

УДК 347.79

О. В. Бондар

ПРИНЦИПИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ МОРСЬКОГО ТРАНСПОРТУ

Розуміння правового регулювання надання адміністративних послуг у сфері морського транспорту буде неповним без визначення принципів надання останніх, які також мають певну правову регламентацію. Зазначимо, що діяльність органів публічної адміністрації, що надають адміністративні послуги у сфері морського транспорту, має відповідати певним принципам, які відображають природу та сутність цієї діяльності.

Теоретичне опрацювання принципів надання адміністративних послуг у сфері морського транспорту передбачає насамперед здійснення аналізу існуючих теоретичних напрацювань вчених із цієї проблематики.

Теоретичну основу наукового пошуку складають роботи таких провідних вчених у галузі адміністративного права: В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, С.В. Ківалова, І.Б. Коліушка, В.П. Тимощука, В.К. Колпакова, А.О. Селіванова та інших. Методологія адміністративного права, сформована й презентована в наукових роботах названих та інших вчених, є тією базою, на яку спирається аналіз прикладної проблеми принципів надання адміністративної послуги у сфері морського транспорту.

Мета статті полягає в проведенні огляду наукових здобутків, присвячених проблемі принципів надання адміністративних послуг у сфері морського транспорту, а також здійсненню їхньої систематизації.

Категорія «принцип» є ключовою для юриспруденції. Принципи синтезують і відбивають об'єктивність законів суспільного розвитку, характерні риси практики управління [1, с. 16]. На відміну від об'єктивних законів, принципи залежать від свідомості людей, від пізнання ними діючих законів природи й суспільства. Принципи як продукт логічного мислення лише відображають об'єктивні закони у свідомості. Вони встановлюються людьми як керівні орієнтири в наукових дослідженнях і в практичній діяльності [2, с. 55].

У юридичній науці, зокрема в адміністративній, як правило, пропонується визначення принципу як кардинальної, керівної ідеї, а принципів певної діяльності – як вихідних, основних засад, керівних настанов, що визначають найважливіші правила, за якими вона організується та здійснюється. На нашу думку, слушним є твердження В.М. Горшенева та І.Б. Шахова стосовно того, що безпосередньо змістовним у принципі потрібно вважати загальнообов'язкову вимогу, що формулює саму ідею, причому загальнообов'язковість принципу специфічна, порівняно із загальноприйнятою нормою права. Принципу взагалі не властива чітко виражена формальна визначеність, рівень його нормативності значно ширший [3, с. 74]. Виступаючи загальнообов'язковою вимогою, принцип виконує відповідну регулятивну функцію й безпосередньо впливає на суспільні відносини.

Враховуючи вищенаведене, під принципами надання адміністративних послуг суб'єктами публічної адміністрації у сфері морського транспорту розуміємо базові ідеї, положення, обумовлені метою й завданнями, які стоять перед цими суб'єктами, щодо реалізації державної політики у сфері безпеки на морському та річковому транспорті. Оскільки Державна інспекція України з безпеки на морському та річковому транспорті є суб'єктом публічної адміністрації, то для визначення принципів її діяльності щодо надання адміністративних послуг розглянемо основні принципи діяльності органів публічної адміністрації в цілому.

Заслужує на увагу підхід дослідників, зокрема І.Б. Коліушка та В.П. Тимощука, щодо виокремлення таких принципів діяльності суб'єктів публічної адміністрації: 1) верховенства права як пріоритет прав та свобод людини й громадянина, гуманізму та справедливості в діяльності публічної адміністрації; 2) законності як діяльності публічної адміністрації відповідно до повноважень і в порядку, визначених законом; 3) відкритості як оприлюднення та доступності для громадян інформації про діяльність та рішення публічної адміністрації, а також надання публічної інформації на вимогу громадян; 4) пропорційності як вимоги щодо обмеження рішень публічної адміністрації метою, якої необхідно досягти, умовами її досягнення, а також обов'язку публічної адміністрації зважати на наслідки своїх рішень, дій та бездіяльності; 5) ефективності як обов'язку публічної адміністрації забезпечувати досягнення необхідних результатів у вирішенні покладених на неї завдань за оптимального використання публічних ресурсів; 6) підконтрольності як обов'язкового внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю публічної адміністрації, у тому числі судового; 7) відповідальності як обов'язку публічної адміністрації нести юридичну відповідальність за прийняті рішення, дії та бездіяльність [4, с. 26–27].

Слід зазначити, що аналіз наукової літератури із цього приводу дає змогу зробити такі висновки. Зазначений перелік принципів діяльності органів публічної адміністрації, як правило, не критикується та багатьма вченими береться як базовий із певними змінами. Перелік принципів діяльності органів публічної адміністрації не повинен бути громіздким, проте має змістовно відтворювати засади служіння народу, сприяння реалізації прав, свобод і законних інтересів суб'єктів відповідних відносин за участю суб'єкта публічної адміністрації. Саме тому вважаємо за доцільне зупинитись на аналізі вищенаведених принципів, які були запропоновані І.Б. Коліушком та В.П. Тимощуком. Так, розглядаючи принцип верховенства права з позицій пріоритету прав та свобод людини й громадянина, гуманізму та справедливості в діяльності публічної адміністрації, слід зауважити, що, спираючись на доктринальні положення С.П. Головатого щодо розуміння верховенства права, вважаємо, що сутність та значення цього явища в повному обсязі поглинає такі категорії, як справедливість та гуманізм. Останні не потребують додаткового виокремлення, оскільки є складовими характеристиками принципу верховенства права. Також вважаємо недоцільним виокремлення такого принципу, як ефектив-

ність, що реалізується як обов'язок публічної адміністрації забезпечувати досягнення необхідних результатів у вирішенні покладених на неї завдань за оптимального використання публічних ресурсів. На нашу думку, ефективність – це оціночна категорія, яка застосовується до процесів, які вже відбулись, тому визначати останню як принцип діяльності суб'єктів публічної адміністрації недоречно.

Щодо принципу підконтрольності як обов'язкового внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю публічної адміністрації, у тому числі судового, та принципу відповідальності як обов'язку публічної адміністрації нести юридичну відповідальність за прийняті рішення, дії та бездіяльність, то вважаємо, що виокремлювати цих двох принципів як двох самостійних не є доцільним. Оскільки закріплення принципу підзвітності та підконтрольності вже передбачає аналіз та оцінку діяльності останніх, як наслідок, у випадках виявлення недоліків у роботі органів публічної адміністрації настає відповідальність останніх.

Таким чином, до загальних принципів діяльності органів публічної адміністрації в цілому та Державної інспекції України з безпеки на морському та річковому транспорті зокрема можна віднести такі принципи: 1) верховенства права; 2) законності; 3) відкритості як оприлюднення та доступності для громадян інформації про діяльність та рішення публічної адміністрації, а також надання публічної інформації на вимогу громадян; 4) пропорційності як вимоги щодо обмеження рішень публічної адміністрації метою, якої необхідно досягти, умовами її досягнення, а також обов'язку публічної адміністрації зважати на наслідки своїх рішень, дій та бездіяльності; 5) відповідальності як обов'язку публічної адміністрації нести юридичну відповідальність за прийняті рішення, дії та бездіяльність тощо. Слід наголосити на тому, що вищенаведені принципи є базовими для всіх видів діяльності суб'єктів публічної адміністрації, у тому числі й щодо надання адміністративних послуг у сфері морського транспорту.

Однак кожний напрям діяльності суб'єкта публічної адміністрації має свої особливості, враховуючи специфіку публічно-правових відносин, це стосується також і надання адміністративних послуг. Не заглиблюючись у проблему, зазначимо, що останні процеси, пов'язані з реформуванням органів публічної адміністрації, заклали підґрунтя для створення останніх залежно від стратегічних функцій, які на себе бере держава, а саме: 1) формування державної політики в певній сфері суспільних відносин; 2) управління об'єктами державної власності; 3) надання адміністративних послуг; 4) контрольно-наглядова (інспекційна) діяльність. Однією з підстав реформування є позбавлення поєднання в одному органі публічної адміністрації одночасного виконання всіх вищенаведених функцій, оскільки це призводить до корупції та зловживання владою. Що стосується теми нашого дослідження, слід зазначити, що Державна інспекція України з безпеки на морському та річковому транспорті на сьогодні, згідно з діючим законодавством, поєднує як функцію надання адміністративних послуг, так і інспекційні функції, що, на нашу

думку, є неприпустимим. Враховуючи, що одним із напрямів діяльності Державної інспекції України з безпеки на морському та річковому транспорті є надання адміністративних послуг, доцільно виокремити особливі принципи діяльності останньої щодо їх надання.

До таких принципів можна віднести принципи, які закріплені Законом України «Про адміністративні послуги». Згідно зі ст. 4 Закону України «Про адміністративні послуги» державна політика у сфері надання адміністративних послуг базується на принципах: 1) верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності; 2) стабільності; 3) рівності перед законом; 4) відкритості та прозорості; 5) оперативності та своєчасності; 6) доступності інформації про надання адміністративних послуг; 7) захищеності персональних даних; 8) раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; 9) неупередженості та справедливості; 10) доступності та зручності для суб'єктів звернення [5].

Слід зауважити, що Міністерством юстиції України було ініційовано обговорення пропозиції внесення змін до Закону України «Про адміністративні послуги» щодо закріплення таких принципів, як принцип «єдиного вікна» та принцип «організаційної єдності» [6]. При цьому зазначені принципи розробники пропонують включити до ст. 1 відповідного закону. Не зрозуміло, чому вищенаведені принципи розробники пропонують додати до ст. 1, хоча при цьому про принципи державної політики у сфері надання адміністративних послуг йдеться в ст. 4, яка безпосередньо їй присвячена останнім.

Сьогодні в науковій літературі розглядається проблема щодо співвідношення таких законодавчо закріплених категорій, як «дозвільний центр» та «центр надання адміністративних послуг». Потребує уваги позиція О.В. Джафарової, яка зазначає, що Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 року № 5203-VI [5] дає визначення переліку суб'єктів, які можуть надавати адміністративні послуги, серед яких виділяє такого суб'єкта, як «центри надання адміністративних послуг». При цьому Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» виокремлює такого суб'єкта, як «дозвільний центр». Слід зазначити, що О.В. Джафарова неодноразово в публікаціях наголошувала на тому, що доцільно говорити про «дозвільні послуги», а не «адміністративні», оскільки суть всіх наданих послуг – отримання певного дозволу або документа дозвільного характеру, порядок отримання яких регулюється нормами адміністративного права [7]. У межах дослідження принципів надання адміністративних послуг в цілому та у сфері морського транспорту зокрема доцільно звернути увагу, що до особливих принципів надання останніх можна зарахувати принципи, які закріплені в Законах України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» та «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», оскільки вони характеризують одне й теж правове явище.

Так, у Законі України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» визначенні такі принципи: 1) принцип верховенства права в діяльності

дозвільних органів; 2) принцип законності; 3) принцип взаємної відповідальності суб'єктів дозвільної діяльності за прийняті рішення, дії або бездіяльності; 4) принцип мовчазної згоди; 5) принцип прозорості та доступності інформації, необхідної для отримання дозвільних документів; 6) принцип підконтрольності суб'єктів дозвільної діяльності; 7) принцип пріоритету безпеки життя, здоров'я людей, а також безпеки навколишнього природного середовища та інтересів держави над економічною вигодою. У свою чергу в Законі України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» виокремлюються такі принципи: 1) забезпечення рівності прав, законних інтересів усіх суб'єктів господарювання; 2) захист прав, законних інтересів, життя та здоров'я громадян, захист навколишнього природного середовища та забезпечення безпеки держави; 3) встановлення єдиного переліку видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню; 4) встановлення єдиного порядку ліцензування видів господарської діяльності на території України та визначення його особливостей для окремих видів господарської діяльності тощо.

Отже, нині умовно можна виокремити три нормативно-правові акти, якими закріплено принципи надання адміністративних послуг. Це пов'язано з термінологічною невизначеністю в законодавстві, відсутністю розмежувань дозвільного центру та центру надання адміністративних послуг, а також низкою інших правозастосовних проблем.

Звернемося до теоретичних напрацювань щодо принципів надання адміністративних послуг. Так, М.Б. Острах виокремлює принципи провадження з надання адміністративних послуг, які у свою чергу поділяє на загальні та спеціальні. До загальних він відносить такі: принцип свободи вибору, системності, гуманізму, демократизму та науковості, безперервності, цілеспрямованості, економічної доцільності, результативності, професійності, відповідальності, доступності, єдності, централізації (підпорядкованості), зручності, своєчасності, а також територіально-галузевий та зонально-предметний принципи. Серед спеціальних принципів М.Б. Острах називає такі: 1) принцип юридичної визначеності, що полягає в необхідності визначити безпосередньо в законодавчому акті деякі види діяльності як адміністративні послуги, а деякі процедури – як особливості надання адміністративних послуг; 2) принцип зведення до раціонального мінімуму кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; 3) принцип впровадження нових організаційних форм надання адміністративних послуг, більш зручних для фізичних та юридичних осіб; 4) принцип постійного моніторингу якості надання адміністративних послуг [8, с. 377–378].

Не можемо погодитися з вищенаведеною позицією, оскільки не обґрунтовується поділ принципів на загальні та спеціальні, а також залишається невирішеним питання наповнення вищенаведених груп відповідними принципами.

Отже, підсумовуючи, до спеціальних принципів надання адміністративних послуг у сфері морського транспорту відносимо такі: 1) принцип законності; 2) принцип мовчазної згоди; 3) єдиного вікна; 4) стабільності; 5) рівності перед

законом; 6) оперативності та своєчасності; 7) доступності інформації про надання адміністративних послуг; 8) захищеності персональних даних; 9) принцип пріоритету безпеки для життя, здоров'я людей, а також для навколишнього природного середовища та інтересів держави над економічною вигодою; 10) принцип організаційної єдності.

Уваги потребують особливі принципи, які визначають засади процедурної діяльності щодо надання адміністративних послуг Державною інспекцією України з безпеки на морському та річковому транспорті. Вважаємо, що до останніх доцільно віднести принципи належного урядування. Належне урядування має вісім основних характеристик: участь, орієнтація на консенсус, відповідальність (підзвітність), прозорість, належне реагування, ефективність та результативність, рівність та врахування інтересів і відповідність принципу верховенства права. Не вдаючись до ґрунтовного аналізу зазначених принципів, зауважимо, що вони розкривають природу взаємовідносин органів публічної адміністрації з громадянами, тобто їх умовно можна визнати процесуальними принципами, або процедурними.

Цікавою є позиція В.В. Петьовки, який виділяє такі принципи системи управління якістю в органах виконавчої влади під час надання адміністративних послуг у певній сфері: а) забезпечення балансу інтересів держави та набувача послуги; б) керованість процедурами надання адміністративних послуг; в) оптимальне кадрове забезпечення здійснення процедур надання адміністративних послуг; г) надання адміністративних послуг на основі принципу законності; д) чітке врегулювання законодавством процедур надання адміністративних послуг; е) системний підхід; ж) постійне поліпшення; з) прийняття рішення на підставі фактів [9, с. 78–79].

Вважаємо, що зазначені принципи поєднують як зовнішні, так і внутрішні складові діяльності органів публічної адміністрації щодо надання адміністративних послуг. Враховуючи, що надання адміністративних послуг в цілому та у сфері морського транспорту зокрема – це зовнішні публічно-сервісні відносини, доцільно вести мову тільки про принципи, які характеризують відносини із фізичними та юридичними особами щодо надання адміністративних послуг.

Тому доцільним є виділення таких процедурних принципів надання адміністративних послуг у сфері морського транспорту: 1) принцип ефективності; 2) неупередженості; 3) принцип участі в прийнятті рішення; 4) принцип заснованості на законі; 4) можливості скасування (або відкликання незаконного адміністративного акту); 5) принцип прозорості та низка інших.

Висновки. Підсумовуючи, слід зазначити, що принципи надання адміністративних послуг у сфері морського транспорту можна умовно поділити на три групи. Так, до загальних принципів діяльності органів публічної адміністрації в цілому та Державної інспекції України з безпеки на морському та річковому транспорті зокрема можна віднести такі принципи: 1) верховенства права; 2) законності; 3) відкритості як оприлюднення та доступності для громадян інформації про діяльність та рішення публічної адміністрації, а також надання публічної інформації на вимогу громадян; 4) пропорційності як вимоги щодо

обмеження рішень публічної адміністрації метою, якої необхідно досягти, умовами її досягнення, а також обов'язку публічної адміністрації зважати на наслідки своїх рішень, дій та бездіяльності; 5) відповідальності як обов'язку публічної адміністрації нести юридичну відповідальність за прийняті рішення, дії та бездіяльність тощо.

До спеціальних принципів надання адміністративних послуг у сфері морського транспорту відносимо такі: 1) принцип законності; 2) принцип мовчазної згоди; 3) єдиного вікна; 4) стабільності; 5) рівності перед законом; 6) оперативності та своєчасності; 7) доступності інформації про надання адміністративних послуг; 8) захищеності персональних даних; 9) принцип пріоритету безпеки життя, здоров'я людей, а також безпеки навколишнього природного середовища та інтересів держави над економічною вигодою; 10) принцип організаційної єдності.

У свою чергу третю групу принципів складають процедурні принципи надання адміністративних послуг у сфері морського транспорту: 1) принцип ефективності; 2) неупередженості; 3) принцип участі в прийнятті рішення; 4) принцип заснованості на законі; 4) можливості скасування (або відкликання незаконного адміністративного акту); 5) принцип прозорості та низка інших.

Література

1. Райт Г. Державне управління / Г. Райт ; пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик. – К. : Основи, 1994. – 191 с.
2. Петров Г. Основы социалистического управления / Г. Петров. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1974. – 292 с.
3. Горшенев В. Контроль как правовая форма деятельности / В. Горшенев, И. Шахов. – М. : Юрид. лит., 1987. – 176 с.
4. Ефективна публічна адміністрація (довідник для міністрів) / авт.-упор. : І. Коліушко, В. Тимошук. – К. : Центр політико-правових реформ, 2006. – 32 с.
5. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 року № 5203-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
6. Повідомлення про оприлюднення проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про адміністративні послуги» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/43035>.
7. Джафарова Е. Правовое регулирование разрешительной деятельности в Украине и пути её совершенствования / Е. Джафарова // Закон и жизнь. – 2014. – № 2/3(266). – С. 10–13.
8. Острах М. Принципи провадження з надання адміністративних послуг / М. Острах // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ : зб. наук. пр. – 2012. – № 1(58). – С. 376–381.
9. Петювка В. Надання адміністративних послуг в Україні: теорія і практика : [монографія] / В. Петювка. – К. : Логос, 2014. – 214 с.

Анотація

Бондар О. В. Принципи надання адміністративних послуг у сфері морського транспорту. – Стаття.

У статті здійснено огляд наукових здобутків, присвячених проблемі принципів надання адміністративних послуг у сфері морського транспорту, а також здійснено їхню систематизацію. Принципи надання адміністративних послуг у сфері морського транспорту запропоновано розглядати з позиції загальних, спеціальних та процедурних принципів надання адміністративних послуг у сфері морського транспорту.

Ключові слова: принципи, адміністративні послуги, морський транспорт, суб'єкт публічної адміністрації, стратегічні функції, напрями діяльності.

Аннотация

Бондарь О. В. Принципы предоставления административных услуг в сфере морского транспорта. – Статья.

В статье сделан обзор научных достижений, посвящённых проблеме принципов предоставления административных услуг в сфере морского транспорта, а также осуществлено их систематизацию. Принципы предоставления административных услуг в сфере морского транспорта предложено рассматривать с позиции общих, специальных и процедурных принципов предоставления административных услуг в сфере морского транспорта.

Ключевые слова: принципы, административные услуги, морской транспорт, субъект публичной администрации, стратегические функции, направления деятельности.

Summary

Bondar O. V. Principles of administrative services in the field of maritime transport. – Article.

This article provides an overview of the scientific achievements of researchers on the issue of principles of administrative services in the field of maritime transport, as well as by their systematization. Principles of administrative services in the maritime transport proposed viewed from the standpoint of general, special and procedural principles of administrative services in the field of maritime transport.

Key words: principles, administrative services, maritime transport, subject of public administration, strategic functions, activities.