

- виявлений значний резерв необлікованої робочої сили у ПР становить головну проблему в побудові регіональної концепції зайнятості, в реформуванні місцевих ринків праці, адекватності заходів активної та пасивної державної політики. Напруженість ситуації посилюється й з огляду на штучне заниження величини прожиткового мінімуму, провокуючи численні антисоціальні наслідки.
- питання законодавчого регулювання і фінансового підґрунтя системи соціального захисту й соціального забезпечення в країні, питання гідної оплати праці, базованої на піднятті її частки у собівартості товарів, послуг формують тло специфіки зайнятості населення в країні, у т.ч. у ПР, виступаючи домінантним фактором. А географічне положення у ПР, виступає чинником необлікованої самозайнятості населення, можливим шляхом диверсифікації джерел доходу.

Література:

1. Візняк Ю.Я. Демографічне підґрунтя формування особливостей зайнятості населення в прикордонних районах Львівської області / Ю.Я Візняк // *Сталий розвиток економіки: Всеукраїнський науково-виробничий журнал*. – 2012. – №1 (11). – С.125-131.
2. Візняк Ю.Я. Теоретико-методологічні основи вивчення зайнятості населення прикордонних районів / Ю.Я Візняк // *Наукові записки Львівського університету бізнесу і права. Вип. 6. Збірник наукових праць з економічних та юридичних наук [за ред. д-ра екон. наук, проф. Л.А.Янковської]*. – Львів: Львівський університет бізнесу та права, 2011. – С. 36-40.
3. Джерела засобів існування населення Львівської області: Підсумки Всеукраїнського перепису населення 2001 року — Л.: ЛОУС, 2004. – 475 с.
4. Зайняте населення Львівської області. Населення, зайняте економічною діяльністю за групами занять / Підсумки Всеукраїнського перепису населення 2001 року. — Л.: ЛОУС, 2004. — 456 с.
5. Праця у Львівській області у 2010 р. Статистичний збірник // *Головне управління статистики у Львівській області*. – Львів, 2011. – 256 с.

УДК 342.9

Ж.В. Завальна,
доцент, завідувач кафедру
юридичних дисциплін Сумської філії
Харківського національного університету
внутрішніх справ, доктор юридичних наук

ЩОДО ПИТАННЯ ПРО ПРАВОВУ ПРИРОДУ ВІДНОСИН, ЩО ВИНИКАЮТЬ У ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

В даній статті адміністративні послуги органів державної влади розглядаються як одна з їх функцій, надається характеристика елементів правовідносин, що виникають в процесі надання адміністративних послуг, а також виявляється сутність цих відносин.

Ключові слова: адміністративні відносини; адміністративні послуги; органи державної влади; функції органів державної влади.

В данной статье административные услуги органов государственной власти рассматриваются как одна из их функций, осуществляется характеристика элементов отношений, которые возникают в процессе предоставления административных услуг, также выявляется сущность этих отношений.

Ключевые слова: административные отношения; административные услуги; органы государственной власти; функции органов государственной власти.

In this article administrative services of government authorities are considered as one of their functions, the characteristics of legal relations elements are given, which arise in the process of rendering administrative services, and the essence of these relations is revealed.

Key words: administrative relations; administrative services; government authorities; government authorities' functions.

Вступ. У зв'язку із розвитком нового концептуального напрямку теорії та практики правового забезпечення функціонування системи органів державної влади питання принципів адміністративних послуг

не перестають викликати постійний науковий інтерес. Визначення правової природи відносин зумовлює необхідність визначення сфер правового регулювання та з'ясування до якої правової сфери, галузі відносин належать адміністративні послуги, які методи, способи та засоби регулювання можуть застосовуватись до них. Відповіді на ці питання дадуть можливість говорити про загальні риси функції адміністративних послуг.

Питаннями дослідження характеристики адміністративних відносин присвячені праці вітчизняних та зарубіжних вчених таких як: В. Авер'янова, О. Андрійко, Д. Бахраха, Ю. Битяка, О. Бандурки, В. Бевзенка, М. Гурковського, О. Джафарової, С. Дембіцької, Р. Калужного, Л. Коваль, Т. Коломоєць, В. Куйбіди, І. Коліушка, О.Рябченко, В. Тимошука, Ю. Тіхомірова та інших. Недостатньо розробленими залишаються положення щодо відносин. Які виникають при наданні окремих видів адміністративних послуг, зокрема інформаційних адміністративних послуг.

Метою статті є виявлення характеристик відносин, які проявляються при наданні інформаційних адміністративних послуг під час здійснення органами державної влади різних рівнів своїх функцій. *Завданням* статті є дослідження положень юридичної доктрини та норм діючого законодавства України на предмет загального та особливого у відносинах з участю органів державної влади при наданні адміністративних послуг.

Аналіз останніх досліджень. Аналіз адміністративно-правових відносин, що виникають при здійсненні функції адміністративних послуг, потрібно розпочати із визначення поняття та змісту адміністративних відносин у системі органів державної влади, оскільки від чіткості визначення залежить урахування особливостей таких відносин.

Органи державної влади виконуючи свої завдання передбачені чинним законодавством, здійснюють повноваження, регулюють відносини із іншими суб'єктами права. Таке регулювання здійснюється за допомогою адміністративно-правових норм, що перетворює їх в адміністративно-правові відносини, які є предметом правового регулювання адміністративного права.

Виклад основного матеріалу. Визначення предмета адміністративно-правового регулювання і сьогодні залишається чи не основним проблемним питанням у теорії адміністративного права. Дискусія, розпочата наприкінці 90-х років минулого століття, триває. Динамічний стан предмета адміністративно-правового регулювання зумовлений високою рухливістю самих суспільних відносин. Проте і на сьогодні можна констатувати об'єктивність процесу розширення предмета адміністративного регулювання, під яким розуміють трансформовані в нових умовах державного управління суспільні відносини, що виникають, змінюються та припиняються в процесі практичної реалізації державними органами, органами виконавчої влади, а також органами місцевого самоврядування повноважень державно-владного характеру відповідно до закріпленої за ними компетенції [1, С.35].

Окреслюючи суспільні відносини, які є предметом адміністративно-правового регулювання, науковці визначають, виходячи з одного із двох критеріїв: 1) сфери; 2) родової групи відносин, які за певними ознаками відокремлюються від суміжних.

Користуючись першим критерієм, вчені-адміністративісти (в основному представники Російської Федерації) при визначенні предмета регулювання використовують вказівку на певну сферу діяльності, роботи. Так, під адміністративними відносинами як предметом регулювання нормами адміністративного права вони розуміють суспільні відносини в адміністративно-публічній сфері [2, С. 34,60], у сфері діяльності виконавчої влади [3, С. 32], при здійсненні владної діяльності державною і муніципальною адміністраціями та адміністративного судочинства. Окремо Д.Н. Бахрах наголошує на тому, що адміністративним правом регламентуються владна діяльність державних та муніципальних органів і тісно пов'язана з нею робота з надання адміністративних послуг [4, С. 26].

В окремих випадках, визначаючи предмет адміністративно-правового регулювання, науковці виходять із переліку суспільних відносин. Так, узагальнюючи погляди правознавців, В.Б. Авер'янов надавав перелік відносин, які складають предмет адміністративно-правового регулювання (адміністративного права) і які формуються в процесі: а) державного управління сферами економіки, соціально-культурної та адміністративно-політичної діяльності, а також у процесі реалізації повноважень виконавчої влади, делегованих державою органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та деяким іншим недержавним інституціям; б) різноманітної діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо забезпечення як реалізації та захисту в адміністративному порядку прав громадян і юридичних осіб, так і виконання покладених на них законом обов'язків (справляння податків, інших обов'язкових платежів тощо); в) надання органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування, громадянам і юридичним особам різноманітних адміністративних послуг; г) внутрішньоорганізаційної діяльності апаратів усіх державних органів, а також адміністрацій (органів управління) державних підприємств; д) проходження державної служби або служби в органах місцевого самоврядування; е) застосування заходів адміністративного примусу, включаючи адміністративну відповідальність щодо фізичних і юридичних осіб; є) реалізації юрисдикції адміністративних судів і поновлення порушених прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права [5, С. 25-30]. Оскільки нашим завданням не є надання власного визначення предмета адміністративно-правового регулювання та наповнення переліку відносин, які його складають, та зважаючи на те, що наведений перелік адміністративних відносин є результатом ґрунтового аналізу теорії адміністративного права, вважаємо за можливе в подальшому взяти його за основу.

Із даного переліку видно, що науковці до нього як окремих вид адміністративно-правових відносин в перелік включають надання органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування, громадянам і юридичним особам різноманітних адміністративних послуг (позиція «в» в наданому переліку). На фоні дискусії залишається відкритим питання про те якими є особливості адміністративно-правових відносин при здійсненні органами державної влади функції адміністративних послуг.

Для виділення особливостей адміністративних відносин при здійсненні функцій адміністративних послуг органами державної влади необхідно на основі загальноприйнятих елементів адміністративних відносин з урахуванням ознак адміністративних послуг виділити такі характеристики, які б відповідали тільки даному виду діяльності, тобто щодо здійснення функції органами державної влади.

Адміністративно-правові відносини є різновидом правових відносин, а тому мають загальновизнані складові частини: суб'єкт, об'єкт, зміст, юридичні факти [6, С. 177-179]. З урахуванням вищевикладеної характеристики функції адміністративних послуг органів державної влади, їх компетенції, здійснюваних цілей та завдань можна визначити особливості адміністративних відносин, притаманні кожній із складових частин адміністративних відносин, які виникають при здійсненні функції адміністративних послуг.

Враховуючи загально-теоретичне поняття функції, а також враховуючи особливості напрямків та завдань органів державної влади, під функцією адміністративних послуг надалі ми вважатимемо напрями діяльності, результатом яких є позитивний суспільний ефект, що задовольняє права та інтереси осіб, що до них звернулись. Оскільки напрями діяльності знаходять свою об'єктивацію у відносинах, що виникають при здійсненні повноважень, враховуємо ті особливості, які надають цим відносинам ознаки адміністративних послуг. Ознаками адміністративних послуг органів державної влади можна вважати особливості надання, а саме: 1) метою їх надання є забезпечення умов реалізації суб'єктивних прав та інтересів зацікавлених суб'єктів; 2) здійснення надання за заявою зацікавленої особи; моментом надання є процес здійснення публічно-владної діяльності; результатом надання є прийняття органом державної влади індивідуального акта.

Здійснюючи характеристику кожного з елементів відносин (суб'єкта, об'єкта, юридичних фактів), враховуємо наведені ознаки адміністративних послуг і на основі цього спробуємо вивести особливості відносин, що виникають при здійсненні функції адміністративних послуг.

Першим елементом є суб'єкт відносин. Виходячи із того, що органи державної влади є суб'єктом владних повноважень, вони на підставі чинного законодавства в рамках своїх повноважень для забезпечення реалізації політики держави та захисту прав і інтересів людини і громадянина виконують свою функцію надання адміністративних послуг.

З іншої сторони завжди буде особа-споживач, фізична чи юридична особа – заявник. Ініціатором відносин є саме заявник, який діє за для здійснення своїх прав та задоволення своїх інтересів.

Учасники відносин мають конкретні права та обов'язки і саме тому є суб'єктами даних відносин. Кожен із суб'єктів даних відносин має свою їх сукупність прав і обов'язків при здійсненні функцій адміністративних послуг. Так, органи державної влади здійснюють ті права та обов'язки, які відображені в їх компетенції і є повноваженнями на надання адміністративних послуг. Тому, в даному випадку необхідно наголосити на тому, що органи державної влади мають обов'язок (а не суб'єктивне право) здійснення конкретних дій із надання того чи іншого виду адміністративних послуг як-от: надання дозволу, фіксація факту, надання інформації тощо.

Права і обов'язки заявника полягають у здійсненні активних дій щодо ініціювання вимоги надання органами державної влади конкретної адміністративної послуги. Ці права та обов'язки також є регламентованими і, як правило, представлені в законодавчих чи підзаконних актах у вигляді опису певної процедури щодо подання заяви, запиту тощо.

Об'єктом відносин є те, заради чого виникають правовідносини. Об'єктом адміністративно-правових відносин прийнято вважати поведінку учасників (дії, утримання від дій). Дії учасників можуть здійснюватись заради різноманітних правових інтересів [6, С. 178]. Загальним об'єктом відносин, які виникають при здійсненні функції адміністративних послуг органів державної влади є дії учасників, направлені на забезпечення умов реалізації суб'єктивних прав та інтересів зацікавлених суб'єктів. У кожних конкретних відносинах об'єкт відносин уточнюється та індивідуалізується.

При здійсненні функції адміністративних послуг органами державної влади дії учасників, які є об'єктом цих відносин, залежатимуть від виду адміністративних послуг, які надаватимуться. Так, у відносинах надання дозвільних послуг об'єктом є дії щодо створення умов для реалізації прав осіб; відносини в реєстраційних адміністративних послугах своїм об'єктом мають дії з фіксації фактів, станів, правових режимів; об'єктом відносин інформаційних адміністративних послуг є дії спрямовані на реалізацію права на інформацію чи права на доступ до інформації.

Останнім із названих елементів цих відносин є юридичний факт. Адміністративне право в класичному вигляді сприймає юридичні факти як підстави виникнення адміністративно-правових відносин і відносить до них правомірні та неправомірні дії, події. Нас цікавлять скоріше перші із названих підстав, оскільки адміністративні послуги за своєю суттю юридичними фактами, тобто є позитивними правомірними діями.

Для надання адміністративних послуг необхідно поодинокі юридичні факти, а про певний юридичний склад (фактичний склад). Як правило, таким юридичним складом може бути наявність трьох юридичних фактів: 1) норма в законі про вид адміністративної послуги та/ або про суб'єкта повноваження; 2) звернення особи; 3) індивідуальний акт, який відображає в собі надання адміністративної послуги чи вмотивовану відмову від її надання.

Щодо природи відносин при здійсненні адміністративних послуг не існує єдиної думки. Науковці Російської Федерації вважають, що дані відносини пов'язані із наданням, організацією надання адміністративних (державних, публічних – у різних авторів) послуг регулюються комплексом норм різних галузей права: адміністративного, фінансового, цивільного господарського. Але існує когорта науковців, які вважають за необхідне застосовувати до регулювання відносин адміністративних послуг правові засоби тільки однієї галузі права. Так, І.М. Докучаєва вважає, що регулювання адміністративних послуг наприклад, органів місцевого самоврядування (в оригіналі – муніципальних послуг) має відбуватись відокремлено і відповідно до принципів та норм муніципального права [7, С. 101-103].

Б.А. Кістяківський наводить, на його погляд, вичерпну класифікацію суб'єктивних публічних прав, відповідно до якої серед інших виділяються «права особи на позитивні послуги із боку держави» [8, С. 542]. Щодо даної категорії прав, то під нею розуміються права на достойне існування. Таким чином, піднімається питання про застосування конституційного правового регулювання.

Аналіз наукової літератури із досліджуваного питання свідчить, що вітчизняні науковці в більшості своїй визначають галузеву належність відносин залежно від виду законодавчих норм, якими регулюються дані відносини. Основними аргументами на користь цього є вказівка на суб'єкта надання конкретних відносин (в адміністративних послугах – суб'єкт владних повноважень), сфера надання (управлінська діяльність) та назва галузі права (адміністративні послуги на протигагу цивільно-правовим послугам).

Такі підходи є дещо однобічними і залишають відкритим питання про правову природу відносин, що виникають під час надання адміністративних послуг. Вирішення цього питання відкривається можливість адекватного правового регулювання і, як результат, отримання ефективних суспільних результатів – задоволення інтересів як окремих осіб, так і всього суспільства чи його частини.

Ознаки адміністративних послуг у відносинах мають два аспекти: публічний та приватний. Перший з них активно дискутується в адміністративно-правовій науці із характеристикою тих чи інших особливостей, елементів тощо. Другий аспект відносин, що виникає при наданні адміністративних послуг органами державної влади, замовчується чи ототожнюється із цивільно-правовим аспектом, тим самим протиставляється, критикується і відкидається. Зважаючи на такий стан наукових досліджень даного питання, ми хотіли б висловити свою точку зору.

Визначення кола та сфери надання таких послуг органами державної влади, встановлення та корегування порядку надання таких послуг є одним із функціональних виразів існування таких органів. Публічність даного виду відносин впливає із тієї діяльності, яку здійснюють органи державної влади як суб'єкти владних повноважень. Науковці, визначаючи діяльність із надання адміністративних послуг, дискутуючи з приводу «наявності форми чи функції державного управління», висловлюють думку про те, що дані відносини є публічною діяльністю, в якій сполучаються форми і функції публічних владних суб'єктів. Адміністративно-управлінський та публічний аспект відносин, що виникають у зв'язку із наданням адміністративних послуг, також виявляється в організаційній діяльності органів державної влади. Організаційна діяльність із надання адміністративних послуг по суті, є виражений назовні управлінський вплив.

Здійснення функцій адміністративних послуг органами державної влади спрямоване на певного конкретного суб'єкта – фізичну або юридичну особу, споживача цих послуг. Встановлені нормою права об'єктивні можливості викликані ініціативою окремого, індивідуального суб'єкта, виражаючись та закріплюючись в індивідуальному адміністративному акті, із «загального можливого» переростає в «конкретне необхідне». Саме таке «перетікання» із публічного у приватне викликає необхідність сполучення публічно-правового та приватно-правового регулювання адміністративних послуг.

Виявлення приватно-правового аспекту у відносинах надання послуг починається із того, що з однієї сторони послугу вимагає надати особа, приватні інтереси чи суб'єктивні права якої мають забезпечити дані послуги. Виходячи із концепції діяльності, націленої на конкретний результат послуга як така сприймається як форма задоволення конкретного суб'єкта, що опосередковує набуття ним блага, що не має прямого матеріального виразу.

У даному випадку слід говорити про забезпечення засобами публічного права безпосередньої дії та застосування положень Розділу I Конституції України, де закріплено, що Україна є соціальною державою, де людина визнається найвищою цінністю, і саме це визначає зміст та спрямованість діяльності держави. При наданні адміністративних послуг держава здійснює соціальну діяльність, яка своїми результатами має задовольняти права та інтереси осіб. Відповідно до статті 3 Конституції України держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав та свобод людини є головним обов'язком держави.

Мова йде про відпрацювання стандартів соціальної діяльності держави, нормативів правової визначеності при здійсненні такої діяльності, причому не тільки при наданні адміністративних послуг державними органами, але й органами місцевого самоврядування, оскільки останні є вбудованими в механізм держави, а отже, також покликані здійснювати соціальну діяльність на місцевих рівнях.

Висновок. Таким чином, відносини, які виникають при наданні адміністративних послуг органами державної влади, мають змішану, комплексну правову природу, тобто сполучають у собі ознаки публічного та приватного. Публічно-правовий аспект правової природи відносин проявляється в тому, що надання адміністративних послуг здійснюється суб'єктами публічного права (в нашому випадку – органами місцевого самоврядування) на виконання своєї компетенції. Результатом надання таких послуг є видання адміністративних актів індивідуального характеру. Приватно-правовий аспект правової природи даних відносин при наданні адміністративних послуг полягає в тому, що виникнення їх залежить від ініціативи особи, що звертається за наданням послуг, і спрямоване на задоволення приватного інтересу. Але комплексна природа таких відносин не викликає необхідність відмови від адміністративно-правового регулювання, оскільки державний вплив на формування порядку надання адміністративних послуг є важливим показником забезпечення та захисту державою прав, свобод та інтересів людини та громадянина.

Представлені висновки не є остаточними, оскільки проблема адміністративних послуг та інших питань пов'язаних із ними не вичерпується даною статтею і вимагає проведення подальшого дослідження.

Література:

1. *Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова.* – К. : Факт, 2003.
2. *Административное право России. Общая часть [Текст] : учебник для высших учебных заведений / под ред. П.И.Кононова.* – Изд. 2-е, перераб. и доп. – Киров : Дом печати – ВЯТКА, 2006.
3. *Агапон, А.Б. Административное право [Текст] : учебник / А.Б. Агапон.* – М. : Дашков и К°, 2004.
4. *Бахрах Д.Н. Административное право России : учебник для вузов.* – М. : НОРМА, 2001.
5. *Авер'янов, В.Б. Предмет адміністративного права: нова доктринальна оцінка [Текст] / В.Б. Авер'янов // Право України. – 2004. – № 10. – С. 25-30.*
6. *Адміністративне право України [Текст] : [підручник] / Ю.П. Битяк, В.М. Паращук, О.В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю.П. Битяка.* – К. : Юрінком Інтер, 2006.
7. *Докучаева И.М. Понятие «публичные услуги» и некоторые проблемы их правового регулирования / И.М. Докучаева // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) : сборник / под. общ. ред. Е.В. Гриценко, А.Н. Шевелевой. // – М. : Волтерс Клувер, 2007. – С.101-103.*
8. *Кистяковский Б. А. Философия и социология права [Текст] / Б.А. Кистяковский. Сост., прим., указ. В.В. Сапова.* – СПб. : РХГИ, 1999.

УДК 332.133.6:338.45

А.В. Колодійчук

аспірант,

Інститут регіональних досліджень НАН України

КЛАСТЕРНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ

Розкрито сутність кластерного підходу та його ролі у забезпеченні інноваційного розвитку промислового комплексу. Запропоновано та обґрунтовано доцільні щодо формування інноваційного кластеру організаційні принципи.

Ключові слова: промисловий комплекс, кластерний підхід, управління інноваціями, інноваційний кластер, трансфер технологій, інноваційний розвиток

Раскрыта сущность кластерного подхода и его роль в обеспечении инновационного развития промышленного комплекса. Предложены и обоснованы целесообразные относительно формированию инновационного кластера принципы.

Ключевые слова: промышленный комплекс, кластерный подход, управление инновациями, инновационный кластер, трансфер технологий, инновационное развитие

The essence of the cluster approach and its role in the development of innovative industrial complex are revealed. Suitable for the formation of a cluster innovative principles are proposed and proved.

Keywords: industrial complex, cluster approach, innovation management, innovation cluster, technology transfer, innovative development

Постановка проблеми. Створення нової інноваційної економіки, що сприятиме формуванню дієвих конкурентних переваг та забезпеченню високого рівня конкурентоспроможності суб'єктів господарювання,