

Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника
Навчально-науковий юридичний інститут

Кафедра конституційного, міжнародного та адміністративного права

Петровська Ірина

**ХРЕСТОМАТІЯ З АДМІНІСТРАТИВНОГО
ПРАВА**

Івано-Франківськ, 2023

ЗМІСТ

1. Публічне адміністрування в адміністративному праві	3
2. Верховенство права та законність у адміністративному праві	6
3. Поняття та види суб'єктів владних повноважень. Публічна служба..	9
4. Інформація про діяльність публічної адміністрації	11
5. Адміністративні послуги в правовій системі України	15
6. Загальна характеристика законодавства про воєнний стан в Україні	25

1. ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ

Сучасні наукові дослідження публічного адміністрування здійснюються як вченими-юристами так і науковцями публічного управління інших гуманітарних наук та економіки. Публічне адміністрування за кордоном було впровадження на основі реформ публічної влади в країнах з розвинутою економікою після обґрунтування необхідності впровадження у діяльність органів публічної влади провідних ідей менеджменту управління в приватній сфері. Дефініція «публічне адміністрування» є однією з тих, яка внаслідок триваючого процесу модернізації вітчизняної адміністративно-правової доктрини почала активно використовуватися як в науковій літературі, так і в сферах правотворчості й правозастосування.

Публічне адміністрування розглядають як елемент публічного управління, суб'єктами якого є публічні адміністрації (органи виконавчої влади, місцевого самоврядування, а також суб'єкти делегованих повноважень), яким у встановленому законом порядку надано право здійснювати юридично значущі дії, що спрямовані на забезпечення інтересів фізичних і юридичних осіб.

Мета публічного адміністрування полягає в максимальному забезпеченні інтересів фізичних і юридичних осіб в усіх сферах життєдіяльності суспільства та держави, створенні на умов для сталого розвитку економічних, політичних, соціальних, екологічних, інформаційних та інших видів суспільних відносин, де може бути досягнута максимальна реалізація здібностей, задатків та прагнень громадян.

Місія публічного адміністрування як конструкція більш високого рівня може бути представлена як побудова толерантних та гуманних відносин між громадянами, територіальними громадами, суспільством і державою, в яких створювалася б можливість для найбільш повної самореалізації всіх членів суспільства. Вид як більш незалежна, ніж форма, характеристика публічного адміністрування може розглядатися як більш стійка та стабільна у часі та за територіальною ознакою властивість останнього. Вид публічного адміністрування уявляє собою автономну та незалежну від суб'єктивного сприйняття галузь діяльності публічних адміністрацій, в ході якої вони шляхом реалізації своєї компетенції досягають цілей та відповідності місії свого функціонування [1, с.35].

Публічне адміністрування охоплює безліч інститутів сучасного суспільства та знаходиться в призмі трьох основних підходів:

1. Ринково-ліберальний - сформульований в концептуальних моделях нового менеджменту, оновленого управління і спирається на ринкову модель "байдужу до політики", у якій громадянин постає в образі споживача;

2. Ліберально-комунітаристський - розвивається в концепції "політичних мереж" і спирається на розвиток структурних взаємин (договірних) між політичними інститутами держави та суспільства, визнає рівність громадян;

3. Підхід демократичного громадянства - спирається на особливе "сприйнятливий" адміністрування, яке покликане служити громадянину [2, с.75].

Поняття «публічне адміністрування» та «публічна адміністрація» за своїм змістом є близькими до категорії «державне управління», але не збігаються з нею повністю. В окремих випадках дослідники констатують, що управління передбачає наявність імперативності під час його реалізації, безумовності виконання управлінських рішень, і, як наслідок, прийняття таких управлінських рішень, які в окремих випадках пов'язані з обмеженням прав певної частини суб'єктів цих прав. Адміністрування ж, на їх переконання, слід розуміти як спосіб надання управлінських послуг з обов'язковим урахуванням інтересів усіх учасників управлінських відносин. При цьому зміст категорії «адміністрування» тлумачиться вченими ширше ніж «управління» та відображає процеси, властиві організації та діяльності органів публічної адміністрації зарубіжних країн. Водночас обстоюється теза, що термін «адміністрування» в контексті «публічного адміністрування» слід розуміти як складову державного управління і процедуру втілення рішень, що запроваджуються в системі управління [3, с. 207]. Публічним адміністрування окремі автори визначають як регламентовану законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність відповідних суб'єктів публічного адміністрування, спрямовану на здійснення законів та інших нормативно-правових актів шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг [3, с. 211].

Варто зазначити, що публічне адміністрування як основна категорія сучасного адміністративного права, є основою публічного управління і розглядається як діяльність публічної адміністрації (органів державної влади, місцевого самоврядування, а також суб'єктів делегованих повноважень) з використання публічних коштів (коштів державного та місцевих бюджетів) для реалізації публічного інтересу.

Публічний інтерес – це узагальнений інтерес більшості населення – народу як джерела влади, який голосує за виборах за відповідні політичні сили (безпосередня демократія), що мають свої програми соціальних реформ та заходів, які необхідні для громадян країни.

Окрім того, що існує багато теоретичних визначень даної категорії, вона є основою предмета адміністративно-правового регулювання. Публічне адміністрування характеризують і через окремі сфери діяльності: публічне адміністрування національної безпеки (право національної безпеки), публічне адміністрування економікою (публічне економічне право), публічне адміністрування освіти і т.д. Наприклад забезпечення національних інтересів України щодо сталого розвитку економіки в контексті публічного адміністрування (публічне адміністрування економіки) базується на забезпеченні соціально-економічної сфери розвитку загальнодержавних та регіональних систем, що за першооснову ставить задоволення економічних потреб [4].

Отже, публічне адміністрування - діяльність публічної адміністрації (органів державної влади, місцевого самоврядування, суб'єктів делегованих повноважень) з використання публічних коштів для реалізації публічного інтересу.

Використані джерела

1. Жукова Є. Публічне адміністрування під час дії адміністративно-правового режиму воєнного стану. *Діяльність державних органів в умовах воєнного стану: збірник матеріалів Міжнародного науково-практичного онлайн-семінару* (в авторській редакції), (м. Кривий Ріг, 29 квітня 2022 року). Кривий Ріг, 2022. С.35-36
2. Дмуховська А. Поняття і функції публічного адміністрування. *Стан та перспективи розвитку адміністративного права України: матеріали Міжнародної науково-практичної інтернет конференції*, м. Одеса, 28 жовтня 2022 р. Одеса : ОДУВС, 2022. С.74-77
3. Хрідочкін Андрій, Ломакіна Анастасія. Адміністративно-правові засади визначення сутності публічного адміністрування: теоретичний аспект. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права* . Випуск 3, 2022. С.206-212
4. Купчак М. Я., Саміло А. В. Забезпечення національних інтересів України щодо сталого розвитку економіки в контексті публічного адміністрування. URL: https://sci.ldubgd.edu.ua/bitstream/123456789/10511/1/%D0%A2%D0%B5%D0%B7%D0%B8_%D0%9A%D1%83%D0%BF%D1%87%D0%B0%D0%BA.pdf (дата звернення 03.04.2023)

2. ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА ТА ЗАКОННІСТЬ У АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ

Загалом, ідея верховенства права (Rule of law) досліджувалась у Європейській правовій доктрині (зокрема у Британії) з середини 19 століття. Основоположником даної категорії у правовій доктрині вважають Альберта Вен Дайсі (1835-1922). Вперше сформулювати поняття верховенства права намагався суддя лорд Томас Бінгем барон Корнхільський (1933-2010), в лекції «верховенство права». За Т. Бінгемом, складовими верховенства права було те, що:

- законодавча влада має приймати зрозумілі та доступні законодавчі акти, що забезпечують права людини;
- виконавча влада повинна реалізувати свої повноваження сумлінно, без перевищення меж владних повноважень;
- судова влада має застосовувати закони однаково для всіх, на основі рівності, суд має бути справедливим й доступним [1, с.137].

В доповіді Венеціанської комісії зазначено про такі елементи верховенства як законність; юридичну визначеність; заборона свавілля; доступ до правосуддя, представленого незалежними та безсторонніми судами, включно з тими, що здійснюють судовий нагляд за адміністративною діяльністю; дотримання прав людини; заборона дискримінації та рівність перед законом [1, с.138].

Принцип верховенства права проявляється через верховенство закону, який має закріплювати рівність прав та можливостей, повагу до права, його основоположну роль у суспільних відносинах. Задля дотримання принципу верховенства права закон повинен бути однаковий для всіх, винятки, що існують, мають розумно обґрунтовану необхідність та стосується окремого кола відносин. А у зміст концепції «верховенство права» повинен включатися і вільний доступ до правосуддя та єдність судової практики [2, с.190]. Також варто погодитись із думкою, про те, що у межах більш загального принципу верховенства права, принцип верховенства закону (законності) в системі нормативних актів передбачає необхідність високої якості норм закону та і усїєї системи права, створює основу для її єдності й внутрішньої узгодженості [3, с.109].

В каталозі юридичних позицій Конституційного Суду України зазначено, що за ч.1 ст. 8 Конституції України в Україні визнається та діє принцип верховенства права. Верховенство права – панування права у суспільстві. Воно вимагає від держави його втілення в правотворчу і правозастосовну діяльність, зокрема в закони, що за своїм змістом мають відображати ідеї соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Таке розуміння верховенства права не дає підстав для його ототожнення із законом, який іноді може бути й несправедливим, у тому числі обмежувати свободу й рівність особи. Справедливість розглядають як властивість права, виражену, у рівному юридичному масштабі поведінки і в пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню [4].

У адміністративному праві законність - це багатогранне й багатоаспектне явище, яке проявляється у вигляді принципу, методу та режиму і полягає в обов'язковому дотриманні та виконанні законів і підзаконних актів органами публічної влади [5, с.13]. ***Сучасне трактування цієї категорії також пов'язують з такими підходами, але з посиланням на те, що законність є такою складовою принципу верховенства права.***

Якщо розглядати принцип законності з позиції практики застосування, то він означає, що будь-яке рішення суб'єктів права, не повинно суперечити чинному законодавству; має бути прийнятим у межах компетенції суб'єкта та повноважень посадової особи, що його приймає; з додержанням необхідної процедури, форми; мусить сприяти створенню, закріпленню або розвитку корисних для суспільства відносин.

Законність можна розглядати і як метод публічного адміністрування, тобто як сукупність прийомів, способів, засобів за допомогою яких забезпечується належна поведінка суб'єктів правовідносин. Тут самі норми права розглядаються як засоби впливу на суспільні відносини.

Законність як режим системи відносин у суспільстві має сприяти забезпеченню прав і законних інтересів особи, її всебічному розвитку, формуванню і розвитку громадянського суспільства, ефективній діяльності публічної адміністрації.

Для того щоб забезпечити режим законності, публічна влада повинна створити основу для цього. Основою (або гарантіями) законності в публічному адмініструванні слід визнати наявність: (1) певних економічних умов; (2) розвинутої політичної системи; (3) механізму соціального захисту населення; (4) науково обґрунтованої системи норм права, що відповідає вимогам часу і доступна для розуміння усіма суб'єктами державного управління; (5) механізму примусу, який чітко працює в межах закону.

Важливою умовою законності і дисципліни в публічному адмініструванні слід визнати також високу правову культуру громадян і апарату виконавчої влади, яка в свою чергу є наслідком загального рівня освіти і культури суспільства.

Таким чином, законність - це обов'язкова складова верховенства права у демократичній, соціальній, правовій державі, сукупність форм та методів публічного адміністрування, які знаходять своє відображення в чинному законодавстві, та за допомогою яких публічна влада (державна і місцева) регулює взаємовідносини в суспільстві для досягнення високоефективного публічного адміністрування та законослухняної поведінки суб'єктів права.

ЛІТЕРАТУРА

1. Писаренко Н.Б. Верховенство права в адміністративному судочинстві: від доктринальної ідеї до практичної імплементації. Вісник Національної академії правових наук України Том 25, № 1, 2018. С. 134-145

2. Музыка Я. І. Зміст принципу верховенства права. The IX International Science Conference «Problems and tasks of modern science and practice», November 15-17, Bordeaux, France. 2021. Pp.189-191

3. Процюк І.В. Закон як основний нормативно-правовий акт. *Актуальні проблеми держави і права*. 2020. № 88. С. 106-115.

4. Верховенство права. Конституційний Суд України. Офіційний вебсайт. URL: <https://ccu.gov.ua/storinka-knygy/34-verhovenstvo-prava>

5. Нагорний О.П. Законність в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ та шляхи її удосконалення. Автореф. десерт. канд. юрид. наук за спец. 12.00.07. К. : 2003. 22с

3. ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ. ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

На сьогоднішній день питання діяльності суб'єктів владних повноважень є досить актуальним, оскільки викликає багато суперечливих думок щодо того на скільки правомірними є рішення, які ним прийняті, а також на скільки вони є компетентними у виконанні своєї роботи.

Характеристику суб'єктів владних повноважень варто почати з визначення поняття «влади». Великий енциклопедичний словник розкриває поняття влади, як відносини, які виникають між людьми. В результаті яких одні люди командують, а інші мають підкорятися, починає використовуватися розподіл функцій управління та виконання [1, с.116].

Розглянувши наукові праці дослідників-правників варто відзначити, що поняття влади має не однозначне визначення. Відомий діяч правоохоронних органів О.М. Бандурка розглядає поняття влади, як засіб, що допомагає організувати відносини між відповідними групами, а саме засіб за допомогою якого можна управляти іншими людьми [2, с.5].

Звертаючись до поняття повноваження, варто відзначити, що дана категорія розглядається через сукупність відповідних прав і обов'язків публічних суб'єктів, в тому числі і громадських організацій, а також відповідних посадових та інших осіб, для можливості для здійснення покладених на них функцій, які закріплені за ними у встановленому законодавством порядку [3, с. 590].

Таке явище, як влада може проявлятися у різних формах. Такими формами може бути покарання і заохочення, насильство і примус, суперництво і співробітництво, контроль і управління, які можуть виникати між верствами населення, класами чи навіть державами. Варто відзначити, що влада може нести в собі, як позитивний, так і негативний характер. Одним із проявів наявності у суб'єктів влади є здійснення ними владних повноважень.

Енциклопедія політичної думки надає визначення владних повноважень в широкому розумінні у політичній і правовій сфері як право здійснювати конкретні дії, охоплюючи також право видавати закони та застосовувати всі інші менш важливі права, котрі безпосередньо пов'язані з управлінням [5, с.58].

В умовах глобалізації починає набирати великого значення здійснення ефективної публічної влади на таких принципах як єдність, взаємне сприяння, збалансованість, зниження рівня конфліктності. Водночас має бути чіткий розподіл повноважень між суб'єктами владних повноважень.

Поняття суб'єкта владних повноважень досліджувалося багатьма науковцями. Дане визначення знайшло своє відображення у Кодексі адміністративного судочинства України [5], а саме у пункті 7 частини першої статті 4. Дана стаття передбачає, що: **«суб'єкт владних повноважень – це відповідний орган державної влади (орган державної влади, без статусу юридичної особи), орган місцевого самоврядування, їх посадові чи службові особи, або ж інші суб'єкти, які здійснюють публічно-владні управлінські функції на підставі чинного законодавства»** [5].

Можливість цих суб'єктів здійснювати владні повноважень повинна забезпечити в державі перш за все збереження прав і свобод людини і громадянина.

Для суб'єкта владних повноважень є характерними наступні аспекти:

(1) Вказана особа володіє відповідними якостями, зокрема зовнішньою відокремленістю у діяльності, здатністю виробляти, виражати та здійснювати персоніфіковану волю тощо.

(2) Водночас вказаний суб'єкт володіє відповідними владними повноваженнями відповідно до правових норм яка впливає з його правосуб'єктності.

Публічна служба – це діяльність суб'єктів владних повноважень та інших осіб, які реалізують публічний інтерес.

Кодекс адміністративного судочинства [5] визначає у п.17 ст. 4 це поняття як:

«Публічна служба - діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.»

Отже, суб'єкт владних повноважень є органом державної влади, або ж органом місцевого самоврядування, який здійснює владні, або ж управлінські функції. Дані дії він здійснює відповідно до чинного законодавства, в рамках своїх повноважень.

Використані джерела

1. Великий енциклопедичний юридичний словник. [Авер'янов А. Б., Азаров Д. С. Акуленко В. І. та ін.] ; за ред. академіка НАН України Ю. С. Шемшученка. К. : Юрид. думка, 2007. 992 с

2. Бандурка О. М. Влада в Україні на зламі другого і третього тисячоліть : монографія . О. М. Бандурка, В. А. Греченко. Харків : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. 304 с

3. Юридична енциклопедія : в 6 т. Т. 4: Н–П, голова редкол. Ю. С. Шемшученко. К.: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана. 2002. 717 с.

4. Енциклопедія політичної думки. / Пер. з англ. К.: Дух і Літера, 2000. 472 с.

5. Кодекс адміністративного судочинства України. (ВВР, 2005, № 35-36, № 37, ст. 446). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.

4. ІНФОРМАЦІЯ ПРО ДІЯЛЬНІСТЬ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Задля реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів кожна особа має право на інформацію. Це твердження передбачає можливість вільного одержання, поширення, використання, зберігання й захисту інформації. При цьому реалізація права на інформацію не має порушувати соціальні, громадські, політичні, духовні, економічні, екологічні та інші права і свободи, законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб. Правова основа даного твердження випливає з положень Конституції України [1] та статті 5 Закону України «Про інформацію» [2].

Інформація про діяльність публічної адміністрації в основному пов'язана з розумінням, які суб'єкти власне є публічною адміністрацією. В адміністративно-правовій науці публічну адміністрацію в основному пов'язують з виконавчою гілкою влади, проте, на нашу думку, публічною адміністрацією, будуть всі органи публічної влади, де є публічні службовці, а саме представники органів державної влади та місцевого самоврядування. Публічне адміністрування (як діяльність публічної адміністрації) пов'язують також і з питаннями організації роботи, виборчого процесу органів державної влади та органів місцевого самоврядування, процедурою набуття спеціальних правових статусів публічних службовців.

Правовою основою права на інформацію про діяльність публічної адміністрації є Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [3]. Він регулює відносини щодо створення, одержання, збирання, використання, поширення і зберігання інформації про діяльність органів державної влади й органів місцевого самоврядування, задоволення інформаційних потреб громадян, юридичних осіб про роботу цих органів.

Отримувати інформацію про діяльність публічної адміністрації засоби масової інформації (ЗМІ) можуть від цих органів безпосередньо чи через їх інформаційні служби або бути зібрана працівниками засобів масової інформації [3]. До офіційної інформація органів державної влади та органів місцевого самоврядування відноситься офіційно задокументована інформація, яка створена в процесі діяльності цих органів, та яка доводиться до відома населення в порядку, встановленому Конституцією України [1], законами України «Про інформацію» [2] та «Про доступ до публічної інформації» [4], «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [3].

Серед форм поширення інформації про діяльність публічної адміністрації, окрім інформування населення безпосередньо або через інформаційну службу (прес-службу / прес-секретаря), можна виділити офіційні друковані видання органів публічної влади, де публікуються нормативно-правові акти, рішення цих органів та інформація, обов'язковість опублікування якої передбачена законодавством [3], а також обов'язкові Інтернет-сторінки (веб-сторінки) органів влади.

Діяльність публічної адміністрації згідно законодавства України має висвітлюватись в друкованих засобах масової інформації, державної, регіональної та місцевої сфери розповсюдження на умовах, визначених в договорах між цими органами та редакціями зазначених друкованих засобів масової інформації, а також телерадіокомпаніями. А на міжнародному рівні – через міжнародні видання, міжнародні телеканали мовлення тощо.

Щодо надання інформації про фізичну особу та її використання органами публічної влади, то відповідно до Закону України «Про інформацію» [2], кожна особа має право знайомитись із збіраною щодо неї інформацією в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях, якщо ці відомості не є державною або іншою захищеною законом таємницею, а загалом інформація про фізичну особу є персональними даними (відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована чи може бути конкретно ідентифікована). Також, на основі Рішення Конституційного Суду України № 5-зп/1997, можна зробити висновок, що тільки фізична особа, якої стосується конфіденційна інформація, має право вільно, на власний розсуд визначати порядок ознайомлення з нею інших осіб, держави та органів місцевого самоврядування, а також право на збереження її у таємниці, а сам перелік конфіденційної інформації про особу не є вичерпним, та і приналежність такої інформації до конфіденційної встановлюється в кожному конкретному випадку [6].

Публічний характер діяльності суб'єктів владних повноважень, так їх посадових осіб (публічних службовців) вимагає оприлюднення певної інформації для формування громадської думки про довіру до влади і підтримку її авторитету в суспільстві [6]. Щодо питання поширення інформації про сімейне життя особи, яка займає посаду, пов'язану зі здійсненням функцій держави або органів місцевого самоврядування, Конституційний Суд України враховує, що ця інформація зазвичай стосується не лише такої особи, а й інших осіб, зокрема членів її сім'ї, яким Конституція України гарантує право на невтручання в їх особисте та сімейне життя, крім випадків, визначених законом. Звідси висновок – поширення даних про таких фізичних осіб – членів сім'ї, що можуть стати відомими у результаті поширення інформації про саму посадову особу, крім випадків, визначених законом, може призвести до порушення їх конституційних прав, зашкодити гідності, діловій репутації, честі тощо. Застереження щодо недопущення порушення конституційних прав членів сімей посадових осіб Конституційний Суд України висловив у Рішенні від 6 жовтня 2010 року № 21-рп/2010 [7].

Положення частини другої статті 32 Основного Закону України [1] передбачають вичерпні підстави можливого правомірного втручання в особисте та сімейне життя особи (в тому числі й тієї, яка займає посаду, пов'язану з функціями держави або органів місцевого самоврядування, та членів її сім'ї). Такими підставами є: згода особи на зберігання, збирання, використання і поширення конфіденційної інформації про неї, а також, у разі відсутності такої згоди, як виняток, - в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та захисту прав людини [6].

На основі положень Конституції [1], в Україні заборонена цензура (частина третя статті 15 Конституції України). Під цензурою слід розуміти контроль з сторони публічної адміністрації за змістом та розповсюдженням інформації з метою захисту інформаційного простору, тобто прями чи опосередковані дії держави, спрямовані на обмеження або заборону поширення інформації, яку вона вважає шкідливою, не потрібною для суспільства (абзац третій підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення № 2-рп/2012) [8].

Таким чином, право особи на доступ до інформації, гарантоване статтею 34 Конституції України, не є абсолютним і може підлягати обмеженням. Такі обмеження мають бути винятками, які передбачені законом, переслідувати одну або декілька законних цілей і бути необхідними у демократичному суспільстві. У разі обмеження права

214

на доступ до інформації законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію вказаного права і не порушувати сутнісного змісту такого права (абзац 8 підпункту 2.2 п. 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України № 1-р(І)/2020) [9].

Отже, право на інформацію про діяльність публічної адміністрації для населення пов'язане з обов'язком публічних службовців інформувати про свою діяльність, надаючи офіційну інформацію відповідно до законодавства. При інформуванні населення про діяльність публічної влади потрібно враховувати особливості поширення інформації про фізичну особу – публічного службовця, що пов'язані з її діяльністю та захистом таємниці особистого життя членів її сім'ї – інформація про них є персональними даними і відноситься до конфіденційної, тобто не є публічною.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28.06.1996р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 14.12.2021)

2. Про інформацію: Закон України від 2.10.1992р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text> (дата звернення 14.12.2021)

3. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України від 23.09.1997р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 14.12.2021)

4. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення 14.12.2021)

5. Право на інформацію. Конституційний Суд України.

Офіційний веб-сайт. URL: <https://ccu.gov.ua/storinka-knygy/431-pravo-na-informasiyu> (дата звернення 14.12.2021)

6. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо офіційного тлумачення статей 3, 23, 31, 47, 48 Закону України «Про інформацію» та статті

12 Закону України "Про прокуратуру" (справа К.Г.Устименка) від 30 жовтня 1997 року № 5-зп/1997. URL: № 5- зп/1997

7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень законів України «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» (справа про корупційні правопорушення та введення в дію антикорупційних законів) від 6 жовтня 2010 року № 21-рп/2010 URL: <https://ccu.gov.ua/docs/617> (дата звернення 15.12.2021)

8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012

9. Рішення Конституційного Суду України (Перший сенат) у справі за конституційною скаргою Плескача В'ячеслава Юрійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень другого речення частини четвертої статті 42 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 22 січня 2020 року № 1-р(І)/2020

5. АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ В ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ

Адміністративні послуги, як правова категорія появилась з прийняттям однойменного закону в Україні. Серед науковців і сьогодні немає чіткої позиції, щодо їх місця серед правовідносин, що пов'язані з послугами (обслуговуванням населення) та критеріїв розмежування різних видів послуг в правовій системі. Всім відомим є поділ правової системи України на 2 підсистеми: публічну та приватну. Проте, коли мова заходить про правове регулювання послуг суб'єктів господарювання, то класично ми думаємо про договори з надання послуг та, відповідно, цивільно-правові відносини приватної правової підсистеми (private services). При цьому, в сучасному світі (як і в національних дослідженнях) ми часто зустрічаємо поняття публічних послуг (public services), які пов'язують з діяльністю публічної адміністрації щодо обслуговування населення країни (переважно суб'єктів приватного права). Існування публічних та приватних послуг з відповідним правовим регулюванням спричиняє необхідність відмежування та виокремлення особливостей відповідних видів послуг для спрощення застосування правових норм та процедури їх надання.

Дослідження правового регулювання надання послуг здійснюється науковцями приватного та публічного права; українськими і зарубіжними вченими. Зокрема, проблеми розвитку системи адміністративних послуг в публічному адмініструванні знайшли відображення у працях В.Авер'янова, О. Бандурки, В. Галунька, Є. Демського, Т. Коломоєць, В. Колпакова, П. Лютікова, Р. Мельника, В. Олефіра, В. Тимошука, К. Фуглевич та інших авторів. Проте не досить розкритими залишаються проблеми співвідношення публічного та приватного регулювання різних видів послуг, зокрема впливу законодавства про послуги на адміністративні послуги та можливості подальшого вдосконалення системи їх надання.

Метою статті є характеристика адміністративних послуг в правовій системі України задля їх спрощеної ідентифікації з поміж інших послуг та підбору правових норм, які регулюватимуть їх надання.

У сучасному світі важко уявити суспільні відносини без послуг. Загалом послуги є категорією економічною, правовою та історичною. В зобов'язаннях про надання послуг діяльність контрагента спрямована на вчинення юридичних і фактичних дій, які безпосередньо не породжують матеріальних наслідків або зовсім не повинні завершуватися матеріальними наслідками.

Надання послуг здійснюється в основному за цивільним законодавством, хоч і характеризується міжгалузевістю правового регулювання. Зокрема, законодавче визначення поняття послуги є у Законі України «Про захист прав споживачів» [1]. Тут *послуги* – це діяльність виконавця з надання (передачі) споживачеві певних визначених договором матеріальних чи нематеріальних благ, що здійснюється за індивідуальним замовленням споживача для задоволення його особистих потреб (стаття 1 Закону [1]).

Згідно економічних досліджень, послуги – це діяльність, що не пов'язується зі створенням речі (її відновлення, ремонт), однак яка сама по собі

породжує відповідне благо, що має споживну вартість і внаслідок цього стає об'єктом відносин. Тобто послуги – це діяльність щодо задоволення потреб особи, і здійснюється ця діяльність за ініціативою особи та на її прохання. Послуги, які надають один одному учасники цивільного обороту, бувають різними. Проте, залежно від змісту та суб'єктного складу, зобов'язання про надання послуг поділяються на три групи:

1) зобов'язання, спрямовані на надання послуг юридичного характеру (договір доручення, договір комісії);

2) зобов'язання, спрямовані на надання фактичних послуг (договір схову, договір про охорону об'єктів тощо);

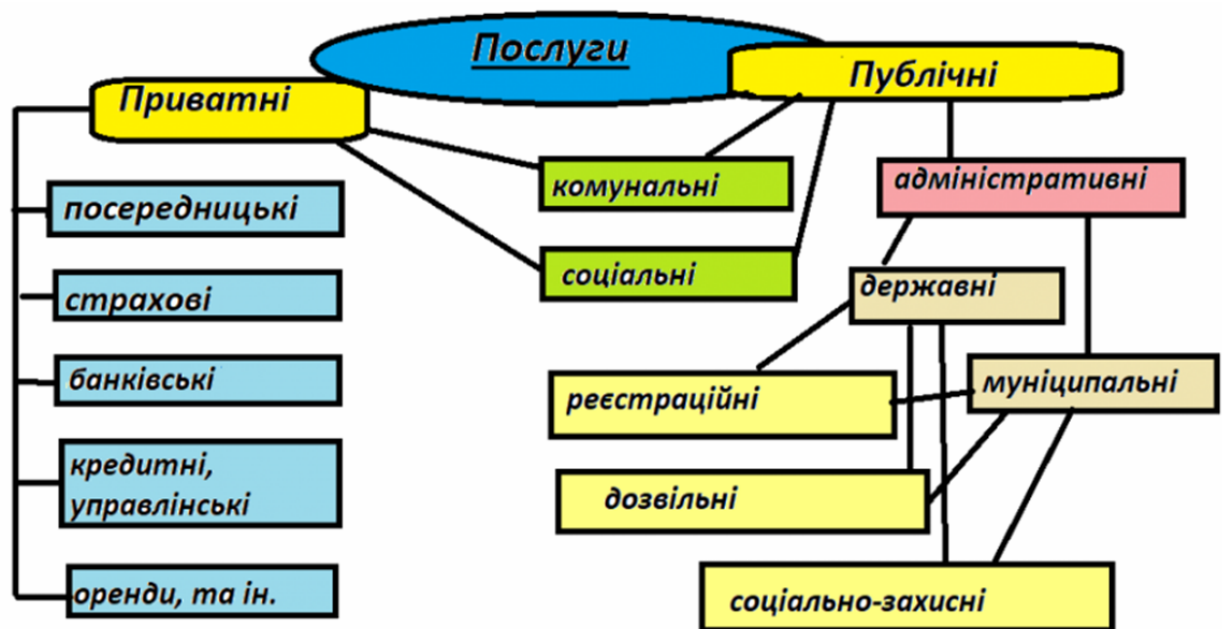
3) зобов'язання, в яких поєднуються юридичні і фактичні послуги (договір експедиції) [2].

Світовий ринок послуг можна охарактеризувати як систему міжнародних відносин обміну, де основним товарним об'єктом виступають різноманітні види послуг (тобто з економічного погляду послуги є товаром). Послуга також є продуктом праці (роботи) в якого відсутня речова форма, що створений в результаті домовленості між особами.

Умови розвитку світового ринку послуг:

- науково-технічний прогрес (інтелектуальні послуги);
- ускладнення виробництва;
- насичення ринків товарами (торговельні послуги);
- інформаційний бум;
- нові наукові відкриття (ноу-хау);
- зростання кількості компаній по наданню послуг;
- прискорений розвиток нових видів транспорту;
- підвищення частки нових видів послуг (банківських, страхових, посередницьких) [3].

В правовій науці послуги варто розглядати, виходячи з характеристики поділу правової системи на 2 підсистеми: публічну та приватну (Див. Мал.1).



Мал.1. Види послуг

Приватні (приватноправові послуги) виникають між суб'єктами господарювання (фізичними особами, підприємствами, установами, організаціями) на основі домовленості між ними (за бажанням сторін). Те, про що сторони домовились записують в договорі і таким чином воно стає правовою нормою. Договір з даному випадку буде джерелом права (формою закріплення правових норм). Для приватноправових послуг (як і приватних галузей права) відсутній примус, владні приписи. В основному приватноправові послуги надаються на основі договорів (договірні відносини вивчаються цивільним правом). Проте навіть за умов вільних домовленостей - якщо договір укладений між сторонами, то має виконуватись (наявне зобов'язання між сторонами про яке вони між собою домовились та закріпили в умовах договорів). Наприклад : договір страхування, кредитний договір, договір банківського вкладу, договір на розрахунково-касове обслуговування, договір лізингу і т.д.).

Послуга, як об'єкт цивільних правовідносин є благом, вартість якого підлягає оцінці, знаходить свій вияв у діяльності послугонадавача, споживається в процесі її надання [15, с.92]

Для того, щоб договір мав юридичну силу (був легальним, і застосовувався при відносинах між особами, які його уклали) повинна бути дотримана форма договору (наприклад, як визначено Цивільним кодексом України: письмова, нотаріально засвідчена форма, зареєстрований тощо). Якщо недотримано вимог щодо форми договору - він може бути визнаний недійсним, нечинним (тобто особа може втратити інвестиції, передані матеріальні ресурси тощо). Такі випадки можуть виникати як ненавмисно (з необережності) так і умисно (тоді їх пов'язують з судовими спорами, вчиненням правопорушень (в тому числі злочинів).

Навіть при використанні диспозитивного методу (метод правового регулювання відносин приватних галузей права на основі домовленості між

суб'єктами за їх бажанням) є обов'язок виконувати умови договору. Суб'єктивний обов'язок - це зобов'язання суб'єкта діяти так як написано в правовій нормі (активна поведінка). Наприклад, якщо не дотримуватись умов договору за це наступає відповідальність, яка прописана самим договором (сплата штрафу, пені тощо).

Окрему групу послуг, відмінну від цивільно-правових складають публічні послуги, різновидами яких є послуги з перевірки, надання публічної інформації та адміністративні (державні та муніципальні) послуги.

Публічні (публічноправові) послуги – вид послуг, який надається представниками публічної влади (органами державної влади та місцевого самоврядування або/та за рахунок публічних коштів (коштів державного чи місцевих бюджетів).

Однією з основних ознак публічних послуг, на нашу думку, є наявність нормативно-правового акту – спеціального закону, який визначає процедуру їх надання, принципи, ознаки тощо. До публічноправових послуг варто віднести адміністративні послуги, а також всі інші види робіт, що не є адміністративними послугами, проте пов'язані із взаємодією публічної адміністрації (органів державної влади та місцевого самоврядування) із суб'єктами господарювання, зокрема:

(1) відносини щодо здійснення державного нагляду (контролю), у тому числі державного контролю за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин (в умовах мораторію вони ініціюються зацікавленими особами (в заявному порядку – за зверненнями громадян);

(2) метрологічного контролю і нагляду (наприклад перевірка лічильників);

(3) акредитації органів з оцінки відповідності, зокрема щодо можливості надання ними освітніх, комунальних, соціальних послуг тощо;

(4) надання публічної інформації; надання доступу до державної таємниці;

(5) послуги пов'язані з організацією конкурсів для діяльності, що фінансується за рахунок публічних коштів, організації державних закупівель;

(6) сертифікації оператора системи передачі відповідно до Закону України «Про ринок електричної енергії» [4];

(7) авторизації електронних майданчиків та прийняття рішення про відключення авторизованих електронних майданчиків від електронної системи закупівель, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі» [5];

(8) здійснення дій, пов'язаних з охороною прав на об'єкти інтелектуальної власності (винаходи, корисні моделі, промислові зразки, компонування напівпровідникових виробів, торговельні марки (знаки для товарів і послуг), географічні зазначення, об'єкти авторського права і суміжних прав, реєстрація та акредитація організацій колективного управління (окрім видачі самих ліцензій, патентів – оскільки це буде адміністративна послуга) тощо.

Такі види публічних послуг виокремлено на основі прямої вказівки в Законі України «Про адміністративні послуги» [6] щодо сфери його дії (зазначено, що на ці відносини дія Закону [6] не поширюється).

Тобто, український законодавець заклав концепцію «розділяй та владарюй» у сферу правового регулювання публічних послуг, прийнявши різні нормативно-правові акти, що врегульовують процедуру надання різних видів публічних послуг, основним з яких і є, відповідно, адміністративні послуги.

Не всі публічні послуги будуть регулюватись виключно публічними галузями права (конституційним, адміністративним). Тому що сама конструкція обслуговування населення – надання послуг клієнтам (як служіння народу), яка закладається в основу функціонування сучасної демократичної, соціальної, правової держави в міжнародному праві була запозичена в діяльність публічної адміністрації (органів державної та місцевої влади) з підприємницької сфери (приватноправової). Є певні види послуг, які займають проміжну позицію між публічними та приватноправовими – це соціальні (реабілітаційні, відновлювальні, які надаються особам в складних життєвих обставинах), ритуальні, фінансові та комунальні послуги. Вони надаються на основі договорів, але правове регулювання їх надання визначається окремим законом (не за Цивільним кодексом України, де наявна характеристика «класичних» договорів про надання послуг). Право суб'єкта їх надавати на легальних засадах отримують на основі результату відповідної адміністративної послуги (ліцензія, дозвіл, витяг про реєстрацію та інших документів, що засвідчують відповідний юридичний факт можливості здійснювати відповідну діяльність, надають відповідний соціальний статус особі), тобто тут наявне публічно правове регулювання. Тоді як безпосереднє їх надання клієнтам (суб'єктам господарювання - фізичним та юридичним особам) здійснюється на основі відповідних договорів (приватноправове регулювання).

Загалом класифікація видів послуг на Мал.1. є досить умовною, оскільки, **якщо послуга надається за результатами конкурсу і за рахунок публічних коштів, на основі адміністративного договору, то вона буде мати ознаки публічної, навіть якщо регулювання цивільно-правове.** Тут буде поєднання публічних та приватноправових регулятивних механізмів. Такими видами послуг будуть комунальні та соціальні. Вони надаються за договорами, проте мають ознаки публічності (обов'язковість і спеціального суб'єкта надання – для комунальних послуг, та орієнтованість на соціальну сферу – для соціальних).

Класичним видом публічних послуг є адміністративні послуги. Згідно з Законом «Про адміністративні послуги» [6]: **«адміністративна послуга - 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»** (ст.1). Сторонами у відносинах з надання адміністративних послуг буде суб'єкт звернення (фізична особа, юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг) та суб'єкт надання адміністративної послуги (орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги). Інститут адміністративних послуг є елементом особливої частини адміністративного

права. Сучасний предмет адміністративного права пов'язують з публічним адмініструванням. Публічне адміністрування можна визначити як діяльність публічної адміністрації (представників держави та місцевого самоврядування), що покликана реалізувати завдання і функції держави та місцевого самоврядування, а також із виконанням обов'язків по забезпеченню належного стану суспільних справ (належного адміністрування), в тому числі наданням адміністративних послуг (обслуговування населення) та притягненням до адміністративної відповідальності (за порушення правових норм).

Спеціальною ознакою адміністративних послуг буде те, що вони надаються тільки спеціально-уповноваженими суб'єктами. В цілому варто погодитись з Литовченко В., у ствердженні, що функціонування органів публічної адміністрації не може бути відокремлено від діяльності заснованих ними з метою здійснення повноважень державних та комунальних унітарних підприємств, неприбуткових організацій, створених для досягнення соціальних цілей, для охорони здоров'я громадян, розвитку фізичної культури та спорту, задоволення духовних й інших нематеріальних потреб громадян, а також в інших цілях, спрямованих на досягнення суспільних благ [7, с.12]. Суб'єктом надання адміністративних послуг є виключно представники публічної адміністрації (органів державної влади та місцевого самоврядування) чи підпорядковані їм юридичні особи публічного права. Така норма прописана в Закону України «Про адміністративні послуги» [6] з посиланням на те, що під час пілотного проекту створення системи надання адміністративних послуг в Україні, суб'єкти приватного права, яким делегували відповідні повноваження з надання адміністративних послуг, використовували їх першочергово для цілей отримання прибутку, нівелюючи соціальну мету та людино центристський підхід адміністративних послуг [16;17]. За критерієм суб'єкта надання адміністративних послуг їх можна розділити на державні (надаються представниками державної влади) та муніципальні (органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади). Закріплення серед обов'язків суб'єктів публічної влади надання адміністративних послуг здійснюється і на основі їх спеціалізації. Наприклад, видами послуг що надаються Державною міграційною службою України пропонуємо вважати систему правових норм, які урегулюють суспільні відносини, що виникають під час надання адміністративних послуг в сферах міграції, громадянства, реєстрації громадян України, іноземців, осіб без громадянства, біженців та інших визначених законодавством категорій [11, с.247].

За функціональним спрямуванням можна виділити такі адміністративні послуги:

- дозвільні (надання дозволів, ліцензій, узгодження маршрутів тощо), з отриманням яких суб'єкт господарювання може легально здійснювати діяльність, яка підпадає під дозвільну систему (має спеціальні вимоги, що мають бути дотримані в цілях безпеки);

- реєстраційні (внесення інформації в офіційні реєстри/кадастри), що передбачають «засвідчення» відповідних прав або самого факту існування, наприклад реєстрація юридичної особи;

- соціально-захисні – отримання спеціальних адміністративно-правових статусів, що надають право на виплати, компенсації, пільги тощо, наприклад статус «пенсіонер» має бути, щоб, отримувати пенсію.

Можна сказати, що законодавство про адміністративні послуги поєднало в собі міжнародні стандарти публічних послуг із специфікою національних особливостей правового регулювання відносин у суспільстві.

Коли ми говоримо про адміністративні послуги, то потрібно зазначити про необхідність вдосконалення якості їх надання. Процес реформування публічного адміністрування у сфері адміністративних послуг в Україні здійснюється комплексно, за кількома напрямками одночасно: вдосконалення нормативно-правової бази надання адміністративних послуг, що має полягати у орієнтованості стандартів надання послуг насамперед на інтереси заявника; розвиток системи публічно-приватного партнерства в питанні надання адміністративних послуг; децентралізація надання основної частини адміністративних послуг; розбудова системи електронного врядування з метою забезпечення надання високоякісних адміністративних послуг всім категоріям заявників; підвищення мотивації публічних службовців на надання якісних послуг, підвищення дієвості інститутів громадського контролю у сфері надання адміністративних послуг [12, с.89].

У системі адміністративних послуг доцільно згадати і про запровадження мережевих технологій Інтернет та відповідних додатків для гаджетів. Використання світової моделі «мобільного уряду» має позитивний вплив у популяризації електронних адміністративних послуг [13, с.226] та спрощує їх отримання. Важливу роль в нашій країні відіграє Єдиний державний вебпортал електронних послуг («ДІЯ») [14; 18], де можна отримати всю необхідну інформацію про державні послуги, а також послуги, які надаються он-лайн. Інформація про муніципальні послуги більш детально відображається на сайтах відповідних територіальних центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). Статус ЦНАП – посередник між суб'єктами надання послуг та суб'єктами звернень за ними.

Отже, адміністративні послуги є видом публічних послуг, результатом здійснення владних повноважень суб'єкта надання адміністративних послуг за заявою фізичної чи юридичної особи, що спрямований на набуття, зміну або припинення прав та/чи обов'язків особи заявника відповідно до закону.

Публічні (публічноправові) послуги – вид послуг, який надається представниками публічної влади (органами державної влади та місцевого самоврядування або/та за рахунок публічних коштів (коштів державного чи місцевих бюджетів).

Інститут адміністративних послуг входить до адміністративного права, як публічної галузі права, що має сучасним предметом вивчення публічне адміністрування.

Адміністративні послуги наділені властивостями та характеристиками послуг і публічних послуг, але мають специфічні ознаки, що дозволяють їх ідентифікувати. Це те, що по-перше, суб'єктом надання адміністративних послуг є службовець публічної адміністрації в повноваженнях якого зазначено

обов'язок їх надання; по-друге – на процедуру їх надання поширюється дія Закону України «Про адміністративні послуги».

Серед видів адміністративних послуг можна виділити державні та муніципальні; дозвільні, реєстраційні, соціально-захисні.

В сучасних умовах при наданні адміністративних послуг активно використовуються інформаційні технології на основі принципу електронного урядування.

1. Про захист прав споживачів: Закон України від 12.05.1991 № 1023-XII. URL: https://kodeksy.com.ua/pro_zahist_prav_spozhivachiv/statja-1.htm ; <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-12#Text>

2. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15?find=1&text=%D0%BF%D0%BE%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B3#w1_1

3. Амеліна І В. Попова Т. Л., Владимиров С. В. Міжнародні економічні відносини [текст] : навч. посіб. К. : «Центр учбової літератури», 2013. 256 с.

4. Про ринок електричної енергії: Закон України від 13.04.2017 № 2019-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2019-19#Text>

5. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 № 922-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>

6. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>

7. Литовченко В. В. Теоретичні підходи до визначення механізмів надання адміністративних послуг у публічному управлінні. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2021. № 4 (31). С. 9 -13

8. Дубич К. Публічне управління системою надання адміністративних соціальних послуг у сфері соціального захисту населення України. *Економіка та держава. Серія «Державне управління»*. 2020. № 3. С. 34–39.

9. Золотарьова Н. Актуальні питання надання адміністративних послуг правоохоронними органами. *Вісник Пенітенціарної асоціації України*. 2019. № 1. С. 55–62.

10. Пенська І. Сучасний стан надання адміністративних послуг населенню суб'єктами публічної адміністрації. *Інфраструктура ринку*. 2020. Вип. 41. С. 242–246.

11. Гапонов О.О. Теоретико-правовий аналіз нормативно-правових основ регулювання адміністративно-правових послуг, що надаються державною міграційною службою Україні. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*, 2022. Серія ПРАВО. Випуск 69. С.243-248 <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.69.41>

12. Жадан О. В. Гончаренко М. В. Технологічні аспекти надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління / Expert: paradigm of law and public administration*. № 1 (19) лютий-березень 2022 [Електронне наукове видання] С.80-90. URL: https://intelekt.org.ua/wp-content/uploads/2022/03/expert_1_19_final_edited_new1.pdf#page=81

13. Мазуркевич Т. Л., Ковальська Л. А. Цифровий інструментарій документної комунікації: web-портали і мобільні застосунки. *Вісник студентського наукового товариства ДонНУ імені Василя Стуса*. Том 1 № 14 (2022). С.222-227

14. Дія: державні послуги онлайн. Офіційний сайт. URL: <https://diia.gov.ua>

15. Гейнц Р. М. Послуга як об'єкт цивільних прав за Цивільним кодексом України. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України: Збірник наукових статей*. Івано-Франківськ: Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2012. Випуск 30. С. 86–93.

16. Авер'янов В.Б., Пухтецька А.А.. Удосконалення організації та діяльності системи органів виконавчої влади з урахуванням європейських принципів і стандартів. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 4. С. 110-117

17. Про пілотний проект з реформування системи надання адміністративних послуг районними державними адміністраціями: Наказ Головного управління державної служби України від 10.12.2010 №317. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1137-2019-%D0%BF#Text>

18. Питання Єдиного державного вебпорталу електронних послуг та Реєстру адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2019 р. № 1137. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1137-2019-%D0%BF#Text>

Петровська І.І. Адміністративні послуги в правовій системі України

Стаття присвячена характеристиці місця адміністративних послуг серед відносин правового регулювання. Описує зв'язок адміністративних послуг з послугами та спільні риси всіх правовідносин з надання послуг. Також надається характеристика особливостей адміністративних послуг, за якими їх можна виокремити з поміж інших публічних послуг.

Адміністративні послуги є видом публічних послуг, результатом здійснення владних повноважень суб'єкта їх надання за заявою фізичної чи юридичної особи, що спрямований на набуття, зміну або припинення прав та/чи обов'язків особи заявника відповідно до закону.

Публічні (публічноправові) послуги – вид послуг, який надається представниками публічної влади (органами державної влади та місцевого самоврядування або/та за рахунок публічних коштів (коштів державного чи місцевих бюджетів). Поділ послуг на публічні та приватні пов'язаний з відповідними правовими підсистемами в системі права.

Інститут адміністративних послуг входить до адміністративного права України, як публічної, фундаментальної галузі права, що має сучасним предметом вивчення публічне адміністрування.

Адміністративні послуги наділені властивостями та характеристиками послуг і публічних послуг, але мають специфічні ознаки, що дозволяють їх ідентифікувати. Це те, що по-перше, суб'єктом надання адміністративних послуг є службовець публічної адміністрації в повноваженнях якого зазначено обов'язок їх надання; по-друге – на процедуру їх надання поширюється дія Закону України «Про адміністративні послуги».

Серед видів адміністративних послуг можна виділити державні та муніципальні; дозвільні, реєстраційні, соціально-захисні.

Дозвільні адміністративні послуги – це надання дозволів, ліцензій, узгодження маршрутів тощо. Реєстраційні адміністративні послуги пов'язані з внесенням інформації в офіційні публічні реєстри/кадастри. Соціально-захисні адміністративні послуги – це отримання спеціальних адміністративно-правових статусів, що надають право на виплати, компенсації, пільги, переваги тощо.

В сучасних умовах при наданні адміністративних послуг активно використовуються інформаційні технології на основі принципу електронного урядування.

Ключові слова: адміністративні послуги, публічні послуги, приватні послуги, послуги, публічне адміністрування.

Petrovska Iryna. Administrative services in the legal system of Ukraine

The article is devoted to the characteristics of the place of administrative services among the relations of legal regulation.

It describes the relationship between administrative services and services and the common features of all legal relations for the provision of services. It also describes the features of administrative services, which can be distinguished from other public services.

Administrative services are a type of public services, the result of the exercise of power of the subject of their provision at the request of an individual or organization, aimed at acquiring, changing or terminating the rights and/or obligations of the applicant in accordance with law.

Public services is a type of services that provide of public authorities (state and local governments) and/or at the expense of public funds (state or local budgets) in legal system.

The Institute of Administrative Services is part of the Administrative Law of Ukraine as a public, fundamental branch of law, which has a modern subject of study the public administration.

Administrative services are endowed with the properties and characteristics of services and public services, but have specific features that allow them to be identified. This are, first, the subject of the provision of administrative services is an employee of the public administration whose powers specify the obligation to provide them; secondly, the procedure for their provision is subject to the Law of Ukraine "On Administrative Services". Among the types of administrative services are state and municipal; permits, registration, social protection. Permitting administrative services are the issuance of permits, licenses, coordination of routes, etc. Registration administrative services are related to entering information in official public registers / cadastres. Social protection administrative services are the receipt of special administrative and legal statuses that provide the right to payments, compensations, benefits, advantages, etc.

In modern conditions, information technologies based on the principle of e-government are actively used in the provision of administrative services.

Key words: administrative services, public services, private services, services, public administration.

6. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВОЄННИЙ СТАН В УКРАЇНІ

Питання правового регулювання спеціальних режимів, зокрема правового режиму військового/воєнного стану, на сьогодні є актуальним та потребує детального дослідження в умовах збройної агресії Росії проти України. Видом спеціального режиму є адміністративно-правовий режим. У адміністративно-правовій науці часто використовують це поняття, але аналіз правової літератури та нормативних актів надає можливість констатувати відсутність єдиного теоретико-правового підходу до розуміння його змісту. Проте всі науковці-адміністративісти погоджуються з твердженням, що видом адміністративно-правового режиму є воєнний стан.

Загалом, законодавство про воєнний стан, відноситься до адміністративно-правового інституту права національної безпеки. Основним правовим актом права національної безпеки є Закон України «Про національну безпеку України» (надалі – Закон 1) [3]. А національна безпека України законодавчо визначена – як захищеність державного суверенітету, демократичного конституційного ладу, територіальної цілісності та інших національних інтересів України від реальних й потенційних загроз [3]. Правову основу політики держави в сферах національної безпеки і оборони становлять Конституція України [1] (яка визначає її конституційний лад), Закон 1 (регулює відносини щодо забезпечення національної безпеки в цілому та реалізації стратегій безпеки, в тому числі і оборонної стратегії) та інші закони, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також видані на виконання Конституції й законів України інші правові акти. Відповідно, життєво важливі інтереси людини, суспільства і держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток та безпечні умови життєдіяльності й добробуту її громадян є національними інтересами України. Складовою (видом) національної безпеки є воєнна безпека. Це захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності та демократичного конституційного ладу й інших життєво важливих національних інтересів від воєнних загроз [3]. Воєнні загрози пов'язані з такими основними видами воєнного конфлікту як війна та збройний конфлікт. Отож відкритий воєнний напад російських військ проти України 24 лютого 2022 року як юридичний факт – став підставою для запровадження військового (воєнного) стану. При цьому варто констатувати, що в даній війні Україна має статус країни, яка обороняється. Оборона України – це система політичних, економічних, воєнних, наукових, соціальних, науково-технічних, правових, організаційних, інформаційних та інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії чи збройного конфлікту (стаття 1 Закону України «Про оборону України» (Закон 2) [4]).

Основним нормативно-правовим актом, який регулює правовідносини військового стану є Закон України «Про правовий режим воєнного стану» (надалі – Закон 3) [2]. Воєнний стан визначається як особливий правовий

режим, який вводиться в Україні чи в окремих її місцевостях у випадку збройної агресії або загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності й передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям і органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних задля відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини й громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень (стаття 1 Закону 2, стаття 1 Закону 3) [2; 4]. Правовою основою введення воєнного стану є Конституція України [1], Закон 3 [2] та указ Президента України про введення воєнного стану в Україні [5] або в окремих її місцевостях, затверджений Верховною Радою України. Президенту України пропозицію про запровадження воєнного стану подає Рада національної безпеки та оборони України [6].

Збройна агресія також законодавчо визначений термін (у Законі 2) і характеризується як «застосування іншою державою або групою держав збройної сили проти України» [4]. Збройною агресією проти України вважається будь-яка із таких дій: (1) вторгнення чи напад збройних сил іншої держави або групи держав на українську територію, а також окупація чи анексія частини території України; (2) блокада портів, узбережжя чи повітряного простору, порушення комунікацій України збройними силами групи держав або іншої держави; (3) напад збройних сил іншої держави чи групи держав на військові сухопутні, морські або повітряні сили, цивільні морські чи повітряні флоти України; (4) засилення іншою державою або від її імені озброєних груп регулярних чи нерегулярних сил, що вчиняють акти застосування збройної сили проти України, і мають настільки серйозний характер, що це рівнозначно збройному нападу, у тому числі значна участь третьої держави у таких діях; (5) дії іншої держави (держав), яка дозволяє, щоб її територія, яку вона надала в розпорядження третьої держави, використовувалася цією третьою державою (державами) для вчинення дій, які кваліфікують як збройну агресію; (6) застосування підрозділів збройних сил іншої держави чи групи держав, які перебувають на території України відповідно до укладених з Україною міжнародних договорів, проти третьої держави або групи держав, інше порушення умов, передбачених такими договорами, чи продовження перебування цих підрозділів на території України після припинення дії зазначених договорів [4].

Відповідно до законодавства України [2; 3; 4], військове командування (головнокомандувач Збройних Сил України, командувач об'єднаних сил Збройних Сил України, командувачі видів та окремих родів військ (сил) Збройних Сил України, командувачі (начальники) органів військового управління, командири з'єднань, військових частин Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань, наприклад територіальної оборони) спільно з військовими адміністраціями на місцях забезпечують заходи з оборони України. Також для стратегічного

керівництва обороною України 24 лютого 2022 року Указом Президента України [7] створено Ставку Верховного Головнокомандувача, куди включили всіх представників військового керівництва, а діяльність якого допомагають забезпечувати Кабінет Міністрів України та генеральний штаб Збройних Сил України.

Під час військового стану проводиться мобілізація – комплекс заходів, здійснюваних з метою планомірного переведення діяльності органів публічної адміністрації, національної економіки, підприємств, установ та організацій на функціонування в умовах особливого періоду, а Збройних Сил України, інших військових формувань, Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту – на організацію та штати воєнного часу [8]. Мобілізація може бути загальною чи частковою та проводиться приховано або відкрито. Правове регулювання мобілізації та демобілізації (після закінчення спеціального стану) здійснюється Законом України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» [8].

Призов на військову службу та її проходження здійснюється відповідно до Закону України «Про військовий обов'язок та військову службу» [9]. Військовий обов'язок передбачає: (1) підготовку громадян до військової служби; (2) приписку до призовних дільниць; (3) прийняття в добровільному порядку (за контрактом) та призов на військову службу; (4) проходження військової служби; (5) виконання військового обов'язку в запасі; (6) проходження служби у військовому резерві; (7) дотримання правил військового обліку [9].

Військовим формуванням, на яке відповідно до Конституції України [1] покладаються оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності є Збройні Сили України (ЗСУ) [10]. Також, за Законом України «Про основи національного спротиву» [11] в адміністративно-територіальних одиницях України формуються підрозділи територіальної оборони (добровольче формування територіальної громади) на чолі з керівниками війських адміністрацій (військово-цивільних адміністрацій, державних адміністрацій). Національний спротив – це комплекс заходів, що організовуються і здійснюються з метою сприяння обороні України через максимально широке залучення громадян України до дій, які спрямовані на забезпечення воєнної безпеки, суверенітету та територіальної цілісності держави, стримування й відсіч агресії, а також завдання противнику неприйнятних втрат, через які він буде змушений припинити збройну агресію проти України [11].

Отже, законодавство про воєнний стан передбачає застосування не тільки спеціалізованого закону про нього, а також інших нормативно-правових актів сфери національної безпеки. За умов військового стану діючі нормативно-правові акти України продовжують регулювати відповідно відносини, але із особливостями, що наявні в законодавстві про воєнний стан.

Використані джерела

1. Конституція України від 28.06.1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 16.04.2022).
2. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення 16.04.2022).
3. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення 16.04.2022).
4. Про оборону України: Закон України від 6.12.1991 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text> (дата звернення 16.04.2022).
5. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24.02.2022 року № 64/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397> (дата звернення 16.04.2022).
6. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 5.03.1998 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 16.04.2022).
7. Про утворення Ставки Верховного Головнокомандувача: Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 72/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/72/2022#Text> (дата звернення 16.04.2022).
8. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію: Закон України від 21.10.1993 року. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12#Text> (дата звернення 16.04.2022).
9. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25.03.1992 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text> (дата звернення 16.04.2022).
10. Про Збройні Сили України: Закон України від 6.12.1991 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12#Text> (дата звернення 16.04.2022).
11. Про основи національного спротиву: Закон України від 16.07.2021 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text> (дата звернення 16.04.2022).