

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Легеца Є.О.,

к.ю.н., доцент кафедри адміністративного права,
процесу та адміністративної діяльності ОВС

Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

Наукова стаття присвячена висвітленню категорії публічних послуг, що надаються в Україні. Розглядаються основні підходи щодо визначення поняття публічних послуг. Враховуючи нормативно-правові акти та стан наукової розробки проблеми, виокремлено ознаки публічних послуг.

Ключові слова: послуга, адміністративна послуга, публічна послуга, державна послуга, муніципальна послуга.

Легеца Е.А. / ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПУБЛИЧНЫХ УСЛУГ В УКРАИНЕ / Днепропетровский государственный университет внутренних дел, Украина

Научная статья посвящена освещению категории публичных услуг, предоставляемых в Украине. Рассматриваются основные подходы к определению понятия публичных услуг. Учитывая нормативно-правовые акты и состояние научной разработки проблемы, выделены признаки публичных услуг.

Ключевые слова: услуга, административная услуга, публичная услуга, государственная услуга, муниципальная услуга.

Legeza E.A. / DEFINITION OF PUBLIC SERVICES IN UKRAINE / Dnepropetrovsk state university of internal affairs, Ukraine

The scientific article is devoted to coverage of the category public services provided in Ukraine. The main approaches to the definition of public services. Considering regulations and the state of scientific research singled out the signs of public services.

So, unfortunately, to date, a category of «public services» found only in the subordinate level, but at the legislative level has no act except the characteristics of some types of public services. Therefore proposed to adopt a single legislative act codified «On public services», which would contain general provisions, description of all services in Ukraine and practice of implementation of public services.

Public service – is regulated by public law norms activities of the public administration to consider the application of physical or legal entity issuing the administrative act (permit, registration, license, certificate etc.), to ensure their rights and legal interests and/or implementation person by law duties.

Analysis of scientific publications and regulatory framework has allowed the following features of public services: direct initiative (statement) of individuals and entities. Public services are just a direct initiative (statement) of individuals and entities, regardless of the individual application form (oral or written) and the procedure of obtaining authority. The imperative legal regulations for public services. Provision of public services is possible only when a special legal regulation of the provision of such services. Public services are defined by the legislative body of public administration. As a general rule, a specific public service can apply only to a certain (just one) authority, by law, unlike other types of applications that can be addressed and solved a wide range of subjects. Provision of administrative services for the respective procedure and strict administrative regulations. For public services to individuals and legal entities must fulfill certain requirements under the law. The result of providing public services is the individual act of a typical form (solution permits (licenses), certificates, licenses, registration, etc.).

Key words: service, administrative service, public service, public service, municipal service.

Незважаючи на широке використання терміну «публічні послуги» в наукових та публіцистичних працях, його визначення викликає різні практичні тлумачення, особливо на рівні виконавців – надавачів адміністративних послуг та їх споживачів – пересічних громадян. Найчастіше державу для простого громадянина уособлюють саме надавачі адміністративних послуг – чиновники та посадові особи, що видають ліцензії, довідки, сертифікати. Фактично лише в моменти знаходження в чергах та відчуття своєї неспроможності громадянин замислюється над вічним питанням потреби в державі як апараті примусу, а не в апараті служіння народу.

Громадяни у відносинах із владою не повинні бути «прохачами» послуг. При цьому держава в особі публічних суб'єктів орієнтується на потреби особи, так само як у приватному секторі надавачі послуг орієнтуються на потреби споживача («клієнта»), його запити та очікування [1, с. 116].

В Україні при використанні категорії «послуги» головний акцент робиться на юридичних аспектах, і зокрема, на адміністративній процедурі їх надання. Пояснити це можна тим, що головними ідеологами запровадження теорії послуг в Україні є, насамперед, представники науки адміністративного права (В. Авер'янов, І. Голосніченко, С. Ківалов, І. Коліушко, В. Тимошук та ін.). Через те, що головними опонентами цієї теорії є також представники юридичної науки, які ставлять під сумнів саму можливість вживання категорії «послуги» стосовно діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування [2, с. 109-114], це зумовило особливо жваві дискусії із цього питання в юриспруденції. Саме тому дана робота є актуальною.

Метою статті є формування поняття та визначення ознак публічних послуг в Україні.

Для вирішення поставленої мети, автором поставлені такі завдання: 1) дослідити тлумачення різних науковців та нормативно-правові акти з категорії «публічні послуги»; 2) розкрити ознаки визначення «публічні послуги».

Згідно Листа Міністерства юстиції України від 18 грудня 2009 року № 967-0-2-09-22 «Щодо надання роз'яснення термінів, які застосовуються у Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» [3] та відповідно до Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади (далі – Концепція), затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 року № 90р, сферу публічних послуг становлять послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні [4].

Залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, розрізняють державні та муніципальні послуги. Державні послуги надаються органами державної влади (в основному виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету.

Муніципальні послуги надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету. Важ-

ливою складовою як державних, так і муніципальних послуг є адміністративні послуги.

До сфери публічних послуг також відносять адміністративні послуги [9]. У зазначеній Концепції [4] адміністративна послуга 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).

Згідно Закону України «Про адміністративні послуги» адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [6].

Отже, на жаль, на сьогоднішній час категорія «публічні послуги» зустрічається тільки на підзаконному рівні. Тому запропоновано прийняти єдиний законодавчий кодифікований акт «Про публічні послуги», який би містив загальні положення, характеристику всіх послуг в Україні та практики реалізації надання публічних послуг.

У вітчизняному науковому лексиконі ширшого поширення набула категорія «публічна послуга». Публічні послуги – це всі послуги, що надаються публічним (державним та самоврядним) сектором або іншими суб'єктами за рахунок публічних коштів [9]. Таке визначення за суттю дуже близьке до визначення категорії «суспільна послуга» в європейському праві, але подане з точки зору суб'єкта їх надання та джерела фінансування.

Публічні послуги за джерелом фінансування надання даного виду послуг, тобто виду бюджету, включають в себе державні та муніципальні послуги.

Державні послуги – це послуги, що надаються органами державної влади (насамперед, виконавчої) та державними підприємствами, установами й організаціями. До числа державних послуг відносяться також послуги, які надаються недержавними організаціями в порядку виконання делегованих повноважень тощо. У цьому випадку на перше місце для визначення природи послуги ставиться не безпосередній суб'єкт її надання, а суб'єкт, який несе за це відповідальність, та джерело фінансування надання даного виду послуг – державний бюджет.

Муніципальні (комунальні) послуги – це послуги, що надаються органами місцевого самоврядування, комунальними підприємствами, установами й організаціями. Джерелом фінансування надання муніципальних послуг виступає місцевий бюджет.

Відомий професор, доктор юридичних наук, В. Авер'янов, до обов'язкових ознак публічних послуг, крім іншого, зараховує: надання цих послуг спрямоване на створення належних умов для повноцінної реалізації приватними особами належних їм прав та виконання покладених на них обов'язків; приватні особи мають право на свій розсуд (окрім вчинення неправомірних дій) користуватися результатами наданих їм адміністративних послуг [12, с. 150].

Вчений В. Тимошук як другорядну ознаку публічних послуг, в тому числі і адміністративних, виділяє їх типовість, або ординарність. Ця ознака є особливо актуальною для адміністративних послуг, які можуть надаватися через «універсами послуг», «єдині офіси», де спілкування між адміністративним органом і особою фактично є «докумен-

тальним» і, як правило, не вимагає особистого контакту з особою [1, с. 120].

Так, вчений В. Сороко публічні послуги розподіляє за такими групами:

- захист: життя, власності, довкілля, інтелектуальної власності та ін.;
- соціальний захист: дітей, літніх людей, людей з особливими потребами, безробітних;
- реєстрація, ліцензування: змін громадського стану, стану об'єктів і суб'єктів, утворення громад, організацій, певних видів діяльності;
- повсякденна життєдіяльність: охорона здоров'я, забезпечення комунальною, побутовою сферами, аграрні питання та ін.;
- комунікація: пошта, телекомунікації, Інтернет, транспорт, засоби масової інформації;
- духовне та культурне самовиявлення: відпочинок, культурно-масові заходи, фізична культура і спорт [8].

Аналіз наукових публікацій та нормативно-правової бази дозволив виділити наступні ознаки публічних послуг:

1. Безпосередня ініціатива (заява) фізичних та юридичних осіб. Публічні послуги надаються лише за безпосередньою ініціативою (заявою) фізичних та юридичних осіб, незалежно від самої форми заяви особи (усна чи письмова) та порядку її отримання органом влади. І. Коліушко наголошує, що немає значення, чи всі особи зобов'язані звертатися за конкретною публічною (адміністративною) послугою, як, наприклад, за отриманням загальногромадянського паспорта, чи лише окремі категорії суб'єктів права, як у випадку з отриманням будь-якої ліцензії [10, с. 105].

2. Імперативність правового регулювання отримання публічної послуги. Надання публічної послуги можливе лише у випадку, коли є спеціальне правове регулювання порядку надання такої послуги. Вимога особи до органу влади вчинити якісь дії на її користь може розглядатися як публічна послуга лише тоді, коли порядок розгляду цієї заяви є чітко регламентованим [11, с. 5]. Не можна вимагати від органу влади надати публічну послугу, якщо її надання не передбачено законом.

3. Публічні послуги надаються визначеним законодавчим органом публічної адміністрації. За загальним правилом, за конкретною публічною послугою можна звернутися лише до певного (тільки одного) органу влади, визначеного законом, на відміну від інших видів звернень, які можуть бути розглянуті та вирішені більш широким колом суб'єктів.

4. Надання адміністративних послуг із дотриманням відповідної процедури та чіткого адміністративного регламенту. Для отримання публічних послуг фізичним та юридичним особам необхідно виконати певні вимоги, визначені законом.

5. Результатом надання публічної послуги є індивідуальний акт типової форми (рішення, видача дозволів, ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо).

Отже враховуючи зазначені недоліки, на наш погляд, публічна послуга – це врегульована публічно-правовими нормами діяльність органів публічної адміністрації із розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (дозволу, ліцензії, реєстрації, посвідчення, сертифіката тощо), спрямована на забезпечення їх прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків.

ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
2. Гарашук В. Управлінські послуги – новий інститут чи нова помилка? / В. Гарашук // Вісник АПРн України. – 2001. – № 3. – С. 109–114.
3. Щодо надання роз'яснення термінів, які застосовуються у Законі України Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення : Лист Міністерства юстиції України від 18 грудня 2009 року № 967-0-2-09-22 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v967-323-09>
4. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 року № 90-р // Офіційний вісник України. – 2006. – № 7. – С. 168–170.

5. Абраменко Ю. Публічні послуги та їх роль у забезпеченні якості управління / Ю. Абраменко // Публічне адміністрування : теорія та практика : електронний збірник наукових праць. – 2011. – Вип. 2 (6) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02\(6\)/11auyuzu.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02(6)/11auyuzu.pdf)
6. Про адміністративні послуги : Закон України від 06 вересня 2012 року // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.
7. Про соціальні послуги : Закон України від 19 червня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 45. – Ст. 358.
8. Сороко В. Надання державних послуг як функція державного управління / В. Сороко, Н. Ходорівська // Вісник державної служби. – 2007. – № 3. – С. 17–28.
9. Адміністративні послуги – нова якість держави // Пріоритети. Центр політико-правових реформ. – 2003. – № 6 (12) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.centre@pravo.org.ua>.
10. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : Монографія / І. Б. Коліушко. – К. : Факт, 2002. – 260 с.
11. Ківалов С. В. Основні напрямки реформування адміністративного права / С. В. Ківалов // Актуальні проблеми держави і права : Збірник наукових праць. – Вип. 19. – Одеса : Юрид. л-ра, 2003. – С. 3–8.
12. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін-Юре, 2002. – 668 с.

УДК 342.922

ІСТОРИЧНІ ОСОБЛИВОСТІ ВИНИКНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ ТА УЧАСТІ АДВОКАТІВ У ДАНОМУ ПРОЦЕСІ

Лукацька Л.Г.,

старший викладач кафедри цивільного права та процесу

Український державний університет фінансів та міжнародної торгівлі

У статті визначається сутність та правова природа адміністративного процесу, а також здійснюється дослідження історичного шляху виникнення та розвитку української адвокатури як особливого правового інституту.

Ключові слова: адміністративний процес, адвокатура, адміністративна юстиція.

Lukatska L.G. / ИСТОРИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ ВОЗНИКНОВЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА И УЧАСТИЯ В НЕМ АДВОКАТОВ / Украинский государственный университет финансов и международной торговли, Украина

В статье раскрывается сущность и правовая природа административного процесса, а также осуществляется исследование возникновения и развития украинской адвокатуры как особенного правового института.

Ключевые слова: административный процесс, адвокатура, административная юстиция.

Lukatska L.G. / HISTORICAL FEATURES OF THE EMERGENCE OF ADMINISTRATIVE PROCESS AND THE PARTICIPATION OF LAWYERS IN IT / Ukrainian State University of Finance and International Trade, Ukraine

The article defines the essence and legal nature of administrative process and conducts the research of the historical emergence and development of the Ukrainian advocacy as a special legal institution.

The Institute of Advocacy has passed a long and difficult way of its formation and development in Ukraine. Therefore, the author has examined the historical way of the emergence and development of the Ukrainian Advocacy since it was formed and was enshrined as a special legal institution.

In the terms of the rule of law the participation of the lawyer in the administrative process acquire special urgency. The author revealed the essence and legal nature of the administrative process and made an analysis of the concept of «administrative process» in the broad and narrow sense and concluded that the participation of a lawyer in the administrative proceedings so far remains problematic.

Key words: administrative process, advocacy, administrative justice.

Вступ. У даний час адміністративний процес як реальне правове явище зайняв своє місце серед багатьох галузей вітчизняного права. Однак погляди на його сутність і правову природу не завжди були однакові. Час і зміни у житті нашої держави показали певну неспроможність деяких поглядів на адміністративний процес, інші до цього часу можуть слугувати теоретичною базою для подальшої оптимізації і вдосконалення нормативного регулювання в цій сфері [1, с. 5].

Постановка завдання. Завдання статті – розкрити історичні особливості виникнення адміністративного процесу та участі адвокатів у цьому процесі

Результати дослідження. Наука адміністративного права як у царській Росії, так і після революції 1917 року складалася з адміністративно-правових інститутів. Вона виникла і розвивалась під безпосереднім впливом західноєвропейської літератури. Перші з російських поліцейств Ю. Крижанич і І. Посошков були прибічниками примусового державного втручання [2, с. 35].

Як писав В.В. Ивановський, «ці ідеї були узгоджені з умовами державного життя у Росії в 17 і 18 ст.» [2, с. 37].

Адміністративне право кінця 19 століття включало в себе вчення про сукупність юридичних норм, що визначають діяльність адміністративних органів. Однак централь-

ними у системі науки адміністративного права залишались питання про організацію адміністративних установ у сфері внутрішнього управління, їхню природу, форми устрою, відносини. Наука адміністративного права включала в себе адміністративну юстицію як особливу форму вирішення колізій, що виникають у процесі адміністративної діяльності [2, с. 40].

Адміністративно-правові спори у дореволюційній Росії другої половини 19ст. розглядалися спеціально створеними органами – змішаними губернськими присутствами [3, с. 1], до складу яких входили чиновники і представники дворянського, земського і міського самоуправління. Ці органи функціонували не регулярно, оскільки були відсутні процесуальні підстави. Змішане губернське присутство вважалось першою інстанцією, яке розглядало спори у селянських, земських, міських справах, справи про податки, військову чи дорожню повинність, про незаконне затримання, про порушення поліцейських постанов та інші. Другою інстанцією виступав перший департамент Сенату, який не був за своєю суттю судовим органом, однак розглядав певні справи, у деяких випадках навіть без їх первісного розгляду у присутствіях. Таким чином, у царській Росії не існувало демократичного правового інституту,