

ГУК Б. М., кандидат юридичних наук
(Навчально-консультаційний пункт у м. Смілі
Харківського національного університету
внутрішніх справ)

УДК 342.95 : 35.076.1

АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ: ПОНЯТТЯ, ЗМІСТ

Порушено питання становлення та розвитку системи адміністративних послуг. Розглянуто та проаналізовано наукові підходи до формування понятійного апарата, стан нормативного забезпечення та правового регулювання відносин органів публічної влади та підвладних суб'єктів у сфері адміністративних послуг.

Ключові слова: публічна влада; державне управління; державні послуги; адміністративні послуги; адміністративно-правове регулювання.

Затрагиваются вопросы становления и развития системы административных услуг. Рассматриваются и анализируются научные подходы к формированию понятийного аппарата, состояние нормативного обеспечения и правового регулирования отношений органов публичной власти и подвластных субъектов в сфере административных услуг.

Ключевые слова: публичная власть; государственное управление; государственные услуги; административные услуги; правовое регулирование.

The article deals with the establishment and development of the system of administrative services. Scientific approaches to the formation of concept paradigm, the state of normative providing and legal adjusting of public authority relations and dependent subjects in the field of administrative services are analysed.

Keywords: public power; state administration; state services; administrative services; legal adjusting.

У сучасних умовах розбудови української державності актуальним залишається питання реформування системи державного управління та механізму адміністративно-правового регулювання відносин, що складаються у сфері організації та діяльності органів публічної влади. За роки незалежності в Україні в цілому сформована новітня правова база, адаптована до сучасних державно-політичних та соціально-економічних умов, що урегульовує правовідносини різних сфер суспільного життя, у тому числі й у сфері публічної влади.

Процес реформування та удосконалення правової системи, створення ефективного механізму державного управління продовжується й нині, що викликано не тільки юридичною доцільністю, але й суспільною необхідністю. Положення ст. 141 Конституції України про те, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави [1], поширюються, зокрема, і на діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Функціонування органів публічної влади регулюють норми права різної галузевої належності. На першому місці тут знаходяться норми конституційного права, головне джерело якого – Конституція України – закріплює принципи організації державної влади та її діяльності. Однак норми конституційного права, незважаючи на те, що за Конституцією (1, ст. 8) вони є нормами прямої дії, потребують конкретизації і визначення механізмів їх реалізації. Це і є, до певної міри, завданням адміністративного права – однієї з базових галузей у правовій системі України, норми якого призначені для регулювання суспільних відносин, що виникають у сфері організації і здійснення державного управління.

Нині, в умовах адміністративної реформи, в науці адміністративного права формуються новітні погляди на адміністративні правовідносини, які ґрунтуються на позиціях пріоритету особи у взаєминах із державою та реалізації принципу «не люди для держави, а держава для людей». Ті чи інші аспекти дотримання конституційних принципів організації публічної влади та її служіння народу, впровадження та функціонування системи державних послуг знайшли своє відображення у працях В. Авер'янова, О. Андрійко Н. Армаш, О. Бандурки, Ю. Битяка, І. Голосніченка, В. Колпакова, Т. Коломоєць, А. Комзюка, А. Рабінович, С. Стеценка та ін. Ними закладено не тільки основу для наукових досліджень проблематики формування та удосконалення державно-управлінських послуг, а й зроблено ряд серйозних зрушень у формуванні



сучасної ідеології діяльності органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, удосконалення механізму адміністративно-правового регулювання відносин, що складаються між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, з одного боку, та громадянами чи юридичними особами – з іншого.

Необхідність практичного удосконалення цих правовідносин, особливо в умовах адміністративної реформи, потребує їх подальшого наукового обґрунтування, заснованого на сучасній доктрині реформування адміністративного права України. Дослідження зазначених проблем дає можливість виявити положення, використання яких має сприяти подальшому конструктивному реформуванню системи адміністративних послуг.

Виходячи з вищевикладеного, метою даної статті є дослідження сучасного механізму взаємовідносин органів публічної влади та фізичних і юридичних осіб, аналіз наукових поглядів на шляхи удосконалення цих відносин, формування власного бачення розвитку та удосконалення інституту державних (адміністративних) послуг.

Нині існують різні наукові підходи до визначення поняття «державні послуги», а сам термін «послуги» зустрічається у низці нормативно-правових актів. Так, у Законі України «Про оподаткування прибутку підприємств» визначено, що 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 [2]. У Законі України «Про захист прав споживачів» послуга визначається як діяльність виконавця з надання (передачі) споживачеві певного визначеного договором матеріального чи нематеріального блага, що здійснюється за індивідуальним замовленням споживача для задоволення його особистих потреб [3]. У Великому тлумачному словнику сучасної української мови послуга визначається як дія, вчинок, що дає користь, допомогу, а також діяльність підприємств, окремих осіб, здійснюваних для задоволення потреб, обслуговування [4, с. 756].

Останнє визначення можна розглядати у подвійному значенні – юридичному та економічному. У юридичному значенні для науки адміністративного права є прийнятною саме та частина, в якій вказується на дію, що дає користь, допомогу, тобто такий вчинок не пов'язаний зі створенням матеріальних благ. У цьому контексті заслуговує на увагу визначення В. Курила, який підкреслює, що послуги – це певна діяльність, що не пов'язується із створенням матеріального блага, проте сама собою породжує відповідне благо, що має споживчу вартість [5, с. 22]. Споживчу вартість отриманого блага у такому визначенні можна розцінювати як похідну складову частину результату наданої послуги, яка може бути адміністративною і безоплатною.

Слід звернути увагу, що нині держава надає громадянам низку різного роду платних послуг комунального чи господарського характеру, як, наприклад, постачання електричної чи теплової енергії, перевезення автомобільним, залізничним чи пасажирським транспортом, технічне обслуговування та ремонт автомобільного транспорту, страхування, ксерокопіювання документів тощо. Але такі послуги, якщо вони надаються навіть муніципальними чи державними органами, не пов'язані з реалізацією їхніх владних повноважень і в цілому мають економічний характер. У цьому розумінні таку послугу слід розцінювати як діяльність виконавця роботи з надання чи передачі споживачеві визначеного договором матеріального чи нематеріального блага, що здійснюється за індивідуальним замовленням.

Зазначені державні чи муніципальні послуги слід відокремити від суто управлінських (адміністративних) послуг, які держава зобов'язана надавати у кожному випадку звернення громадянина до органу державного управління і які мають юридичний зміст. У такому вигляді приватні особи у відносинах з органами влади виступають не прохачами, а споживачами послуг, які надають уповноважені державою органи управління. Держава в особі публічних суб'єктів (органів державної влади та органів місцевого самоврядування) повинна орієнтуватися на потреби особи, так само як у приватному секторі надавачі послуг орієнтуються на потреби споживача («клієнта»), його запити та очікування.

Концепцією розвитку системи надання адміністративних послуг визначено, що послуги, які надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні, становлять сферу публічних



послуг [6]. Перехід від державноцентристських до людиноцентристських пріоритетів в адміністративно-правовому регулюванні відносин влади та громадянина зумовив зміну їх акцентів, виведення у системі суб'єктів адміністративно-правових відносин на перший план громадянина з його правами, законними інтересами, свободами [7, с. 4].

Адміністративно-правове регулювання у сфері публічного управління розглядається як сукупність форм та засобів у ході забезпечення реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб з боку органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Однією зі складових предмета адміністративного права нині називають суспільні відносини, що виникають у ході «публічно-сервісної діяльності органів публічної влади» [8, с. 19]. Про введення такого поняття вже давно дискутують у наукових колах, і, на думку автора, воно є цілком виправданим, оскільки ґрунтується на конституційному положенні соціальної спрямованості та є змістом діяльності держави, її обов'язком забезпечення прав і свобод людини [1].

Сучасна наука адміністративного права на основі названих та й інших конституційних норм розглядає державу як організацію, що перебуває на службі суспільства, яка не владарює над громадянами, а надає їм послуги [9, с. 171-172]. Виокремлення системи надання адміністративних послуг дозволяє змінювати характер відносин між адміністративними органами і приватними особами та переведення їх у площину виникнення адміністративних зобов'язань публічної адміністрації перед суспільством. Такий підхід відповідає сучасній доктрині адміністративного права, за якою в суспільстві формуються відносини адміністративних зобов'язань, різновидами яких є відносини щодо надання адміністративних послуг, а також відповідальність публічної адміністрації за свої неправомірні дії або бездіяльність [10, с. 114]. У цьому контексті своєчасним є і формування оновленої парадигми адміністративного права, відповідно до якої одним з елементів предмета адміністративного права є категорія «відносини адміністративних зобов'язань», серед яких виділяються і відносини адміністративних послуг [10, с. 114].

Правове регулювання суспільних відносин, у тому числі з надання адміністративних послуг, здійснюється за допомогою відповідного механізму, що складається із системи засобів, кожен з яких має своє призначення для регулювання суспільних відносин [11, с. 24]. У сфері адміністративного права такі засоби представляють собою сукупність правових норм, що регулюють відповідні суспільні відносини. Механізм адміністративно-правового регулювання є відображенням права в його розвитку, виявляє закономірності його функціонування, підвищення ефективності правового регулювання тощо.

Зазначені вище підходи до формування системи адміністративних послуг ґрунтуються на основі схваленої ще у 1998 р. Концепції адміністративної реформи, одним із стратегічних завдань якої було запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності по забезпеченню реалізації прав і свобод громадян, наданню державних та громадських послуг [12]. Тобто вже тоді робилися спроби упорядкувати систему державного управління, оскільки завданням адміністративної реформи було, а в сучасних умовах демократичних змін набрало особливого змісту, перетворення України в державу для людей.

Сучасне розуміння демократичної держави полягає у тому, що вона повинна виступати організацією на службі в суспільства, не управляти своїми громадянами, а сформувати для них систему надання якісних адміністративних послуг. Сутність таких послуг полягає у вчиненні уповноваженими державними органами різноманітних дій, спрямованих не тільки на створення умов для реалізації громадянами своїх прав та свобод. Такі умови, а це доступність до органів влади, оперативність у вирішенні порушених питань тощо, повинні бути зручними громадянам, а не чиновникам, і мають стати передумовою реального задоволення вимог суб'єктів звернення до органів публічної влади.

На державному рівні визначено, що адміністративна послуга – 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 (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо) [6]. Уповноваженим суб'єктом у таких правовідносинах є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, державне підприємство, установа, організація, що на виконання закону надає адміністративну послугу [6].

Такі концептуальні положення знаходять своє продовження у низці нормативних актів,



що регулюють відносини між органами публічної влади та суб'єктами звернення до них з різного роду заявами. Так, нещодавно прийнятий Закон України «Про доступ до публічної інформації» встановив порядок надання інформаційних послуг і визначив, що розпорядником інформації є суб'єкти владних повноважень – органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання [13]. Цим же Законом урегульовано відносини між розпорядником інформації та суб'єктом звернення до нього, яким може бути як фізична, так і юридична особа, на запит якої розпорядник інформації зобов'язаний визначати спеціальні місця для роботи запитувачів з документами чи їх копіями, а також надавати право запитувачам робити виписки з них, фотографувати, копіювати, сканувати їх, записувати на будь які носії інформації тощо [13]. Подібні норми містяться і в інших нормативно-правових актах, що свідчить про розвиток та удосконалення системи адміністративно-правових відносин між органами публічної влади та підвладними суб'єктами.

Надання адміністративних послуг не обмежується наданням суто інформаційних чи подібних до них послуг, а сфера діяльності органів державної влади у цьому напрямі досить широка і різнопланова. Одним з прикладів надання безоплатних адміністративних послуг з використанням владних повноважень є діяльність органів державної виконавчої служби, завданням якої є своєчасне, повне і неупереджене примусове виконання рішень, передбачених законом [14], а державний виконавець не просто уповноважений виконувати такі рішення, а неупереджено, своєчасно і в повному обсязі вчиняти виконавчі дії [15], спрямовані на виконання вимог стягувача.

Такі відносини між державним виконавцем як представником органу виконавчої влади та суб'єктом звернення до цього органу чітко вказує на адміністративний, але реординаційний характер відносин стягувача і державного виконавця, коли громадянин (або юридична особа) як підвладний суб'єкт має право вимагати від суб'єктів виконавчої влади належної поведінки щодо реалізації прав суб'єкта звернення. У таких відносинах ініціатор звернення до органу виконавчої влади, з одного боку, є підвладним суб'єктом, але він законом наділений правом вимагати від органу виконавчої влади виконувати свої специфічні обов'язки на підставі звернення потерпілої особи, якою у наведеному прикладі виступає стягувач.

Аналіз наукових та нормативних положень дає підстави стверджувати, що *адміністративні послуги* – це публічні послуги органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень і здійснюються вони на вимогу підвладного суб'єкта. Прикметник "адміністративні" вказує на суб'єкта, який надає такі послуги, – на адміністрацію (адміністративні органи) – та владну (адміністративну) природу діяльності з їх надання, а підвладним суб'єктом виступає фізична або юридична особа, наділена правом вимагати задоволення своїх законних прав чи інтересів.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що у статті розглянуто лише окремі аспекти правового регулювання формування та розвитку системи адміністративних послуг. Але основним висновком може бути підтвердження наявності конституційних основ надання послуг органами державної влади та органами місцевого самоврядування приватним особам та адміністративно-правовий механізм урегулювання таких відносин. З іншого боку, вказана проблема може бути підґрунтям для продовження дискусій та розширення наукових розвідок у напрямку удосконалення існуючих та пошуку нових форм правового регулювання системи адміністративних послуг в Україні.

Список використаної літератури:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. (із змінами і доповненнями згідно із Законом України від 01 лютого 2011 р.) // www.rada.gov.ua/const/const1.htm.
2. Про оподаткування прибутку підприємств: Закон України від 28.12.1994 р. // ВВР. – 1995. – № 4. – Ст. 28.
3. Про захист прав споживачів: Закон України від 12.05.1991 р. // zakon.rada.gov.ua/cgi.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови. – К., 2003.
5. Курило В.І. Організаційно-правові засади охоронних послуг: Дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2002.



6. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 7. – С. 167.
7. Адміністративне право України: Підруч. / За заг. ред. Т.О. Коломоець. – К., 2009.
8. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: Навч. посіб. – К., 2007.
9. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К., 2002.
10. Колпаков В., Мацелик Т. Предмет адміністративного права: оновлення парадигми // Право України. – 2010. – № 8. – С. 110-115.
11. Голосніченко І. Правова свідомість і правова культура у розбудові української держави // Право України. – 2005. – № 4. – С. 24-25
12. Концепція адміністративної реформи в Україні. – К., 1998.
13. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. // www.inau.org.ua/158.3343.
14. Про державну виконавчу службу: Закон України від 24.03.1998 р. в редакції Закону України від 04.11.2010 р. // zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.
15. Про виконавче провадження: Закон України від 04.11.2010 р. // zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.

Надійшла до редакції 06.04.2011

РЯДІНСЬКА В.О., кандидат юридичних наук,
головний науковий співробітник
(Державний науково-дослідний
інститут МВС України)

УДК 351.711/813

ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ МОРСЬКИМИ ПОРТАМИ В УКРАЇНІ

Автор проводить аналіз системи органів, що здійснюють управління морськими портами, виявляє проблеми, які виникають при цьому, та надає пропозиції щодо їх усунення.

Ключові слова: морські порти, управління, Кабінет Міністрів України, Фонд державного майна України, Міністерство інфраструктури України, Державна служба морського і річкового транспорту, державні адміністрації портів, начальники портів.

Автором анализируется система органов, которые осуществляют управление морскими портами, выявляются проблемы, возникающие при этом, и предлагаются пути их устранения.

Ключевые слова: морские порты, управление, Кабинет Министров Украины, Фонд государственного имущества Украины, Министерство инфраструктуры Украины, Государственная служба морского и речного транспорта, государственные администрации портов, начальники портов.

An author is carry out the analysis of the system of organs, which carry out a management, exposures of problems, which arise up here and grant of suggestions from their removal, marine ports.

Keywords: marine ports, managements, Cabinet Ministers of Ukraine, State property fund Ukraine, Ministry of infrastructure of Ukraine, Government service of marine and river transport, state administrations of ports, chiefs of ports.

Зростання ролі морських портів у світовій торгівлі, диверсифікація послуг та продукції організацій та підприємств портового комплексу, активізація вантажопотоків на території морських портів, зростання вимог до якості перевантажувальних процесів, наявність конкурентів та інші суттєві зміни, пов'язані з упровадженням ринкових відносин у портовій галузі, загострили проблему управління морськими портами, яке здійснюється за застарілою, притаманною ще Радянському Союзу організаційно-правовою структурою управління. Саме тому виявлення проблем управління морськими портами в Україні та запропонування шляхів їх подолання набуває неабиякої актуальності.

Теоретичні та практичні аспекти управління морськими портами розглядалися у роботах вітчизняних вчених, таких як М. Котлубай, В. Дергачов, М. Дергаусов, В. Чекаловець, О. Кінік, М. Примаков, А. Ніцевич, В. Вінніков, В. Лебедев, Т. Шепель, В. Ковалевич, С. Кочура, І. Олефір, Б. Буркінський, Н. Безугла, С. Крижанівський, М. Шпак, О. Потапова, Т. Стороженко, О. Кутуателадзе, Л. Котова, О. Клепікова, С. Благодельській та інших.

Але в наукових працях названих вчених проблемам управління морськими портами

