

15. Каркач П. М. Координаційна функція прокуратури України : навч. посіб. / П. М. Каркач, В. Л. Синчук. – Х. : Право, 2005. – 96 с.
16. Зинуров Р. Н. Концептуальные основы и научно-практические проблемы координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью (тенденции и закономерности) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11 / Зинуров Р. Н. – Уфа, 2003. – 351 с.
17. Якубов С. В. Административно-правовая сфера деятельности органов прокуратуры: координация противодействия правонарушениям : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Якубов С. В. – М., 2008. – 198 с.
18. Кунц Г. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций : в 2 т. Т. 1 / Г. Кунц, С. О'Доннел ; [пер. с англ.]. – М. : Прогресс, 1981. – 625 с.
19. Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки / Лазарев Б. М. – М. : Юрид. лит., 1988. – 280 с.
20. Курашвили Б. П. Очерк теории государственного управления / Курашвили Б. П. – М. : Наука, 1987. – 294 с.
21. Айвазян С. И. Правовые вопросы управления научными исследованиями / Айвазян С. И., Веденев Ю. А., Сукатаева О. А. – М. : Наука, 1980. – 221 с.
22. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління : посібник / Н. Р. Нижник, О. А. Машков ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.
23. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / Плішкін В. М. ; за ред. Ю. Ф. Кравченка. – К. : Нац. акад. внутр. справ України, 1999. – 702 с.
24. Шамрай В. Поняття і суть взаємодії, її значення / В. Шамрай, І. Олійник // Прокуратура, людина, держава. – 2004. – № 1 (31). – С. 60–67.
25. Харченко Ю. В. Взаимодействие аппаратов уголовного розыска и 7-х отделов в раскрытии краж из квартир / Ю. В. Харченко, С. Г. Калмыков // Актуальные проблемы взаимодействия оперативных аппаратов органов внутренних дел : межвуз. сб. науч. тр. – Киев : НИ и РИО КВШ МВД СССР им. Ф. Э. Дзержинского, 1988. – С. 69–74.
26. Загорный А. В. Координация деятельности органов внутренних дел с другими государственными органами общественными организациями в предупреждении правонарушений и укреплении общественно-го порядка : учеб. пособие / Загорный А. В. – М. : Акад. МВД СССР, 1981. – 68 с.

Надійшла до редколегії 29.05.2011

ЧУМАК В. В. ВЗАЙМОДЕЙСТВІЕ И КООРДИНАЦІЯ МЕЖДУ СУБЬЄКТАМИ ОХРАНИ ГОСУДАРСТВЕННОЇ ГРАНІЦІ

Определены категории «взаимодействие» и «координация» в отношении субъектов охраны государственной границы и предложены критерии разграничения указанных понять.

CHUMAK V. INTERACTION AND COORDINATION BETWEEN SUBJECTS OF PROTECTION STATE FRONTIER

The categories «interaction» and «coordination» in relation to subjects of state frontier protection are determined and criterions of their differentiation are proposed.

УДК 324.92(477)

Ю. М. ІЛЬНИЦЬКА,

здобувач

Харківського національного університету внутрішніх справ

ЩОДО ПИТАННЯ ПРО ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Досліджено визначення поняття «адміністративні послуги». Проаналізовано існуючі на сьогодні авторські визначення адміністративних послуг на предмет виявлення їх елементів та ознак адміністративних послуг. Запропоновано узагальнене поняття адміністративних послуг.

Аналіз практики функціонування держави та уповноважених нею органів дає можливість говорити про вияв елементу диспозитивності в їх діяльності в декількох видах, головним із яких, на нашу думку, є адміністративні послуги.

Враховуючи зазначене і те, що будь-які дії держави та уповноважених нею органів мають бути відображені в Конституції України та за-

конах, нагальною є потреба сформувати та закріпити на рівні законів України відповідний поняттєво-категоріальний апарат, який би адекватно відображав діяльність держави та уповноважених органів.

Поняття «адміністративні послуги» як правова категорія в лінгвістичному аспекті являє собою концепт, що має складну ієрархічну

структурою, котра динамічно розвивається та включає в себе щонайменше два ядра, а саме *послуги та адміністративні послуги*. Ця складність визначається діалектичними категоріями «абстрактне» й «конкретне», оскільки, з одного боку, адміністративні послуги є визнаною граничною абстракцією, а з іншого – конкретними, реальними суспільними відносинами, змістом яких є множинний зв’язок між суб’єктами, що володіють, користуються та реалізовують свої права і обов’язки.

Незважаючи на доволі активні дискусії останніх років (В. Авер’янов, І. Коліушко, І. Голосіченко, А. Кірмач, Т. Коломоєць, Р. Куйбіда, І. Лазарев, А. Ластовецький, Н. Нижник, В. Тимошук, О. Харитонова), питання визначення поняття «адміністративні послуги» залишається відкритим. Тому **метою** даної статті є вдосконалення базового теоретично-методологічного апарату дослідження адміністративних послуг. Відповідно **завданнями** є вивчення та аналіз положення основних наукових напрямків розроблення визначення та ознак адміністративних послуг.

Спираючись на зазначене, перш ніж сформулювати визначення поняття «адміністративні послуги», дослідимо його складові, а саме поняття «послуги» та «адміністративні послуги».

Спроба надати визначення поняття «послуги» ускладнюється тим, що в науковій літературі послуги у «чистому» вигляді не згадуються. Відбувається змішування, підміна, протиставлення, накладення юридичних, економічних, психологічних, етичних понять і категорій. Це призводить до половинчастих, суперечливих, важких для сприйняття та розуміння висновків, викладених дослідниками, які займаються вивченням послуг у різних галузях науки. Таке становище не може бути визнано задовільним.

Безумовно, ситуація невизначеності для науки адміністративного права є неприйнятною, оскільки не сприяє об’єктивності у врегулюванні відносин, пов’язаних із наданням адміністративних послуг, та призводить до необґрунтованого розширення дослідження в рамках науки адміністративного права розмишаючи об’єкт пізнання.

У цьому аспекті ми цілком погоджуємося з думкою А. Васильєва, відповідно до якої наука відображає об’єкт пізнання ідеально та абстрактно в системі понять і категорій. Наукові поняття і категорії – це інструмент теоретичного пізнання, засіб і результат з’ясовуючого мислення. Кожна наука, досліджуючи свій предмет у своєрідних поняттях, виступає як специфічна логіка теорії даного предмета. Тому достатній

та адекватний понятійно-категоріальних апарат, а найголовніше – однозначний, на нашу думку, є запорукою отримання знань, що об’єктивно відображають об’єктивну реальність.

Першу спробу сформулювати поняття «адміністративні послуги» здійснили вітчизняні дослідники на чолі з В. Авер’яновим у праці «Адміністративна реформа для людини». На їхню думку, адміністративні послуги – це передбачена законом розпорядча діяльність уповноважених органів (органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування), що здійснюється за ініціативою фізичних та юридичних осіб і спрямована на реалізацію їхніх прав, свобод та законних інтересів [1, с. 10]. Г. Писаренко, розглядаючи сутність правового інституту адміністративних послуг, підтримує І. Коліушка в тому, що це система відносно відокремлених і пов’язаних між собою правових норм, які регулюють відносини, що виникають при реалізації суб’єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) у процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу [2, с. 35].

На думку І. Литвиненка, адміністративна послуга вказує на наявність правових відносин, що виникають при реалізації суб’єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) в процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату [3, с. 9–10]. В. Долечек зазначає, що зазначені послуги закріплюють відмінну від традиційної ієархію цінностей у відносинах між громадянами і виконавчою владою, згідно з якою права і свободи громадян є пріоритетними [4, с. 7].

В. Тимошук розглядає адміністративні послуги як спрямовану на забезпечення умов для реалізації суб’єктивних прав фізичної або юридичної особи публічно-владну діяльність адміністративного органу, що здійснюється за заявою особи [5, с. 18]. Зауважимо, що вказаний науковець не завжди послідовний у вживанні термінології, оскільки, уточнюючи, він вказує, що адміністративні послуги – це ті публічні (тобто державні та муніципальні) послуги, які надаються органами виконавчої влади виконавчими органами місцевого самоврядування та іншими уповноваженими суб’єктами і надання яких пов’язане з реалізацією владних повноважень [6, с. 247]. Таке ж визначення надається до включення у проект законодавства робочою групою [7].

На думку М. Гурковського, адміністративні послуги – це діяльність публічної адміністрації, спрямована на юридичне оформлення умов, котрі визначені законодавством як необхідні для забезпечення належної реалізації

суб'єктивних прав і обов'язків, охоронюваних законом інтересів і виконання обов'язків фізичних і юридичних осіб, яка здійснюється на звернення цих осіб і офіційними результатами якої є адміністративний (індивідуальний) акт відповідного органу [8, с. 6].

О. Люхтергандт вважає, що поняття адміністративних послуг не охоплює речових (наприклад видання самої ліцензії) і фінансових послуг (видання грошей соціально незахищеним особам), розуміючи при цьому під адміністративними послугами «позитивні» індивідуальні акти, які приймаються з метою задоволення певних інтересів фізичних або юридичних осіб [9, с. 27].

С. Дембіцька називає адміністративною послугою правовідносини, що виникають при реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) в процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату [10, с. 58].

Можна наводити й інші визначення досліджуваного нами поняття, проте вже наведені вище положення виразно свідчать про розходження думок учених щодо адміністративних послуг і відсутність єдиного підходу.

Окремі науковці виділяють ознаки адміністративних послуг. Наведемо деякі з таких класифікацій, що в сукупності своїй відображають повний спектр ознак даного явища. Так, на думку Ю. Винникова, адміністративні послуги слід визначати за такими ознаками:

- повноваження адміністративного органу щодо надання певного виду послуг визначаються законом;
- владні повноваження щодо надання адміністративних послуг реалізуються органами місцевого самоврядування;
- послуги надаються за зверненнями фізичних і юридичних осіб;
- результатом розгляду є адміністративний акт, що має індивідуальний характер (паспорт, свідоцтво, ліцензія, дозвіл тощо);
- надання послуг пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів [11, с. 10].

До загальних ознак адміністративних послуг Ю. Кущ відносить такі:

- 1) повноваження щодо їх надання закріплена законом за органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- 2) мета надання таких послуг – забезпечення умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи;
- 3) звернення (заява) фізичної або юридичної особи подаються до органу місцевого самоврядування про надання адміністративної послуги;

4) право на отримання особою конкретної адміністративної послуги та відповідні повноваження адміністративного органу мають бути безпосередньо передбачені законом [12, с. 144].

І. Литвиненко до наведеного переліку додає ознаку правових відносин, що виникають при реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) в процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату [3, с. 6–8].

Ознаками адміністративних послуг також вважають те, що:

- 1) адміністративна послуга надається за заявою особи;
- 2) надання адміністративних послуг пов'язане із забезпеченням умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи;
- 3) адміністративні послуги надають адміністративні органи (насамперед органи виконавчої влади та місцевого самоврядування) і обов'язково через реалізацію владних повноважень. Тобто отримати конкретну адміністративну послугу можна лише у відповідному (як правило, тільки одному) адміністративному органі [10, с. 38].

Деякі автори об'єднують ознаки адміністративних послуг із їх поясненнями, називаючи їх особливостями (маються на увазі особливості, що відрізняють їх від цивільно-правових послуг). Так, першою особливістю є те, що функції надання зазначених послуг можуть виконувати лише уповноважені на це посадові особи органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, а також інших державних структур, що не входять до системи органів державної виконавчої влади (наприклад Національний банк України, який здійснює ліцензування банківської діяльності).

Другою особливістю відносин адміністративних послуг є те, що вони виникають здебільшого за ініціативою людини (громадянина), яка, репрезентуючи себе особисто або за певних обставин іншого суб'єкта даних відносин (юридичну особу), звертається до уповноваженої посадової особи, органу публічної влади з метою реалізації права, закріпленого в законодавчу або іншому нормативному акті. У разі правильного дотримання процедурних вимог звернення на представника органу державного управління або місцевого самоврядування покладається зобов'язання повного та своєчасного виконання функцій щодо реалізації відповідного права. Повнота в цьому випадку означає якісне та своєчасне здійснення своїх обов'язків у максимальному обсязі, створення належних умов для повноцінного втілення в життя прав і свобод людини і громадянина.

Третью особливістю адміністративних послуг є те, що вони закріплюються нормативно, тобто передбачаються нормами законодавчих актів, актів органів виконавчої влади, інших органів державного управління, а також органів місцевого самоврядування України.

Четвертою особливістю запропонованого поняття «адміністративні послуги» є те, що вони можуть надаватися під час реалізації права фізичної або юридичної особи [13, с. 144].

Можна було б продовжити перелік ознак, але, як бачимо, основний обсяг становлять наведені вище, повторюючись у різних авто-

рів із деякими інтерпретаціями та розбіжностями.

Виходячи із вищевикладеного, під адміністративними послугами ми розуміємо діяльність суб'єктів владних повноважень, яка своїм результатом має позитивний суспільний ефект, тим самим задовольняючи права та інтереси осіб, що звернулись. Дані висновки є результатом наукового дослідження та можуть бути використані надалі для дослідження проблем правового регулювання діяльності з надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування або суміжних із цим питанням проблем.

Список використаної літератури

1. Адміністративна реформа для людини : наук.-практ. нарис / І. Б. Коліушко, В. Б. Авер'янов, В. П. Тимощук, Р. О. Куйбіда, І. П. Голосніченко. – К. : Факт, 2001. – 72 с.
2. Писаренко Г. М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Писаренко Ганна Миколаївна. – О., 2006. – 196 с.
3. Литвиненко І. Л. Діяльність органів місцевого самоврядування по забезпечення конституційних прав і свобод : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Литвиненко Ірина Леонідівна. – К., 2003. – 20 с.
4. Долечек В. С. Надання управлінських послуг населенню органами виконавчої влади України: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Долечек Володимир Станіславович. – К., 2005. – 20 с.
5. Адміністративна реформа – історія, очікування та перспективи / упоряд. В. Тимощук. – К. : Факт, 2002. – 100 с.
6. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Наук. думка, 2007. – 587 с.
7. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [Електронний ресурс] : схвал. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лют. 2006 р. № 90-р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=90-2006-%F0>.
8. Гурковський М. П. Реєстраційна діяльність публічної адміністрації: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Гурковський Мар'ян Петрович. – Л., 2009. – 16 с.
9. Люхтергандт О. Проект Адміністративного процедурного кодексу України та сучасне адміністративне процедурне право / О. Люхтергандт // Юридичний журнал. – 2002. – № 5. – С. 27–31.
10. Дембіцька С. Л. Правові засади діяльності з надання адміністративних послуг населенню України органами місцевого самоврядування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Дембіцька Сусанна Леонідівна. – Л., 2010. – 185 с.
11. Винников О. Реформі адміністративних послуг – бути! [Електронний ресурс] / О. Винников // Пріоритети. – 2006. – № 3 (29). – Режим доступу: <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=5564&mode=thread&order=0&thold=0>.
12. Якісні управлінські послуги – головна умова підвищення довіри населення до органів влади : монографія / [Ю. О. Куц, С. В. Красноп'йорова, О. К. Чаплигін та ін. ; за заг. ред. Ю. О. Куца, С. В. Красноп'йорової]. – Х. : Magistr, 2006. – 192 с.
13. Курінний Є. Управлінські послуги міліції України / Є. Курінний // Вісник Дніпропетровського юридичного інституту МВС. – 2000. – № 3. – С. 143–147.

Надійшла до редколегії 16.05.2011

ИЛЬНИЦКАЯ Ю. М. О ВОПРОСЕ ПОНЯТИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ

Исследовано определения понятия «административные услуги». Проанализированы существующие на сегодняшний день авторские определения на предмет выделения элементов и признаков данного явления. Предложено обобщенное понятие административных услуг.

ILNYTSKA Y. TO THE ISSUE OF THE NOTION OF ADMINISTRATIVE SERVICES

The definition of the notion «administrative services» is studied. Herewith, the present day author definitions of administrative services are analyzed in order to find their components and features of administrative services. An integrating notion of administrative services is suggested.