважень та надання публічних послуг в країнах Європейського союзу включають в себе праці цілого ряду, як іноземних так і вітчизняних науковців В. Авер'янова, Ю. Битяка, Т. Коломоєць, І. Коліушка, Є. Курінного, Я. Михайлюк В. Тимощука, К. Химичук, П. Біркіншоу В. Брауна, В. Кемпена, М. Кларка, Дж. Стюарта, К. Фрідмана, Х. Ціммерманна та ін.

В першу чергу, Європейська адміністративна наука інакше бачить зміст поняття публічних послуг. Поняття «public services» розглядається значно ширше, ніж українське – «адміністративні послуги», оскільки воно включає в себе будь які послуги, які становлять публічний інтерес, взагалі варто зазначити, що поняття публічного інтересу хоч і досліджується в Україні, проте досі не знаходить відображення ні в законодавстві ні на політичному рівні.

Шереметьєва Л. та І. Беца зазначають, що «якщо звернутися до досвіду Європейського Союзу у справі дефініцій, то термін public service (аналогічний українському терміну державна послуга) має принаймні два значення, які між собою майже не перетинаються: 1) «державна послуга» й «державне обслуговування» та 2) «державна служба» [160].

Також, в європейському законодавстві існує поняття послуг, які становлять загальний інтерес «services of general interest», таке поняття, зокрема, закріплено Європейською комісією в Стандартах якості послуг, що становлять загальний інтерес в Європі («A Quality Framework for Services of General Interest in Europe») [161], згідно до яких розмежовуються суміжні поняття, які використовуються в європейському законодавстві у сфері публічних послуг.

Так, до послуг, що становлять загальний інтерес (Services of general interest) відносять послуги, які надаються органами публічної влади держав-членів для задоволення загального інтересу, що є предметом спеціальних публічно-сервісних зобов'язань.

Цей термін охоплює послуги, що стосуються економічних та неекономічних інтересів, при цьому, варто зазначити, що останні не підпадають під правове регулювання законодавства ЄС. При цьому, послуги, що становлять загальний економічний інтерес вважаються господарською діяльністю, яка здійснюється для досягнення результатів загального суспільного блага, яка не здійснюється (або здійснюється за різних умов з точки зору якості, безпеки, доступності тощо) на ринку без державного втручання [162, С. 13]. Інше поняття, присутнє у європейському законодавстві та не використовуване у вітчизняному, це поняття «соціальних послуг, що становлять загальний

інтерес» (Social services of general interest), вони включають в себе послуги, які охоплюють основні ризики, що можуть мати місце протягом життя та інші важливі послуги, що надаються особі та мають превентивну задачу і входять до системи соціального забезпечення.

Матеї Л. дає визначення поняття послуг у публічному секторі, як «низки угод між споживачем і постачальником цих послуг, що охоплює різноманітні сфери, напрямки і продукти, та має місце у відносинах спеціального типу між їх учасниками» [163].

Забезпечення такого типу відносин здійснюється шляхом дотримання п'яти основних аспектів участі споживачів, до яких відносять: «інформація – забезпечення споживачів інформацією, що стосується видів послуг, які будуть надаватися; консультації – участь споживача в процес прийняття рішень шляхом проведення діалогу з суб'єктом надання послуг, при цьому кінцеве рішення приймається відповідним суб'єктом надання послуг; партнерство – надання права споживачу послуг на участь у процесі прийняття рішень; делегування – забезпечення права споживача на прийняття проміжного рішення за певних, визначених суб'єктом надання адміністративних послуг, умов; контроль – встановлення та забезпечення споживачеві можливості подавати скарги на всі рішення органів публічної адміністрації» [163].

Велику увагу в європейській адміністративно-правовій доктрині приділяють забезпеченню високого рівня якості надання адміністративних послуг по всій території держави. З цього приводу, Р. Сірден зазначає, що у французькій доктрині адміністративного права існує поділ публічних послуг на «так звані» адміністративні публічні послуги, які регулюється нормами публічного права, та економічні публічні послуги, надання яких регулюється нормами приватного права [164].

Тобто, порівнюючи надання адміністративних послуг в країнах Європейського союзу з наданням таких послуг в Україні, потрібно чітко виокремлювати, саме адміністративні послуги в розумінні європейського законодавця, з широкого кола публічних послуг. Говорячи тільки про адміністративні послуги, ми беремо лише послуги органів публічної

адміністрації, що є результатом здійснення владних повноважень суб'єкта надання такої послуги та стосуються таких публічних сфер, як ліцензування, реєстрація, надання дозволів і т. інше.

На думку, М. Сеневірата що основними рисами, характерними публічним послугам, є те, що надання публічних послуг часто є природною монополією, оскільки, зазвичай фізична чи юридична особа, яка є суб'єктом звернення не може вибрати альтернативного суб'єкта надання таких послуг. В зв'язку з цим, часто виникає ситуація нерівного статусу між сторонами при наданні публічних послуг, що може мати своїм наслідком порушення прав одержувачів послуг. У тому випадку, коли можливість вибору надавача послуг значно обмежена, отримувач послуги не може відмовитися від такої послуги, якщо не задоволений результатом її надання. Така обмеженість вибору потребує пошуку іншого механізму для споживачів послуг для вираження невдоволення якістю надаваних послуг. Такий механізм висловлення невдоволення споживачем послуг називається скаргою [165, С. 70].

Вдосконаленню механізму оскарження адміністративних та публічних послуг в європейській адміністративно-правовій доктрині приділяється дуже велика увага, оскільки, на відміну від вітчизняної адміністративно-правової доктрини в механізмі скарги, в першу чергу, вбачається можливість вдосконалення існуючої системи надання послуг.

Варто зауважити, що незважаючи на чітко врегульований порядок надання адміністративних послуг більшість з них відносять до дискреційних повноважень органів публічної адміністрації» [165, С. 71].

Саме тому таким важливим аспектом досліджень європейських науковців є дискреційний розсуд суб'єктів надання адміністративних, послуг.

На думку, Я. Б. Михайлюк причини зростання ролі дискреційного розсуду полягають зростанні складності відносин у сучасному суспільстві та зростанні рівня залежності якості надаваних послуг від спеціальних знань у сфері науки та техніки. Крім того елемент розсуду присутній в будь-якій сфері, в якій має місце прийняття рішень, враховуючи різноманітність

життєвих обставин і неможливість передбачити всі випадки в законодавчих актах [162, С. 15].

Інша причина підвищення ролі дискреційного розсуду у сфері публічних послуг є те, що органи публічної адміністрації, приймаючи відповідні рішення, зокрема надаючи дозволи чи ліцензії, розпоряджаються обмеженими ресурсами. Так, Л. Фуллер стверджує, що такі рішення органів публічної адміністрації набувають характеристики поліцентричності, тобто вирішують низку взаємопов'язаних питань [166, С. 395].

В перше десятиліття після отримання Україною Незалежності та введення судового порядку оскарження рішень, дій та бездіяльності органів державної влади інститут адміністративного оскарження втратив свою ведучу роль, а неефективність системи адміністративного оскарження, яка в багатьох випадках, викликана небажанням контролюючих органів скасовувати рішення нижчестоящих органів, а також відсутністю відповідальності посадових осіб адміністративних органів призводить до подальшої відмови скажників від такої системи оскарження. При цьому, інститут адміністративного оскарження має цілий ряд переваг перед судовим оскарження, що пов'язано зі значно простішою процедурою оскарження, яка потребує залучення меншої кількості осіб, та часу, а також відсутність у той час у суду повноважень щодо зобов'язання адміністративного органу на прийняття позитивного рішення у випадку його скасування.

Серед недоліків системи адміністративного оскарження, які не вирішені і досі, варто відзначити відсутність законодавчої основи та практичної реалізації права бути вислуханим, відсутність єдиного переліку критеріїв 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 суб'єктами владних повноважень при здійсненні ними цих повноважень у сферу діяльності фізичних та юридичних осіб, та ненаданні послуг заявникам, в залежності від того втручальне це, чи заявне провадження.

Щодо здійснення дискреційних повноважень при наданні адміністративних послуг суб'єктом владних повноважень, тут основна проблема полягає у відсутності чіткого законодавчого регулювання навіть самого поняття «дискреційних повноважень», а тим паче механізму реалізації таких повноважень в конкретній ситуації.

Висновки до Розділу 2

Таким чином, виникнення сучасної теорії адміністративних послуг в незалежній Україні відбулося в 2000-х рр., цей перехід в першу чергу 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 бачення 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).

Інститут адміністративного оскарження в перші часи незалежності України втратив свою ведучу роль, та був досить неефективним.

Серед недоліків системи адміністративного оскарження варто відзначити 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 та юридичних осіб, та ненаданні послуг заявникам, в залежності від того втручальне це, чи заявне провадження.

Інститут дискреційних повноважень має цілий ряд недоліків пов'язаних з відсутністю належного правового регулювання та широкими можливостями для зловживань.

Для виправлення недоліків які існують в інституті дискреційних повноважень, на нашу думку, потрібно стандартизувати поняття «дискреційне повноваження» в українському законодавстві, чітко прописати в яких випадках вони застосовуються і порядок їх застосування, та значно розширити перелік випадків у яких вони застосовуються. Проте, для того, щоб впровадження інституту дискреційних повноважень було дійсно дієвим потрібні більш докорінні зміни, в першу чергу, у ставленні осіб які надають адміністративні послуги. Для цього потрібно, щоб зазначені особи володіли достатнім рівнем спеціальних знань, не боялися застосовувати дискреційні повноваження та чітко розуміли мету тієї послуги, яку вони надають.

Загалом саме в першому десятилітті ХХІ ст. почався перехід України від командно-адміністративної до публічно сервісної держави. Варто зазначити, що на першому місці в цьому процесі стояло два головних елемента. Перший – це зменшення контролюючої ролі держави через створення більш чіткого законодавчого регулювання кола повноважень органів державної влади, та обмеження дискреційних повноважень. На розглянутому етапі, на нашу думку, звуження таких повноважень зіграло позитивну роль та другий, який полягав у створенні хоч і не дуже дієвого, але досить сучасного інституту адміністративних послуг. Було сформовано сучасне бачення адміністративної послуги, як послуги результатом якої заявник отримував певний дозвіл, ліцензію і таке інше, тобто набував нових прав і обов'язків, а ідея розрахунку ціни у відповідності до понесених витрат створила підґрунтя для спорів щодо можливості надання адміністративних послуг недержавними організаціями. Враховуючи вищенаведене доцільним є розширення механізму надання адміністративних послуг недержавними організаціями на комерційній основі зі створенням конкурентного ринку адміністративних послуг.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ В УКРАЇНІ

3.1. Зарубіжний досвід впровадження публічно-сервісної держави

Дослідження питання впровадження публічно-сервісної держави в іноземних державах було розпочато ще в попередньому розділі, коли ми визначалися з предметом публічних послуг та дискреційних повноважень в країнах Європейського союзу. Проте для досягнення мети нашого дослідження потрібно дослідити, також і практичний досвід впровадження публічно-сервісної держави в країнах де такий процес розпочався ще в 70-80-ті рр. XX ст. Уряди розвинених країн, наприклад Сполучених Штатів Америки та Великої Британії, почали трансформувати старі системи урядування Макса Вебера які будувалися по принципу «наказувати та контролювати» на нові ринкові моделі управління «мотивувати та отримувати результат».

Першими кроками до реформування були зміни в визначенні основних понять в сфері публічного урядування. Поняття адміністративного акту міститься у вступній записці Резолюції № (77) 31 про захист особи відносно актів адміністративних органів, прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 28 вересня 1977 р. відповідно до якої «адміністративні акти» – це будь-які індивідуальні заходи або рішення, які були прийняті в ході здійснення публічної влади і які за своїм характером безпосередньо впливають на права, свободи або інтереси приватних осіб [167].

Загальноприйняте сьогодні визначення публічного управління було озвучено американським ученим Дж. М. Шавріцом у Міжнародній енциклопедії державної політики та адміністрування, як галузь практики та теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне забезпечення, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом, та оцінка ефективності [168].

Бабаєв В. М., стверджує, що по всьому світу публічні послуги є одним з системоутворюючих елементів у взаємодії між державою (не має значення хто виступає від імені держави – орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт уповноважений державою на здійснення владних повноважень) та людиною і громадянином. Адміністративно-правова доктрина Європейських країн та країн Північної Америки має добре відпрацьований, протягом не одного десятиліття, механізм надання публічних послуг і тому дає досить чітке уявлення про функцію демократичної держави відносно людини та суспільства [169, С. 135].

Німецький вчений-адміністративіст О. Люхтергандт вважає, що поняття адміністративних послуг не охоплює речових (як наприклад, видача паспортної книжки) та фінансових послуг (наприклад, виплата коштів соціально незахищеним особам), розуміючи при цьому під, безпосередньо, адміністративними послугами «позитивні» індивідуальні акти, які приймаються з метою задоволення певних інтересів фізичних або юридичних осіб, зазвичай за заявою такої особи [170, С. 7]. На нашу думку, в даному випадку доводиться говорити скоріше про сам адміністративний акт та процес його виконання, який нерозривно з ним пов'язаний, адже як видачі паспорту так і отриманню грошової допомоги малозабезпеченими особами передують певний адміністративний акт індивідуальної дії, який і складає адміністративну послугу.

Вище нами наведено визначення основних понять, в сфері надання публічних послуг, далі варто зазначити яких доктрин притримувалися іноземні держави при впровадженні публічно-сервісної держави.

Так, цілий ряд країн, як англосаксонської так і континентальної системи права свого часу впроваджували таку модель управління як модель нового публічного менеджменту (*new public management*) та хорошого публічного менеджменту (*good governance*). Зазначені моделі передбачають поступовий перехід від виконавчо-розпорядчої форми управління до орієнтованої на задоволення потреб людини і громадянина публічно-сервісного урядування.

Концепція «Нового публічного менеджменту» почала впроваджуватися у Великій Британії, Сполучених штатах Америки та низці Європейських країн (першими були країни західної Європи) в 1980–1990 рр. Зазначена модель була запропонована британським державним службовцем Десмондом Кілінгом у 1972 р. [171, С. 198] та передбачала відхід від традиційної бюрократичної системи (public administration) до нової, характерною особливістю, якої був менеджеріалізм. Саме поняття «нового публічного менеджменту» включає в себе поняття менеджменту а новим він був порівняно з «старою» бюрократичною системою (public administration). Менеджеріалізм – це філософія або практика ведення справ організованої групи шляхом планування та керівництва професійними менеджерами [172].

Суть впровадження менеджеріалізму в публічному управлінні означає переорієнтацію представників органів державної влади та місцевого самоврядування, включно з суб'єктами надання публічних послуг, на результат роботи при здійсненні своїх повноважень, в цьому сенсі зазначена модель запозичує такий тип управління у бізнесу. При цьому, застосовуються технології сучасного менеджменту, такі як просування державних службовців як менеджерів робота з ними на контрактній основі. [173, С. 35].

За визначенням Д. Озборна та Т. Геблера модель нового публічного менеджменту є підприємницькою за своєю суттю та ставить своїм завданням використання ресурсів новими способами з метою досягнення максимальної продуктивності та ефективності. На їх думку, «Дух підприємництва» позитивно впливає на сферу публічно-правових відносин та видозмінює його.

Так, на перше місце ставиться правильна організація роботи, яка полягає в чіткому розподілі ролей та правильного управління, замість здійснення функцій безпосереднього виконавця. До інших особливостей варто віднести орієнтацію роботи суб'єкта владних повноважень на споживача публічних послуг, наявність конкуренції в сфері надання послуг, організація праці через постановку завдань, замість формулювання правил необхідних до виконання (зазначене надає більше прав працівникам при цьому окладаючи на них відповідальність за поставлені завдання), інвестування в результати а не в

наміри, впровадження заохочення, в тому числі матеріального, за успішно виконане завдання [174].

На основі наведеного можна вивести ряд принципів на яких базується новий публічний менеджмент, - це децентралізація при організації роботи, використання командної роботи та орієнтація на надання послуги на ринкові основі.

Таким чином, при переході до нового публічного менеджменту на зміну старій системі виконання чітко прописаних функцій приходить постановка завдань по принципу підрядних робіт, при цьому, деякі роботи напряду виконуються за договорами підряду, а ієрархічна бюрократична система замінюється роботою професійних команд з повноваженнями самостійно ухвалювати рішення, виконувати організаційну роботу та здійснювати контроль за реалізовуванням проектом.

Менеджеріальні методи спираються на принципи децентралізації і деконцентрації повноважень та делегування відповідальності незалежним агентам, а також створення багатьох чисельних незалежних агентств і ослаблення ієрархічних зв'язків для привнесення конкуренції в державному управлінні.

На думку, І. Г. Шавкуна запровадження цих принципів породжує нові проблеми, проте при цьому вони широко використовуються в сучасних адміністративних реформах в різних країнах, в тому числі і в Україні [171, С. 199].

Для прикладу до переліку повноважень проектного менеджера Офісу реформ при Кабінеті Міністрів України створеного саме за принципами нового публічного менеджменту в ході проведення адміністративної реформи належать наступні: брати участь у роботі з розроблення проектів планів заходів, планів-графіків реформ, проектів актів законодавства за відповідним напрямом реформ; проведення моніторингу стану виконання завдань, передбачених планом заходів, за напрямом, закріпленим за ним; вжиття заходів по забезпеченню координації діяльності робочих груп за різними напрямами реформ та у разі виявлення питань, що потребують опрацювання за іншим

напрямом реформ, порушує їх перед відповідним проектним менеджером реформ; аналіз документів та матеріалів, отриманих від міністерств, інших органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, та підготовка відповідних пропозицій.

Також, зазначається, що проектний менеджер реформ під час здійснення своїх повноважень взаємодіє з іншими проектними менеджерами реформ та з керівниками центральних органів виконавчої влади та проектними офісами реформ, утвореними міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, з питань розроблення проектів планів заходів, здійснення відповідними органами заходів із впровадження реформ та із зазначеною метою надають таким органам консультативно-методичну допомогу, а також подають відповідні пропозиції [175].

Так, на прикладі проектного менеджера Офісу реформ Кабінету Міністрів України видно впровадження основних принципів нового публічного менеджменту, так Офіс реформ Кабінету Міністрів України в своїй роботі покладається на роботу груп які постійно взаємодіють між собою та координують діяльність через своїх керівників, а кожна з цих груп працює не за завчасно створеним графіком та на підставі інструкції, а сама створює план роботи, в процесі виконання якого і отримує бажаний результат.

Інша концепція – належного урядування (good governance) передбачає, що публічне управління повинно будуватися на принципах поділу влади з метою керівництва справами держави на всіх рівнях, та передбачає максимальне розширення сфер управління державою, в яких приймає участь громадськість. Загалом існує декілька підходів у трактуванні змісту зазначеного поняття. Аргінадес Д. характеризує зазначену концепцію, як повернення до держави загального добробуту [176, С. 156], а Б. Аткинс, Дж. Хьорлі та К. Макінтайр сприймають його, як один з неминучих циклів реформ, в ході яких відбувається швидка зміна поділу та реінтеграції державних суб'єктів [177, С. 96].

Саме поняття «good governance» вперше з'явилося в обігу в 1992 р. на щорічній конференції Світового банку з питань економічного розвитку. Так

називалася одна з тем конференції, в якій і було викладено основні положення майбутньої концепції [178].

Проте, в якості окремої управлінської моделі належне урядування сформувалася в 1997 р., воно було озвучено в Програмі розвитку Організації Об'єднаних Націй «Урядування для сталого розвитку людських ресурсів». Згідно зазначеної Програми, під належним урядуванням розуміється участь, прозорість, відповідальність, ефективність, рівноправність і верховенство закону. Крім того, як вже зазначалося вище модель передбачає максимальне розширення сфер управління державою, в яких приймає участь громадськість, а також побудову усіх політичних, економічних та соціальних пріоритетів держави на засадах загальної згоди, яка передбачає врахування голосів найбільш вразливих та найменш соціально-захищених верств населення при ухваленні загальнообов'язкових державних рішень [179, С. 99].

Таким чином, можна дійти висновку, що в розвинених країнах «західного світу» починаючи з 70–80-х рр. XX ст. відбувся поступовий, але масштабний перехід до нових форм публічного управління, для яких найважливішим є створення держави-надавача послуг, головним завданням якої є забезпечення благополуччя громадян, а на зміну бюрократично-ієрархічній системі управління приходить сервісно-орієнтована система менеджменту, в основі якої стоять службовці-менеджери, яка виконують завдання у відповідності до самостійно розроблених планів, та працюють на контрактній основі, а економічна та соціальна політика як на місцях так і на загальнодержавному рівні здійснюється з урахуванням думок та пропозицій усіх верств населення.

В процесі здійснення адміністративної реформи Україна обрала шлях зближення вітчизняного законодавства та імплементацію у власне законодавство норм які діють у Європейському союзу, таким чином відбувається процес «європеїзації» адміністративного права, а тому для подальшого дослідження потрібно розуміти стан розвитку публічно-сервісної держави в країнах Європейського союзу в розрізі адміністративної реформи України та Угоди про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та

Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами.

При дослідженні теми побудови публічно-сервісної держави в Україні, як надавача адміністративних послуг широкому колу осіб, варто відзначити різноманітні моделі, які Україна бере собі за зразок від країн Європейського союзу. Деякі моделі беруться з урахуванням Угоди про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами (далі за текстом – Угода про Асоціацію). Однак, всі вони повинні наслідувати головну мету – побудову держави, що визнає людину найвищою цінністю та забезпечує ефективну взаємодію між державними органами та особою [180, С. 214]. Стан розвитку публічно-сервісної держави в країнах Європейського союзу є особливо цікавим для Української наукової думки, оскільки з початком адміністративної реформи пов'язано впровадження ідей та доктрин які діють в країнах Європейського союзу. В процесі подальшої імплементації положень Європейського законодавства важливим є дослідження не лише конкретних законодавчих актів але й підходу до розуміння самих понять публічної послуги та публічно-сервісної держави.

Далі важливим є дослідження іноземних доктрин які призвели до такого бачення публічно-сервісної держави як інструмента служіння громадянам. Важливим є дослідження норм які вже були запозичені та введені до українського законодавства в процесі реалізації адміністративної реформи.

І останнім, але не менш головним, є дослідження конкретних концепцій які протягом довгого часу діють в країнах Європейського союзу проте досі не впроваджувалися на теренах України.

Оскільки, починаючи 2014 р. в Україні розгорнувся процес європеїзації, потрібно відзначити, що під «європеїзацією» адміністративного права розуміється вплив європейського правового мислення та правничої діяльності на національно-державні системи адміністративного права, зокрема через нашарування на них та їх трансформації. Зазначена європеїзація може відбуватися двома шляхами: 1) по горизонталі – між правничими системами

держав; 2) по вертикалі – між міжнародними та наднаціональними європейськими організаціями та державами-членами цих організацій.

Тобто, слід відмежовувати право Європейського Співтовариства, що впливає на системи адміністративного права держав-членів Європейського Союзу, (його слід називати адміністративним правом Співтовариства) від права, яке регулює сферу публічно-адміністративної діяльності самих адміністративних органів Європейського союзу [181, С. 36–37].

Для нашого дослідження особливий інтерес представляє інститут надання адміністративних послуг, який є видимим, для пересічного громадянина, вираженням принципу публічно-сервісної держави.

Теорія адміністративних послуг запозичена з досвіду розвинених держав світу (Велика Британія, США, Канада, Нідерланди, Швеція, Фінляндія та інші) характерна для доктрини «new public management» («новий публічний менеджмент»), про яку ми зазначали раніше та в зв'язку з виникненням якої, відбулася зміна пріоритетів у діяльності органів публічної влади, а також у засадах і формах їх відносин із громадянами. У цих країнах запровадили систему оцінювання роботи органів влади, що ґрунтується на очікуваннях та уподобаннях споживачів, що фактично і стало початком впровадження доктрини «служіння» («надання послуг») [119, С. 33].

Варто зауважити, що практика використання категорії «послуга» відносно органів виконавчої влади в Україні до останнього часу не мала майже нічого спільного з доктриною послуг у розумінні демократичних традицій країн Заходу. Адже в нас фактичним поштовхом для запровадження категорії послуг була потреба заробляння додаткових (до фінансування з державного бюджету) коштів органами влади, державними установами та організаціями [93, С. 117; 153, С. 149]. Таким чином, важливим фактором в створенні дієвої адміністративної послуги повинне стати бажання створити умови для «якісної» взаємодії між громадянином та державним органом, позбутися черг, та зробити усе необхідне для громадян при взаємодії з надавачем послуг, незалежно від того яку послугу клієнт хоче отримати. Зазначені кроки важливі, в першу чергу,

для досягнення економічного розвитку країни та соціальних цілей, а не для отримання фінансування з державного бюджету та від іноземних донорів.

Розглядаючи теоретичне бачення публічних послуг, варто відзначити, що в країнах Європейського союзу дещо відрізняється зміст поняття «public services» («публічні послуги»). Європейські науковці розглядають зазначене поняття ширше ніж українські. В українській доктрині публічні послуги – це будь-які послуги, надання яких становить публічний (загальний) інтерес.

Найбільш чітке визначення терміну «public services» («публічні послуги») в європейському адміністративному праві виникло під час обговорення Білої книги про послуги та в процесі ухвалення Директиви про послуги, в результаті чого відбувся поділ публічних послуг на два види – «services of general interest» (послуги, що становлять загальний інтерес) та «services of general economic interest» (послуги, що становлять загальний економічний інтерес) [119, С. 37]. Такий поділ є нетиповим для сьогоденної України, проте він показав себе виправданим, оскільки ці два види послуг суттєво впливають на якість життя людей та є необхідними для соціального, економічного та регіонального згуртування в Європі.

Щодо сучасних українських науковців цікавою є думка О. Г. Циганкова, який вважає, що публічними вважаються послуги, які не можуть надаватися на комерційній основі, в умовах ринкової конкуренції [119, С. 37]. З зазначеною думкою можна погодитися лише частково, оскільки якщо про конкуренцію в сфері надання адміністративних послуг та про можливість створення самого ринку адміністративних послуг не доводиться, то про можливість делегування таких повноважень комерційним, недержавним структурам в Україні говорять вже сьогодні, а в країнах Європейського союзу такі делегування повноважень недержавним установам це уставлена практика.

Зазвичай правове регулювання надання публічних послуг на теренах ЄС здійснюється законодавчими актами, що поширюють свою дію на весь спектр адміністративно-процедурних відносин, в тому числі й на сферу зазначених послуг. Наприклад, у Німеччині, Австрії, Швейцарії діють закони про адміністративну процедуру, у Фінляндії – Акт про адміністративні процедури,

у Нідерландах – Акт із загального адміністративного права, у Швеції – Закон про державне управління, у Польщі – Кодекс адміністративного провадження, у Чехії – Кодекс адміністративних процедур, у Литві – Закон про публічне адміністрування тощо[182].

Таким чином, якнайшвидше прийняття закону «Про адміністративну процедуру», проект [183] якого на сьогоднішній день перебуває на розгляді Верховної Ради України дасть змогу уніфікувати правове регулювання у сфері надання публічних послуг та буде вірним запозиченням іноземного досвіду де схожі законодавчі акти підтвердив свою успішність. Подібні законодавчі акти відображають прагнення на практичне виконання права громадян на доступ до публічних послуг високої якості.

Крім того, широко відомим є досвід таких європейських країн як Швеція, Велика Британія, Німеччина, Нідерланди, Данія, в яких проводяться обов'язкові конкурентні торги за участі департаментів місцевих органів влади та представників приватного сектору для отримання права надавати певні публічні послуги [184, С. 104]. Щодо цього Я.Б. Михайлюк зауважує, що в Україні окремі кроки для впровадження конкурентних умов у сферах, що раніше належали виключно до повноважень органів державної влади, спостерігаються у сфері виконавчої служби та митної справи. Так, у митній справі пропонується запровадити пілотний проект з передачі деяких митниць під зовнішнє управління іноземних компаній [185, С. 122]. Таким чином, можна спостерігати за впровадженням інституту делегування повноважень державних інституцій приватним структурам вже сьогодні, завданням таких організацій є розвантаження державних органів та зменшення вартості послуг, що надаються кінцевому споживачу – громадянину.

Ще одним цікавим прикладом для наслідування можна назвати систему надання адміністративних послуг у Великобританії, в якій наявний особливий суб'єкт надання адміністративних послуг – «омбудсмен у сфері публічних послуг» (англ. – «Public services ombudsman»), зазначену посаду утворено шляхом об'єднання посад омбудсмена з питань охорони здоров'я, омбудсмена з питань місцевого самоврядування, омбудсмена з питань соціальних послуг та з

питань діяльності адміністративних органів. Омбудсмени з питань публічних послуг запроваджені окремими актами парламенту в Уельсі та Шотландії у 2005 р. [186, С. 9].

Завданням омбудсмена з питань публічних послуг у Великобританії є захист прав громадян від порушень з боку органів публічної адміністрації, оскільки омбудсмен уповноважений розглядати скарги на дії, рішення чи бездіяльність органів публічної адміністрації у сфері надання публічних послуг. Фактично омбудсмен повинен захищати не тільки право громадян на отримання публічних послуг, а й слідкувати за тим, щоб послуги, які надаються, відповідали належному рівню за якістю.

Зважаючи на відмінності у суб'єктному складі правовідносин із надання адміністративних послуг в Україні та державах – членах Європейського союзу, зазначене питання підлягає систематизації з урахуванням зарубіжного досвіду. В українській юридичній літературі значна увага приділена дослідженню питання класифікації адміністративних послуг, проте питання класифікації суб'єктів правовідносин із надання адміністративних послуг потребує окремого вивчення.

Зокрема, в юридичній літературі залежно від суб'єкта, який надає адміністративні послуги, їх класифікують на державні (надаються органами державної влади) та муніципальні (надаються органами місцевого самоврядування) адміністративні послуги [187, С. 305]. В Україні такий поділ відсутній, таким чином суб'єкт надання адміністративних послуг в загальних положеннях керується спільним законодавством а в конкретних, законодавством спеціальним для даної адміністративної послуги незалежно від суб'єктного складу надавача такої послуги.

Варто зазначити, Угода про Асоціацію не містить прямих вимог щодо проведення адміністративної реформи в Україні. Воно і не дивно, адже право Європейського союзу є не тільки суто позитивним правом, у розумінні його як правової системи, а має ряд своїх специфічних рис.

Як правило, правову систему прив'язують до певної держави, визначаючи її національний характер, при цьому в рамках певних наукових досліджень

вітчизняної юриспруденції розглядається феномен правової системи й на міждержавному, наднаціональному рівнях [188, С. 51].

В цьому сенсі впливу Європейського союзу в національні законодавства будується по принципу невтручання у справи, які є внутрішньою компетенцією держав продиктований Декларацією про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин та співробітництва між державами відповідно до Статуту Організації Об'єднаних Націй [189].

В зв'язку з цим, країна, яка адаптує національне законодавство до вимог *acquis communautaire* не ставить прямих вимог до формату в якому повинні функціонувати державні органи та органи місцевого самоврядування в країні, а обмежується порадами та проводить всебічний моніторинг вже за результатами проведених змін дає свій висновок щодо відповідності такої системи вимогам Європейського Союзу.

Європейський Союз не є однорідним і тому в сфері надання адміністративних послуг є відмінності. Найпоширенішими в країнах Європейського союзу є три наступні концепції:

Концепція «консьєржу» включає в себе допомогу громадянину-клієнту інформаційного характеру та допомогу у вирішенні найпростіших питань, таких як заповнення заяви чи бланку;

Концепція «посередник», при даній концепції центр надання послуг здійснює роботу з прийняття та обробки документів наданих для отримання послуги, в той час як саму послугу надає державний орган наділений відповідними владними повноваженнями.

Концепція «one-stop-shop» («магазин однієї зупинки» або «єдиний центр») розуміє собою центр надання адміністративних послуг інтегровано великий спектр послуг, що надається органом наділений владними повноваженнями. Така концепція вигідна тим, що вимагає одноразового контакту громадянина-клієнта з центром надання послуг. На сьогоднішній день дана концепція вважається найсучаснішою та найефективнішою [190].

Відмінності між системами сервісних центрів полягають лише у формі організації їх роботи та порядку надання таких послуг. Проте, головні

принципи надання адміністративних послуг дотримуються в кожній країні Європейського союзу, зокрема, доступність, яка полягає як у зручному розташуванні так і «зрозумілості» самої послуги яка надається; та швидкість надання та делегування повноважень держави при наданні адміністративної послуги недержавним структурам [191, С. 184]. З моменту створення Центрів надання адміністративних послуг в Україні почали стрімко впроваджуватися концепції консьєржа та посередника, що дало змогу розвантажити безпосередніх виконавців адміністративних послуг, позитивно вплинуло на зменшення рівня корупції, проте дещо знизило їх якість через збільшення випадків відмови у прийнятті документів поданих громадянами через відсутність контакту клієнта з безпосереднім виконавцем.

Потрібно зауважити, що у 2019 р., Україна прийняла для себе концепцію one-stop-shop. Поки така концепція стосується лише надання електронних послуг [192], проте сам факт обрання найсучаснішого та найефективнішого шляху говорить про рух України у напрямку який веде до створення публічно-сервісної держави.

Таким чином, процесі адміністративної реформи в Україні введено ряд нових для нашої держави інститутів покликаних створити публічну адміністративну послугу. Серед головних досягнень можна визначити створення ЦНАПів, впровадження концепції так званих посередників, надання електронних послуг, які повинні діяти за концепцією one-stop-shop, та перші кроки з делегування певних видів адміністративних послуг недержавним організаціям.

Проте можна назвати цілий ряд важливих концепцій які ефективно зарекомендували себе в іноземних країнах та були б гарним доповненням системи, що створюється в Україні. Серед таких впроваджень можна виділити створення інституту омбудсмена в сфері публічних послуг, який слідкував би за сумлінним наданням адміністративних послуг виконавцями, здійснюючи безпосередній контроль за їх виконанням та розглядаючи звернення та скарги громадян-клієнтів.

Інша важлива зміна є більш суттєвою та потребує докорінного перегляду самого ставлення до адміністративної послуги та може реалізуватися, на нашу думку, через створення «доктрини публічного менеджменту», на прикладі розвинених європейських держав яка включає зміну пріоритетів у діяльності органів публічної влади у їх відносинах із громадянами. Складовими цієї доктрини повинні стати система оцінювання діяльності органів державної влади громадянами та впровадження доктрини служіння, тобто надання послуг [193].

Розглядаючи досвід іноземних держав в процесі впровадження публічно-сервісної держави, ми звертали увагу на дії які призвели до перетворення старих Веберівсько-бюрократичних систем на публічно-сервісні, проте потрібно розуміти, що перехід державного апарату на, практично, ринкову систему відносин та надання широких, в тому числі дискреційних повноважень дає досить широке поле для зловживань з боку суб'єктів владних повноважень, тому окремо ми хотіли б зупинитися на ряді заходів які забезпечують стабільне існування вже існуючої системи надання адміністративних послуг.

У Сполучених Штатах Америки, існує система удосконалення роботи уряду, для забезпечення якої створено профільну організацію, яка називається Національне товариство сприяння оновленню уряду. Зазначена організація взаємодіє з федеральними органами влади і до першочергових завдань якої належить контроль за підвищенням якості адміністративних послуг. Для вирішення такого завдання здійснюються наступні кроки:

- досягнення рівня задоволення громадян послугами, які надаються органами федерального уряду, який не поступається рівню надання послуг, які надаються приватними організаціями, згідно оцінки Американського індексу задоволення громадян;

- забезпечення електронного доступу громадян до всієї необхідної урядової інформації, та надання можливості отримувати всі важливі адміністративні послуги з використанням електронних засобів (приміром, навіть голосування громадян в Сполучених Штатах Америки відбувається електронним шляхом) [194].

Потрібно зауважити, що подібна система реформування державного управління в цілому та надання адміністративних послуг зокрема, є характерною, виключно, для Сполучених Штатів Америки.

Американська модель реформування державного управління має за головну мету створення «нового управління» (reinvention). До її особливостей належать: радикальна термінова зміна багатьох компонентів державного управління; зосередження на зміні поведінки бюрократії, а не на зміні структур і процесів управління; зменшення вартості та підвищення ефективності адміністративних послуг; децентралізація механізмів і процесів управління й делегування державних функцій на нижчі рівні влади; менші обсяги приватизації державних функцій та більше зосередження на укладанні контрактів між державними й приватними організаціями та на розвитку їхнього партнерства в рамках спільного виробництва й надання громадянам адміністративних послуг [195, С. 6].

Отже, особливістю американської моделі реформування системи надання послуг є те, що в основу збільшення ефективності системи надання адміністративних послуг ставиться зменшення вартості їх надання та залучення приватного сектору для їх спільного надання.

Говорячи про підвищення ефективності надання адміністративних послуг, варто звернути увагу на приклад Канади, в якій модернізація системи надання адміністративних послуг відбувається у відповідності до наступних принципів: система надання послуг спрямована на задоволення потреб громадян (поділ або об'єднання послуг, реформування регуляторів для посилення контролю за бюджетними видатками та встановлення більш жорстких стандартів послуг, відшкодування бюджетних видатків на основі встановлення послуг на платній основі); впровадження альтернативної системи надання послуг (через делегування функцій з надання адміністративних послуг іншим організаціям, залучення приватного сектору до здійснення таких функцій); співпраця (налагодження тісної взаємодії і співпраці уряду з усіма нижчестоящими ланками влади та з приватним і громадським секторами) [196, С. 37].

Отже, канадський уряд, для забезпечення найкращого та найефективнішого функціонування адміністративної системи йде шляхом співпраці та взаємодії як з органами державної влади які безпосередньо входять до вертикалі державної влади, так і з недержавними організаціями. Зазначена система покликана робити надання послуг громадянам найбільш зручним для громадян-клієнтів та менш затратним по часу і коштам.

Крім того, у Канаді процедура надання адміністративних послуг громадянам постійно вдосконалюється шляхом впровадження новацій та різноманітних ініціатив. Особливості зазначених новацій полягають в тому, що вдосконалення здійснюється у відповідності до вподобань та потреб громадянина-клієнта, а не органу державної влади. При цьому, орієнтована на споживача послуга повинна враховувати потреби та уподобання споживача такої послуги на кожному етапі надання послуги, таким чином саме потреби громадянина стають відправною точкою навколо якої визначається публічний інтерес а потім формується модель майбутньої послуги [197]. Варто відзначити, що такий підхід до створення послуги повністю відповідає принципу формування послуги, чи нового товару перед його випуском на ринок у приватному секторі, відповідно до якого попит створює пропозицію, і саме за потребами покупця виробником створюється товар.

Також, питання якості надання публічних послуг загалом та адміністративних послуг, зокрема, приділяється особлива увага у Великій Британії. З 1991 р. у цій країні було впроваджено, так звану «Хартію громадян», що представляє собою 10-річну програму, завдання якої полягає у підвищенні якості надання публічних послуг та вдосконалення процедури їх надання. Згідно цієї програми встановлюються основні принципи функціонування, як державних установ так і всіх інших організацій, які надають послуги населенню, а також прописані обов'язки суб'єктів надання публічних послуг [198]. Зазначені принципи містять чіткі стандарти якості адміністративних послуг, а також повноту інформацію про такі послуги, прописаний порядок надання консультацій та роз'яснень споживачам послуг, за необхідності. А для

оцінки результатів надання публічних послуг населенню, у Сполученому Королівстві запроваджено, так звані, таблиці дотримання якості послуг.

Окремо, хотілося б зазначити про запроваджену у Великобританії загальнонаціональну премію «Знак Хартії». Зазначена премія в галузі публічно-сервісної діяльності публічної адміністрації вручається кандидатам, які відповідають десяти критеріям, а саме: дотримання стандартів якості; відкритість, достовірність і повнота інформації; можливість вибору; доступність і корисність послуги; право на оскарження неякісної послуги; повага до прав громадян та ефективність створення умов для їх реалізації; ефективне та раціональне використання всіх наявних ресурсів; запровадження інновацій та технологічне удосконалення процедур надання послуги; ефективність зворотних зв'язків зі споживачами послуг; ступінь задоволеності попиту споживачів на послуги.

Таким чином, Британський уряд стимулює надавачів адміністративних послуг, при цьому дослідження діяльності кандидатів дає можливість провести оцінку їх діяльності, а наявність нагороди є позитивним знаком для громадянина-клієнта, який розуміє що відповідна установа робить все для надання адміністративних послуг максимально ефективно та з користю для заявника. Крім того, органи які не проходять конкурсу, зобов'язані пройти курс спеціальних семінарів з питань підвищення якості надання адміністративних послуг.

Незважаючи на наявність досить широкого інструментарію з забезпечення якості публічного адміністрування, на даний момент, у Великій Британії існує довгострокова програма реформування системи державного управління, яка в свою чергу містить положення, щодо вдосконалення системи надання адміністративних послуг. Зазначена програма прописана у Білій книзі «Модернізація уряду» та передбачає проведення реформи за п'ятьма пріоритетними напрямками:

1. дотримання комплексного підходу до розробки державної політики з орієнтацією на загальнонаціональні інтереси й стратегічні цілі (а не лише на кон'юнктурні чинники);

2. підвищення цілеспрямованості й відповідальності за надання й розподіл адміністративно-державних послуг на основі: ретельного й повного обліку інтересів і запитів різних соціальних груп населення (а не тільки пріоритетного задоволення інтересів окремих адміністративних структур); використання сучасних технологій; впровадження нових адміністративних послуг з метою стимулювання розвитку малого бізнесу;

3. підвищення якості адміністративних послуг зокрема шляхом: розробки програми звітів міністерств і відомств щодо цього питання; функціонування інформаційної мережі для моніторингу дотримання якості послуг та обміну кращим досвідом; застосування в роботі державних установ різних моделей підвищення якості публічного адміністрування (як-от: загальнонаціональна премія «Знак Хартії», інвестиції в удосконалення управління персоналом і т. д.);

4. використання новітніх інформаційних технологій з метою більш якісного і повного задоволення адміністративних потреб громадян та надання послуг державними органами з використанням електронних мереж;

5. модернізація державної служби шляхом удосконалення системи стимулювання персоналу, покращення моніторингу їхньої діяльності, оцінки показників її кінцевих результатів тощо [194].

Варто зауважити, що Велика Британія не єдина країна, яка містить цілісно-розроблену програму удосконалення системи державного урядування та підвищення якості надання адміністративних послуг, аналогічні програми містяться у Бельгії (Хартія клієнтів), Франції (Хартія Маріанна), Італії (Хартія державних службовців), Іспанії (Нагляд за дотриманням якості), Португалії (Хартія дотримання якості при наданні державних послуг), Канаді (Ініціатива стандартів якості). Згідно зазначених актів, впровадження стандартів надання адміністративних послуг, які містять систему показників якості наданих послуг та інструменти для вимірювання ступеня їх реалізації є складовою реалізації конституційного права громадян на отримання публічних послуг належного рівня та якості [199, С. 121].

Як вже зазначалося вище, в більшості розвинених країн показником якості наданих адміністративних послуг виступає думка споживача таких послуг. Тому, у 90-ті рр. XX ст. багато розвинених країн, серед яких Сполучені Штати Америки, Велика Британія, Канада, Японія, Німеччина, Фінляндія, Швеція та інші почали впроваджувати систему оцінки органів – суб'єктів надання адміністративних послуг, яка базується саме на думці громадян-клієнтів. Передумовою таких реформ та впровадження систем оцінювання стало проведення широких соціологічних досліджень серед потенційних споживачів тієї чи іншої послуги.

Під час проведення таких соціологічних досліджень респондентам пропонується дати відповідь на чітко сформульовані питання, визначення рівня їх задоволення роботою відповідного адміністративного органу. Такі питання формуються, виходячи з певних критеріїв функціонування відповідного органу, таких як: доступність надання послуги, зручність, приязність та компетентність персоналу тощо, за якими респонденти можуть оцінити різні аспекти якості надання адміністративних послуг та оцінити роботу суб'єкта їх надання, в цілому [200, С. 175]. За результатами проведених досліджень уповноважені органи розробляють відповідні стандарти надання адміністративних послуг. Впровадження цих стандартів відповідним суб'єктом владних повноважень може здійснюватися як шляхом імперативного регулювання з використанням владної вертикалі урядових органів, так і шляхом затвердження внутрішніх документів рекомендаційного характеру, які визначатимуть стандарти надання послуги таким органом [201, С. 58].

На думку Д. К. Жерліцина згідно зарубіжного досвіду забезпечення якості адміністративних послуг Україні варто здійснити наступні кроки для вдосконалення системи надання адміністративних послуг: удосконалити законодавчу базу в сфері надання якісних адміністративних послуг населенню; створити альтернативні систем надання послуг; провести підготовку керівників та фахівців сфери публічного управління із здійснення якісно-орієнтованого вироблення послуг; запровадити новітні інформаційні технології з метою більш повного і якісного задоволення адміністративних потреб громадян та надання

послуг державними органами з використанням електронних мереж; модернізувати державну службу та служби в органах місцевого самоврядування за допомогою удосконалення системи стимулювання службовців, покращення моніторингу їхньої діяльності, оцінки показників її кінцевих результатів [202, С. 12].

Отже, дослідження зарубіжного досвіду впровадження публічно-сервісної моделі урядування у розвинених країнах показало, що публічно-сервісна держава виражається в існуванні держави-надавача послуг, головним завданням якої є забезпечення благополуччя громадян, на відміну від бюрократично-ієрархічної системи управління. Важливо зауважити, що країни, які розглядалися, так як і більшість сучасних розвинених держав пройшли дещо інший шлях у своєму становленні публічно-сервісних держав, оскільки Україна, почала свій шлях від комуністичної диктатури, на відміну від держав з довгою демократичною історією. Проте, впровадження в західних країнах веберівської «ефективної бюрократії» можна порівняти з насадженою в Україні в радянські часи комуністичною заідеологізованою системою управління. Тому, на нашу думку, приклади країн Європейського Союзу, Сполучених Штатів Америки та інших можуть служити зразком для України.

Першим кроком для зарубіжних країн з впровадження публічно-сервісної держави було впровадження управлінської модель нового публічного менеджменту, який передбачає виконання завдань державними службовцями по принципу підрядних робіт, 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. Також, впроваджується нова система контролю за якістю наданих послуг, оцінка яких здійснюється самими громадянами-клієнтами, створення системи заохочення суб'єктів надання адміністративних послуг, а також додаткове навчання тих хто не відповідає необхідним критеріям. Загалом, для нового публічного менеджменту характерним є введення принципу менеджеріалізму та елементів ринку в сферу надання публічних послуг загалом

та адміністративних зокрема а економічна та соціальна політика як на місцях так і на загальнодержавному рівні здійснюється з урахуванням думок та пропозицій усіх верств населення. Для зменшення навантаження на державу, а також введення конкуренції, позитивно впливає на якість послуг, що надаються максимальна кількість повноважень по наданню послуг передається недержавним суб'єктам та здійснюється ними на комерційній основі. Враховуючи той факт, що велика кількість звернень за наданням публічних послуг мають особливий характер і неможливо прописати алгоритми дій для виконання кожної ситуації суб'єктам владних повноважень при наданні відповідних послуг надаються широкі, в тому числі дискреційні повноваження. З урахуванням відсутності масштабного контролю за діями суб'єктів владних повноважень при виконанні ними своїх функцій особливо важливим в роботі зазначеної системи урядування є високі моральні якості осіб наділених владними повноваженнями та розуміння того у чому полягає суспільне благо а також бажання його досягнення, що досягається у зарубіжних країнах шляхом популяризації служби в державних органах та організаціях, які здійснюють владні функції, жорстким відбором та високим рівнем матеріального заохочення.

3.2. Проблеми реалізації адміністративної функції в Україні

З 2014 р. Україні йде адміністративна реформа, основною метою якої є докорінна зміна існуючої системи управління державою. На зміну чітко вибудованій «вертикальній» системі поділу повноважень приходить нова розгалужена система децентралізованих органів. Проте для впровадження цієї системи, для початку, необхідно розробити відповідну нормативно-правову базу. Україна, підписавши Угоду про асоціацію з Європейським Союзом, взяла на себе обов'язки з просування процесу реформ й адаптації національного законодавства, що сприятиме поступовій економічній інтеграції та поглибленню політичної асоціації [203]. Таким чином, одним із кінцевих завдань, поставлених Угодою про асоціацію, є побудова в Україні публічно-сервісної, людиноорієнтованої держави.

Варто відзначити, що на даний момент все ще існує термінологічна невизначеність та відсутність уніфікованого підходу у розумінні основоположних принципів публічно-сервісної держави. Так, на думку Л. Л. Приходченко, така термінологічна невизначеність має своїм наслідком розмаїття декларативності принципів у різноманітних програмах і проектах, стратегіях розвитку, що в свою чергу потребує проведення аналізу нових концепцій та моделей державного управління, для підвищення ефективності діяльності органів публічної влади [204]. Тобто, на даний момент, в Україні хоч і впроваджено цілий ряд інститутів характерних для публічно-сервісної держави, досі немає єдиного бачення основних принципів публічно-сервісної держави, а інститутів які впроваджуються хоч і охоплюють різні сфери життєдіяльності суспільства все ще мають точковий характер і кожне нове рішення, закон, наказ центральних органів влади впливає лише на окрему сферу надання адміністративних послуг замість того, щоб ініціатива проявлялася на місцях і впровадження публічно-сервісної держави було всеохоплюючим.

Щодо теорії адміністративних послуг варто відзначити, що загалом, на сьогоднішній день, завершився перехід від терміну «управлінські послуги» до терміну «адміністративні послуги» ґрунтуючись на характеристиці суб'єкта який надає такі послуги, що в свою чергу показує, що Україна відійшла від бачення держави-управлінця до держави-адміністратора.

Це ж стосується і широкого категорійного апарату («адміністративні послуги», «публічні послуги», «державні послуги», «муніципальні послуги» тощо), і доволі чітких класифікаційних ознак власне адміністративних послуг [205, С. 11].

Можна стверджувати, що українська доктрина надання адміністративних послуг є вітчизняним напрацюванням, оскільки в західних країнах звідки було запозичено загальну модель надання адміністративних послуг ніколи не було такого прискіпливого розгляду категорій та понять зазначеного інституту.

В українській адміністративній науці, як і в будь якій вітчизняній правовій науці існує дуже велике прагнення до досягнення чіткості в термінології, що звісно ж позитивно з точки зору досягнення правової

визначеності, проте також призводить до негативних наслідків. Так, поняття адміністративна послуга з її чіткими кваліфікаційними ознаками призводить до неможливості правильно кваліфікувати отримання різноманітних довідок та подання декларацій, звітів, прохань пропозицій та інших. Тому, на нашу думку, теорія в подальшому повинна піти шляхом менш прискіпливого ставлення до теорії та досягти певної гнучкості для можливості легшого застосування на практиці.

Варто відзначити, що рівень впровадження публічно-сервісних інститутів в Україні в рамках проведення адміністративної реформи досліджувався Аналітичним центром Європейського Союзу «Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту» (з англ. Support for Improvement in Governance and Management, або скорочено - Програма SIGMA), і зазначене дослідження було викладено у Звіті опублікованому 11 вересня 2018 р.

У зв'язку із відсутністю єдиної кваліфікації поняття «публічно-сервісна держава» досі існує багато понять, при використанні яких мається на увазі саме людиноорієнтована держава, завданням якої є надання високоякісної публічної послуги неокресленому колу осіб. Питанню людиноцентричної організації державної влади вже приділялася увага в працях українських дослідників, зокрема В. В. Ладиченка. На його думку, основною тенденцією реформування державної влади є звернення до людини та її фундаментальних цінностей [206, С. 129].

Інші автори, незважаючи на використання різних термінів, також дають оцінку саме публічно-сервісної держави. Так, на думку М. В. Дзевелюка, по-справжньому сервісною державою можна назвати ту, в якій присутня свого роду публічна конкуренція між державою та іншими соціальними структурами, які можуть здійснювати ті ж самі функції, однак подекуди більш ефективно й раціонально з економічної й організаційної точки зору. Саме тому становлення сервісної моделі функціонування держави відбувається лише у наш час [207, С. 61]. Концепція соціально-орієнтованої сервісної політики держави, на думку В. Я. Місюри, має спиратися на такі чотири виміри - принципи сучасної демократичної держави: держава-гарант (тобто, система інститутів, які

забезпечують надання якісних публічних послуг); держава-партнер (інституційно забезпечує сприятливі умови для громадської активності та спонукає громадян до самостійного вирішення проблем у межах чинного законодавства, політичної системи та економічних умов); держава-інстанція нагляду (на основі встановлених правил суспільної і, насамперед, економічної діяльності); держава-виконавець послуг для суспільства (насамперед, завдання безпеки і можливості держави зробити щось для суспільства з меншими витратами) [208, С. 5].

Циганов О. Г. зазначає, що система правового забезпечення надання адміністративних послуг є особливим інститутом адміністративного права, який являє собою сукупність адміністративно-правових норм, що регулюють публічно-сервісні відносини в ході публічної діяльності адміністративних органів, що передбачено законодавством і здійснюється шляхом реалізації наданих цим органам владних повноважень за заявою фізичної або юридичної особи з метою юридичного оформлення умов, необхідних для реалізації їх прав, свобод і законних інтересів та/або виконання покладених на них законом обов'язків [119, С. 13].

Ладиченко В. В. та В. О. Коломійчук у своїй спільній праці, описуючи правове підґрунтя конкурсного відбору в системі державної служби, приходять до висновку, що у сучасному законодавстві визначено найдосконаліше поняття державної служби як «публічної, професійної, політично неупередженої діяльності із практичного виконання завдань і функцій держави» [209, С. 94].

Із прийняттям у червні 2016 р. Стратегії реформування державного управління фактично почалося реформування всієї системи управління в державі. Стратегія містить план дій з 2016 до 2020 р., однак у сфері державного управління реформи хоч і розпочалися, однак показують досить низькі результати, що може вказувати на занадто високу планку, взяту при розробленні зазначеної стратегії.

Аналогічна ситуація склалася у сфері надання послуг: завдяки значній донорській допомозі були реалізовані численні ініціативи з модернізації адміністративних послуг, але більшість із них ще не принесли бажаних

результатів (одним із винятків є створення мережі центрів надання адміністративних послуг). Найбільше гальмує подальший розвиток адміністративних послуг відсутність базового закону про загальну адміністративну процедуру, який би забезпечував єдині гарантії реалізації прав громадян при їх взаємодії з державними органами [210, С. 5].

Так, засади реформування державного управління загалом та створення публічно-сервісної держави, основною метою якої є надання якісної адміністративної послуги своїм громадянам, Кабінет Міністрів України визначив у двох документах стратегічного планування: Стратегії реформування державного управління в Україні на 2016–2020 рр. та Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 рр.

Стратегією реформування державного управління в Україні на 2016–2020 рр. окреслено основні проблеми, які існували станом на 2016 р. у сфері надання адміністративних послуг: відсутність упорядкованих базових принципів і гарантій захисту прав громадян і юридичних осіб у рамках адміністративної процедури (відсутність закону про адміністративні процедури); необхідність подальшого розвитку центрів надання адміністративних послуг; надмірне адміністративне навантаження на громадян і юридичних осіб; низький рівень якості роботи базових електронних реєстрів; відсутність прийняттого технічного рішення для забезпечення функціональної сумісності систем органів державної влади, неналежна якість електронних послуг для громадян і юридичних осіб [211, С. 6].

Разом із цим, не забезпечено фінансової сталості реформи державного управління, оскільки Стратегія реформування державного управління в Україні на 2016–2020 рр. не визначає орієнтовний обсяг видатків на реалізацію конкретних заходів реформи або джерела їх фінансування. Стратегія реформування державного управління в Україні на 2016–2020 рр. містить орієнтовний обсяг видатків для кожного напрямку реформування лише на агрегованому рівні, у той час як Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 рр. взагалі не містить жодної інформації про орієнтовний обсяг видатків на її реалізацію. Хоча загальний показник

виконання запланованих заходів, а також досягнення цілей є низьким, ситуація зі Стратегією реформування державного управління в Україні на 2016–2020 рр. є дещо кращою порівняно із Стратегією реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 рр. [210, С. 8].

Секретаріат Кабінету Міністрів України відповідає за загальну координацію реформування державного управління. Директорат публічної адміністрації Секретаріату Кабінету Міністрів здійснює моніторинг реалізації Стратегії реформування державного управління в Україні на 2016–2020 рр. Секретаріат Кабінету Міністрів також є секретаріатом Координаційної ради з питань реформування державного управління, яка виступає координаційним форумом реформування державного управління на політичному рівні включно зі сферою управління державними фінансами. Однак питання, пов'язані з реалізацією Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 рр., ще не обговорювалося на Координаційній раді з питань реформування державного управління, а координація на адміністративному рівні все ще не діє в контексті забезпечення Стратегії реформування державного управління в Україні на 2016–2020 рр. [210, С. 8].

При проведенні аналізу Програма SIGMA керувалася принципами стратегічних засад реформування державного управління. Аналіз включав дослідження індикаторів для оцінки кожного з принципів, викладених у Методологічній базі для принципів державного управління 2017 р. [212, С. 12]. Ключовою вимогою принципів є створення системи управління реформування державного управління та визначення відповідальності за її реалізацію, а стратегічні засади становлять основу для реалізації пріоритетних та послідовних реформаторських заходів, узгоджених із фінансовими можливостями держави.

Значення індикаторів для України за цією ключовою вимогою за п'ятибальною шкалою: якість стратегічних засад реформування державного управління – 3; ефективність реформування державного управління та комплексність моніторингу та звітності – 1; фінансова сталість реформування

державного управління – 0; підзвітність та координація щодо реформування державного управління – 2 [210, С. 9].

На жаль, по жодному з індикаторів Україна не отримувала високих чи хоча б середніх балів, що може свідчити про низький рівень реалізації реформи. Водночас високих оцінок заслуговують прийняті нормативні акти, які містять заходи щодо реформування по всіх п'ятьох напрямках реформи.

Унаслідок виявлених розбіжностей між документами планування реформування державного управління, низькою узгодженістю та обмеженими консультаціями з громадськістю під час розроблення стратегій, значення індикатора, що оцінює якість стратегічних засад реформування державного управління, становить 3 бали [210, С. 12].

У своєму звіті Програма SIGMA також проводила оцінку якості стратегічних засад державного управління, які хоч і не являються частиною нашого дослідження, проте теж є складовою адміністративної реформи в Україні і конче необхідні для побудови публічно-сервісної держави. Так, при оцінці цього індикатору звертають увагу, у першу чергу, на відповідність прийнятих Кабінетом Міністрів України та міністерствами розпорядчих документів реаліям сьогодення, а також можливість їх реального виконання. Тобто, важливим є не сам факт проведення реформ на папері, а можливість їх реалізації.

Згідно зі Стратегією реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 рр. [213, С. 6] міжвідомча робоча група з розвитку системи управління державними фінансами під головуванням заступника Міністра фінансів має здійснювати моніторинг реалізації Стратегії й готувати квартальні та річні звіти. Звіти повинні розглядатися спеціальною робочою групою з питань реформування державного управління у сфері управління державними фінансами під головуванням Державного секретаря Міністерства фінансів. Проте ця група не функціонує. Координаційна рада з питань реформування державного управління відповідає за загальну координацію та моніторинг реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 рр. [213, С. 6]. Квартальні звіти були підготовлені за

третій і четвертий квартали 2017 р. [212, С. 3], але вони не розглядалися Координаційною радою з питань реформування державного управління. Ці звіти містять таблиці із зазначенням прогресу, досягнутого у виконанні окремих заходів, але не наводять дані про загальний відсоток реалізації заходів або будь-яку інформацію про виконання завдань [210, С. 14–15].

Відсутність фактичного контролю за процесом реформ дуже негативно впливає на рівень довіри громадськості до реформ загалом, особливо зважаючи на те, що участь представників громадських організацій прямо прописана в Стратегії реформування державного управління в Україні на 2016–2020 рр. [211, С. 10]. Особливо важливою є можливість громадських організацій брати участь у процесі контролю за реформою, враховуючи досить низький рівень реалізації програм. Так, із запланованих на 2017 р. заходів Стратегії реформування державного управління в Україні на 2016–2020 рр. реалізовано 53 %, а Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 рр. – 41 % [214].

Важливо зазначити, що загальну відповідальність за реформу державного управління покладено на Міністра Кабінету Міністрів України, який є головою Координаційної ради з питань реформування державного управління. Координаційна рада з питань реформування державного управління [215] була створена як політичний орган з координації реалізації Стратегії реформування державного управління в Україні на 2016–2020 рр. та Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 рр. [213, С. 6–7].

Заступник Державного секретаря Кабінету Міністрів України є Секретарем Координаційної ради. Упродовж 2017 р. Координаційна рада скликала п'ять разів, проте за цей час не піднімалося питання про Стратегію реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 рр., що є дуже показовим, оскільки саме реформування управління державними фінансами та їх децентралізація є однією з найважливіших складових адміністративної реформи, оскільки така реформа дасть можливість вести розподіл державних коштів, так-би мовити, «ближче до місця виникнення реальних потреб».

Основною проблемою, на думку Програми SIGMA, є встановлення Секретаріатом Кабінету Міністрів України і Міністерством фінансів України нереалістичних строків для проведення заходів щодо реформування на рівні конкретних структурних підрозділів та встановлення цільових значень для всіх індикаторів виконання завдань.

Важливим елементом всіх реформ, які проводяться державою загалом, та реформи державного управління зокрема, є адаптація українського законодавства до стандартів ЄС, передбачена Угодою про асоціацію. Станом на 2018 р. адаптація відбувається у відповідності до Регламенту Кабінету Міністрів України (параграф 35 та додаток 1) [216], який дає настанови чи належить запропонований проект акта до сфер, правовідносини в яких регулюються правом Європейського Союзу. Таким чином, в Україні питаннями приведення національного законодавства до стандартів ЄС займаються два органи: Кабінет Міністрів України та Урядовий комітет з питань європейської, євроатлантичної інтеграції, міжнародного співробітництва та регіонального розвитку, який є допоміжним робочим органом Уряду.

Також не варто забувати про зовнішній моніторинг впровадження реформ в Україні. Таким органом є Урядовий комітет з питань європейської, євроатлантичної інтеграції, міжнародного співробітництва та регіонального розвитку, який заслуховує звіти про стан виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС і розглядає пропозиції стосовно виконання Плану заходів з виконання Угоди про асоціацію та будь-які інші пропозиції від Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції [217].

Враховуючи той факт, що хоч механізми для імплементації європейського законодавства і створені, проте координація, що здійснюється на політичному рівні, не функціонує належним чином. Індикатор, який вимірює ступінь виконання національними інституціями функцій у сфері європейської інтеграції у Звіті про базові вимірювання «Принципи державного управління» становить 3 бали з 5 [210, С. 28]. При цьому практика також доводить необхідність наукового забезпечення законодавчого процесу [218].

Як зазначається у звіті Програми SIGMA, одним із негативних елементів у роботі державного апарату в процесі виконання Плану пріоритетних дій уряду є відсутність встановленої практики підготовки Звітів про виконання Плану пріоритетних дій уряду та плану законопроектних робіт, що призводить до відсутності об'єктивного контролю за процесом реформ у цій сфері, у тому числі з боку громадськості.

Таким чином, можна дійти висновку, що публічно-сервісна держава має ряд рис, які відділяють її від адміністративно-командної системи: 1) першочерговим завданням держави є забезпечення прав і свобод своїх громадян; 2) держава в процесі реалізації своїх функцій тісно співпрацює з громадянами; 3) державний службовець є суб'єктом надання адміністративних послуг громадянам; 4) прозорий конкурсний відбір для державних службовців; 5) передача максимальної кількості повноважень органам державної влади на місця; 6) проста процедура погодження рішень державними службовцями.

Для впровадження принципів публічно-сервісної держави в Україні в рамках проведення адміністративної реформи вже прийнято ряд законодавчих актів, серед яких ключовими є: Стратегія реформування державного управління в Україні на 2016–2020 рр., Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 рр., закони України «Про адміністративні послуги» та «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Однак поки не прийнятий важливий для реалізації публічно-сервісної держави Адміністративно-процедурний кодекс України.

Фактично впроваджені кроки зі створення публічно-сервісної держави в Україні та їх реалізація найкраще висвітлені у Звіті про базові вимірювання «Принципи державного управління».

Звіт про базові вимірювання «Принципи державного управління» – це документ, завданням якого було оцінити здатність України проводити зміни з урахуванням багаторічного досвіду нормотворення та власної культури, у тому числі й управлінської. Такий погляд ззовні дає змогу отримати зовнішню оцінку адміністративної реформи, її сильних та слабких сторін. Розглядаючи Звіт з наукової, а не політичної точки зору, потрібно, у першу чергу, звертати

увагу не на бали, виставлені тій чи іншій сфері державного управління, а на практичні рекомендації в зазначеному Звіті. Так, у рамках побудови публічно-сервісної держави в Україні першочерговими кроками є: покращення координації між ключовими учасниками реформування сфери надання послуг; модернізація адміністративних послуг та переведення їх в електронний формат; складення алгоритму аналізу якості електронних послуг та забезпечення його включення до кожної електронної послуги (такий алгоритм повинен включати стадію розгляду електронної послуги); розробка послідовної стратегії для покращення доступності як фізичних, так і електронних послуг для людей з особливими потребами; розробка програми системного підвищення обізнаності громадян про електронні послуги, забезпечення їх практичного навчання [119, С. 139–140].

Важливо зазначити, що 7 листопада 2018 р. набув чинності Закон «Про електронні довірчі послуги». Його належне виконання є однією із вимог, зазначених у Звіті. Поки рано говорити про його реалізацію, проте вже зараз НБУ зареєстрував проект постанови, яка повинна забезпечити належний рівень безпеки у сфері електронного переказу коштів, що вказує на намагання належно реалізувати положення Закону «Про електронні довірчі послуги».

Щодо інших вимог Звіту, то про їх виконання досі немає інформації, тому стверджувати про дієвість чи недієвість зазначених заходів передчасно [219, С. 39–47].

Окремо варто зазначити, що з введенням великої кількості електронних реєстрів пов'язаних з речовими правами громадян, таких як Державні реєстри речових прав на рухоме та нерухоме майно, Державний реєстр обтяжень та інші держава не вчинила належних та достатніх дій для їх наповнення. Офіційно не зобов'язуючи власників майна здійснювати наповнення таких реєстрів, фактично, такий обов'язок покладено на зацікавлених осіб, при цьому наповнення є фрагментарним, тому для забезпечення нормальної діяльності зазначених електронних реєстрів потрібно щоб ініціатива з їх наповнення та нормального функціонування походила від відповідального суб'єкта владних повноважень [220, С. 137]. Враховуючи, великі об'єми прогалин, які

потребують заповнення та обмеженість ресурсів для реалізації правильного функціонування реєстрів потрібно розробити відповідні покрокові плани, закріпивши в них відповідальних виконавців та виділивши необхідні грошові кошти.

На даний момент в Україні існує проблема штучного «поділу» однієї адміністративної послуги на декілька. Враховуючи той факт, що такі адміністративні послуги є платними, це значно збільшує фінансові витрати суб'єкта звернення на таку послугу, окрім цього це сповільнює процес надання адміністративної послуги [205, С. 11]. Такий «поділ» не відповідає концепції публічно-сервісної держави та скоріше покликаний поповнити відповідний бюджет, за рахунок надання більшої кількості послуг, а не забезпечення швидкої та ефективної реалізації прав відповідного суб'єкта звернення.

Також, варто відзначити, що Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» прийнята у 2015 р. і відповідно до якої приймалися як Стратегія реформування державного управління в Україні на 2016–2020 рр., так і Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 рр. хоч і не ставила прямо цілей щодо впровадження публічно-сервісної держави, проте опосередковано ставила такі цілі, зокрема за вектором відповідальності: проведення децентралізації та реформи державного управління [221].

Станом на 2020 р. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» не було реалізовано в повній мірі. Головною проблемою через яку не було досягнуто цілей визначених у зазначеній Стратегії було визначення цілей у відповідності до «бажань» в той час як не було зроблено реальних розрахунків можливостей держави щодо впровадження таких цілей.

Як вже зазначалося нами в підрозділі 2.1 однією з найважливіших перепон на шляху становлення України, як публічно-сервісної держави є відсутність єдиного процедурного закону. Так нажаль, станом на 2020 р. в Україні не прийнято Закону України «Про адміністративну процедуру», більш того останній Законопроект № 9456 від 28.12.2018 р. було відкликано. Варто відзначити що в зазначеному законопроекті визначена загальна процедура надання адміністративних послуг через врегулювання порядку вирішення справ

за заявами фізичних та юридичних осіб, що на даний момент відповідає основним вимогам до єдиного процедурного закону.

В ході впровадження процедурного законодавства з надання адміністративних послуг потрібно, в першу чергу впроваджувати стандарти Ради Європи та досвід європейських країн, про який зазначалося вище.

Інша прогалина в системі надання адміністративних послуг стосується відсутності уніфікованої системи розрахунку адміністративного збору за адміністративні послуги. Нині Закон України «Про адміністративні послуги» лише містить положення про те, що за надання адміністративних послуг справляється плата (адміністративний збір) [222].

В останні роки поступово виникає практика громадського моніторингу надання адміністративних послуг. Ряд громадських організацій реалізував низку проектів дослідження якості та доступності надання адміністративних послуг, як на національному так і на місцевому рівнях.

Так, у березні 2013 р. Фонд «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва та Київський міжнародний інститут соціології на замовлення Центру політико-правових реформ провели соціологічне дослідження щодо оцінки населенням України якості надання адміністративних послуг [223, С. 51].

Слід зауважити, що схоже загальнонаціональне опитування проводилося Фондом «Демократичні ініціативи» спільно з фірмою «Юкрейніан соціолоджі сервіс» також у 2009 р. [224, С. 151–177]. Наявність зазначених опитувань дає можливість провести порівняльний аналіз для розуміння покращується чи погіршується ситуація з наданням адміністративних послуг в Україні.

У 2013 р., в порівнянні з 2009 р., значно зросла кількість осіб, які звернулися до органів публічної влади для отримання адміністративної послуги – 36 % опитаних осіб у 2009 р. проти – 47,5 % у 2013 р. 65 % респондентів переважно або повністю незадоволені якістю послуг, що надаються місцевою владою (33 % дали задовільну оцінку, 32 % – погану) у 2013 р. Оцінюють якість надання адміністративних послуг як добру значно менше – 12 %. Серед тих, хто особисто отримував адміністративні послуги, переважно або повністю задоволені наданими послугами 46,5 % опитуваних

(для порівняння: у 2009 р. – 40,1 %) й переважно або повністю не задоволені – 49,1 % респондентів (у 2009 р. – 54,5 %) [224, С. 151–152; 223, С. 53].

Як основні проблеми в процесі отримання адміністративних послуг протягом року опитані респонденти віднесли: великі черги – 23 % (у 2009 р. – 58,1 %); відсутність чітких пояснень щодо усіх обставин справи та потрібних документів – 16,6 % (у 2009 р. – 48,7 %); тяганина із розглядом справи – 16,6 % (у 2009 р. – 24,6 %); довелося ходити по багатьох інших інстанціях (органах влади, кабінетах) – 13,3 % (у 2009 р. – 25,1 %); посадові особи поводитися грубо (нечемно) – 11,2 % (у 2009 р. – 17,3 %); відсутність елементарних побутових зручностей (тісне приміщення, відсутність місць для сидіння, не було туалету тощо) – 11 % (у 2009 р. – 33,5 %); відсутність безоплатних бланків та інших формулярів та/або необхідність оплати якихось «додаткових послуг» (інформаційних, «за терміновість» тощо) – 9,3 % (у 2009 р. – 28,2 %); відсутність необхідної для отримання послуги інформації та зразків заповнення документів – 7,6 % (у 2009 р. – 13,9 %); незручність графіку або малі години прийому одержувачів – 6,4 % (у 2009 р. – 20,2 %); відсутність спеціальних умов для осіб з обмеженими фізичними можливостями, батьків з дітьми – 5,5 % (в дослідженні 2009 р. результат опитування за цим показником відсутній); необґрунтована відмова у наданні послуги – 5,1 % (у 2009 році – 5,8 %); вимагання посадовими особами органів влади додаткових документів, не передбачених законом – 4,9 % (у 2009 р. – 5,8 %); вимагання хабара – 3,6 % (у 2009 р. – 11,3 %) [223, С. 14–15].

Наступне загальнонаціональне (в усіх регіонах України, за винятком АР Крим) соціологічне дослідження в якому було проведено оцінку якості надання адміністративних послуг проводилося у грудні 2014 р. Фондом «Демократичні ініціативи» спільно із соціологічною службою Центру Разумкова. У 2014 р. позитивно якість надання адміністративних послуг оцінили лише 5 % респондентів, що на 7 % менше, ніж у 2013 р. Проте, беручи до уваги зазначений показник потрібно врахувати той факт, що саме у 2014 р. по всій країні здійснювалося впровадження Центрів надання адміністративних послуг, а в перехідний період якість надання послуг неодмінно падає. Водночас частка

тих, хто вважає якість надання послуг поганою, порівняно з 2013 р. збільшилася з 32 до 40 %. У 2014 р. за адміністративними послугами зверталися 49 % опитуваних осіб. Серед них також переважають негативні оцінки: обслуговуванням та наданими послугами не задоволені 60 % респондентів, а задоволені – 30,5 %.

Серед основних негативних моментів при наданні адміністративних послуг виділяються наступні: великі черги – 42 % (у попередньому році – 23 %); відсутність чітких пояснень щодо потрібних документів і необхідність відвідувати установи кілька разів – 30 % (у 2013 р. – 16,6 %); тяганина із розглядом справи – 28 % (у 2013 р. – 16,6 %); необхідність ходити по інших інстанціях – 20% (у 2013 р. – 16,6 %); необхідність купувати бланки і сплачувати за якісь «додаткові послуги» – 19 % (у 2013 р. – 9,3 %) [205, С. 201–202].

Отже, ми спостерігаємо, що за півтора роки після проведення попереднього соціологічного дослідження якість надання адміністративних послуг за оцінками громадян значно погіршилася.

Наступне соціологічне дослідження з питання якості надання адміністративних послуг, яке досліджується проведено Фондом «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва у 2015 р. за адміністративними послугами зверталися вже 69 % опитуваних осіб, позитивно якість надання адміністративних послуг оцінили 14 % респондентів, а кількість тих, хто вважає якість їх надання поганою, зменшилася до 32 %, ще 37 % опитуваних оцінюють надання адміністративних послуг задовільно. Таким чином рівень оцінок споживачами якості отриманих адміністративних послуг у порівнянні з 2013 р. не змінився. Головні проблеми, з якими довелося стикатися одержувачам зазначених послуг залишилися тими ж: великі черги, які необхідно вистояти під час отримання адміністративних послуг (28 %); тяганина з розглядом справи (понад 21 %); відсутність чітких пояснень щодо потрібних документів і необхідність відвідувати установи кілька разів (18 %); необхідність ходити до інших інстанцій в процесі надання адміністративної послуги (13 %) [225].

Останнє, всеукраїнське соціологічне дослідження задоволеності наданими адміністративними послугами було проведено Фондом «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва разом з Центром політико-правових реформ з червня по липень 2019 р.

Респонденти оцінюють якість надання адміністративних послуг в Україні на задовільному рівні. Так його оцінили 37 % опитаних. При цьому оцінка якості надання адміністративних послуг суттєво покращилася з часом: добру або дуже добру оцінку поставили майже 19 % респондентів (у 2015 р. менше 14 %, у 2014 – лише 5 %). Кількість негативних оцінок впала до 16% (у 2015 р. було 32 %, а у 2014 – майже 40 %).

Серед тих респондентів, які безпосередньо зверталися до органів влади за адміністративними послугами, задоволеними залишилися більше половини – 51 %. Раніше, у 2015 р., цей показник становив 42 %, у 2014 р. – 30 %.

Опитані найбільше стикалися з двома видами адміністративних послуг: отримання «закордонного» паспорта або отримання «внутрішнього» паспорта нового зразка та оформлення субсидій, різних видів державної допомоги та інших соціальних виплат. Саме ці варіанти отримали найбільшу кількість як позитивних, так і негативних згадок. Однак кількість позитивних згадок усе-таки є трохи більшою, ніж негативних.

Основні позитивні аспекти під час отримання адміністративних послуг для респондентів були такими: посадові особи поводитися коректно і ввічливо; чітке пояснення усіх обставин справи в т. ч., які документи потрібні тощо, а також у приміщенні органу було достатньо інформації необхідної для отримання послуги та зразки заповнення документів та були забезпечені зручні і комфортні умови очікування (стілці, місця для заповнення документів тощо).

Основні зауваження полягають у наступному: великі черги (20 %); надто довга тривалість розгляду справи та відсутність пояснень, які саме документи були потрібні, тому довелося ходити кілька разів.

Також, важливим аспектом є те, що в усіх містах, абсолютна більшість тих, хто звертався до Центру надання адміністративних послуг, оцінює його роботу добре. Найбільше абсолютних позитивних оцінок від громадян, що

зверталися до центрів надання адміністративних послуг (які при цьому мають належний рівень інтегрованості послуг), дістали Центри надання адміністративних послуг у Вінниці (84 %), Чернівцях (85 %), Івано-Франківську (76 %), Києві (76 %), Луцьку (76 %), Рівному (75 %). Серед респондентів найчастіше звучали негативні оцінки роботи Центрів надання адміністративних послуг («погано» і «дуже погано» разом) у Одесі (8,7 %), та Чернігові (9 %), у решті міст – здебільшого менше 3 % [226].

Окремо потрібно приділити уваги питанню захисту персональних даних в процесі надання адміністративних послуг.

На даний момент захист персональних даних у сфері надання адміністративних послуг регулюється Законом України «Про захист персональних даних», який, нажаль не передбачає якихось особливих процедур обробки персональних даних центрами надання адміністративних послуг. Як наслідок, на сьогоднішній день мають місце несанкціоновані поширення персональних даних громадян, що звертаються для отримання адміністративних послуг.

Варто відзначити, що у 2019 р. Всеукраїнською асоціацією центрів надання адміністративних послуг було розроблено Кодекс поведінки з обробки та захисту персональних даних в центрах надання адміністративних послуг [227]. Зазначений документ має лише рекомендаційний характер, проте його розробка стверджує про прагнення центрів надання адміністративних послуг відповідати Українським та Європейським стандартам з захисту персональних даних. Зокрема, кодекс дає чітке визначення понять пов'язаних з обробкою персональних даних деякі з яких, навіть, не мають свого відображення у вітчизняному законодавстві. Серед новел варто відзначити, що кодекс передбачає знеособлення даних суб'єктів звернення у відповідних автоматизованих системах керування чергою, інформаційних системах попереднього запису та паперових носіях після безпосереднього звернення, таким чином після надання пакету документів, особисті дані особи, що звернулася залишаються лише в наданих документах і не містяться у базах даних відповідного центру надання адміністративних послуг. Такий підхід до

обробки даних є загалом передовим для України, а вимоги щодо знеособлення інформації можна порівняти з вимогами, що містяться у Загальному регламенті про захист даних Європейського союзу від 27 квітня 2016 р. [228], який є одним з найпередовіших документів, що забезпечує захист персональних даних у світі.

Також, кодекс міститься порядок обробки персональних даних на всіх етапах надання адміністративної послуги, що на нашу думку, надасть можливість, в майбутньому унеможливити випадки втрати чи поширення особистих даних осіб, що звертаються для отримання персональних даних [227].

На особливу увагу заслуговують рекомендації щодо роботи із запитами щодо персональних даних, які містяться у кодексі, які роз'яснюють порядок перевірки даних особи що подає запит на отримання персональних даних, а також процедуру повідомлення власника персональних даних про таке звернення. Зазначені рекомендації є досить цінними, в зв'язку з високим рівнем відповідальності, яку несе співробітник центру надання адміністративних послуг, який працює з відповідною категорією запиту.

Підсумовуючи вищенаведене, варто зазначити, що Кодекс поведінки з обробки та захисту персональних даних в центрах надання адміністративних послуг є кроком вперед у сфері захисту персональних даних в процесі надання адміністративних послуг центрами надання адміністративних послуг, проте для дійсно ефективного захисту персональних даних в цій сфері необхідно затвердження такого кодексу на законодавчому рівні, та забезпечення його виконання санкціями за поширення персональних даних.

Таким чином, в останні роки відбулося впровадження цілого ряду публічно-сервісних інститутів серед яких варто відзначити відкриття Центрів надання адміністративних послуг, впровадження надання адміністративних послуг у електронному вигляді, впровадження 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.

З прийняттям у червні 2016 р. Стратегії реформування державного управління фактично почалося реформування всієї системи управління в державі. Варто відзначити, що Стратегією передбачено проведення цілого ряду дій спрямованих на реформування системи державного управління, проте результати проведених досліджень вказують на низьку якість проведених реформ. Одна з головних причин повільного впровадження реформ полягає у непослідовності рішень які приймаються, а також точковості проведених реформ. Так, з одного боку ми маємо широке впровадження Центрів надання адміністративних послуг які діють за моделлю «one stop shop», при цьому досить погано реалізований порядок надання послуг в електронній формі. Щодо нормативної бази в сфері надання адміністративних послуг варто відзначити відсутність єдиного процедурного закону, при цьому багато які починання передбачені Угодою про асоціацію з Європейським Союзом мають декларативний характер а різноманітні підзаконні акти не виконуються.

З позитивного варто відзначити зростання показника задоволеності громадян якістю наданих адміністративних послуг, впровадження опитувань, як засобу для аналізу якості наданих послуг суб'єктами владних повноважень та в подальшому використання таких даних для виявлення існуючих проблем.

3.3. Перспективи вдосконалення правового забезпечення адміністративної функції

Україна пройшла довгий шлях від командно-адміністративної держави до становлення її, як публічно-сервісної держави. Варто відзначити, що на даний момент на політичному рівні в Україні проголошено курс на перетворення її у людину орієнтовану європейську державу, головними цінностями якої є досягнення благополуччя та щастя населення, а для реалізації цілей за основу беруться плани та стратегії, які розробляються разом з Європейськими та Американськими спеціалістами.

Вище нами розглядалося які інститути публічно-сервісного урядування вже впроваджено в Україні, зарубіжний досвід надання адміністративних послуг та впровадження нового публічного менеджменту. Проте, на

сьогоднішньому етапі розвитку адміністративно-правової функції в Україні залишається цілий ряд відкритих питань та викликів, які необхідно подолати для побудови в Україні клієнтоорієнтованої, сервісної держави.

Адміністративна реформа загалом та реформа системи надання адміністративних послуг зокрема тісно пов'язані з реформою адміністративно-територіального устрою України. Варто відзначити, що запропоновані далі кроки можуть бути реалізованими, виключно після вдалого проведення децентралізації влади в Україні, а саме передбаченої Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [229]. В першу чергу, реформа територіального устрою в Україні важлива для ефективного надання адміністративних послуг у сільській місцевості та в невеликих містах. Зазначене пов'язане з необхідністю ефективного функціонування найпростіших адміністративних одиниць – об'єднаних територіальних громад, оскільки саме на їх основі і повинні впроваджуватися місцеві Центри надання адміністративних послуг.

Першочерговим при проведенні реформи системи надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування в Україні є «доктринальне переосмислення змісту державно-владних правовідносин між адміністративними органами і фізичними та юридичними особами, що має вагоме значення для вдосконалення правового регулювання надання адміністративних послуг, упровадження сучасних форм і стандартів їх надання, при цьому за основу повинна братися широко використовувана в країнах Європейського союзу концепція нового публічного менеджменту, яка відображає сутність «публічно-сервісної» складової діяльності органів публічної адміністрації, які в даному випадку повинні виражатися в органах місцевого самоврядування)» [230, С. 4]. На нашу думку, однією з важливих проблем надання адміністративних послуг в селах та малих місцях є недосконала система створення віддаленого робочого місця чи територіального підрозділу центру надання адміністративних послуг. Проблема полягає у тому, що згідно до Закону України «Про адміністративні послуги» створення територіального підрозділу центру надання адміністративних послуг або

віддаленого робочого місця адміністратора необхідно здійснюється вже існуючим Центром надання адміністративних послуг [231]. Проблема полягає в тому, що існуючі Центри надання адміністративних послуг не зацікавлені у створенні віддалених робочих місць у громадах, які не можуть дозволити собі створити власний центр надання адміністративних послуг. Для вирішення зазначеної проблеми Програмою U-lead з Європою пропонується реалізувати механізм при якому у відповідності до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» можна створити в одній громаді «малій» громаді центр надання адміністративних послуг в той час, як в іншій, чи декількох інших громадах створити територіальні підрозділи, або ж віддалені робочі місця [232]. Зазначена пропозиція заслуговує на увагу, на нашу думку, в такому випадку доцільніше було б прописати в Законі України «Про адміністративні послуги» можливість створення віддаленого робочого місця самою територіальною громадою за рішенням органу місцевого самоврядування з подальшим підпорядкуванням такого віддаленого робочого місця або територіального підрозділу до найбільш підходящого Центру надання адміністративних послуг.

Ще однією важливою складовою створення публічно-сервісної держави є наявність кваліфікованих працівників та правильно вибудованого менеджменту. При формуванні нових кадрів органів державної влади та місцевого самоврядування потрібно спитатися на досвід європейських країн та здійснювати навчання службовців орієнтоване обслуговування громадян, а також впроваджувати механізми фінансового стимулювання.

Михайлюк Я. Б. для підвищення якості надання адміністративних послуг пропонує впроваджувати заходи, спрямовані на стимулювання покращення діяльності органів місцевого самоврядування. У цьому контексті за приклад варто взяти досвід Великобританії щодо реалізації угод щодо місцевих публічних послуг, згідно до таких угод органи місцевого самоврядування, які показують кращі результати діяльності, отримують урядові гранти та додаткове фінансування для реалізації місцевих проектів спрямованих, як на покращення системами надання адміністративних послуг так і надання публічних послуг загалом [220, С. 137].

Іншим гарним прикладом позитивної реалізації реформи системи надання адміністративних послуг є Чилі. Тут, проведення реформи муніципальних послуг було засновано на п'яти ключових елементах:

- центральний уряд повинен надавати органам місцевого самоврядування фінансові засоби для ефективного впровадження комплексної системи управління адміністративними послугами, які надаються на місцях;
- центральні органи влади повинні також надавати органам місцевого самоврядування людські та технічні засоби для ефективного впровадження комплексної системи управління адміністративними послугами;
- органи місцевого самоврядування повинні здійснювати добір професійних кадрів, які допоможуть їм відповідати мінімальним стандартам та покращити загальну ефективність діяльності такого органу;
- центральна влада повинна проводити заходи з нарощування потенціалу для ефективного підвищення роботи та надання послуг;
- разом з покращення якості надання послуг повинні впроваджуватися інші види діяльності, такі як електронне врядування, інновації або адміністративне спрощення» [233, С. 337].

Ще однією проблемою яка потребує вирішення є занадто велика кількість адміністративних послуг. Згідно даних Міністерства економічного розвитку і торгівлі України налічується близько 1550 види адміністративних послуг, які надаються громадянам. Такий обсяг адміністративних послуг, на думку заступника голови правління Центру політико-правових реформ Віктора Тимошука, свідчить про надмірну зарегульованість життя пересічного українця [234], а також викликаний штучним дробленням адміністративних послуг на менші складові. Для вирішення зазначеного питання потрібно провести комплексний аудит переліків адміністративних послуг, що надаються різними органами державної влади на предмет наявності повторюваних послуг, визначення послуг які варто об'єднати, а деякі прибрати, зазначене дасть можливість зробити такі адміністративні послуги доступнішими для населення, підвищити їх якість, та спростить систему надання адміністративних послуг і зробить її прозорішою. Циганов О. Г. з цього приводу стверджує, що

реформування системи надання адміністративних послуг стосується фундаментальних питань щодо відносин між державою та громадянськістю, оскільки ці ініціативи безпосередньо пов'язані з питаннями відкритості та підзвітності діяльності органів публічної влади [235, С. 246].

На думку В. П. Тимошука, для розвитку системи надання адміністративних послуг потрібно зосередитися на наступних кроках: дерегуляції та адміністративного спрощення; упорядкування оплати адміністративних послуг; децентралізації, тобто делегування повноважень з надання адміністративних послуг органам місцевого самоврядування» [236, С. 2].

Дерегуляція та адміністративне спрощення полягає у загальному скороченні кількості адміністративних послуг та спрощенні процедур надання конкретних послуг. В короткостроковій перспективі потрібно упорядкувати та «почистити» «переліки платних послуг», затверджені Кабінетом Міністрів України [205, С. 16]. В довгостроковій же перспективі потрібно взагалі скасувати усі «переліки платних послуг» та затвердити єдиний закон, в якому встановлюватиметься перелік платних послуг.

Ще одна проблема безпосередньо витікає з попередньої, так у зв'язку з відсутністю єдиного переліку послуг, що надаються, та відсутністю підзаконного регулювання зазначеної сфери відсутній єдиний порядок оплати адміністративних послуг. Для вирішення такої проблеми, паралельно з впровадженням закону, яким буде затверджуватися перелік платних послуг, варто розробити та прийняти закон про адміністративний збір. Такий закон досить легко розробити враховуючи існування аналогічного закону, який регулює порядок нарахування та сплати судового збору, який і варто взяти за основу при розробці закону про адміністративний збір. При цьому, потрібно розуміти, що адміністративний збір в першу чергу встановлюється для покриття витрат понесених при адміністративним органом при наданні адміністративної послуги, а не для наповнення державного бюджету. Адміністративний збір по аналогії з судовим збором варто прив'язувати до прожиткового мінімуму для працездатних осіб, при цьому коригування розміру

адміністративного збору буде відбуватися без втручання у норми закону, та зведуться до мінімуму спекуляції з приводу доцільності зміни розміру адміністративного збору. Також доцільним бачиться можливість внесення адміністративного збору двома платежами, для складних адміністративних послуг, таких наприклад як видача дозволу на початок будівельних робіт, з яких перший платитиметься при поданні заяви, а другий вже після вдалого надання послуги, безпосередньо перед видачею відповідного акту індивідуальної дії. Така система стимулюватиме службовців справно виконувати свої обов'язки не створюючи бюрократичних перепон, а також зекономить кошти для клієнта який не відповідає необхідним критеріям та не зможе отримати адміністративну послугу в силу об'єктивних причин.

Далі хотілося б привернути увагу до, напевно, найбільшої прогалини в системі надання адміністративних послуг, яка існує на сьогоднішній день в Україні – це відсутність єдиного процедурного закону. Станом на момент проведення дисертаційного дослідження в Верховній раді України не розглядається жоден законопроект щодо створення єдиного процесуального закону. Останній з зареєстрованих на даний момент законопроект № 9456 від 28.12.2018 було відкликано 29.08.2019. Проте на нашу думку, зазначений законопроект заслуговував на розгляд і після незначного доопрацювання на – на прийняття.

Далі буде розглянуто які положення закону потребують певного доопрацювання, а які обов'язково необхідно прийняти, навіть у випадку неприйняття зазначеного закону.

Серед позитивних наслідків від прийняття закону «Про адміністративну процедуру» в редакції визначеній в законопроекті № 9456 від 28.12.2018 варто відзначити: 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); запровадження поняття «заінтересованої особи» в межах адміністративних процедур та гарантування захищення її прав й інтересів (що допомагатиме в ухваленні адекватних та врівноважених рішень); встановлення зобов'язання

органів адміністративної влади мотивувати власні рішення й позначати процес їхнього оскарження (що зробить кращими умови юридичної захищеності приватних осіб); простіші правила стосовно «представництва» (наприклад, без нотаріальної довіреності задля більшості справ); нормативне закріплення правил стосовно неупередженості посадовців органів адміністративної влади й процесу їхнього відводу; законодавче встановлення правила про чинність акту адміністративного характеру від моменту його доведення до відома осіб та регламентація процесу даного доведення; утворення нових умов задля дієвого оскарження актів адміністративного типу. Даний механізм може поновити громадську довіру до досудових процесів з оскарження та полегшити роботу адміністративних судів; законодавча регламентація питання визнання адміністративних актів недійсними (що допоможе в захисті публічних інтересів за необхідності відкликання чинних рішень органів адміністративної влади та приватних осіб від свавілля); нормативне врегулювання примусового здійснення актів адміністративної природи тощо (перш за все, заради діяльності ефективного характеру публічної адміністрації) [237, С. 26–27].

Для забезпечення ефективнішого надання адміністративних послуг потрібно законодавчо уніфікувати систему надання адміністративних послуг у єдиному законі. Для прикладу, для отримання складної адміністративної послуги, такої як приватизація житла, чи отримання дозволу на будівництво потрібно отримати цілий ряд дозволів, які не пов'язані між собою і отримання, яких потребує взаємодії з цілим рядом органів не пов'язаних між собою. Для зазначеного пропонується реалізувати принцип надання послуг у «єдиному вікні». Коли особа звертається для отримання великої за обсягом адміністративної послуги з наявними в неї документами та заявою, а суб'єкт надання адміністративної послуги, забезпечує отримання додаткових документів взаємодіючи з відповідними органами державної влади і задіюючи заявника, виключно в тих випадках коли необхідна його особиста присутність, доступ до його майна, чи отримання додаткової інформації доступ до якої має виключно він.

Так, на думку В. Тимощука, в проєкті Закону «Про Адміністративну процедуру» не приділено достатньої уваги «втручальним» провадженням.

Проте, регулювання саме таких проваджень є надважливим питанням [238, С. 36]. Проблема полягає у тому, що на сьогоднішній день «втручальні» повноваження регулюються в першу чергу профільними законами, і зазвичай першочергово захищають права суб'єкта владних повноважень. Якщо ж включити втручальні повноваження до Закону «Про Адміністративну процедуру» тоді буде уніфіковано систему перевірок всіма суб'єктами владних повноважень та окремим органам буде значно складніше «проштовхувати» власні правки до відповідних законів та використовувати необізнаність громадян у масі профільних законів.

Одним з важливих елементів, який повинен міститися у законі про адміністративну процедуру є встановлення права бути вислуханим.

Таке положення міститься в проєкті Закону «Про Адміністративну процедуру» № 9456 від 28.12.2018. Так згідно статті 64 проєкту Закону «Про Адміністративну процедуру» кожен має право бути вислуханим перед прийняттям рішення яке може негативно вплинути на його права та свободи [106]. З цього випливає, що жоден суб'єкт владних повноважень не має права прийняти будь яку санкцію щодо фізичної чи юридичної особи без повідомлення цієї особи про прийняте рішення і надання можливості сформулювати власну позицію щодо рішення та його можливих наслідків ще до його прийняття.

А це, в свою чергу, означає, що якщо така норма буде введена, і фактично виконуватиметься то в нашій країні різко зменшиться кількість рішень суб'єктів владних повноважень про накладення різного роду санкцій. Це в першу чергу стосується тих рішень які в подальшому скасовуються вищими органами та судами, оскільки таке оскарження відбудеться ще, фактично до прийняття такого рішення шляхом передачі заперечень особою, щодо якої має бути застосована санкція. У випадку ж позбавлення особи право висловити свою позицію стосовно ситуації, що склалася суб'єкт владних повноважень прямо порушить норму Закону [116, С. 100].

На думку Д. В. Суценка при доопрацюванні проекту Закону «Про Адміністративну процедуру» потрібно враховувати також те, як закон буде сприйматися у суспільстві та не дискредитувати саму ідею та мету зазначеного законодавчого акту. При цьому, на його думку варто доопрацювати його, оскільки він буде відображенням всієї сфери взаємодії між особою та державою. Один такий правильно складений та чітко структурований законодавчий акт дає можливість уніфікації різних, часто суперечливих процедур які сьогодні визначені у десятках різноманітних законів й підзаконних актів [239, С. 100].

Ще одним важливим, на нашу думку, напрямком у сфері надання адміністративних послуг, який потребує вдосконалення є модернізація системи надання електронних послуг. Для такого вдосконалення Ю. Соломко пропонує провести вдосконалення чотирьох секторів:

1. Розвиток електронних послуг – із урахуванням переваг технологій електронних послуг основними заходами із забезпечення розвитку електронного урядування в Україні за цим сектором є: запровадження адміністративних послуг, в усіх сферах суспільного життя, а також надання інтегрованих електронних послуг за життєвими та бізнес-ситуаціями; реалізація принципу єдиного вікна шляхом забезпечення розвитку та функціонування Єдиного державного порталу адміністративних послуг як єдиної точки доступу фізичних та юридичних осіб до електронних послуг; розвиток електронних публічних закупівель, електронних договорів і рахунків, електронних аукціонів; стимулювання використання електронних послуг фізичними та юридичними особами.

2. Розвиток відкритих даних – із урахуванням переваг технологій відкритих даних основними заходами із забезпечення розвитку електронного урядування в Україні за цим сектором є: формування та розвиток інфраструктури відкритих даних на базі єдиного державного веб-порталу відкритих даних, інтегрованих із ним інших веб-порталів відкритих даних тощо; оприлюднення та оновлення наборів даних у формі відкритих даних; стимулювання розвитку на базі відкритих даних загальнодоступних проектів і

сервісів(соціальних, громадських, медійних та комерційних), зокрема у співпраці з органами влади, для підвищення відкритості та ефективності їх діяльності, надання якісних послуг та розвитку інноваційного бізнесу.

3. Розвиток електронних інструментів залучення громадян – для розвитку цього сектору необхідні: розвиток інституту електронних звернень та електронних петицій; розвиток інструментів «громадський бюджет», «відкритий бюджет», онлайн обговорення проектів нормативно-правових актів тощо; введення електронних форм зворотного зв'язку на офіційних веб-сайтах органів влади, зокрема тематичних, для отримання якісного зворотного зв'язку з різних питань; широке залучення громадських об'єднань та профільних асоціацій до планування розвитку та моніторингу стану розвитку електронного урядування; стимулювання використання електронних інструментів, залучення громадян та підтримка громадських ініціатив у сфері електронного урядування.

4. Розвиток електронної ідентифікації та довірчих послуг – з метою розвитку цього сектору Кабінет Міністрів України, для чого необхідно: розвивати електронні довірчі послуги відповідно до вимог Регламенту (ЄС) No 910/2014 Європейського Парламенту та Ради від 23 липня 2014 р. про електронну ідентифікацію та довірчі послуги для електронних транзакцій в межах внутрішнього ринку; наповнення єдиного демографічного реєстру, популяризація та поширення паспортів громадянина України у формі ID-карти, а також забезпечення державних органів, органів місцевого самоврядування та недержавних суб'єктів терміналами для зчитування ID-карток; розвиток існуючих та запровадження нових схем і засобів електронної ідентифікації, зокрема Bank ID; реалізація принципу «single-sign-on» (технологія що дозволяє користувачеві переходити з одної системи в іншу без повторної автентифікації) шляхом впровадження інтегрованої системи електронної ідентифікації та автентифікації і повторного використання в інформаційно-телекомунікаційних системах органів влади [240, С. 140].

Таким чином, для впровадження публічно-сервісної держави в Україні, необхідно вчинити ряд кроків головними з яких є прийняття єдиного процедурного закону та передбачення в ньому єдиної процедури надання

адміністративних послуг, що дасть можливість значно спростити життя всім хто звертається за адміністративною послугою та допоможе гарантувати кожній особі право на неупереджене, чесне вирішення її справи за обґрунтований проміжок часу.

З важливих нововведень які повинен принести новий закон потрібно виділити введення права громадянина бути вислуханим, визначення поняття «публічний інтерес», залучення «заінтересованих осіб» до прийняття адміністративних актів і звісно ж створення чіткої регламентації процедурного аспекту відносин особи і влади. Паралельно з прийняттям 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».

З інших необхідних кроків щодо впровадження публічно-сервісної держави в Україні варто виділити вдосконалення системи електронного урядування, з впровадженням 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 необхідно вдосконалення законодавства, яке регулює порядок створення віддаленого робочого місця та територіальних підрозділів за ініціативою органів місцевого самоврядування, що забезпечить потреби місцевої громади, не чекаючи рішення найближчого центру надання адміністративних послуг не зацікавленого у цьому.

Висновки до розділу 3

Дослідження сучасного стану впровадження публічно-сервісної моделі урядування в зарубіжних країнах (варто відзначити, що для дослідження бралися передові країни з розвиненою соціальною сферою та системою надання адміністративних послуг) показали, що перехід до публічно-сервісної моделі урядування відбувався у зв'язку з неефективністю застарілої бюрократично-ієрархічної системи управління у зв'язку з неефективністю старої системи і

отримав назву нового публічного менеджменту. Зазначена модель характеризується введенням принципу менеджеріалізму та елементів ринку в сфері надання публічних послуг загалом та адміністративних зокрема, а економічна та соціальна політика як на місцях так і на загальнодержавному рівні здійснюється з урахуванням думок та пропозицій усіх верств населення. Для зменшення навантаження на державу, а також введення конкуренції, що позитивно впливає на якість послуг, що надаються максимальна кількість повноважень по наданню послуг передається недержаним суб'єктам та здійснюється ними на комерційній основі. При цьому, робота органів якими надаються як публічні послуги загалом так і адміністративні піддається постійному моніторингу, як з боку керівних органів так і безпосередніми клієнтами, тобто громадянами та юридичними особами, які отримують такі послуги.

Щодо впровадження публічно-сервісної моделі урядування в Україні, тут варто відзначити, що перехід до зазначеної моделі в Україні відбувався в дещо інших умовах, багато в чому причиною тому є історичний спадок який тягнеться ще з радянських часів, коли командно-адміністративна система урядування розглядала громадянина не як клієнта чи хоча б рівного собі, а скоріше як підлеглого. В спадок від старої системи нам дісталось широке підзаконне регулювання публічно-правової сфери. Серед реалізованих кроків з впровадження публічно-сервісних інститутів варто відзначити широке впровадження Центрів надання адміністративних послуг, впровадження надання адміністративних послуг у електронному вигляді, впровадження 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. При цьому, реформи впроваджуються «точково» та непослідовно, так наприклад при запровадженні паспортів у вигляді ID-картки не здійснено кроків з поширення терміналів для їх зчитування не тільки суб'єктами приватного права, але державними органами та органами місцевого

самоврядування, а при введенні електронних реєстрів речових прав не здійснено кроків щодо їх наповнення.

Щодо перспектив та наступних кроків необхідних для успішного завершення адміністративної реформи, то в першу чергу необхідно відзначити потребу в прийнятті єдиного процедурного закону. З важливих нововведень, які повинен принести новий закон, потрібно виділити введення права громадянина бути вислуханим, визначення поняття «публічний інтерес», залучення «заінтересованих осіб» до прийняття адміністративних актів і звісно ж створення чіткої регламентації процедурного аспекту відносин особи і влади. Паралельно з прийняттям 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».

З інших необхідних кроків щодо впровадження публічно-сервісної держави в Україні варто виділити вдосконалення системи електронного урядування, з впровадженням 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 необхідно вдосконалення законодавства, яке регулює порядок створення віддаленого робочого місця та територіальних підрозділів за ініціативою органів місцевого самоврядування, що забезпечить потреби місцевої громади, не чекаючи рішення найближчого центру надання адміністративних послуг не зацікавленого у цьому.

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 ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Юридична енциклопедія: у 6 т. Ред. кол. Ю. С. Шемшученко. К., 2004. Т. 6: Т–Я. С. 768.
2. Адміністративне право України: підручник. За ред. Ю. Битяка. К., 2005. С. 544.
3. Соломаха А. Г. Адміністративне право і процес. Поліцейське право у наукових поглядах М. Бунге. 2015. № 2 (12).
4. Старилов Ю. Н. Российское полицейское (административное) право, конец XIX – начало XX века: хрестоматия. Воронеж, 1999.
5. Антологія української юридичної думки: в 6 т. Редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін. Том 5: Поліцейське та адміністративне право. К., 2003. С. 599.
6. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у двох томах: Том 1. Загальна частина. Ред. колегія В. Б. Авер'янов. К., 2004. С. 548.
7. Гриценко І. С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права: дисертація доктора юридичних наук: 12.00.07. Х., 2008. С. 428.
8. Тесля А., Лешков В. Н. и его теория «общественного права» как попытка альтернативы «полицейскому праву». Журнал Социологическое обозрение. 2015. Т. 14. № 1. С. 203–223.
9. Бельский К. С. Выдающийся русский ученый-полицист. Государство и право. 1996. № 11. С. 127–136.
10. Сборникъ Императорскаго Российскаго Историческаго Общества. Санкт-Петербург, 1894. С. 27–38, 580–588.
11. Біля витоків поліцейського права (до 200-річчя з дня народження І. В. Платонова (Холмогорова)). URL: http://yurincom.com/ua/yuridichniy_visnyk_ukrainy/overview/?id=933.
12. Платонов І. В. Вступительные понятия в учение о благоустройстве и благочинии государственном. Х., 1856. С. 21–43.

13. Палиенко Н. И. Правовое государство и конституционализм. Вестник права. 1906. Кн. 1. С. 127–163.
14. Л. Дюги «Конституционное право. Общая теория государства». Москва, 1908, С. 672.
15. Тарасов И. Т. Организация административной юстиции. Юридический вестник. 1887. Т. XXVI. Кн. 1. С. 32–67.
16. Горбунов А. Законность управления и ее необходимые условия. Право. 1905. № 1. С. 238.
17. Грибовский В. М. Государственное устройство и управление Российской империи. Одесса, 1912. 258 с.
18. Смирнов А. Ф. Государственная дума Российской империи 1906–1917 гг. Историко-правовой очерк. Челябинск, 2010. С. 624.
19. Зінченко О. В. Основні державні закони Російської імперії 1906 р. – конституція чи «конституційний костюм» самодержавства? Проблеми законності. Х., 2011. Вип. 114. С. 26–36.
20. Історія українського права. За редакцією О. О. Шевченка. К., 2001. С. 214.
21. Свод основных государственных законов. Свод законов Российской империи. СПб., 1906. Т. 1. Ч. 1.
22. Гриценко І. С. Джерела адміністративного права у їх історичному розвитку. Науковий вісник Чернівецького університету. 2005. Вип. 286. С. 85–88.
23. Кистяковский Б. Социальные науки и право. Очерки по методологии социальных наук и общей теории права. М., 1916. С. 502.
24. Gerber C. F. Grundzüge eines Systems des Deutschen Staatsrechts. 2 Aufl. L, 1869. S. 3.
25. Бойцова В. В. Идея правового государства в трудах русских юристов (административно-правовой аспект). Известие вузов. Правоведение. 1991. № 3. С. 61–66.

26. Антология мировой правовой мысли: в 5 т. Т. V. Россия в конце XIX–XX в. М., 1999. С. 829.
27. Андреевский И. Е. Полицейское право. СПб., 1874. Т. 1. С. 648.
28. Гессен В. М. Административное право. Популярные лекции для самообразования. СПб., 1903. Вып. 1. С. 240.
29. Коломоєць Т. Адміністративний примус в Україні: деякі аспекти генези та пріоритетності доктринального дослідження й нормативної регламентації. Підприємництво, господарство і право. 2002. № 11. С. 60–62.
30. Піляй А. М. Поліцейське право Російської імперії у працях юристів першої половини XIX століття. Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. 2016. № 243. С. 183–190.
31. Панасюк Р. П. Наукові аспекти розвитку адміністративного права. Наукові праці МАУП. Серія: Юридичні науки. 2017. Вип. 1. С. 73–79.
32. Університетські наукові записки. 2005. № 1–2 (13–14). С. 172–176. URL: www.univer.km.ua.
33. Елистратов А. И. Очерк административного права. 1922. С. 236.
34. Колесников А. Административное право РСФСР (К вопросу о содержании Административного кодекса). Власть Советов. 1923. № 3. С. 38–41.
35. Юридична енциклопедія: в 6 т. Редкол. Ю. С. Шемшученко. К., 1998. Т. 3. С. 672.
36. Энциклопедический словарь правовых знаний. Советское право. Под ред. В. М. Чхиквадзе. Советская энциклопедия. М., 1965. С. 512.
37. Власов В. А., Студеникин С. С. Советское административное право. М., 1959. С. 535.
38. Петров Г. И. Советское административное право. Часть общая. Л., 1960. С. 344.
39. Административное право. Под ред. А. Е. Лунева. М., 1967. С. 600.
40. Советское административное право: учебник. Под ред. П. Т. Василенкова. М., 1990. С. 576.

41. Советское административное право: учебник. Под ред. Р. С. Павловского. К., 1986. С. 400.
42. Административное право. Общая и Особенная части: учебник. Под ред. А. П. Коренева. М., 1986. С. 486.
43. Петров Г. И. Сущность советского административного права. Л., 1959. С. 184.
44. Административное право. Под ред. А. Е. Лунева. М., 1967. С. 600.
45. Власов В. А., Студеникин С. С. Советское административное право. Уч. пособие для студентов ВЮЗИ. М., 1960. С. 439.
46. Шаргородский М. Д., Иоффе О. С. О системе советского права. Советское государство и право. М., 1957. № 6.
47. Лаптев В. В. О советском хозяйственном праве. Советское государство и право. М., 1959. № 4.
48. Якуба О. М. Советское административное право (Общая часть). М., 1975. С. 231.
49. Административное право (Общая и Особенная части). М., 1968. 576 с.
50. Піляй А. М. Роль адміністративного права в системі відносин держави та громадян у Радянському Союзі. Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. 2017. № 264. С. 195–202.
51. Лютіков П. Предмет адміністративного права: аналіз адміністративно-правової доктрини 40-80-х років ХХ ст. Юридична Україна. 2013. № 1 (121). С. 34–41.
52. Петров Г. И. Предмет советского административного права. Советское государство и право. 1940. № 7. С. 46.
53. Советское административное право: учебник. Под ред. Ю. М. Козлова. М., 1985. С. 544.
54. Студеникин С. С. Советское административное право. М., 1949. С. 308.
55. Кобалевский В. Советское административное право. Х., 1929. С. 417.

56. Кобалевский В. Очерки советского административного права. Х., 1924. С. 260.
57. Ямпольская Ц. А. Об убеждении и принуждении в советском административном праве. Вопросы советского административного и финансового права. М., 1952. С. 156–181.
58. Козюбра М. І. Переконання і примус в радянському праві. К., 1970. С. 152.
59. Советское административное право. Методы и формы государственного управления. М., 1977. С. 336.
60. Козырева Т. И. Административное принуждение и его виды. М., 1975. С. 189.
61. Аппарат управления социалистического государства. Ч. 1. М., 1976. С. 320.
62. Галаган И. А. Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование). Воронеж, 1970. С. 252.
63. Бахрах Д. Н. Административное принуждение в СССР, его виды и основные тенденции развития: автореферат диссертации кандидата юридических наук. М., 1972. С. 40.
64. Советское административное право: учебник. Под ред. С. С. Студеникина. М., 1958. С. 300.
65. Еропкин М. И. О классификации мер административного принуждения. Вопросы административного права на современном этапе. М., 1963. С. 60–68.
66. Галаган И. А. Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование). Воронеж, 1970. С. 252.
67. Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Адміністративне право України. Повний курс: підручник. Херсон, 2018. 446 с.
68. Дерюжинский В. Ф. Полицейское право. Изд. 2-е. СПб, 1908. 552 с.

69. Козлов Ю. М. Предмет советского административного права. М., 1967. 160 с.
70. Курінний Є. В. Предмет адміністративного права України: тенденції трансформації в умовах реформування: навчальний посібник. Дніпропетровськ, 2002. 92 с.
71. Старилов Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М., 2002. 728 с.
72. Антонов В. О. Конституційно-правові основи національної безпеки і оборони України. Конституційне право України. Академічний курс: підручник для вищих навчальних закладів. 2008. Т. 2. С. 799.
73. Нижник Н. Р. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи. К., 1998. 192 с.
74. Кравцова Т. М., Калініченко Г. В. Ще раз про сутність та ознаки функцій державного управління. Право і Безпека. 2011. № 1. С. 25–29.
75. Наливайко Л. Р. Державний лад України: поняття, система, гарантії: дисертація доктора юридичних наук: 12.00.01. Запоріжжя, 2010. 535 с.
76. Джураєва О. О. Функції сучасної держави: дисертація кандидата юридичних наук: 12.00.01. Одеса, 2006. 220 с.
77. Марченко Ю. В. Правовые формы осуществления государственных функций: диссертация кандидата юридических наук: 12.00.01. Саратов, 2008. 192 с.
78. Проблемы теории государства и права: учебник. Под ред. А. В. Малько. М., 2012. 592 с.
79. Петришин О. В., Погребняк С. П., Смородинський В. С. та ін. Теорія держави і права: підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів. За ред. О. В. Петришина. Х., 2015. 368 с.
80. Скакун О. Ф. Теорія держави і права. Енциклопедичний курс: підручник. Харків, 2006. 776 с.
81. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави: навчальний посібник. Львів, 2008. 224 с.

82. Бочаров Д. О. Правозастосовча діяльність: поняття, функції та форми: проблемні лекції. Дніпропетровськ, 2006. 73 с.
83. Мартянова Т. С. Суб'єкти правозастосовної діяльності: особливості правового статусу. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. 2014. № 7. С. 31–34.
84. Слинько Д. В. Основні риси та структура правозастосовної діяльності. Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія: право. 2015. Вип. 20. С. 21–24.
85. Мельничук С. М. Правові форми реалізації функцій сучасної держави Україна: дисертація доктора юридичних наук: 12.00.01. Київ, 2019. 478 с.
86. Марченко Ю. В. Правовые формы осуществления государственных функций: диссертация кандидата наук: 12.00.01. Саратов, 2008. С. 192.
87. Наливайко Л. Р. Державний лад України: поняття, система, гарантії: дисертація доктора юридичних наук: 12.00.01. Запоріжжя, 2010. 535 с.
88. Дума В. В. Правозастосовча діяльність та форми її здійснення: автореферат дисертації кандидата юридичних наук: 12.00.01. К., 2010. 20 с.
89. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія. За заг. ред. С. Чернова, В. Воронкової, В. Банаха, О. Сосніна, П. Жукаускаса, Й. Ввайнхардт, Р. Андрюкайтене. Запоріжжя, 2016. 606 с.
90. Лукянець Д. М. Форми реалізації державної влади в сучасній Україні. Правова держава. 2012. Вип. 23. С. 233–239.
91. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
92. Білозьоров Є. В., Власенко В. П., Горова О. Б., Завальний А. М., Заяць Н. В. та ін. Теорія держави та права: навчальний посібник. К., 2017. 320 с.
93. Тимошук В. П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України. К., 2003. С. 496.

94. Закон України «Про оподаткування прибутку підприємств» у редакції від 1 січня 2003 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/334/94-%D0%B2%D1%80/ed20030101>.

95. Перелік платних послуг, що можуть надаватися митними органами затверджений Постановою Кабінету Міністрів України № 1952 від 25 грудня 2002 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-2002-%D0%BF/ed20111201>.

96. Чміленко Г. М. Адміністративна реформа: запровадження управлінських (адміністративних) послуг. Юридичні читання молодих вчених: Всеукраїнська наукова конференція, м. Київ, 23–24 квітня 2004 року: тези доповіді. К., 2004. С. 139–142.

97. Писаренко Г. М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти: дисертація кандидата юридичних наук: 12.00.07. Одеса, 2006. 195 с.

98. Колпаков В. К., Кузьменко О. В., Іщенко Ю. В., Чабан В. П. Адміністративне право: навчальна програма. К., 2010. С. 27.

99. Легеза Є. О. Адміністративні послуги, що надаються міліцією громадської безпеки: автореферат дисертація кандидата юридичних наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2011. С. 20.

100. Дроздова І. В. Міністерство внутрішніх справ України як суб'єкт надання адміністративних послуг: дисертація кандидата юридичних наук: 12.00.07. К., 2009. С. 240.

101. Закон України «Про оподаткування прибутку підприємств» 7.11.13. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/334/94-%D0%B2%D1%80>.

102. Сороко В. М. Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості: науковий посібник. К., 2008. С. 104.

103. Закон України «Про соціальні послуги». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19>.

104. Закон України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2017-14>.

105. Авер'янов В. Б. Спрямованість на забезпечення прав громадян – демократична сутність влади. Виконавча влада і адміністративне право. За заг. ред. В. Б Авер'янова. К., 2002. С. 150.

106. Проект Закону про адміністративну процедуру. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307.

107. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України № 5462 від 29.04.2004. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=17973.

108. Висновок Головного науково-експертного управління 13.09.2004. Висновок на проект Адміністративно-процедурного кодексу України до № 5462 від 29.04.2004 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=17973.

109. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України № 2789 від 18.07.2008 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2789&skl=7.

110. Тимощук В. П. Проблеми розвитку адміністративно-процедурного законодавства в Україні. Актуальні проблеми держави і права. 2007. Вип. 35. С. 511.

111. Пояснювальна записка до Проекту Адміністративно-процедурного кодексу України № 2789 від 03.12.2012 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893.

112. Світличний О. П. Підвищення ефективності надання адміністративних послуг у сфері земельних правовідносин. Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. 2010. Вип. 156. С. 237–243.

113. Коментар експертів ЦППР до висновку ГНЕУ Апарату ВРУ на законопроект про адміністративну процедуру URL: <http://www.pravo.org.ua/ua/news/20873691-komentar-ekspertiv-tsppr-do-visnovku-gneu-aparatu-vru-na-zakonoproekt-pro-administrativnu-protseduru>.

114. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від

24 червня 2016 р. № 474 (в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1102-р). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-%D1%80/page>.

115. Гончарук С. Т. Адміністративне право України. Загальна та Особлива частини: навчальний посібник (на допомогу слухачам, що здають державні та поточні іспити з адміністративного права). К., 2000. С. 240.

116. Пиляй А. Н. От Административно-процедурного кодекса к Закону Украины «Об административной процедуре», история проекта единого процедурного закона в Украине. *Legea si Viata*. 2019. С. 98–102.

117. Адамов Б. І., Ляшенко В. І., Сорокін Б. А., Толмачова Г. Ф. Стан та перспективи розвитку дозвільної системи в Україні. *Вісник економічної науки України*. 2009. № 1 (15). С. 3–15.

118. Коліушко І. Б., Тимошук В. П. Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права. *Право України*. 2001. № 5. С. 30–34.

119. Циганов О. Г. Адміністративні послуги у сфері правоохоронної діяльності України: дисертація доктора юридичних наук: 12.00.07. К., 2018. С. 556.

120. Закон України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-14>.

121. Статистика по ОСББ в Україні. URL: http://osbbua.org/news/statistika_po_osbb_v_ukran.

122. Закон України «Про державну службу». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

123. Гарашук В. М. Управлінські послуги – новий інститут чи нова помилка? *Вісник АПрН України*. 2001. № 3. С. 109–114.

124. Курило В. І. Адміністративні правовідносини у сільському господарстві України: автореферат дисертації доктора юридичних наук: 12.00.07. К., 2008. 39 с.

125. Указу Президента «Про запровадження дозвільної системи у сфері підприємницької діяльності». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/539/99>.

126. Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

127. Адамов Б. І., Ляшенко В. І., Сорокін Б. А., Толмачова Г. Ф. Стан та перспективи розвитку дозвільної системи в Україні. Вісник економічної науки України. 2009. Вип. 1 (15). С. 3–14.

128. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 90-р «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/90-2006-%D1%80>.

129. План заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади 90-2006-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/494-2007-%D1%80>.

130. Методика визначення собівартості платних адміністративних послуг. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/66-2010-%D0%BF>.

131. E-government: analys framework and methodology. Public Management Service. Public Management Committee. 2001. 16/ ANN/REV1. P. 10.

132. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66948.

133. Місюра В. Я. Сервісна сутність державної політики як основа модернізації державного управління. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2015. № 12. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=933>.

134. Клімушин П. С., Спасібов Д. В. Концепція сервісно-орієнтованої держави в контексті модернізації публічного управління. Теорія та практика державного управління. 2017. Вип. 2 (57) С. 8.

135. Піляй А. М. 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.

136. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/877-16>

137. Записний Д. Ю. Історія становлення та розвитку системи надання адміністративних послуг в Україні. Аспекти публічного управління. 2016. № 8. С. 16–24.

138. Постанова Кабінету Міністрів України № 737 «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/737-2009-%D0%BF>.

139. Лошицький М. В. Адміністративне оскарження як спосіб захисту прав громадян у діяльності органів публічної адміністрації. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2015. Вип. 31 (2). С. 146–150.

140. Карасева М. В. Конституционное право граждан СССР на обжалование. Воронеж, 1989. С. 150.

141. Коліушко І. Б., Куйбіда Р. О. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України. К., 2003. С. 146.

142. Рішення Конституційного Суду України від 25 листопада 1997 року у справі громадянки Дзюби Г. П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-97>.

143. Хаманева Н. Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М., 1997. С. 120.

144. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. За заг. ред. В. Б. Авер'янова. К., 2003. С. 384.

145. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» у редакції від 9 квітня 1999 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14/ed19990409>.

146. Семененко М. О. Акти індивідуальної дії органів і посадових осіб місцевого самоврядування як предмет оскарження в адміністративних судах.

Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. 2016. Вип. 1 (3). С. 73–76.

147. Кодекс адміністративного судочинства України в редакції від 20 квітня 2019 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

148. Пасенюк О. М. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики: настільна книга судді. К., 2007. С. 607.

149. Авер'янов В. Б. Дискреційна влада. Юридична енциклопедія: в 6 т. Редкол.: Ю. С. Шемшученко. К., 1999. Т. 2: Д–Й. С. 768.

150. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. Редкол.: В. Б. Авер'янов. К., 2004. Т. 1: Загальна частина. С. 584.

151. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. За заг. ред. В. Б. Авер'янова. К., 2003. С. 384.

152. Шемшученко Ю. С. Повноваження. Юридична енциклопедія: в 6 т. Редкол.: Ю. С. Шемшученко. К., 2002. Т. 4: Н–П. С. 590.

153. Рісний М. Б. Правозастосувальний розсуд у юридичній практиці (Загально теоретичне дослідження). Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Академії правових наук України. Серія 1. Дослідження та реферати. Львів, 2007. Вип. 16. С. 192.

154. Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування: дисертація кандидата юридичних наук. Ірпінь, 2007. С. 187.

155. Демин А. В. Дискреция в налоговом праве. Вестник Пермского университета. Серія: «Юридические науки». 2017. Вып. 35. С. 42–55.

156. Барак Аарон. Судейское усмотрение. М., 1999. С. 376.

157. Грінь А. А. Дискреційні повноваження органів виконавчої влади України та їх реалізація: дисертація кандидата юридичних наук. К., 2019. С. 246.

158. Земельний кодекс України в редакції від 21 лютого 2020 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.

159. Recommendation No. R (80) 2 concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities. 11 March 1980. URL: www.ptejteseknihovny.cz/...rady...80-2.../attachment1.

160. Шереметьєва Л. А., Беца І. І. Концептуальні підходи, типи та види державних послуг в Європейському Союзі та в Україні: порівняльний аналіз. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10slaupa.pdf>.

161. A Quality Framework for Services of General Interest in Europe. URL: http://ec.europa.eu/services_general_interest/docs/comm_quality_framework_en.pdf.

162. Михайлюк Я. Надання адміністративних послуг в електронній формі у країнах Європейського Союзу та Україні: порівняльно-правовий аспект. Юридична Україна. 2016. № 1–2. С. 10–16.

163. Matei L., Matei A. MPRA Paper No 26787. 2010. URL: http://mpra.ub.uni-muenchen.de/26787/2/MPRA_paper_26787.pdf.

164. Seerden R., Stroink F. A. M. Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States. URL: <https://books.google.com.ua/books?id=5i0O2bJJY3wC&pg=PA5&dq=&hl=uk&sa=X&ei=XrkwVYnCJsKiyAPEpIHwCA&ved=0CCUQ6AEwAA#v=onepage&q>.

165. Seneviratne M. Ombudsmen: Public Services and Administrative Justice. Cambridge University Press. 2002. P. 350.

166. Fuller L. L. The forms and limits of adjudication. Harvard Law Review. 1978. P. 353–409.

167. Resolution No. R (77) 31 on the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities. 28 september 1977. URL: <https://rm.coe.int/16804dec56>.

168. Глосарій Програми розвитку ООН. URL: <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary>.

169. Бабаєв В. М. Управління міським господарством: теоретичні та прикладні аспекти: монографія. Х., 2004. С. 204.

170. Люхтергандт О. Адміністративно-правові договори в Німеччині – огляд проблематики. Матеріал підготовлений на замовлення Німецького фонду міжнародного правового співробітництва. 2006. С. 7.

171. Шавкун І. Г., Дибчинська Я. С. Новий публічний менеджмент як концепція публічного управління. Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії. 2017. Вип. 69 (1). С. 195–201.

172. English Oxford Living Dictionaries. URL: <https://en.oxforddictionaries.com/definition/managerialism>.

173. New Public Management: Theory, Ideology, and Practice. P. 893. URL: http://www.academia.edu/4183261/New_Public_Management_Theory_Ideology_and_Practice.

174. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector. URL: <http://cms.mildredwarner.org/summaries/osborne1992>.

175. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2016 р. № 768 Про утворення Офісу реформ. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307.

176. Argynades D. Good Governance. Professionalism, Ethics and Responsibility. International Review of Administrative Sciences. 2006. № 72. P. 155–170.

177. Atkins B., Hurley J., McIntyre C. Delivering good governance in local government. Interim guidance note for police authorities and forces in England and Wales. 2007. 66 p.

178. World Bank. Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1991. Washington, 1992. URL: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSCContentServer/WDSP/IB/1993/03/01/000009265_3970716142307/Rendered/PDF/multi0page.pdf.

179. Колісніченко Н. Принципи належного врядування у зарубіжних дослідженнях: пріоритет місцевих практик. Актуальні проблеми державного управління. 2014. Вип. 4. С. 99–102.

180. Ладиченко В. В. Гуманістичні основи організації державної влади. К., 2007. С. 407.

181. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права. К., 2009. С. 552.

182. Ладиченко В. В., Ємельяненко К. О. Формування виконавчих комітетів об'єднаних територіальних громад. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2018. № 5. С. 14–20.

183. Проект Закону про адміністративну процедуру. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307.

184. Михайлюк Я. Б. Загальна характеристика суб'єктів правовідносин із надання адміністративних послуг у країнах ЄС та Україні. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2015. Вип. 4. Т. 2. С. 120–124.

185. Хриков Е. М. Система управління якістю адміністративних послуг: навчальний посібник. Луганськ, 2012. С. 233.

186. Public Services Ombudsmen: A Consultation Paper № 1961 Great Britain Law Commission. 2010. URL: <https://books.google.com.ua/books?id=Da4f3kEB7soC&printsec=frontcover&hl=uk#v=onepage&q&f=false>.

187. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у двох томах: Том 1. Загальна частина І. Ред. колегія: В. Б. Авер'янов. К., 2007. С. 592.

188. Тюріна О. В. Основи права Європейського Союзу: навчальний посібник. К., 2012. С. 100.

189. Декларація про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин та співробітництва між державами відповідно до Статуту ООН від 24.10.1970. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_569.

190. Wirth Klaus. Vom Bürgerbüro zum Bürgerservice. Forum Public Management. 2011. № 2. S. 12–15.

191. Ladychenko V., Golovko L. Achieving sustainable development through environmental accounting and disclosure of environmental information: experience of Ukraine and the EU. Sustainable development under the conditions of European integration: collective monograph. 2019. P. 182–194

192. План заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні на 2019–2020 роки затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів України Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні на 2019-2020 роки № 37-р від 30.01.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/37-2019-%D1%80>.

193. 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.

194. Виробництво, надання і розподіл адміністративних послуг – головна місія влади, як суб'єкта ринкових відносин. Деякі аспекти практики підвищення якості адміністративних (державних) послуг у США, Великобританії та Канаді. Регуляторна стратегія: практика регулювання. URL: <http://www.academia.org>.

195. Шаров Ю. П. та ін. Розробка підходів і механізмів забезпечення якості муніципальної управлінської діяльності: наукова розробка. К., 2008. С. 60.

196. Долечек В. С. Якість надання управлінських послуг населенню: зарубіжний досвід. Управління сучасним містом. 2003. № 10–12. С. 37–43.

197. Послуги, орієнтовані на громадянина: відповідно до потреб канадців. Канадський центр розвитку менеджменту, 1999 р. (Citizen*Centred Service: Responding To The Needs Of Canadians). Офіційний сайт Центру політико-правових реформ. URL: <http://www.centre.pravo@org.ua>.

198. Citizen's Charter. URL: <https://www.insightsonindia.com/wp-content/uploads/2013/09/citizen-charter-handbook.pdf>.

199. Буханевич О. М. Особливості правового регулювання адміністративних послуг в країнах Європейського Союзу. Науковий вісник

міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». 2014. № 12. Т. 1. С. 120–122.

200. Писаренко Г. М. Зарубіжний досвід надання адміністративних послуг. Актуальні проблеми держави і права. 2007. Вип. 34. С. 173–177.

201. Попова О. О. Адміністративно-правові засади надання органами внутрішніх справ України адміністративних послуг у сфері обігу зброї: дисертація кандидата юридичних наук: 12.00.07. К., 2014. С. 214.

202. Жерліцин Д. К. Деякі аспекти практики надання якісних публічних послуг органами влади у США, Великій Британії, Канаді, Польщі, Японії, Швеції, Франції. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2010-2/doc/5/03.pdf>.

203. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 30.11.2015 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

204. Приходченко Л. Л. Принципи державного управління як теорія та інструмент забезпечення ефективності. URL: <http://stattionline.org.ua/pravo/28/1125-principi-derzhavnogo-upravlinnya-yak-teoriya-ta-instrument-zabezpechennyaefektivnosti.html>.

205. Тимощук В. П., Добрянська Н. Л., Курінний О. В., Школьний Є. О. та ін. Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування. К., 2015. С. 428.

206. Ладиченко В. В. Гуманістичні основи організації державної влади: монографія. К., 2007. С. 407.

207. Дзевелюк М. В. Сервісна держава як функціональна модель сучасної держави. Актуальні проблеми держави і права. 2017. Вип. 78. 192 с.

208. Сервісна сутність державної політики як основа модернізації державного управління. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2015. № 12. С. 5–8.

209. Ладиченко В. В., Коломійчук В. О. Правові основи конкурсного відбору в системі державної служби. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2016. № 2. С. 94–100.

210. Принципи державного управління. Париж. URL: http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration_Edition-2017_ENG.pdf.

211. Про схвалення Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/249175778>.

212. Методологічна база для принципів державного управління від листопада 2017 р. URL: <http://sigmaweb.org/publications/Methodological-Framework-for-the-Principles-of-Public-Administration-November-2017.pdf>.

213. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 р. №142-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-p>.

214. Звіт про хід виконання плану заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 р. № 415-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-p>.

215. Про Координаційну раду з питань реформування державного управління: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.05.2016 р. № 335. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/335-2016-%D0%BF>.

216. Регламент Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. № 950. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF>.

217. Положення про Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.10.2017 р. № 759. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/346-2014-%D0%BF>.

218. Копиленко О., Мурашин Г. Деякі методологічні аспекти наукового забезпечення законодавчого процесу. Вісник Академії правових наук. 2003. № 2–3. С. 132–142.

219. Піляй А. М. Побудова публічно-сервісної держави в Україні: оцінка експертів та українські реалії. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2019. С. 39–47.

220. Михайлюк Я. Б. Надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування: проблемні аспекти та шляхи удосконалення. Одеські юридичні читання: Всеукраїнська науково-практична конференція, м. Одеса, 10–11 листопада 2017 року: тези доповіді. Одеса, 2017. С. 136–138.

221. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»: схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

222. Закон України «Про адміністративні послуги». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

223. Роль громадськості у покращенні якості надання адміністративних послуг: матеріали конференції, м. Київ, 18 квітня 2013 р. К., 2013. С. 74.

224. Коліушко І., Тимошук В., Банчук О. та ін. Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності в Україні. Центр політико-правових реформ, Фонд «Демократичні ініціативи». К., 2009. С. 196.

225. Шутко Л. Адміністративні послуги: змінене обличчя влади. Юридична газета. URL: <http://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/administrativni-poslugi-zminene-oblichchya-derzhavi.html>.

226. Оцінки діяльності центрів надання послуг у 30 містах України м. Київ, 4 вересня 2019 р. Київ: Центр політико-правових реформ. URL: <https://www.pravo.org.ua/ua/news/20873871-yakist-nadannya-administrativnih-poslug-v-ukrayini-dumka-gromadyan,-otsinka-fahivtsiv-ta-zmini-za-5-rokiv>.

227. Кодекс поведінки з обробки та захисту персональних даних в центрах надання адміністративних послуг. URL: <https://drive.google.com/file/>

d/1J3HEaBbgwvqv9rVUtk41vI7El1wtTB-2/view?fbclid=IwAR2D-fr-kypIcdbagOGtcJe3mt_RhXPs7TUst0ClAyZCvveLqakLCiF33M.

228. Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679>.

229. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

230. Михайлюк Я. Б. Адміністративні послуги у країнах Європейського Союзу та Україні: порівняльно-правовий аналіз: монографія. К., 2016. С. 224.

231. Закон України «Про адміністративні послуги». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

232. Пропозиції програми U-lead з Європою щодо державної політики у сфері адміністративних послуг. URL: https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2019/12/U-LEAD-Polisi-zapysky_2019.pdf.

233. Making Decentralisation Work in Chile. Towards Stronger Municipalities. 2017. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264279049-en>.

234. Фонд «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва, 19.04.2013. URL: <http://dif.org.ua/article/zrobiti-administrativni-poslugi-dostupnimi-vimagae-u-vladi-gromadskist>.

235. Циганов О. Г. Забезпечення якості адміністративних послуг як фундаментальне питання належної взаємодії між державою та громадянським суспільством. Адміністративне право і процес: історія, сучасність, перспективи розвитку: Всеукраїнська науково-практична конференція, м. Кривий Ріг, 25 березня 2016 року: тези доповіді. Кривий Ріг, 2016. С. 242–247.

236. Тимощук В. П. Адміністративні послуги: проблеми теорії, законодавства і практики в Україні. Адміністративне право і процес. 2014. № 3 (9).

237. Тимощук В. Історія та стан розробки проекту Адміністративно-процедурного закону в Україні, основні перешкоди його ухвалення. Адміністративна процедура: особливості формування української концепції: круглий стіл, м. Харків, 15 вересня 2017 року: тези доповіді. Х., 2017. С. 22–28.

238. Тимощук В. До проблеми правового регулювання адміністративно-процедурних відносин. Юридичний журнал. 2003. № 3 (9). С. 36–38.

239 Сущенко Д. В. Адміністративні процедури в Україні та країнах Європи: порівняльно-правовий аспект: дисертація кандидата юридичних наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2018. С. 211.

240. Соломко Ю. Електронне урядування: поняття, сутність, принципи та напрями розвитку. Ефективність державного управління. 2018. Вип. 2. С. 135–143.

ДОДАТКИ

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ АСПІРАНТА 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. Пиляй А. Н. От Административно-процедурного кодекса к Закону Украины «Об административной процедуре», история проекта единого процедурного закона в Украине. *Leges et Vita*. 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.

**ПРОЕКТ ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ
ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ**

1) Викласти пункт 3 статті 1 Закону України «Про адміністративні послуги» в наступній редакції:

суб'єкт надання адміністративної послуги - орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, державний реєстратор, надавач електронних адміністративних послуг, суб'єкт державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

2) Доповнити Статтю 1 Закону України «Про адміністративні послуги» пунктом 4. Наступного змісту:

Електронна адміністративна послуга - адміністративна послуга, яка повністю або частково надається за допомогою електронного центру надання адміністративних послуг.

3) Доповнити Закону України «Про адміністративні послуги» Статтею 12-1 наступного змісту:

Електронний центр надання адміністративних послуг - онлайн-сервіс створений суб'єктом надання адміністративних послуг зазначеним в пункті третьому статті першої цього закону через який надаються адміністративні послуги шляхом подання заяви в електронній формі суб'єкту надання адміністративних послуг.

4) Викласти частину 3 статті 3 Закону України «Про адміністративні послуги» в наступній редакції:

3. До адміністративних послуг також прирівнюється надання органом виконавчої влади, іншим державним органом, органом влади Автономної Республіки Крим, органом місцевого самоврядування, їх посадовими особами, державним реєстратором, надавачем електронних адміністративних послуг, суб'єктом державної реєстрації витягів та виписок із реєстрів, довідок, копій,

дублікатів документів та інші передбачені законом дії, у результаті яких суб'єкту звернення, а також об'єкту, що перебуває в його власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт.

5) Частину 4 статті 12 Закону України «Про адміністративні послуги» доповнити реченням наступного змісту

Для забезпечення належного виконання покладених на них завдань та за погодженням з відповідним центром надання адміністративних послуг органи місцевого самоврядування мають право утворювати територіальні підрозділи центру надання адміністративних послуг та віддалені місця для роботи адміністраторів такого центру.

6) Виключити абзац другий статті дев'ятої Закону України «Про адміністративні послуги»

7) По всьому тексту закону «Єдиний державний портал адміністративних послуг» замінити на «Електронний центр надання адміністративних послуг».

II. Прикінцеві положення

1. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування.