

УДК 352/354:043.5

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.10>**Я. В. Журавель**кандидат юридичних наук, доцент,
декан юридичного факультету
Академії праці, соціальних відносин і туризму

ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ ТЕРМІНА «ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНІ ВІДНОСИНИ»

Стаття присвячена дослідженню змісту та сутності дефініції поняття «публічно-сервісні відносини». Проаналізовано наукову періодику та сучасні наукові праці в досліджуваній сфері. Теоретично обґрунтовано, що в науковій літературі не розкрито зазначений термін, а лише опосередковано проаналізовано його окремі ознаки. Доведено актуальність і необхідність комплексного й обґрунтованого визначення терміна «публічно-сервісні відносини».

Проаналізовано співвідношення двох концепцій: «правової держави» та «сервісно орієнтованої держави». Наголошено, що остання не суперечить поняттю «правова держава», а лише доповнює його. Проаналізовано наукові погляди правників-адміністративістів щодо застосування терміна «публічно-сервісні відносини» та його співвідношення з іншими похідними поняттями. Зазначено, що питання набуття відповідною особою приватного права статусу споживача сервісних публічних послуг є дискусійним і потребує окремого самостійного дослідження.

Сформульовано авторське визначення терміна «публічно-сервісні відносини», розкрито його складники: «публічний», «сервіс (сервісний)» та «відносини». Визначено характерні ознаки терміна «публічно-сервісні відносини», а саме: ці відносини поєднують фактичні суспільні відносини та правові (юридичні) норми, виникають у сфері публічного права, мають основну спрямованість – надання сервісу, обслуговують правомірні інтереси і потреби приватних осіб, одним з учасників цих відносин є публічна адміністрація (публічно-владний суб'єкт), мають несубординаційний характер, характеризуються двосторонньою взаємодією, наближені до природи зобов'язальних правовідносин, виникають лише на підставі ухвалення публічною адміністрацією сприятливого адміністративного акта, є складовою частиною публічно-правових відносин.

Ключові слова: публічне право, надання послуг, сервіс, відносини, публічно-владний суб'єкт.

Постановка проблеми. Успіх проведення в Україні будь-яких реформ і, як наслідок, підвищення рівня життя та добробуту населення країни багато в чому залежить від їх соціального спрямування. Це відповідає положенням Конституції України (ст. ст. 1 і 3), а також сучасному розвитку українського суспільства в напрямі запровадження людиноцентристської ідеології адміністративного праворозуміння [1, с. 173]. Крім того, поліпшення якості обслуговування громадян є одним із завдань Концепції адміністративної реформи, яка визначає «послуги» як діяльність з обслуговування громадян, що полягає

не тільки в їх наданні, але й в ефективному функціонуванні органів влади [2]. Підставами для встановлення відповідних стандартів надання адміністративних послуг і оцінки якості їх надання є критерії результативності, своєчасності, доступності, зручності, відкритості, поваги до особи, професійності. Водночас стандарти якості надання адміністративних послуг повинні регулярно переглядатися та поліпшуватися [3].

Розвиток концепції розбудови правової держави привів до поступового зміщення головних акцентів – від правової (усі рівні перед законом) до соціальної (держава для людини) складових частин. Водночас це передбачає кардинальну зміну у відносинах між державою та людиною.

Ідеться про перехід держави та її органів від виконання управлінсько-розпорядчих і карально-репресивних функцій до функцій із надання якісного і своєчасного сервісу, що відповідає європейським стандартам обслуговування населення країни. Мета – покращення комфортності проживання й ефективне забезпечення основоположних прав і свобод кожної людини і громадянина.

Як відомо, вказані зміни вже довгий час обговорюються та трансформуються в так звану «концепцію сервісної держави», яка й досі перебуває на стадії становлення, а позиції її розробників відрізняються підходами та засобами реалізації. Проте нині можна спостерігати окремі результати впровадження цієї концепції у практичну діяльність вітчизняних державних органів і служб, зокрема запровадження системи «єдиного вікна», «електронної черги», «безбар'єрного доступу», видачі різноманітних довідок через електронні запити тощо. На жаль, такі нововведення сьогодні запроваджуються переважно хаотично, безсистемно, часто залежать від ініціативності керівництва та креативності виконавців, доступу до технологій, уміння аналізувати, накопичувати та запроваджувати передовий досвід. Крім того, в Україні відсутні узгоджені базові позиції концепції сервісної держави, тому немає комплексного законодавчого забезпечення втілення її на практиці.

Отже, виникає необхідність наукового супроводження такого процесу та вироблення єдиного концептуального підходу до осмислення трансформаційних процесів, що відбуваються. Тому визначення поняття і змісту категорії «публічно-сервісні відносини» є важливим напрямом наукових досліджень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам удосконалення діяльності органів публічної влади, зокрема щодо надання адміністративних послуг населенню, присвячені наукові праці В.Б. Авер'янова, А.Т. Комзюка, В.І. Курило, В.І. Теремецького, І.М. Шопіна й інших учених. Питанню розроблення концепції сервісної держави присвятили свої праці А.І. Бондаренко, О.В. Карпенко, А.В. Медведь, Т.Л. Сиво-

лапенко. Зокрема, публічно-сервісну діяльність органів державної влади й управління розглядали у своїх дослідженнях О.Г. Циганов («Адміністративні послуги у сфері правоохоронної діяльності України», 2019 р.) [4], П.С. Клімушин і Д.В. Спасібов («Концепція сервісно орієнтованої держави в контексті модернізації публічного управління», 2017 р.) [5], В.І. Козак («Модернізація публічного управління в Україні на засадах сервісної моделі», 2017 р.) [6], В.І. Теремецький, який розглянув зміст принципу переорієнтації діяльності органів Державної податкової служби України з виконання суто фіскальних на обслуговуючі функції (2012 р.) [3].

Теоретичні та методологічні проблеми публічних відносин, правовідносин та вдосконалення діяльності органів виконавчої влади вивчали у своїх працях О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, І.П. Голосніченко, Н.Р. Нижник, В.П. Петков, В.І. Теремецький та інші вітчизняні науковці.

Однак ґрунтовних досліджень поняття публічно-сервісних відносин та визначення їхньої ролі в забезпеченні прав і свобод людини та громадянина натепер у нашій державі не проводилося.

Мета статті – на підставі аналізу здобутків вітчизняних науковців сформулювати авторське визначення поняття «публічно-сервісні відносини», охарактеризувати їхні основні ознаки.

Виклад основного матеріалу. На думку В.К. Колпакова, відносини адміністративних послуг, або «сервісні» відносини, виникають у зв'язку зі зверненнями фізичних, юридичних або інших колективних осіб до носія владних повноважень щодо реалізації суб'єктом звернення своїх прав, свобод і законних інтересів шляхом ухвалення владного рішення [7, с. 18].

На жаль, натепер немає законодавчого визначення поняття «публічно-сервісні відносини», а також єдиного розуміння його сутності. Насамперед це пов'язано зі ставленням деяких науковців до впровадження концепції сервісної держави – від безальтернативного захоплення до відвертого несприйняття.

Водночас існують науковці з поміркованою позицією. Наприклад, цікавою є позиція Б.В. Сорокіна, який із деяким застереженням пропонує ставитися до запровадження концепції сервісно орієнтовної держави та ставить питання щодо існування в Україні нагальної необхідності у вдосконаленні адміністративно-правового регулювання саме в царині відносин державного управління: «<...> Чи має адміністративне право орієнтуватись переважно на якісно нові публічно-сервісні стосунки в системі «публічно-владні органи – приватні особи» на противагу якісно традиційним державно-управлінським відносинам у системі «публічно-владні органи – підвладні керовані об'єкти?»» [8, с. 112]. Водночас зазначає та застерігає, що «відповідь на це запитання не повинна мати односторонній характер. Нині, з розвитком розуміння сутності державного управління, інколи набуває звучання тенденція до пониження наголосу на регулюванні управлінських відносин на засадах адміністративного права». Продовжуючи свою думку, учений зазначає, що «<...> настільки рішуча трансформація акцентів може призвести до негативних наслідків. Адміністративне право може і має виступити потужним чинником впливу, спонукаючи до адекватної перебудови відносини між державою та суспільством на прогресивних принципах» [8, с. 113]. Уважаємо, що в цьому разі насамперед потрібно зважати на основу концепції правової держави, згідно з якою сервісні послуги повинні надаватися виключно в межах чинного законодавства і не можуть якимось чином суперечити правовим нормам і актам, що регулюють відповідну сферу діяльності. Подібної позиції дотримується й О.В. Джафарова, яка, розкриваючи зміст публічно-сервісних відносин, зазначає, що «саме вони становлять основний зміст діяльності органів публічної адміністрації у сприянні фізичним та юридичним особам публічного і приватного права реалізовувати свої права. Для пересічного громадянина у більшості випадків має значення задоволення його приватного інтересу. Завдання ж держави в особі органів публічної адміністрації – всі-

ляко допомагати останнім в їх реалізації за умови дотримання балансу інтересів (публічних і приватних)» [9, с. 176].

Однак більшість науковців дотримуються думки, що основним напрямом адміністративного права України є сервісна концепція, відповідно до якої «<...> суб'єкти публічного управління мають якнайповніше забезпечувати права, свободи і законні інтереси фізичних та юридичних осіб» [10, с. 149].

Одним із перших у вітчизняній правовій науці вжив термін «публічно-сервісні відносини» В.Б. Авер'янов, який розкрив утвердження концептуально нової доктрини адміністративного права та зазначив, що «<...> адміністративно-правові відносини інтерпретуються <...> переважно як публічно-сервісні відносини. У їх межах і завдяки їм держава обслуговує правомірні інтереси і потреби приватних осіб» [11, с. 177]. Варто звернути увагу на те, що науковець акцентував таку ознаку цих відносин, як «правомірність обслуговування інтересів та потреб», проте самого визначення вказаного поняття не навів. Тому вважаємо за доцільне проаналізувати можливість збільшення кола користувачів послуг, зокрема, включивши до їх переліку юридичних осіб, які в окремих випадках теж є споживачами послуг держави. Однак це питання є дискусійним і потребує окремого наукового дослідження.

У подальшому термін «публічно-сервісні відносини» переважно вживався у відповідних дослідженнях галузей адміністративного права та державного управління. Поняття стало родовим або ж похідним для низки інших термінів («публічно-сервісні правовідносини», «сервісно-господарські відносини», «публічно-сервісна діяльність», «публічно-сервісні послуги», «публічно-сервісна служба», «адміністративно-сервісні послуги» тощо). Однак виважене й обґрунтоване визначення поняття «публічно-сервісні відносини» немає і натеper.

Для кращого розуміння цього поняття вважаємо за необхідне розкрити його складові частини, зокрема такі терміни, як «публічний», «сервіс (сервісний)» та «відносини».

У довідниковій літературі термін «публічний» має значну кількість значень, але в юридичній площині він означає той, «який відбувається у присутності публіки, людей; прилюдний, привселюдний», «відкритий, гласний; суспільний, громадський», походить від лат. publicus – «суспільний», «народний» [12, с. 648]. В юриспруденції досить поширений.

Термін «сервіс» розкривається через такі категорії, як «обслуговування», «послуги», «задоволення потреб», походить від англ. "service" – «служба», "serve" – «служити» [13, с. 437].

Оскільки термін «відносини» теж досить уживаний та, то його варто розглядати лише через категорію «правовідносини». За класичним визначенням правовідносини – це врегульовані нормами права суспільні відносини, учасники яких є носіями суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, що забезпечуються державою [14, с. 41].

З наведеного можемо визначити низку характерних ознак терміна «публічно-сервісні відносини», зокрема, це відносини, які поєднують фактичні суспільні відносини та правові (юридичні) норми; вони виникають у сфері публічного права, їхня основна спрямованість – надання управлінських послуг – сервісу.

Також, ґрунтуючись на фактові надання послуг державою, можна виокремити ще одну ознаку – одним з учасників цих відносин є публічна адміністрація або ж публічно-владний суб'єкт. Уважаємо за необхідне навести думку А.Т. Комзюка та Р.С. Мельника, які в результаті дослідження цього питання зробили висновок, що «публічно-сервісні правовідносини можуть виникати не тільки між публічно-владними суб'єктами та приватними особами, але і між юридичними особами публічного права та приватними особами» а також «між двома приватними особами» [15, с. 95]. Водночас науковці відносять публічно-сервісні відносини до категорії «неуправлінських» [15, с. 93]. Отже, вказані науковці розглядають юридичних осіб як надавачів публічного сервісу.

Аналізуючи публічно-сервісні відносини, низка науковців зазначають, що вони «<...> на відміну від управлін-

ських відносин мають несубординаційний характер, передбачають не односторонній вплив уповноваженого суб'єкта на підвладний об'єкт, а їх двосторонню взаємодію. Інакше кажучи, як суб'єкт владних повноважень має право вимагати від приватної особи виконання конкретно визначених обов'язків, тобто її належної поведінки, так і приватна особа має аналогічне право стосовно зазначеного суб'єкта. Отже, у принциповому вигляді публічно-сервісні відносини за своєю схемою наближені до природи зобов'язальних правовідносин, коли права та обов'язки сторін повинні виконуватися за загальним правилом одночасно» [16, с. 247]. Виходячи із цього, можна визначити такі ознаки досліджуваного поняття: відсутність субординації, двосторонню взаємодію та наближеність вказаних відносин до зобов'язальних правовідносин.

Ще одну з ознак терміна «публічно-сервісні відносини» наводить Є.В. Петров, який зазначає, що «публічно-сервісні відносини можуть виникати лише на підставі прийняття публічною адміністрацією сприятливого адміністративного акта, зміст якого зводиться до створення умов або забезпечення реалізації прав, свобод та законних інтересів приватних осіб» [17, с. 174].

Висновки і пропозиції. Ураховуючи викладене, можна визначити такі основні ознаки публічно-сервісних відносин:

- поєднують фактичні суспільні відносини та правові (юридичні) норми;
- виникають у сфері публічного права;
- їх основна спрямованість – надання сервісу;
- обслуговують правомірні інтереси і потреби приватних осіб;
- одним з учасників цих відносин є публічна адміністрація (публічно-владний суб'єкт);
- мають несубординаційний характер;
- характерна двостороння взаємодія;
- наближені до природи зобов'язальних правовідносин;
- виникають лише на підставі ухвалення публічною адміністрацією сприятливого адміністративного акта;
- є складовою частиною публічно-правових відносин.

Під терміном «публічно-сервісні відносини» пропонуємо розуміти правові відносини, що виникають у сфері публічного права під час надання послуг публічно-владним суб'єктом у межах своєї компетенції за правомірним запитом споживача послуг.

З огляду на важливість публічно-сервісних відносин, значущість сфери застосування публічно-сервісних послуг та відсутність комплексних наукових досліджень у цьому напрямі, вважаємо його досить перспективним і таким, що потребує подальших наукових досліджень.

Список використаної літератури:

1. Теремецький В.І. Соціальне спрямування податкових правовідносин – новий орієнтир податкової політики держави. *Науковий вісник Ужгородського університету*. Серія «Право». 2011. Вип. 17. С. 170–173.
2. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=810%2F98>.
3. Теремецький В.І. Проблеми переорієнтації податкової діяльності з фіскальної на соціально-обслуговуючу. *Митна справа*. 2012. № 3 (81). Ч. 2. Кн. 2. С. 234–240.
4. Циганов О.Г. Адміністративні послуги у сфері правоохоронної діяльності України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2019. 40 с.
5. Клімушин П.С., Спасібов Д.В. Концепція сервісно орієнтованої держави в контексті модернізації публічного управління. *Теорія та практика державного управління*. 2017. № 2 (57). С. 1–8.
6. Козак В.І. Модернізація публічного управління в Україні на засадах сервісної моделі. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2017. Вип. 2 (18). С. 1–20. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patr_2017_2_6.
7. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навчальний посібник. Київ : Юрінком-Інтер, 2008. 256 с.
8. Соркін Б.В. Відносини в системі державного управління як предмет правового регулювання. *Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом*. 2014. Вип. 1. С. 111–114.
9. Джафарова О.В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: питання теорії та практики : монографія. Харків : Діса плюс, 2015. 688 с.
10. Галунько В.В. Концептуальні підходи до розвитку сучасного адміністративного права України. *Форум права*. 2009. № 3. С. 143–151. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09gvvapu.pdf>.
11. Адміністративне право України. Академічний курс : у 2-х т. / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Юрид. думка, 2004. Т. 1. 584 с.
12. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ : ВТФ «Перун», 2003. 1440 с.
13. Словник іншомовних слів / за ред. О.С. Мельничука. 1-е вид. Київ : УРЕ, 1974. 776 с.
14. Колодій А.М. Загальна теорія держави і права : навчальний посібник / за ред. В.В. Копейчиков. Київ : Юрінком-Інтер, 1998. 317 с.
15. Комзюк А.Т., Мельник Р.С. Уточнення основного завдання адміністративного судочинства як вимога сьогодення. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2009. Вип. 45. С. 90–97.
16. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В.Б. Авер'янов та ін. ; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Юстініан, 2007. 288 с.
17. Петров Є.В. До питання про поняття та основні риси адміністративно-господарських відносин. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2012. № 4. С. 170–179.

Zhuravel Ya. Concept and features of the term "public and service relations"

The article is focused on the study of the concept, content and essence of the definition of "public and service relations". Scientific periodicals and modern scientific works in the researched sphere have been analyzed. It has been theoretically substantiated that this term is not revealed in the scientific literature, but only its individual features are indirectly analyzed in a certain way. The relevance and necessity of a comprehensive and reasonable definition of the term of "public and service relations" has been proved.

The author has analyzed the correlation of two concepts: "rule of law state" and "service-oriented state". It has been emphasized that the latter does not contradict the concept of the rule of law state, but only complements it. The author has analyzed scientific views of lawyers specializing in administrative law on the use of the term of "public and service relations" and its relationship with other derivative definitions. It has been noted that the issue of acquiring the status of a consumer of public services by the relevant person of private law is debatable and requires a separate independent study.

The author has formulated own definition of the term of "public and service relations" and has revealed its components: "public", "service" and "relations". The characteristic features of the term of "public and service relations" have been defined, namely: these relations combine actual social relations and legal (juridic) norms, which arise in the field of public law, have the main orientation – provision of service, serve the legitimate interests and needs of individuals, one of the participants in these relations are public administration (governmental entity), have a non-subordinate nature, are characterized by bilateral interaction, close to the nature of binding legal relations, arise only on the basis of public administration of a favorable administrative act, are part of public and legal relations.

Key words: public law, provision of services, service, relations, governmental entity.