

Драган Іван*д.держ.упр., професор**Державний університет «Житомирська політехніка»*<https://orcid.org/0000-0002-5716-1273>**Шкапін Денис***аспірант**Державний університет «Житомирська політехніка»*<https://orcid.org/0009-0001-6769-4188>

Доктрина надання публічних послуг у системі адміністративного права європейських країн

Анотація. У статті здійснено аналіз досвіду європейських країн щодо формування доктрини надання публічних послуг в системі адміністративного права та виявлення його особливостей. Показано, що правовий інститут публічних послуг в Україні є досить новим. Водночас немає жодних сумнівів, що подібні нововведення у цій сфері та їх нормативне закріплення й реалізація мають враховувати досвід зарубіжних країн, зокрема тих, у яких цей інститут сформувався і функціонує тривалий час. Європейська правова наука запропонувала різні варіанти тлумачення доктрини публічних послуг. Зокрема різні підходи пропонують німецька і французька школи права, які вважаються конкуруючими. Тому важливим вбачається проведення послідовного порівняльно-правового аналізу категорії публічних послуг, їх видів, форм та суб'єктів їх надання, системи нормативного регулювання. Це зокрема зумовлено неможливістю формування нових адміністративно-правових конструкцій та інститутів без відповідного аналізу досвіду процесу європеїзації адміністративного права.

Встановлено, що представники французької правової школи дійшли одностайності, що національне адміністративне право Франції складається з кількох великих блоків, а право у сфері публічної служби, з позиції структури галузі належить до спеціального адміністративного права і разом із питаннями юридичних осіб публічного права й адміністративної юстиції становить один з основних постулатів всього адміністративного права Франції. Французька доктрина надання послуг публічною службою набула широкої популярності і була впроваджена у багатьох країнах континентальної системи права.

У німецькій доктрині публічна служба розглядаються як публічно значуща діяльність органів державного управління та інших залучених суб'єктів відповідної діяльності у межах концепції *good governance*. Прийняття адміністративних актів у процесі здійснення адміністративних процедур відповідно до законодавства Німеччини формально не розглядається з позиції публічних послуг, проте за своєю сутністю цілком укладається в таку конструкцію. Категорія «публічні послуги» саме у німецькій доктрині не конкретизована, проте охоплює як позитивне державне управління, так і діяльність із правозастосування суб'єктів публічної адміністрації щодо видання індивідуальних адміністративних актів в інтересах приватних осіб. Правовідносини між органами влади та громадянами традиційно зараховують до «зовнішнього адміністративного права» або «формального адміністративного права».

Ключові слова: адміністративний акт; адміністративна діяльність; адміністративне право; взаємодія; органи державної влади; публічні послуги; публічна служба.

Вступ. Правовий інститут публічних послуг в Україні є досить новим. Водночас немає жодних сумнівів, що подібні нововведення у цій сфері та їх нормативне закріплення й реалізація мають враховувати досвід зарубіжних країн, зокрема тих, у яких цей інститут сформувався і функціонує тривалий час. Європейська правова наука запропонувала різні варіанти тлумачення доктрини публічних послуг. Зокрема різні підходи пропонують німецька і французька школи права, які вважаються конкуруючими. Тому важливим вбачається проведення послідовного порівняльно-правового аналізу категорії публічних послуг, їх видів, форм та суб'єктів їх надання, системи нормативного регулювання. Це зокрема зумовлено неможливістю формування нових адміністративно-правових конструкцій та інститутів без відповідного аналізу досвіду процесу європеїзації адміністративного права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання надання публічних послуг у системі адміністративного права європейських країн є недостатньо дослідженими у вітчизняній правовій науці, проте інтерес науковців до них є достатньо високим. Зокрема, інтерпретації категорії «публічна служба»

значну увагу приділяє Н.С. Сидоренко [9], вивченню особливостей діяльності публічної служби в ЄС присвячені роботи В.О. Бережного [1], В.В. Марченко [6], В.М. Щегерцової [10]. Організаційно-правовий аспект надання публічних послуг присвячено роботи Т.О. Буренко [2], Г.М. Писаренко [8] та ін.

Метою статті є аналіз досвіду європейських країн щодо формування доктрини надання публічних послуг у системі адміністративного права та виявлення його особливостей.

Виклад основного матеріалу дослідження. За підходом представників французької школи права розуміння публічно значимої діяльності держави пов'язано з функціонуванням публічних служб (*service public*), що передбачають діяльність, зумовлену загальним суспільним інтересом.

Концепція публічної служби ґрунтується на теорії суспільного договору виникнення держави і пов'язана, перш за все, з ім'ям Леона Дюгі, який вважав за краще відмовитися від понять «суверенітет» та «публічна влада» на користь поняття «публічна служба» – єдиного для нього критерію французького правопорядку [5].

На противагу поширеній на той час думці про особливий характер держави, що втілений у публічній владі і, який протиставлявся громадянам, Л. Дюгі стверджував, що держава має бути концептуалізована з посиланням на її «функцію» як основу законності [5]. Будь-який вид державного втручання та державної активності щодо суспільства відповідно до такого підходу може бути легітимізований лише виходячи з функцій служіння інтересам суспільства («публічна служба»). Переосмислення в науці ролі держави щодо легітимації принципів її діяльності мало безпрецедентний вплив на французьку теорію права й публічне право зокрема, що сприяло виникненню «школи публічних служб».

Проте з часом основні постулати цієї концепції змінювалися. Підхід самого Л. Дюгі піддався критиці всередині самої школи публічних служб. Так, Г. Жезе (загальнознаний позитивіст й учень Л. Дюгі) виходив з тієї позиції, що функція концепції публічних служб полягала не в обмеженні державної діяльності, а в тому, щоб закріпити суспільний (публічний) інтерес обов'язкового критерію (мети). На його думку, лише публічні послуги, які мають публічний, суспільний інтерес, мають надаватися через публічну службу [7; 19].

За характером своєї діяльності публічні служби розмежовувалися спочатку на такі, що забезпечують виключно державний інтерес, а також на соціальні, економічні та інші служби [14].

У 1921 р. для розмежування моделей правового регулювання відносин між публічними та приватними суб'єктами у судовій практиці було запроваджено поняття так званої публічної служби «традиційної», яка стала називатися державною адміністративною службою (SPA), а також запроваджено публічну службу торгово-промислового розвитку (SPIC).

Згодом представники наукових шкіл та практики стали виходити з можливості делегування недержавним організаціям певної частини повноважень щодо реалізації публічних послуг (служб) [15]. Відповідна тенденція була прогнозована, враховуючи обмежений та цільовий характер фінансування адміністративно-територіальних утворень, а також широкий спектр видів діяльності (послуг), відповідальність за надання яких покладається саме на державу.

Проте, маючи здатність пристосування до політичних, соціальних та інших змін, концепція публічної служби набула розповсюдження і поширилася фактично на усі сфери діяльності держави. В результаті, виникли окремі проблеми щодо розмежування відповідного законодавства, проявилися недоліки функціонування різних юридичних конструкцій, особливо в сфері публічної служби із так би мовити «подвійною особою» [12].

На думку Ж.-М. Понт'є, публічна служба визначається традиційно за допомогою її двох складових аспектів: по-перше, організаційного, що пов'язаний із тими суб'єктами, які реалізують публічну службу; по-друге, матеріального, що пов'язаний з самою природою тієї діяльності, яка здійснюється з метою забезпечення суспільного інтересу.

Фактично, «публічна служба», відповідно до підходу французької адміністративно-правової школи, є доволі широкою категорією, що включає діяльність з надання послуг від імені держави невизначеному колу осіб, а також безпосередньо суб'єктів, які реалізують таку діяльність. На сьогодні публічна служба у Франції поділена на три основні категорії: по-перше, служби забезпечення суверенітету (державні служби) – національна оборона, державні фінанси, юстиція та ін.; по-друге, соціально-культурні служби – охорона здоров'я, освіта, соціальний захист, спортивна та культурна діяльність; по-третє, служби економічного розвитку (торгово-промислові).

Послуги публічної служби можуть надаватися як безпосередньо органами влади, а також із залученням інших організацій, як підвідомчих (публічні установи), так і приватних (концесія, аутсорсингу).

Щодо традиційної адміністративної діяльності органів влади стосовно забезпечення потреб приватних осіб (реєстрація громадян, прав, актів, об'єктів, надання дозволів тощо), то вона входить до категорії державної адміністративної служби (SPA) і реалізується виключно органами влади. Договір концесії у Франції передбачає передачу приватному партнеру повноважень з надання послуг публічної

служби в цілому, що дає змогу використовувати концесію щодо тих публічних послуг, відповідальність за надання яких може бути знята з публічного суб'єкта.

Правове регулювання публічної служби у Франції особливу увагу приділяє якості надання публічних послуг з боку держави. Зокрема, у 1992 р. було ухвалено Хартію про надання публічних послуг, яка визначила ключові принципи надання адміністративних публічних послуг; В 1997 р. було ухвалено Хартію якості послуг, у якій визначено перелік суб'єктів, які надають публічні послуги, а у 2004 р. ухвалено Хартію Маріанни, яка спростила доступ приватних осіб до послуг, які надають публічні служби [3].

У практичному відношенні будь-яке питання адміністративного права у Франції зводиться до визначення підсудності можливої судової справи між учасниками відповідних правовідносин, яка, так само ґрунтується на таких положеннях: суб'єкт публічного права (територіальна громада); сфера публічної служби (реалізація суспільного інтересу); сфера публічного права (правовідносини виникли і регулюються як публічно-правові – односторонній акт публічної адміністрації).

Важливо зазначити, що спори між одержувачами адміністративних публічних послуг та суб'єктами їх надання мають розглядатися адміністративними судами, а у сфері надання торгово-промислових послуг – загальними судами. Проте, таке правило визначення підсудності не є загальноприйнятим. В кожному конкретному випадку має бути проведений аналіз наслідків визнання конкретної адміністративної або торгово-промислової служби.

Окрім того, для будь-якої публічної служби (SPA або SPIC) притаманні такі ключові принципи: по-перше, принцип безперервності функціонування публічної служби; по-друге, принцип мінливості (безперервної адаптації до соціально-економічних, політичних та інших суспільних змін); по-третє, принцип рівності та нейтралітету [21].

На сьогодні представники французької правової школи дійшли одностайності про те, що національне адміністративне право Франції складається з кількох великих блоків, а право у сфері публічної служби, з позиції структури галузі належить до спеціального адміністративного права і разом із питаннями юридичних осіб публічного права й адміністративної юстиції становить один з основних постулатів всього адміністративного права Франції.

Французька доктрина надання послуг публічних служб з урахуванням національної специфіки набула широкої популярності і була впроваджена у багатьох країнах континентальної системи права: Іспанія [18], Італія [13], країни Латинської Америки. Про цю обставину не варто забувати правознавцям, які популяризують ідеї переважно німецької школи адміністративного права. Розглянемо її більш детально.

Інститут публічних послуг у німецькому праві завдячує заслугам німецького вченого Е. Форстхоффа, який для характеристики позитивного державного управління запропонував складне комплексне поняття «забезпечення життєдіяльності» [17]. Метою вченого було не стільки обґрунтування держави як такої, як утвердження її верховенства над громадянським суспільством і ринковою сферою. Форстхофф Е. виявив, що людина більше не здатна виробляти товари та послуги, необхідні для власного виживання. Натомість в індивідуума зросла залежність від абстрактних сил суспільства та ринку для забезпечення себе навіть найнеобхіднішими речами. У подібній ситуації держава мала забезпечити всіх людей необхідними товарами та послугами, від яких залежить сучасна людина. З цією метою держава була уповноважена втручатися в ринок, коли вона вважає таке втручання своєчасним [20].

На доктринальному рівні це було виражено у превалюванні публічного права над приватним: факт участі держави у наданні товарів та послуг передбачає, що всі відповідні відносини мають регулюватися нормами публічного права [17].

Запропонована Е. Форстхоффом концепція мала суттєвий вплив на німецьке публічне право, проте одним із найбільш прихованих й далекосяжних наслідків було те, що державне втручання в економіку було піддано слабкому контролю в контексті фундаментальних економічних прав громадян, гарантованих німецькою Конституцією [20].

Необхідно зазначити, що у німецькому публічному праві відсутній еквівалент, близький до французької публічної служби. Під домінуючим впливом правової філософії Г. Гегеля, що характеризується ідеалістичною концепцією держави, німецькі вчені в галузі публічного права ХХ століття не ставили під сумнів легітимність держави з такою наполегливістю як Л. Дюґю у Франції. При цьому вони не розглядали конкретні державні зусилля з метою служіння суспільним інтересам як нове і основне джерело легітимності.

Враховуючи, що категорія «забезпечення життєдіяльності» є не суто правовою, а є комплексною і її неможливо визначити науково та закріпити нормативно, нині доктрина публічних послуг у Німеччині розглядається з позиції державного управління та його видів. Окрім того, Е. Форстхофф спочатку описував не стільки самі публічні послуги, скільки державне управління з надання публічних послуг.

Саме тому термін «публічні послуги» для німецьких правознавців не є загальноживаним, він не має чіткого юридичного наповнення, відсутнє його легальне трактування. Така діяльність розглядається в контексті адміністративних процедур в цілому (тією мірою, в якій діяльність/дії публічних суб'єктів можуть бути зараховані до адміністративних).

Визначальним є розмежування державного управління залежно від характеру (способу) державно-управлінського впливу: на зобов'язуюче (негативне), тобто активне державно-владне управління і сприятливе (позитивне) державне управління, тобто орієнтоване на надання публічних послуг та спрямоване на забезпечення нормальних умов життя громадян.

Водночас державне управління з надання публічних послуг, метою якого є забезпечення гарантованих умов життя, а також їх покращення нерозривно пов'язано з розподілом самих адміністративних актів на сприятливі, які виступають підставою виникнення суб'єктивних прав або підтверджують суттєву правову перевагу, і обтяжуючі [11].

Надання публічних послуг органами влади – тобто власне адміністративна, правозастосовна діяльність – здійснюється або у формі сприятливих (видача дозволу на будівництво) або у формі обтяжуючих (відмова у видачі дозволу) адміністративних актів. Адміністративна діяльність німецьких органів державного управління, що здійснюється на запити приватних осіб, позиціонується через універсальну конструкцію адміністративної процедури. Суть такої діяльності може бути зведена до наступних основних постулатів, які відображені в Законі про адміністративні процедури: в основі Закону лежить суверенне управління, тобто властиве діям саме органів державного управління; результатом діяльності є адміністративний акт або публічно-правовий договір, водночас адміністративний акт має індивідуальний та зовнішній характер, а також є найбільш популярною формою публічного управління; порядок провадження діяльності регламентовано у Законі про адміністративні процедури.

Важливе значення для вдосконалення інституту надання публічних послуг адміністративного характеру органами державного управління у Німеччині відіграє розробка та впровадження програми електронного уряду «Bundonline – 2005». Особлива увага приділяється спрощенню процедур реєстрації підприємств малого та середнього бізнесу.

Водночас державне управління з надання публічних послуг передбачає забезпечення потреб населення не лише шляхом видання адміністративних актів у сфері традиційно зарезервованої за державою адміністративної діяльності, але й інших форм (публічно-правовий договір, постанова, проста адміністративна дія, приватно-правова адміністративна дія) і стосовно інших публічно значущих сфер: надання соціальної допомоги, податкових пільг; водопостачання, транспортні послуги, фінансування навчання у закладах вищої освіти, надання послуг публічними установами (дитячі садки, школи, лікарні, музеї, театри) тощо.

Водночас здійснення державою гарантованих видів діяльності, що функціонально належать до публічних послуг, організовується за моделлю «держава-гарант», за якої спочатку відбувається розподіл «ролей» між державою та суспільством, а згодом держава входить у тристоронні правовідносини за участю постачальника та одержувача послуг, виконуючи власне функцію регулювання. За такої умови з позиції правової доктрини Німеччини, державна оборона або, наприклад, правоохоронна діяльність не підпадають під поняття публічних послуг (служб) на відміну французької моделі.

Враховуючи відсутність законодавчого закріплення поняття «публічні послуги», можна констатувати, що у німецькій доктрині під цим розуміється публічно значуща діяльність органів державного управління та інших залучених суб'єктів відповідної діяльності у межах концепції доброго врядування (good governance). Також можна констатувати, що з урахуванням національної специфіки адміністративного права, прийняття адміністративних актів (вчинення адміністративних дій, укладання адміністративних договорів) у процесі здійснення адміністративних процедур відповідно до законодавства Німеччини формально не розглядається з позиції публічних послуг, проте за своєю сутністю цілком укладається в таку конструкцію. Водночас, поширена серед українських правознавців категорія «публічні послуги» саме у німецькій доктрині не конкретизована, охоплює як позитивне державне управління, а також діяльність із правозастосування суб'єктів публічної адміністрації щодо видання індивідуальних адміністративних актів в інтересах приватних осіб. Окрім того, правовідносини між органами влади, з одного боку, та громадянами з іншого (зокрема, щодо надання публічних послуг) традиційно зараховують до так званого «зовнішнього адміністративного права» або «формального адміністративного права». Питання взаємодії приватних осіб та держави при наданні публічних послуг (незалежно від юридичного наповнення поняття) є предметом вивчення німецьких дослідників в межах адміністративного права.

Німецька концепція державного управління (зокрема, в частині поняття адміністративних актів та їх поділу на сприятливі та обтяжливі) з урахуванням національної специфіки поширена, наприклад, в Австрії [10], країнах Балтії (Литва, Латвія, Естонія), Казахстані, Японії та ін.

Висновки. Встановлено, що представники французької правової школи дійшли одностайності, що національне адміністративне право Франції складається з кількох великих блоків, а право у сфері публічної служби, з позиції структури галузі належить до спеціального адміністративного права і разом із питаннями юридичних осіб публічного права й адміністративної юстиції становить один з основних постулатів всього адміністративного права Франції. Французька доктрина надання послуг публічною службою набула широкої популярності і була впроваджена у багатьох країнах континентальної системи права.

У німецькій доктрині публічна служба розглядаються як публічно значуща діяльність органів державного управління та інших залучених суб'єктів відповідної діяльності у межах концепції good governance. Прийняття адміністративних актів у процесі здійснення адміністративних процедур відповідно до законодавства Німеччини формально не розглядається з позиції публічних послуг, проте за своєю сутністю цілком укладається в таку конструкцію. Категорія «публічні послуги» саме у німецькій доктрині не конкретизована, проте охоплює як позитивне державне управління, так і діяльність із правозастосування суб'єктів публічної адміністрації щодо видання індивідуальних адміністративних актів в інтересах приватних осіб. Правовідносини між органами влади та громадянами традиційно зараховують до «зовнішнього адміністративного права» або «формального адміністративного права».

Список використаної літератури:

1. *Бережний В.О.* Реформування державної служби у Франції / *В.О. Бережний* // Актуальні проблеми державного управління. – 2011. – № 2. – С. 364–371.
2. *Буренко Т.О.* Формування системи надання адміністративних послуг органами державної влади в Україні : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / *Т.О. Буренко*. – Київ, 2011. – 20 с.
3. *Буханевич О.М.* Особливості правового регулювання адміністративних послуг в країнах Європейського Союзу / *О.М. Буханевич* // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – 2014. – № 12. – С. 120–122.
4. *Левченко С.О.* Нова публічна служба: основні принципи та особливості упровадження / *С.О. Левченко* // Теорія та практика державного управління. – 2017. – Вип. 4. – С. 41–50.
5. *Лендъєл М.* Дюгі Леон / *М.Лендъєл* ; редкол.: *Ю. Левенець, Ю. Шаповал та ін.* // Політична енциклопедія – К. : Парламентське видавництво, 2011. – 233 с.
6. *Марченко В.В.* Щодо взаємодії уряду Франції з іншими національними органами державної влади / *В.В. Марченко* // Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди. «Право». – 2014. – Вип. 21. – С. 121–124.
7. Наука адміністрації й адміністративного права : Загальна частина (за викладами проф. Ю.Панейка) / укладачі: *В.М.Бевзенко, І.Б.Коліушко, О.Р. Радішевська*. – К : ВД «Дакор». – 2016. – 464 с.
8. *Писаренко Г.М.* Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / *Г.М. Писаренко*. – Одеса, 2006. – 20 с.
9. *Сидоренко Н.С.* Інтерпретація поняття «публічна служба» з урахуванням зарубіжного досвіду / *Н.С. Сидоренко* // Аспекти публічного управління. – 2016. – № 35–36. – С. 71–77.
10. *Щегорцова В.М.* Публічна служба в Європейській Комісії / *В.М. Щегорцова* // Теорія та практика державного управління. – 2017. – Вип. 2. – С. 170–175 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpdu_2017_2_28.
11. *Achterberg N.* Allgemeines Verwaltungsrecht / *N.Achterberg*. – 2 Aufl. – Heidelberg : Müller. Juristifer Verlag. – 1986. – 126 s.
12. *Bailleul D.* Vers la fin de public industriel et commercial? A propos de la transformation des EPIC en sociétés / *D.Bailleul* // Revue juridique de l'entreprise publique. – 2006. – № 629. – P. 105–112.
13. *Corradino M.* Il diritto amministrativo / *M.Corradino*. – 2 ed. – Padova : CEDAM, 2009. – P. 1273–1328.
14. *Debbasch Ch.* Institutions et droit administratifs : coll. Thémis / *Ch.Debbasch*. – 5ème édition. – Paris : Presses universitaires de France. – 1999. – Tome 2 «L'action et le contrôle de l'administration». – P. 44–46.
15. *Dreyfus M.* France. The Changing Legal Framework for Services of General Interest in Europe: Between Competition and Solidarity / *M.Dreyfus* ; ed. by *M. Krajewski, U. Neergaard, J. van de Gronden*. – The Hague : T.M.C. Asser Press, 2009. – P. 271–290.
16. *Kahl A.* Allgemeines Verwaltungsrecht / *A.Kahl, K.Weber*. – 3 Aufl. – Wien : facultas. wuv, 2011. – S. 304–308.
17. *Kersten J.* Die Entwicklung des Konzepts der Daseinsvorsorge im Werk von Ernst Forsthoff / *J.Kersten* // Der Staat. – 2005. – Bd. 44, Heft 4. – S. 543–570.
18. *Sanchez Moron M.* Derecho administrativo : Parte general / *Moron M. Sanchez*. – 7 ed. – Madrid : Tecnos, 2011. – P. 763–789.
19. *Schweitzer H.* Daseinsvorsorge, «service public», Universaldienst. Art. 86 Abs. 2 EG-Vertrag und die Liberalisierung in den Sektoren Telekommunikation, Energie und Post, Diss. – Baden-Baden : Nomos-Verlag, 2001/2002. – P. 64–66.
20. *Schweitzer H.* Services of general economic interest: european law's impact on the role of markets and of member states / *H.Schweitzer* // Market Integration and Public Services in the European Union / Ed. by *M.Cremona*. – New York : Oxford University Press, 2011. – P. 14–15.
21. *Zarka J.-C.* Droit public: les points clés du droit constitutionnel, du droit administratif, du droit de l'UE, de la fonction publique / *J.-C. Zarka*. – Issy-les-Moulineaux : Lextenso, 2016. – Collection «En poche». – 35 p.

References:

1. Bereznyi, V.O. (2011), «Reformuvannia derzhavnoi sluzhby u Frantsii», *Aktualni problemy derzhav noho upravlinnia*, No. 2, pp. 364–371.
2. Burenko, T.O. (2011), *Formuvannia systemy nadannia administratyvnykh posluh orhanamy derzhavnoi vlady v Ukraini*, Abstract of Ph.D. dissertation, 25.00.01, Kyiv, 20 p.
3. Bukhanevych, O.M. (2014), «Osoblyvosti pravovoho rehuliuвання administratyvnykh posluh v krainakh Yevropeiskoho Soiuzu», *Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu*, No. 12, pp. 120–122.
4. Levchenko, S.O. (2017), «Nova publiczna sluzhba: osnovni pryntsyipy ta osoblyvosti uprovadzhennia», *Teoriia ta praktyka derzhavnogo upravlinnia*, Issue 4, pp. 41–50.

5. Lendiel, M. (2011), «Diuhi Leon», *Politychna entsyklopediia*, in Levenets, Yu., Shapoval, Yu. et al. (ed.), Parlamentske vydavnytstvo, K., 233 p.
6. Marchenko, V.V. (2014), «Shchodo vzaiemodii uriadu Frantsii z inshymy natsionalnymy orhanamy derzhavnoi vlady», *Zbirnyk naukovykh prats Kharkivskoho natsionalnoho pedahohichnoho universytetu imeni H.S. Skovorody. "Pravo"*, Iss. 21, pp. 121–124.
7. *Nauka administratsii y administratyvnoho prava* (2016), Zahalna chastyna (za vykladamy prof. Yu.Paneika), in Bevzenko, V.M., Koliushko, I.B. and Radyshevska, O.R. (ed.), VD «Dakor», K., 464 p.
8. Pysarenko, H.M. (2006), *Administratyvni posluhy v Ukraini: orhanizatsiino-pravovi aspekty*, Abstract of Ph.D. dissertation, 12.00.07, Odesa, 20 p.
9. Sydorenko, N.S. (2016), «Interpretatsiia poniattia "publichna sluzhba" z urakhuvanniam zarubizhnoho dosvidu», *Aspekty publichnoho upravlinnia*, No. 35–36, pp. 71–77.
10. Shchehortsova, V.M. (2017), «Publichna sluzhba v Yevropeiskii Komisii», *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*, Iss. 2, pp. 170–175, [Online], available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2017_2_28
11. Achterberg, N. (1986), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 2nd ed, Müller. Juristifer Verlag, Heidelberg, 126 p.
12. Bailleul, D. (2006), «Vers la fin de public industriel et commercial? A propos de la transformation des EPIC en sociétés», *Revue juridique de l'entreprise publique*, No. 629, pp. 105–112.
13. Corradino, M. (2009), *Il diritto amministrativo*, 2nd ed., CEDAM, Padova, pp. 1273–1328.
14. Debbasch, Ch. (1999), «Institutions et droit administratifs», coll. *Thémis*, 5th éd., Presses universitaires de France, Paris, Vol. 2 *L'action et le contrôle de l'administration*, pp. 44–46.
15. Dreyfus, M. (2009), *France. The Changing Legal Framework for Services of General Interest in Europe: Between Competition and Solidarity*, in Krajewski, M., Neergaard, U. and van de Gronden. J. (ed.), T.M.C. Asser Press, The Hague, pp. 271–290.
16. Kahl, A. and Weber, K. (2011), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 3rd ed., facultas. wuv, Wien, pp. 304–308.
17. Kersten, J. (2005), «Die Entwicklung des Konzepts der Daseinsvorsorge im Werk von Ernst Forsthoff», *Der Staat*, Vol. 44, No. 4, pp. 543–570.
18. Sanchez, Moron M. (2011), *Derecho administrativo: Parte general*, 7th ed., Tecnos, Madrid, pp. 763–789.
19. Schweitzer, H. (2001/2002), Daseinsvorsorge, «service public», *Universaldienst*. Art. 86 Abs. 2 EG-Vertrag und die Liberalisierung in den Sektoren Telekommunikation, Energie und Post, Diss., Nomos-Verlag, Baden-Baden, pp. 64–66.
20. Schweitzer, H. (2011), «Services of general economic interest: european law's impact on the role of markets and of member states», *Market Integration and Public Services in the European Union*, in Cremona, M. (ed.), Oxford University Press, New York, pp. 14–15.
21. Zarka, J.-C. (2016), *Droit public: les points clés du droit constitutionnel, du droit administratif, du droit de l'UE, de la fonction publique*, Lextenso, Issy-les-Moulineaux, Collection «En poche», 35 p.

Dragan I., Shkapin D.**Doctrine of provision of public services in the system of administrative law of european countries**

Abstract. The article analyzes the experience of European countries regarding the formation of the doctrine of the provision of public services in the system of administrative law and the identification of its features. It is shown that the legal institution of public services in Ukraine is quite new. At the same time, there is no doubt that similar innovations in this field and their regulatory consolidation and implementation should take into account the experience of foreign countries, in particular those in which this institute was formed and has been functioning for a long time. European jurisprudence has offered various interpretations of the doctrine of public services. In particular, different approaches are offered by the German and French schools of law, which are considered to be competitors. Therefore, it appears important to conduct a consistent comparative legal analysis of the category of public services, their types, forms and subjects of their provision, the system of regulatory control. This is due in particular to the impossibility of forming new administrative and legal structures and institutions without an appropriate analysis of the experience of the process of Europeanization of administrative law.

It was established that the representatives of the French legal school reached a consensus that the national administrative law of France consists of several large blocks, and the law in the field of public service, from the position of the structure of the industry, belongs to special administrative law and, together with the issues of legal entities of public law and administrative justice, constitutes one from the basic postulates of all French administrative law. The French doctrine of public service has gained wide popularity and has been implemented in many countries of the continental legal system.

In the German doctrine, public service is considered as a publicly significant activity of state administration bodies and other involved subjects of relevant activity within the concept of good governance. Adoption of administrative acts in the process of carrying out administrative procedures in accordance with German legislation is not formally considered from the standpoint of public services, but in its essence it is completely included in such a construction. The category of "public services" is not specifically defined in the German doctrine, but it covers both positive public administration and law enforcement activities of public administration entities regarding the issuance of individual administrative acts in the interests of private individuals. Legal relations between authorities and citizens are traditionally referred to as «external administrative law» or «formal administrative law».

Keywords: administrative act; administrative activity; administrative law; interaction; state authorities; public services; public department.