

час провадження у кримінальній чи адміністративній справі), чи є певні дані вразливими у кожному конкретному випадку стосовно конкретної особи, якщо вона заявляє клопотання про це.

Будувати механізм захисту приватності в Україні необхідно враховуючи її основні характеристики, принципи захисту персональних даних, рекомендації, що надаються на міжнародному рівні, а також виходячи із потенційних загроз приватності. Серед таких загроз найбільше занепокоєння викликає неврегульованість відносин та передачі інформації засобами Інтернет, особливо захисту приватності дітей у мережі, а також повторне або нецільове використання персональних даних, зібраних для здійснення конкретної мети і таких, що підлягають негайному знищенню або знеособленню відразу після використання.

Розглянувши деякі аспекти інформаційної приватності, можемо дійти висновку, що царина правового регулювання її захисту потребує подальшого розроблення та вдосконалення, а також пристосування до сучасних умов швидкого науково-технічного розвитку суспільства.

Список використаної літератури:

1. Приватне життя і поліція. Концептуальні підходи. Теорія та практика / Відп. ред. Ю.І. Рима-ренко. – К., 2006.
2. Le site de la 30ème conférence internationale des commissaires à la protection des données et de la vie privée [Électronique resource]. – Mode accès: <http://www.privacyconference2008.org>.
3. Пазюк А.В. Міжнародно-правовий захист права людини на приватність персоніфікованої інформації: Дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2004.
4. Ryan A. Private Selves and Public Parts // Public and Private in Social Life / edited by S. I. Benn and G. F. Gaus. – London, 1983. – P. 135-154.
5. Солоу Д. Ошибочные толкования приватности [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://itsec.com.ua/stat-i/oshibochnye-tolkovaniya-privatnosti.html>.
6. Warren S. and Brandeis L. The Right to Privacy // Harvard Law Review. – 1890. – 4 (5).
7. Юсупов Р.М., Заболотский В.П., Иванов В.П. Человек в информационном пространстве // Проблемы информатизации. – 1996. – № 4. – С. 3-7.
8. Le site de la 31ème conférence internationale des commissaires à la protection des données et de la vie privée [Électronique resource]. – Mode accès: <http://www.privacyconference2009.org>

ШАПОРЕНКО М.М.,

заступник начальника відділу

(Печерський РУ ГУМВС України в м. Києві)

УДК 351.74

АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ: ДО ПРОБЛЕМИ ПОНЯТІЙНОГО АПАРАТУ

Статтю присвячено дослідженню поняття адміністративних послуг, що надаються правоохоронними органами, його співвідношення з поняттями «публічні послуги» та «державні послуги». Викладено суперечності наукових розробок проблеми нормативного регулювання сфери надання послуг органами державної влади. Наведено характеристику адміністративних послуг.

Ключові слова: публічні послуги, адміністративні послуги, державні, муніципальні органи, адміністративна реформа, правоохоронні органи.

Статья посвящена исследованию понятия административных услуг, предоставляемых правоохранительными органами, его соотношения с понятиями «публичные услуги» и «государственные услуги». Излагаются противоречия научных разработок проблемы нормативного регулирования сферы предоставления услуг органами государственной власти. Приводится характеристика административных услуг.

Ключевые слова: публичные услуги, административные услуги, государственные, муниципальные органы, административная реформа, правоохранительные органы.

The article investigates the concept of administrative services provided to law enforcement, its relationship with the term "public service" and "public services". Presents contradictions of scientific developments and problems of legal regulation of service delivery by public authorities. The following description of administrative services.

Keywords: public services, administrative services, state, municipal, administrative reform, law enforcement agencies.



У сучасний період відбуваються зміни в співвідношенні суспільства і держави. Соціально держава покликана ефективно вирішувати завдання соціально-економічного розвитку, задоволення насущних потреб суспільства і законних інтересів громадян. Однією із своїх основних цілей втілення принципу «держава для людини» є реалізація прав і свобод кожної людини, що конституційно проголошені згідно з міжнародними, в тому числі європейськими нормами і стандартами. В Україні відбувається затвердження пріоритету міжнародного права для національного права, що супроводжується застосуванням міжнародних принципів, норм і понять у національному праві. Здійснюється участь у визначеному механізмі розробки і прийняття міжнародно-правових норм і рішень, встановлення відповідальності за їх виконання при забезпеченні суверенітету народів і держав. Це знаходить підтвердження у сфері поетапного проведення адміністративної реформи, де основними пріоритетами державних перетворень визначено формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а її діяльність буде спрямована на служіння народів, національним інтересам. Саме суспільство на даному етапі розвитку формує завдання, які вирішує держава через виконання своїх функцій. Зміст та форми взаємодії держави та суспільства не є випадковими, вони виходять зі стану розвитку країни, її економічних засад, потреб та інтересів населення тощо.

Одна з основних ролей в державних реформах належить правоохоронним органам, які забезпечують охорону основних прав і свобод громадян. Пріоритетність напрямку політики з охорони і захисту прав людини знаходить своє підтвердження в ході гармонізації національного законодавства України і законодавства ЄС в умовах реалізації намірів вступу нашої держави до Ради Європи, що вимагає імплементації норм і стандартів Ради Європи в національне законодавство України. Основною метою державних перетворень у Посланні Президента України до Верховної Ради України «Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки» від 30.04.2002 [1] визначена саме соціальна переорієнтація державної політики. Діяльність владних інститутів спрямовується на зміну природи та форми впливу органів виконавчої влади на суспільні процеси, забезпечення переходу від адміністративно-розпорядчих методів управління до надання послуг громадянам та юридичним особам у відповідних сферах на всіх рівнях управлінської діяльності.

Аналізуючи нормативну практику регулювання сфери надання послуг органами державної влади, в тому числі правоохоронними органами, спостерігаємо плутанину у вживаній термінології стосовно названих послуг. Сфера послуг, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, державними та комунальними підприємствами, установами та організаціями в порядку виконання делегованих державою повноважень, є надзвичайно широкою. Для їх позначення одночасно вживаються терміни «публічні послуги», «державні послуги», «муніципальні послуги», «управлінські послуги», «адміністративні послуги», «громадські послуги» та «платні послуги, що надаються бюджетними установами».

Метою даної статті є систематизація досвіду нормативної практики й наукових доробок щодо визначення змісту поняття послуг, що надаються органами державної влади, в тому числі правоохоронними органами, та формулювання авторської дефініції адміністративної послуги тощо.

В юридичній літературі окремим питанням надання послуг органами державної влади присвячені наукові праці вітчизняних та зарубіжних науковців, серед яких О.І. Григораш, Д.С. Денисюк, А.В. Ємець, В.П. Тимошук, А.Є. Шастітко та інші.

Вивчаючи окреслену проблему, слід констатувати змішаність застосування понять «публічних» та «державних» послуг, що виникла через неточний переклад іноземних матеріалів з даної тематики, коли «public service» перекладається і як «публічні», і як «державні» послуги. Розбіжність у нормативних визначеннях одного, по суті, об'єкта адміністративно-правового регулювання – відносин з надання послуг органами державної влади та органами місцевого самоврядування – частково пояснюється тим, що в Україні при використанні названих категорій головний акцент робиться на організаційному аспекті їх надання.

Основним законодавчим джерелом, яким започатковано вжиття термінів «публічні», а також «адміністративні» послуги, є Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 № 90-р [2]. У згаданій Концепції надано загальне поняття публічних послуг, яке



об'єднує сферу послуг, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні. Публічні послуги, у свою чергу, поділяються на державні і муніципальні. Державні послуги надаються органами державної влади (передусім виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету. Муніципальні послуги надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету. Та як окрему складову публічних послуг нормотворець виділяє адміністративні, визначені як результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо) [2].

Пізніше постановою Кабінету Міністрів України від 17.07.2009 № 737 «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг» встановлюється Тимчасовий порядок надання адміністративних послуг [3]. У цій постанові КМ України від 17.07.2009 № 737 застосовується лише поняття «адміністративні послуги», виключаючи «публічні», «державні» та «муніципальні послуги». Але поняття «адміністративної послуги» за своєю сутністю не змінюється: адміністративна послуга – це державна послуга, яка є результатом здійснення суб'єктом повноважень щодо прийняття згідно з нормативно-правовими актами на звернення фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрація тощо) [3].

Поряд з цим діяльність із надання послуг щодо оформлення дозволів, ліцензій, посвідчень тощо органами державної влади, зокрема правоохоронними органами, фактично здійснювалась до появи нормативного закріплення цього виду діяльності як діяльності із надання адміністративних послуг. Відповідні повноваження правоохоронних органів згідно з покладеними на них завданнями були закріплені на рівні постанов Кабінету Міністрів України, а також міжвідомчими або відомчими наказами, зареєстрованими в Міністерстві юстиції України. Прикладом цього можуть слугувати такі нормативні акти: ПКМ України від 25.12.2002 № 1952 «Про затвердження переліку платних послуг, що можуть надаватися митними органами», із змінами, внесеними згідно з ПКМ України № 92 від 18.01.2003 [4]; ПКМ України від 04.06.2007 № 795 «Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ», із змінами, внесеними згідно з постановами КМУ від 28.01.2009 № 65 та від 01.07.2009 № 724 [5]; постанова Кабінету Міністрів України від 14.11.2000 № 1698 «Про затвердження переліку органів ліцензування» в редакції від 25.03.2010 р. на підставі ПКМ України від 17.03.2010 № 275 [6].

Виходячи з наведеного, необхідно вказати на неоднозначність визначення у нормативній практиці понять державних, публічних, адміністративних послуг, а також вживання останніх в якості синонімів. У той же час ситуація, коли деякі представники юридичної науки ставлять під сумнів саму можливість вжиття категорії «послуги» щодо діяльності органів влади, які здійснюють владні повноваження, зобов'язує науковців вивчати проблематику адміністративних послуг. Важливість визначення поняття у прикладному аспекті обґрунтовується наявністю проблеми наукового дослідження зазначеного явища та необхідністю розробки стратегії та тактики підвищення суспільної ефективності діяльності органів державної влади під час надання послуг. Враховуючи викладене, доцільно поставити питання співвідношення названих категорій «публічні послуги», «державні послуги», «адміністративні послуги».

Українські вчені, які займаються даною проблематикою, такі як О.І. Григораш, В.П. Тимошук, А.Є. Шастітко, однак не виступають у тому, що загальним поняттям повинні виступати «публічні послуги».

За визначенням В.П. Тимошука, публічними є всі послуги, які надаються публічним сектором і за надання яких відповідальність несе публічна влада [7, с. 117]. А.Є. Шастітко пропонує розглядати поняття публічних послуг через їх завдання, яке виявляється у підвищенні ефективності державного управління, та надає таке тлумачення: під публічними послугами розуміються послуги,



надані у зв'язку з виконанням владних функцій органами виконавчої влади і їхніми установами при безпосередній взаємодії з громадянами [8]. У спеціальному значенні публічна послуга означає вчинення дій уповноваженим суб'єктом для задоволення потреб і прав інших осіб. У цих відносинах первинним є законний інтерес громадянина і юридичної особи, внаслідок якого виникає обов'язок державних службовців, органів і організацій його задовольнити в межах своєї компетенції. Надання послуги завжди орієнтовано на споживача. Тому діє така юридична конструкція: клієнт має право отримувати послуги, орган зобов'язаний їх надати.

О.І. Григораш, у свою чергу, на основі узагальнення наукових даних і законодавчих актів виділяє кілька підходів у визначенні поняття «публічні послуги», які дають змогу їх відокремити від суміжних понять:

1) поняття «публічна послуга» використовується при характеристиці управлінської діяльності органів публічної влади (а також державних і місцевих службовців), пов'язаної з їх роботою із громадянами, підприємствами, установами, організаціями;

2) за допомогою публічних послуг визначаються дії публічних суб'єктів з організації обслуговування населення, підприємств, установ, організацій, надання їм життєво необхідних благ. Ця управлінська діяльність має дещо інший характер, ніж у попередньому випадку: йдеться про організацію діяльності тих господарюючих суб'єктів, які займаються наданням послуг населенню;

3) публічні послуги, що надаються населенню у режимі цивільно-правового регулювання, але мають масовий характер, відповідальність за організацію яких несе орган публічної влади [9].

«Як правило, публічні послуги в першому й другому випадках регулюються переважно нормами публічного права, третій вид послуг надається громадянам у режимі цивільно-правових відносин, а це є принципово інший вид організаційної діяльності публічних суб'єктів», – зазначає О.І. Григораш [9].

Зупинимось на адміністративних послугах – важливій складовій публічних послуг. Як вказує В.П. Тимошук, упорядкування діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері надання адміністративних послуг сприятиме перш за все підвищенню ефективності державного управління [7, с. 119].

Узагальнюючи наукові розробки А.В. Ємця, І.Б. Коліушка, В.П. Тимошука, наведемо ознаки, притаманні адміністративним послугам, серед яких:

1) об'єктом адміністративної послуги є визначена соціальна потреба та, відповідно, ціллю адміністративної послуги є задоволення потреб громадян та організацій (фізичних і юридичних осіб);

2) адміністративна послуга надається за заявою фізичної або юридичної особи. Як зауважує більшість науковців, серед яких А.В. Ємець, контрольна діяльність (перевірки, ревізії, інспектування тощо) та інша дозвільно-розпорядча діяльність адміністративного органу не є адміністративними послугами [10];

3) надання адміністративних послуг пов'язано із забезпеченням умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи. Найбільш типовими зразками адміністративних послуг є діяльність органів державної влади щодо реєстрації, видачі дозволів, ліцензій, сертифікатів тощо;

4) адміністративні послуги надаються адміністративними органами (насамперед органами державної 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. Органом також буде вважатися будь-який суб'єкт (у т.ч. установа, організація, підприємство незалежно від форми власності), який на виконання закону чи в порядку делегування здійснює функції державного управління або місцевого самоврядування;

5) однією із суттєвих ознак адміністративних послуг є їхня вартість, яка визначається державою. Також повинні бути визначені чіткі критерії розмежування послуг, які здійснюються за рахунок бюджетних коштів і будуть безоплатними для одержувачів, а які надаються на платній основі;

6) для отримання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам необхідно виконати певні вимоги, визначені законом (тобто має бути дотриманий встановлений порядок одержання відповідної послуги);



7) результатом адміністративної послуги в процедурному значенні є адміністративний акт (рішення або дія адміністративного органу, яким задовольняється заява особи). Такий адміністративний акт має конкретного адресата – одержувача адміністративної послуги, тобто особу, яка звернулася за даною послугою;

8) до адміністративних послуг не належать господарські послуги, які надаються органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами та організаціями.

Крім того, формальною ознакою адміністративної послуги можна вважати наявність спеціального правового регулювання порядку надання таких послуг. Право на отримання особою конкретної адміністративної послуги та відповідне повноваження адміністративного органу має бути безпосередньо передбачене законом.

Як другорядну ознаку адміністративних послуг можна виділити їх типовість, або ординарність. Ця ознака особливо актуальна для адміністративних послуг, які можуть надаватися через «універсали послуг», де спілкування між адміністративним органом і особою фактично є «документальним» і, як правило, не вимагає особистого вислуховування особи [7, с. 119].

Узагальнюючи викладене вище, пропонуємо до основних ознак адміністративних послуг віднести такі:

1) *об'єктом* адміністративної послуги є визначена соціальна потреба та, відповідно, ціллю адміністративної послуги є задоволення потреб громадян та організацій (фізичних і юридичних осіб);

2) *суб'єктами надання* адміністративної послуги є державні органи або установа, підприємство, організація, яким делеговані відповідні функції;

3) *суб'єктами одержання* адміністративної послуги є фізичні та юридичні особи;

4) адміністративна послуга має *індивідуальний, конкретний характер*;

5) *право на отримання* адміністративної послуги та обов'язок її надання міститься у законодавчих актах;

6) *зміст* правовідносин, що виникають з приводу надання адміністративних послуг, складають визначені нормативно-правовими актами повноваження їх суб'єктів;

7) *результатом* адміністративної послуги виступає адміністративний акт;

8) *суттєвою ознакою* адміністративної послуги є її вартість;

9) *відповідальність* за надання адміністративних послуг бере на себе державний орган, в якості відповідальних осіб виступають посадові особи.

Отже, в результаті докладного вивчення змісту категорії «адміністративна послуга» стало можливим сформулювати її авторське трактування, яке може бути застосовано для офіційного нормативного його закріплення. *Адміністративна послуга є нормативно-закріпленою, правомірною, індивідуалізованою діяльністю державних виконавчих органів (підвідомчих їм установ), спрямованою на реалізацію і забезпечення прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб та/або на виконання покладених на них обов'язків, що виявляється у прийнятті за зверненнями громадян та організацій або в порядку виконання повноважень, покладених на конкретні органи державної влади, підвідомчі ним установи, адміністративного акта.*

Підбиваючи підсумки, слід зазначити, що подальший розвиток сфери адміністративних послуг, що надаються правоохоронними органами, підтверджений реаліями сьогодення. В той же час теоретичне обґрунтування та законодавче визначення, підготовка низки правових актів, які б закріплювали перелік, регламенти та стандарти надання цих послуг у межах компетенції кожного органу державної влади, в тому числі і правоохоронного органу, ще в стадії розвитку. Сьогодні спостерігаємо практику прийняття розрізних нормативних документів, що запроваджують реєстр адміністративних послуг [11], методику розрахунку їх собівартості [12], введення стандартів їх надання [13]. Наслідком такої тенденції стала потреба формування загальноприйнятого, єдиного для державних органів, органів місцевого самоврядування і громадян уявлення про адміністративні послуги, гарантовану якість і доступність послуг, сприяння обізнаності громадян та організацій про свої права під час проходження процедури отримання послуг. Правове регулювання у названій сфері має торкнутись також відповідальності державних службовців як за ненадання послуг, так і за швидкість, доступність, якість надання ними адміністративних послуг. З цією метою, на наш погляд, необхідно закріпити Законом України «Про адміністративні послуги» єдине поняття та види адміністративних послуг, окре-



слити коло суб'єктів надання послуг, положення про поширення інформації про послуги, забезпечення можливості їх отримання, строки надання та оплату, а також прийняти Адміністративно-процедурний кодекс України, яким врегулювати питання фіксування та оформлення адміністративного провадження, розподілу витрат, пов'язаних із здійсненням адміністративного провадження, порядку проведення особистого прийому учасників адміністративного провадження та їх відповідальності. Адміністративно-процедурний кодекс України має забезпечити демократичні умови участі фізичних і юридичних осіб у процесі прийняття адміністративних рішень і чітко визначити повноваження органів влади та інших учасників процедур на момент підготовки, прийняття та виконання цих рішень.

Список використаних джерел:

1. Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки: Послання Президента України до Верховної Ради України від 30.04.2002 // Урядовий кур'єр. – 2002. – № 100.
2. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 № 90-р // Офіційний вісник України. – 2006. – № 7. – С. 167. – Ст. 376.
3. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2009 № 737 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 54. – С. 16. – Ст. 1871.
4. Про затвердження переліку платних послуг, що можуть надаватися митними органами: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.12.2002 № 1952 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 52. – С. 82. – Ст. 2373.
5. Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2007 № 795 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 42. – С. 69. – Ст. 1671.
6. Про затвердження переліку органів ліцензування: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.11.2000 № 1698 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 46. – С. 218. – Ст. 2001.
7. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / І.Б. Коліушко (відп. ред.), В.П. Тимошук (авт.-упоряд.) – К., 2003.
8. Шаститко А.Е. Публичные услуги и организационные рамки их предоставления // Бюро экономического анализа: Инф.-аналит. бюллетень. – 2004. – № 54. – С. 9.
9. Григораш О.І. Публічні послуги у сфері державного управління: поняття та зміст // Науковий вісник Чернівецького університету: Правознавство. – 2007. – № 385.
10. Ємець А.В. Підвищення якості послуг органів виконавчої влади // Вісник державної служби України. – 2007. – № 12. – С. 51-53.
11. Про затвердження Положення про Реєстр державних та адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.05.2009 № 532 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 40. – С. 63. – Ст. 1356.
12. Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.01.2010 № 66 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 6. – С. 107. – Ст. 260.
13. Про затвердження стандартів надання адміністративних послуг: Наказ Міністерства юстиції України від 31.08.2009 № 1555/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v1555323-09>.
14. Денисюк Д.С. Визначення поняття адміністративної послуги в діяльності органів внутрішніх справ // Актуальні проблеми державного управління: 36. наук. пр. – Х., 2008. – № 2 (34).

Надійшла до редакції 20.09.2011

ЯКИМЕЦЬ Ю.В., ад'юнкт
(Національна академія внутрішніх справ)

УДК 351.85

ПРИРОДА ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ КУЛЬТУРИ

Розкрито питання природи державної політики у сфері культури. Визначено основні пріоритети даної політики у визначеній сфері. Розглянуто головні світові моделі державної політики у сфері культури.

Ключові слова: поняття державної політики, пріоритети державної політики в сфері культури.

Раскрывается вопрос природы государственной политики в сфере культуры.

