

Summary

Satanovska M. A. Governance system of public-private partnership: organizational and legal aspects and suggestions for improvements. – Article.

Article dedicated to research and find ways to improve the quality of public administration on the basis of PPP effective organizational structure interaction of government, business, civil society institutions, representatives of the expert community.

Key words: public-private partnerships, public authority, civil society, the private partners.

УДК 34.04:629.123

О. В. Бондарь

ЗМІСТ КОМПЕТЕНЦІЇ ЩОДО НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ МОРСЬКОГО ТРАНСПОРТУ

Постановка проблеми. Реформування публічної адміністрації в напрямі запровадження форм і методів, іманентних демократичній спрямованості діяльності відповідних органів, визначає необхідність наукової розвідки в напрямі сутності адміністративної послуги та конкретизації теоретичних положень, відповідно до предметної спрямованості сфери застосування послуги. Однією з таких сфер є морський транспорт, високий ступінь ефективності функціонування якого впливає на економічний потенціал України. Водночас сфера морського транспорту нагально потребує державної підтримки, про що було зазначено в Рішенні Ради національної безпеки і оборони України (далі – РНБО України) від 16.05.2008 р. «Про заходи щодо забезпечення розвитку України як морської держави», яке було скасовано на підставі рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28.04.2014 р. Однак завдання щодо вдосконалення системи забезпечення безпеки мореплавства, розвитку кораблебудування, морського співробітництва не втрачають актуальності, а скасування рішення РНБО України від 16.05.2008 р. означає необхідність оновлення державної стратегії в галузі морського транспорту та розвитку морегосподарства як одного із чинників формування й реалізації зовнішньоекономічних зв'язків.

Обсяг морських та річкових вантажних перевезень у загальному обсязі вантажопотоків у світі складає близько 90%. В Україні в структурі вантажних перевезень переважає залізничний і наземний види транспорту [1, с. 200]. Називають також інші показники обсягу міжнародних морських перевезень. Згідно з даними, наведеними Національним інститутом стратегічних досліджень при Президентові України, посиляючись на результати досліджень Комісії ООН із питань розвитку та торгівлі (UNCTAD), понад 80% міжнародної торгівлі товарами здійснюється шляхом морських перевезень [2].

Сучасний стан правового регулювання надання адміністративних послуг у сфері морського транспорту не можна назвати досконалим, враховуючи насамперед спірність приписів базового Закону України «Про адміністративні послуги» [3] та необхідність їх адаптації до специфіки сфери морського транспорту. Нагально необхідною є імплементація європейських стандартів до зазначеної сфери, що постає з політичної частини Угоди про асоціацію Європейського Союзу з Україною.

Таким чином, теоретико-правовий аналіз проблеми змісту компетенції щодо надання адміністративних послуг у сфері морського транспорту є актуальним, зважаючи на необхідність формування сучасного законодавства, а результати такого аналізу є основою подальших розробок заходів забезпечення функціонування морського транспорту в умовах активізації євроінтеграційних процесів.

Огляд останніх публікацій. Дослідження змісту компетенції щодо надання адміністративних послуг у сфері морського транспорту визначає необхідність звернення до наукового доробку Ю.О. Тихомирова, присвяченого розробці теорії компетенції, у якій опрацьовано питання, пов'язані з природою компетенції, її елементами, джерелами та способами встановлення [4]. Поглибленому вивченню мають бути піддані наукові роботи з адміністративного права, державного управління, присвячені встановленню сутності адміністративної послуги, зокрема, праці В.Б. Авер'янова, Т.О. Буренко [5], С.Л. Дембіцької [6], К.В. Николаєнко, В.В. Петьовки [7] та інших дослідників. Однією з перших наукових робіт на теренах пострадянської України, у якій викладено зарубіжний досвід надання адміністративних послуг та сформульовано рекомендації для України, було видання «Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіжний досвід і пропозиції для України», підготовлене в 2003 р. фахівцями Центру політико-правових реформ [8]. Водночас питання надання адміністративних послуг у сфері морського транспорту ще не було предметом наукового аналізу.

Мета статті полягає в обґрунтуванні теоретичних положень про зміст компетенції щодо надання адміністративних послуг у сфері морського транспорту.

Виклад основного матеріалу. Законом України «Про адміністративні послуги» визначено адміністративну послугу як 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 цієї особи відповідно до закону [9]. Наведена дефініція містить таку ознаку адміністративної послуги, як її визначення результатом здійснення владних повноважень. Однак подібний зміст адміністративної послуги сприймається неоднозначно, що підтверджено судовою практикою.

Зокрема, можна навести Постанову Окружного адміністративного суду м. Києва від 11.12.2013 р. № 826/12412/13-а «Про визнання незаконною та нечинною постанови Кабінету Міністрів України № 1098 від 26.10.2011 р.», де у вступній частині заявлено позовні вимоги про визнання незаконними й нечинними тих положень підзаконних нормативно-правових актів, які стосувалися надання платних послуг Міністерством внутрішніх справ України, Державною міграційною службою України, зокрема, Постанови Кабінету Міністрів України від 04.06.2007 р. № 795 «Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ». Позивач вважає, що запроваджені оскаржуваною постановою платні послуги не можуть вважатися адміністративними послугами в розумінні ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги». Крім того, Положенням про Державну міграційну службу України, затвердженим Указом Президента України № 405/2011 від 06.04.2011 р., надання адміністративних послуг не передбачено. Преамбула оскаржуваної постанови

не містить посилання на нормативно-правовий акт, на підставі якого її прийнято; також відповідні повноваження Кабінету Міністрів України не передбачено ст. 50 Закону України «Про Кабінет Міністрів України».

Наведений приклад свідчить про недосконалість чинного законодавства як у частині, що стосується визначення базового терміна «адміністративна послуга», так і у врегулюванні порядку надання таких послуг.

Запровадження адміністративних послуг у сферу морського транспорту спрямоване на забезпечення його належного функціонування та передбачає здійснення багатьох заходів реєстраційного, дозвільного характеру. Такі заходи є свого роду «запобіжником» порушень у галузі торговельного мореплавства, оскільки їх здійснення передбачає проведення попереднього контролю діяльності суб'єктів набуття послуг. Про необхідність удосконалення правового регулювання надання адміністративних послуг у зазначеній сфері та здійснення контролю свідчать, зокрема, такі дані, наведені Національним інститутом стратегічних досліджень при Президентові України щодо тенденцій розвитку менеджерських компаній, які здійснюють операторство окремими категоріями суден. Вказане стосується суден, які плавають під так званим «зручним прапором» і перебувають у власності офшорних компаній.

У 2010 р. під прапором інших країн було зареєстровано 197 суден (місткістю 1 000 реєстрових тонн і більше), які належать українським власникам. Серед них найбільше (37) зареєстровано в Камбоджі, 30 – на Мальті, 16 – у Ліберії, 15 – у Грузії, 12 – у Молдові тощо. У результаті цього Державний бюджет України та місцеві бюджети недоотримують значних коштів у вигляді податків [2].

Пошук змісту компетенції щодо надання адміністративних послуг у сфері морського транспорту визначає необхідність звернення до наукового доробку Ю.О. Тихомирова та дозволяє виділити положення про безпосередню залежність дій суб'єктів публічно-правових відносин від природи й устрою влади. Учений вказував на необхідність визначення суб'єкта здійснення влади – лише державу або державу спільно з громадськими організаціями чи правителями. Публічний інтерес Ю.О. Тихомиров визначав як визнаний державою та забезпечений правом інтерес соціальної спільноти, задоволення якого є обов'язковою умовою й гарантією її існування й розвитку [4, с. 6–7].

Розвиваючи теоретичні положення, сформульовані Ю.О. Тихомировим, та екстраполюючи їх на предмет наукового аналізу, внесемо певні зауваження.

Демократизація суспільства визначає активну роль інститутів громадянського суспільства в управлінні державними справами, а також впровадження й поширення на державну діяльність форм, способів і засобів впливу, відмінних від імперативних. При цьому має забезпечуватися баланс імперативних і диспозитивних методів регулювання, що створює правові умови залучення громадськості та активізації її ролі у вирішенні державних справ. Зрозуміло, що інститут адміністративної послуги є не єдиним способом «пом'якшення» державного впливу, проте він дозволяє принаймні встановити й легалізувати правовий режим взаємних прав та обов'язків, з одного боку, держави як суб'єкта надання адміністративних послуг, а з іншого – невідного суб'єкта (фізичної чи юридичної особи) як споживача таких

послуг. Така легалізація у сфері морського транспорту може відбуватися різними способами, проте метою завжди має бути гарантування реалізації законного інтересу невідного суб'єкта. Визнання змісту публічного інтересу, сформульованого Ю.О. Тихомировим, дозволяє зробити припущення (хоча й достатньо спірне) про те, що законний інтерес невідного суб'єкта є органічною (невід'ємною, об'єктивно притаманною, іманентною) складовою публічного інтересу та забезпечується шляхом здійснення спільних дій держави та вказаного суб'єкта на підставі взаємних прав та обов'язків, закріплених правовою нормою.

Така теоретична формула цілком прийнятна для визначення змісту компетенції щодо надання адміністративних послуг у сфері морського транспорту, оскільки в ній відтворено основу встановлення компетенції – закріплення взаємних прав та обов'язків учасників відповідних відносин. При цьому слід зазначити, що зміст, характер і, відповідно, коло таких прав та обов'язків має відрізнятися щодо держави й невідного суб'єкта, включно з обов'язком нести юридичну відповідальність за порушення законодавства у сфері надання адміністративних послуг. Однак виникає логічне питання про коло прав та обов'язків, якими має бути наділено державу й невідних суб'єктів у сфері морського транспорту, у тому числі менеджерські компанії, які здійснюють операторство окремими категоріями суден. Вирішуючи цю проблему, доречно було б сказати про наділення держави певними функціями у сфері морського транспорту, у тому числі й щодо надання адміністративних послуг.

Пошук змісту компетенції визначає виділення положень, сформульованих Ю.О. Тихомировим, щодо таких компетенційних елементів: а) нормативно встановлені цілі; б) предмети відання як юридично визначені сфери та об'єкти впливу; в) владні повноваження як гарантований законом засіб прийняття рішень і вчинення дій [4, с. 55–56]. Такі компетенційні елементи було визначено вченим, враховуючи доведення застосування терміна «компетенція» щодо владних суб'єктів. Щодо невідних запропоновано застосування терміна «повноваження» (в цивільному праві) як певне суб'єктивне право особи [4, с. 53].

Отже, компетенція щодо надання адміністративних послуг у сфері морського транспорту стосується публічно-владної діяльності суб'єктів надання – державних органів. Невідні суб'єкти – фізичні та юридичні особи як набувачі адміністративних послуг – мають повноваження у вказаній сфері. Різницю між термінами «компетенція» та «повноваження» яскраво ілюструє етимологія терміна «компетенція», що в перекладі з латини означає «добиватися», «відповідати», «належати». Такий переклад терміна «компетенція» наводить Ю.О. Тихомиров [4, с. 53].

У зв'язку із цим виникає питання щодо того, чи може публічно-владна діяльність характеризуватися споживчою якістю, оскільки саме про таку якість послуги зазначається в цивільному праві [10]. Як уявляється, поєднання публічної владності та споживчої якості в публічній діяльності державних органів є достатньо ризикованим.

Постає логічне питання про можливість термінологічної трансформації в разі визначення єдиним терміном діяльності держави, що здійснюється в заявному порядку (саме в такому порядку надається адміністративна послуга згідно із За-

коном України «Про адміністративні послуги»), або про виникнення потреби наповнення новим змістом самого терміна «адміністративна послуга». Останнє є можливим, враховуючи поєднання двох категорій («адміністративний» і «послуга») для характеристики сервісних повноважень держави. Категорія «адміністративний» відтворює управлінську спрямованість компетенції, а категорія «послуга» дозволяє віднести до відповідної діяльності таку, яка стосується створення державою певних умов для реалізації невідладним суб'єктом тих чи інших прав у заявному порядку.

Якщо ж вести науковий пошук у напрямі встановлення іншого терміна замість терміна «адміністративна послуга», залишаючи його значення за законодавством України, то перспективною може вважатися правова конструкція «легалізація», яка відповідає призначенню й меті надання дозволів, здійснення реєстрації, що наразі розглядаються як тотожні терміну «адміністративна послуга».

Висновки. Спираючись на теоретичні положення, сформульовані Ю.О. Тихомировим щодо змісту компетенції, можемо зробити певні узагальнення. Про компетенцію щодо надання адміністративних послуг у сфері морського транспорту можна говорити лише щодо державних органів. Щодо невідладних суб'єктів – фізичних і юридичних осіб – є доцільним застосування терміна «повноваження». Водночас і держава в особі компетентних органів, і невідладні суб'єкти повинні мати взаємні права й обов'язки у сфері адміністративних послуг на морському транспорті, які мають кореспондуватися. Використання терміна «адміністративна послуга» щодо діяльності держави в будь-якій сфері (зокрема, у сфері морського транспорту) доцільно в разі, якщо така діяльність пов'язана зі створенням умов реалізації невідладними суб'єктами своїх прав у певній сфері. Якщо використовувати термін «адміністративна послуга» в контексті, передбаченому Законом України «Про адміністративні послуги», то можна провести термінологічну трансформацію терміна «легалізація», який відтворює призначення діяльності щодо надання дозволів чи здійснення реєстрації, у тому числі у сфері морського транспорту. Відповідно, доцільно запропонувати здійснювати подальшу наукову розвідку в напрямі формування структури й положень проекту закону, що стосується засад здійснення єдиних процедур легалізації.

Література

1. Попель С.А. Міжнародні морські вантажні перевезення: сучасний стан та перспективи участі у них України / С.А. Попель, О.В. Неліпович, К.Ю. Мотюк // Науковий вісник Ужгородського університету. Серія «Економіка». – 2013. – Вип. 4(41). – С. 200–204.
2. Щодо стратегічних пріоритетів реалізації потенціалу України як морської держави : [аналітична записка] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/832>.
3. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.
4. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров. – М. : Издание г-на М.Ю. Тихомирова, 2001. – 355 с.
5. Буренко Т.О. Формування системи надання адміністративних послуг органами державної влади в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / Т.О. Буренко ; Національна академія державного управління при Президентові України. – К., 2011. – 23 с.
6. Дембіцька С.Л. Правові засади діяльності з надання адміністративних послуг населенню України органами місцевого самоврядування : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / С.Л. Дембіцька ; Львівський державний університет внутрішніх справ. – Львів, 2010. – 184 с.

7. Петьовка В.В. Окремі проблеми визначення поняття «адміністративна послуга» та шляхи їх вирішення / В.В. Петьовка // Публічне право. – 2013. – № 2(10). – С. 99–104.
8. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіжний досвід і пропозиції для України / В.П. Тимошук ; за ред. І.Б. Коліушко. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
9. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.
10. Цивільне право : [підручник] : у 2 т. / [В.І. Борисова (кер. авт. кол.), Л.М. Баранова, І.В. Жилінкова та ін.]; за ред. В.І. Борисової. – Х. : Право, 2011– . – Т. 2. – 2011. – 816 с.

Анотація

Бондарь О. В. Зміст компетенції щодо надання адміністративних послуг у сфері морського транспорту. – Стаття.

У статті обґрунтовуються теоретичні положення про зміст компетенції щодо надання адміністративних послуг у сфері морського транспорту. Спираючись на наукову думку Ю.О. Тихомирова, зазначено, що термін «компетенція» щодо надання адміністративних послуг у сфері морського транспорту можна застосовувати лише щодо державних органів. Щодо невластних суб'єктів – фізичних і юридичних осіб – є доцільним застосування терміна «повноваження». Доведено доцільність застосування терміна «легалізація» замість терміна «адміністративна послуга», а також визначення змісту терміна «адміністративна послуга» через умови, які має надавати держава для реалізації невластними суб'єктами прав і законних інтересів.

Ключові слова: адміністративна послуга, компетенція, повноваження, морський транспорт, легалізація.

Аннотация

Бондарь О. В. Содержание компетенции по предоставлению административных услуг в сфере морского транспорта. – Статья.

В статье обосновываются теоретические положения о содержании компетенции по предоставлению административных услуг в сфере морского транспорта. Опираясь на научную мысль Ю.А. Тихомирова, указано, что термин «компетенция» по предоставлению административных услуг в сфере морского транспорта можно применять только в отношении государственных органов. Относительно невластных субъектов – физических и юридических лиц – целесообразно применение термина «полномочия». Доказана целесообразность применения термина «легализация» вместо термина «административная услуга», а также определения содержания термина «административная услуга» через условия, которые должно предоставлять государство для реализации властными субъектами прав и законных интересов.

Ключевые слова: административная услуга, компетенция, полномочия, морской транспорт, легализация.

Summary

Bondar O. V. The content of the competency for the provision of administrative services in the maritime transport field. – Article.

The article is focused on the theoretical rationale of the provisions on the content of competence for the providing of administrative services in the Maritime transport field. Relying on theoretical propositions, which are formulated by Y.A. Tikhomirov, there indicated that the term «competence» in regard to the administrative services provision in the Maritime transport field can be applied only in respect of public authorities. Relative to powerless actors – individuals and legal entities – the appropriate use of the term «powers». Expediency of using of the term «legalization» instead of the term «administrative service», or the determination of the content of the term «administrative services» through the conditions that the state should provide for the implementation of powerless subjects of their rights and legitimate interests is proved.

Key words: administrative service, competence, authority, maritime transport, legalization.