

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІОРЕСУРСІВ
І ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ УКРАЇНИ**

РАФАЛЬСЬКИЙ АНДРІЙ РОСТИСЛАВОВИЧ

УДК: 351.823.1 (477)

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ
ПОСЛУГ У ВЕТЕРИНАРНІЙ ТА ФІТОСАНІТАРНІЙ СФЕРАХ УКРАЇНИ**

12.00.07 «Адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право»

Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Київ – 2017

Дисертацією є рукопис

Роботу виконано в Національному університеті біоресурсів і природокористування України Міністерства освіти і науки України

Науковий керівник кандидат юридичних наук, доцент
Гулак Олена Василівна,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України,
доцент кафедри адміністративного
та фінансового права

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
Арістова Ірина Василівна,
Сумський національний аграрний університет,
завідувач кафедри адміністративного
та інформаційного права

кандидат юридичних наук
Ярошенко Юлія Володимирівна,
Білоцерківський національний аграрний університет,
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін

Захист відбудеться «12» жовтня 2017 року о 10⁰⁰ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 26.004.16 у Національному університеті біоресурсів і природокористування України за адресою: 03041, м.Київ, вул. Героїв Оборони, 15, навчальний корпус № 3, кімната 301

З дисертацією можна ознайомитися у науковій бібліотеці Національного університету біоресурсів і природокористування України за адресою: м. Київ, вул. Героїв Оборони, 13, навчальний корпус № 4, кімната 41а

Автореферат розіслано « » вересня 2017 року

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

О. В. Гафурова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Актуалізація публічно-сервісного напряму діяльності української держави, його виокремлення із функції публічного управління зумовлені як розвитком системи публічного управління у цілому та формуванням громадянського суспільства, так і оновленням адміністративно-правової доктрини – переходом до публічно-сервісного (обслуговуючого) права, основою якого є «людиноцентристська ідеологія». Досвід країн Європейського Союзу свідчить про проведення активної політики щодо надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам, який вже починає використовуватися і в Україні. Органи державної влади нашої країни усвідомлюють, що належна реалізація завдань розбудови публічно-сервісної держави потребує якісно нового здійснення як функції публічного управління загалом, так і функції надання публічних послуг, значну частину яких становлять адміністративні послуги. Одним із свідчень просування України на шляху до розбудови публічно-сервісної держави постає прийняття Верховною Радою України у 2012 році Закону України «Про адміністративні послуги».

Із появою зазначеного Закону активізувався процес формування публічно-сервісного законодавства України, норми якого призначені, серед іншого, ефективно регулювати суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам у різноманітних сферах суспільного життя. Безумовно, це потребує всебічного аналізу як з боку органів публічної влади, так і наукового співтовариства, потреб різноманітних осіб в Україні щодо отримання конкретних адміністративних послуг у тих сферах суспільного життя, в яких перетинається як державний, так і суспільний та приватний інтереси. Однією із таких сфер є ветеринарна та фітосанітарна сфера України, важливість якої зумовлена необхідністю забезпечення продовольчої безпеки держави, здійснення належного захисту від інфекційних хвороб тварин, рослин та населення, а також нагальними потребами виробників сільськогосподарської продукції у отриманні, зокрема, сервісної підтримки від держави задля підвищення ефективності своєї діяльності та власного прибутку.

Розуміючи значення фундаментальних та прикладних наукових досліджень у ветеринарній та фітосанітарній сферах України, юридична наукова спільнота активно здійснює наукові пошуки у зазначеному напрямі. Аналіз існуючих наукових напрацювань дав змогу переконатися, що вони відбуваються у межах різних галузей права – як адміністративного, так і аграрного, земельного та екологічного. Що стосується наукових робіт у галузі адміністративного права, то серед них, передусім, слід назвати роботи В. І. Курила та О. П. Світличного. Деякі аспекти вирішення проблеми надання адміністративних послуг у аграрній сфері та сільському господарстві, зокрема, знайшли своє висвітлення у дисертаційних дослідженнях Д. В. Павленка та Я. І. Скоромного. Однак на сьогодні відсутні комплексні напрацювання, які стосуються дослідження особливостей правового регулювання суспільних відносин щодо надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам, діяльність яких здійснюється у ветеринарній та фітосанітарній сферах

України. У зв'язку із цим тема дисертації постає актуальною, а її дослідження сприятиме як розвитку адміністративного права, так і вирішенню практичних питань щодо якісного надання адміністративних послуг суб'єктам сільськогосподарського виробництва у зазначених сферах.

Науково-теоретичним підґрунтям дослідження стали наукові праці українських та зарубіжних фахівців у галузі загальної теорії держави і права, конституційного, адміністративного, аграрного, земельного права та теорії державного управління й економіки: В. Б. Авер'янова, С. С. Алексеєва, І. В. Арістової, В. К. Бабаєва, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, А. Б. Венгерова, В. М. Гаращука, В. В. Галуцька, О. В. Гафурової, І. П. Голосніченка, О. В. Гулак, А. М. Денисової, В. М. Єрмоленка, О. В. Зайчука, В. Б. Ісакова, О. С. Йоффе, Л. П. Коваленка, І. Б. Коліушка, Т. О. Коломоєць, С. А. Комарова, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, О. П. Коренєва, О. В. Кузьменко, В. І. Курила, О. В. Малька, М. М. Марченка, Н. І. Матузова, Р. С. Мельника, О. В. Морозової, Н. М. Оніщенко, Д. В. Павленка, О. Ю. Піддубного, О. О. Погрібного, Р. Б. Прилуцького, П. М. Рабіновича, А. Є. Самсонової, В. А. Сапуна, О. П. Світличного, В. І. Семчика, О. Ф. Скакун, Я. І. Скоромного, С. Г. Стеценка, В. Д. Сорокіна, Т. І. Тараховича, Ю. О. Тихомирова, В. П. Тимошука, Ю. К. Толстого, В. Ю. Уркевича, В. М. Хропаняка, Ю. С. Чапчикова, Ю. С. Шемчушенка, І. М. Шопіної, М. В. Шульги, Ю. В. Ярмоленко та ін.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано в межах тематики науково-дослідних робіт юридичного факультету Національного університету біоресурсів і природокористування України, а саме: «Механізм державної влади в правовій державі», (номер державної реєстрації 0115U006024), та спрямоване на виконання Закону України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р. № 5203; розпоряджень Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» від 15 лютого 2006 р. № 90; «Про схвалення Концепції Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 року» від 24 червня 2013 р. № 614-р.; «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» від 16 травня 2014 р. № 523-р. та ін.

Мета та завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягала у тому, щоб на основі вивчення наукових праць у галузі юриспруденції, чинного законодавства України, підзаконних нормативно-правових актів, міжнародного досвіду та законодавства, узагальнення практики їх реалізації, визначити сутність і особливості правового регулювання суспільних відносин щодо надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам, діяльність яких здійснюється у ветеринарній та фітосанітарній сферах України, систему адміністративно-правових засобів, які постають елементами механізму адміністративно-правового регулювання та

розподілені за його стадіями; надати науково обґрунтовані пропозиції та рекомендації щодо удосконалення публічно-сервісного законодавства України.

Для досягнення поставленої мети визначено наступні завдання дослідження:

- з'ясувати поняття державної служби, її сутність та місце в адміністративному праві України;
- розкрити структуру, завдання та функції центральних органів виконавчої влади України;
- висвітлити визначення поняття адміністративних послуг та їх класифікацію;
- дослідити генезу завдань, функцій та адміністративно-правових повноважень державних служб як видів центральних органів виконавчої влади у ветеринарній та фітосанітарній сферах України;
- визначити поняття механізму правового регулювання надання адміністративних послуг у ветеринарній та фітосанітарній сферах України, його сутність, ознаки та підходи щодо дослідження;
- окреслити місце та роль правових засобів у механізмі правового регулювання надання адміністративних послуг у ветеринарній та фітосанітарній сферах України;
- розкрити сутність статичної частини механізму правового регулювання надання адміністративних послуг у ветеринарній та фітосанітарній сферах України;
- висвітлити механізм реалізації норм права щодо надання реєстраційних та дозвільних послуг у ветеринарній та фітосанітарній сферах України у формі правовідносин;
- визначити особливості механізму безперешкодної реалізації права на отримання адміністративних послуг у ветеринарній та фітосанітарній сферах України;
- сформулювати конкретні пропозиції та рекомендації з досліджуваних питань.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають під час надання адміністративних послуг у ветеринарній та фітосанітарній сферах України.

Предмет дослідження – правове регулювання надання адміністративних послуг у ветеринарній та фітосанітарній сферах України з урахуванням статички та динаміки зазначеного явища.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження є сукупність загальнонаукових та спеціальних методів і прийомів наукового пізнання: діалектичний, логічний, системний аналіз, системно-структурний, порівняльно-правовий, історико-правовий, логіко-семантичний, формально-юридичний та ін. Провідним виступає загальнонауковий діалектичний метод пізнання, який дає змогу розглянути у взаємозв'язку теоретико-правові засади надання адміністративних послуг у ветеринарній та фітосанітарній сферах України, основні елементи та статичну й динамічну частини механізму

правового регулювання надання адміністративних послуг у зазначених сферах. Застосування методів і прийомів наукового пізнання спрямовується системним підходом, що надає можливість досліджувати проблематику правового регулювання надання адміністративних послуг у ветеринарній та фітосанітарній сферах в комплексі. Логіко-семантичний метод застосовувався для поглиблення понятійного апарату, визначення понять та їх співвідношення (підрозділи 1.1, 1.3, 2.1, 2.2). Порівняльно-правовий метод використовувався при дослідженні нормативно-правової бази правового регулювання надання адміністративних послуг у зазначених сферах (підрозділ 2.3). За допомогою формально-юридичного методу досліджувалися норми адміністративного та аграрного законодавства України, що закріплюють суб'єктивні права, юридичні обов'язки та відповідальність суб'єктів надання та суб'єктів отримання адміністративних послуг у зазначених сферах (підрозділи 3.1–3.3). Історико-правовий метод сприяв висвітленню генези завдань, функцій та адміністративно-правових повноважень державних служб у ветеринарній та фітосанітарній сферах України (підрозділ 1.4). Застосування системно-структурного методу в роботі допомогло з'ясувати структуру центральних органів виконавчої влади України, правових засобів, нормативно-правової бази, відповідного механізму правового регулювання (підрозділи 1.2, 2.1–2.3) та ін.

Положення та висновки дисертації ґрунтуються на нормах Конституції України, законодавчих та підзаконних нормативно-правових актах, що регламентують процес надання адміністративних послуг у ветеринарній та фітосанітарній сферах України. Інформаційну та емпіричну основу дослідження становлять узагальнення практичної діяльності відповідних органів публічної влади України, що надають зазначені послуги; довідкові видання та статистичні матеріали.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у розробленні та реалізації авторського підходу щодо дослідження особливостей правового регулювання суспільних відносин стосовно надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам, діяльність яких здійснюється у ветеринарній та фітосанітарній сферах України, і визначається тим, що дисертація є одним із перших у вітчизняній науці адміністративного права комплексним дослідженням цієї проблеми. Наукова новизна одержаних результатів конкретизується у таких основних положеннях та висновках, які виносяться на захист:

вперше:

– запропоновано та обґрунтовано комплексний підхід щодо дослідження правового регулювання надання адміністративних послуг у ветеринарній та фітосанітарній сферах України, який ґрунтується як на структурно-функціональному, так і структурно-організаційному підходах щодо дослідження механізму правового регулювання. Це сприяло коректному визначенню конкретних правових засобів та їх конструктивному використанню на різних стадіях механізму правового регулювання надання адміністративних послуг у зазначених сферах;

– розроблено системну модель формування нормативно-правової бази щодо надання адміністративних послуг у ветеринарній та фітосанітарній сферах України, що дає змогу ефективно реалізувати першу стадію механізму правового регулювання, яка пов'язана із його статичною частиною. Переваги цієї моделі зумовлені оптимальною структурою, отриманою за допомогою побудови «дерева» критеріїв класифікації відповідних нормативно-правових актів;

– визначено та обґрунтовано особливості механізму реалізації норм права щодо надання дозвільних і реєстраційних послуг фізичним та юридичним особам, діяльність яких здійснюється у ветеринарній та фітосанітарній сферах України, у формі правовідносин, що постає другою стадією механізму правового регулювання та складовою його динамічної частини. Встановлено, що ці особливості визначаються: а) існуванням як безпосередньої реалізації суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, так і опосередкованої їх реалізації; б) виникненням не лише простих правовідносин (адміністративно-правових), а й складних (комплексних, які врегульовані нормами різних галузей права); в) існуванням основних та додаткових суб'єктів правовідносин; г) різноманіттям видів дозвільних та реєстраційних послуг як об'єктів правовідносин;

удосконалено:

– підхід щодо розуміння поняття «державна служба», а саме, трьохаспектне розуміння цього поняття: як комплексний інститут права; як комплексний інститут законодавства; як зміст (організаційний елемент) державного механізму;

– характеристику державних служб як центральних органів виконавчої влади України, а саме: вони є складовими структурного елементу державного механізму, а здійснення ними професійної діяльності з надання адміністративних послуг є частиною організаційного «наповнення» державного механізму;

дістало подальшого розвитку:

– позиція щодо виокремлення публічно-сервісної функції із функції публічного управління та її самостійної реалізації, що знайшло своє підтвердження під час аналізу повноважень центральних органів виконавчої влади – простежується тенденція до збільшення публічно-сервісних повноважень;

– використання широкого тлумачення поняття «правові засоби», що зумовлено необхідністю врахування як статичної ознаки (характерна для правових засобів-інструментів), так і динамічної ознаки (характерна для правових засобів-технологій), що, у свою чергу, визначається потребою у взаємодії статичної та динамічної частини механізму правового регулювання; обґрунтовано, що у механізмі правового регулювання надання адміністративних послуг у ветеринарній та фітосанітарній сферах дотримуються та реалізуються принципи взаємодії правових засобів-інструментів та засобів-технологій;

– формування публічно-сервісного законодавства України, що виявилось у систематизації загальних та спеціальних нормативно-правових актів, положення яких регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг взагалі та надання адміністративних послуг у ветеринарній та фітосанітарній сферах України;

– підхід до класифікації адміністративних правопорушень, що вчиняються особами, уповноваженими на надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам, діяльність яких відбувається у ветеринарній та фітосанітарній сферах; визначено юридичні склади адміністративних правопорушень, об'єднаних у дві групи;

– система матеріально-правових, організаційно-правових та процесуально-правових норм, що є юридичною підставою адміністративної відповідальності уповноважених осіб, передусім, органів державної влади, які надають адміністративні послуги у ветеринарній та фітосанітарній сферах України;

– пропозиції та рекомендації до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», Кодексу України про адміністративні правопорушення, а також до нормативно-правових актів публічно-сервісного законодавства України.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес:

– у науково-дослідній сфері – основні положення та висновки дисертації можуть бути основою для подальшого дослідження правового регулювання надання адміністративних послуг у різноманітних сферах суспільного життя;

– у правотворчості – висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані у дисертації, можуть бути використані для внесення змін і уточнень до нормативно-правових актів публічно-сервісного законодавства України;

– у правозастосовній діяльності – використання одержаних у дисертації результатів сприятиме якісному правовому регулюванню надання адміністративних послуг у ветеринарній та фітосанітарній сферах України, зокрема, забезпеченню законності діяльності органів державної влади України під час надання зазначених послуг (акт впровадження Державного підприємства «Дослідне господарство Панфільської дослідної станції Національного центру «Інститут землеробства»»);

– у навчальному процесі – матеріали дисертації доцільно використовувати при підготовці підручників і навчальних посібників з дисципліни «Адміністративне право» (акт впровадження Національного університету біоресурсів і природокористування України).

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійним науковим дослідженням, усі сформовані в ній положення і висновки обґрунтовано на основі особистих досліджень автора. У спільній публікації, за згодою співавтора, в дисертації використано лише особисті дослідження.

Апробація результатів дисертації. Підсумки розроблення проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення і висновки було оприлюднено на міжнародних науково-практичних конференціях: «Сучасні тенденції розвитку юридичної науки та практики» (м. Львів, 2014 р.); «Сучасні проблеми правової системи та державотворення в Україні» (м. Запоріжжя, 2016 р.); «Роль права та закону в громадянському суспільстві» (м. Київ, 2017 р.)

Публікації. Основні результати дисертаційного дослідження викладено у 9 наукових працях, з яких 2 статті у наукових фахових виданнях України, 3 статті у наукових фахових виданнях України, включених до міжнародних наукометричних баз даних, стаття у науковому виданні іншої держави та 3 тези наукових доповідей.

Структура та обсяг дисертації. Структура дисертації обумовлена метою, завданнями та обраним предметом дослідження. Робота складається зі вступу, трьох розділів, які об'єднують десять підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 249 сторінок. Список використаних джерел складається із 189 найменувань.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

Розділ 1 «Теоретико-правові засади надання адміністративних послуг у ветеринарній та фітосанітарній сферах України» складається із чотирьох підрозділів і присвячений дослідженню питань, пов'язаних із визначенням поняття та сутності державної служби, структури, завдань і функцій центральних органів виконавчої влади України, з'ясуванню поняття та класифікації адміністративних послуг, а також генези функцій, завдань та адміністративно-правових повноважень державних служб у ветеринарній та фітосанітарній сферах.

У підрозділі 1.1 «Державна служба: поняття, сутність та місце в адміністративному праві України» на основі доктринального аналізу запропоновано комплексне дослідження трьох підходів до з'ясування поняття «державна служба». У межах першого підходу обґрунтовано власне розуміння державної служби: це зміст (організаційний елемент) державного механізму. До складу останнього входить також структурний елемент (сукупність, передусім, державних органів, наділених повноваженнями щодо здійснення завдань та функцій держави). Встановлено, що широке та вузьке тлумачення поняття «державна служба» зумовлено складом структурного елементу державного механізму. У роботі державна служба розглядається у вузькому розумінні: як професійна діяльність відповідних осіб лише в органах державної влади. Акцентовано увагу на важливості дослідження одного із об'єктів державної служби – адміністративних послуг. Відповідно до другого підходу з'ясовано, що правовий інститут державної служби має комплексний характер. Визначено його субінститути, які включають норми адміністративного права. Акцентовано увагу на доцільності дослідження правових інститутів адміністративного права – державної служби та адміністративних послуг. Зважаючи на те, що правовий інститут державної служби може мати відповідну нормативну форму

вираження у вигляді інституту законодавства, згідно з третім підходом проаналізовано види нормативно-правових актів та встановлено комплексний характер інституту законодавства щодо державної служби. Проведено порівняльно-правові дослідження щодо розуміння поняття «державна служба» за доктринальним та нормативно-правовим підходами.

У підрозділі 1.2 «*Центральні органи виконавчої влади України: структура, завдання, функції*» досліджено один із елементів структури державної служби – центральні органи виконавчої влади, які наділені повноваженнями щодо реалізації певних завдань та функцій держави. Зазначено, що головним завданням органів виконавчої влади є здійснення правовиконавчої та розпорядчої діяльності. Встановлено, що зазначені органи мають системну форму організації та основні системні ознаки. З'ясовано, що структура центральних органів виконавчої влади наступна: міністерства та інші центральні органи (служби, агентства, інспекції), що відрізняються між собою за обсягом наділених повноважень (міністерства та інші центральні органи виконавчої влади), а також за функціями, що ними виконуються (служби, агентства, інспекції). Аналіз діяльності різноманітних служб в Україні дав змогу дійти висновку щодо необхідності узгодження переліку та назв різноманітних центральних органів виконавчої влади.

Встановлено, що службам (як виду центральних органів виконавчої влади України) притаманні усі ознаки елементів системи; вони мають здійснювати реалізацію публічно-сервісних завдань та функції через надання адміністративних послуг у тих сферах суспільного життя, у яких існує суспільний інтерес. Показано, що державні служби є складовими структурного елементу державного механізму, а здійснення ними професійної діяльності з надання адміністративних послуг є частиною організаційного наповнення державного механізму.

У підрозділі 1.3 «*Адміністративні послуги: поняття та класифікація*» зазначається, що публічно-сервісна функція поступово виокремлюється із функції публічного управління та набуває самостійного значення. Встановлено, що розвиток цієї нової функції має як доктринальне обґрунтування, так і нормативно-правове забезпечення. Проаналізовано відповідні нормативно-правові акти як складові публічно-сервісного законодавства. Акцентовано увагу на тому, що нормативне закріплення визначення поняття «публічні послуги» відсутнє. Для з'ясування сутності зазначеного поняття здійснено аналіз доктринальних напрацювань. Досліджено ознаки публічних послуг.

Встановлено, що однією із складових публічних послуг постають адміністративні послуги. Проаналізовано доктринальні та нормативно-правові визначення поняття «адміністративні послуги». Наведено основні ознаки адміністративних послуг. Досліджено генезу нормативного визначення поняття «адміністративні послуги» та їх ознак. У роботі використовується визначення цього поняття, що закріплено у Законі України «Про адміністративні послуги». Підкреслюється, що надання адміністративних послуг пов'язано з реалізацією владних повноважень уповноваженими суб'єктами. Встановлено п'ять головних критеріїв класифікації адміністративних послуг. Акцентовано увагу

на доцільності дослідження наступних видів адміністративних послуг: дозвільні та реєстраційні (класифікація – «за змістом послуг»). Надано загальноправову характеристику зазначеним видам адміністративних послуг.

У підрозділі 1.4 «Державні служби у ветеринарній та фітосанітарній сферах України: генеза завдань, функцій, адміністративно-правових повноважень» вважалося за необхідне дослідити в історичному аспекті певні центральні органи виконавчої влади України, які здійснювали функцію публічного управління у зазначених сферах, а також у сучасних умовах уповноважені реалізовувати і публічно-сервісну функцію (передусім, надання адміністративних послуг). Аналіз системи органів публічного управління у зазначених сферах допоміг переконатися, що ця система зазнавала постійних змін з часу проголошення незалежності України до сьогодні. З'ясовано, що певний час існували різні органи публічного управління (не єдиний орган) у зазначених сферах.

Запропоновано еволюцію завдань, функцій та повноважень органів публічного управління у вказаних сферах досліджувати, ґрунтуючись на результатах аналізу нормативно-правових актів, на підставі яких регулювалася раніше та регулюється на даний час діяльність цих органів. Встановлено існування трьох еволюційних етапів розвитку системи органів управління у ветеринарній та фітосанітарній сфері. Досліджено завдання, функції та повноваження Державної ветеринарної та фітосанітарної служби України, яку було створено у 2011 році. Зазначено, що завдання та функції цієї Служби поєднували у собі завдання та функції Державного ветеринарного комітету та Державної служби з карантину рослин. З'ясовано, що кількість повноважень щодо реалізації контрольної функції даного органу більше, ніж кількість повноважень щодо надання адміністративних послуг. Наголошено, що Кабінетом Міністрів України у вересні 2014 р. передбачено створення нового органу у зазначених сферах – Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів на базі, зокрема, і Державної ветеринарної та фітосанітарної служби України. Нині зазначена Служба, відповідно до нещодавно прийнятого Положення, розпочала свою діяльність, втім, остаточного визначення власної структури ще не набула. Тож необхідним постає зважене визначення завдань, функцій та повноважень нового органу, які б відповідали законодавчим положенням.

Розділ 2 «Основні елементи та статична частина механізму правового регулювання надання адміністративних послуг у ветеринарній та фітосанітарній сферах України» складається із трьох підрозділів і присвячений дослідженню питань, пов'язаних із визначенням особливостей правового регулювання суспільних відносин щодо надання адміністративних послуг у зазначених сферах, а також сутності першої стадії зазначеного механізму.

У підрозділі 2.1 «Механізм правового регулювання надання адміністративних послуг у ветеринарній та фітосанітарній сферах України: поняття, сутність, ознаки, підходи» проаналізовано концептуальні підходи до розуміння поняття «правове регулювання» та запропоновано правове

регулювання надання адміністративних послуг у зазначених сферах досліджувати в інструментальному аспекті (у рамках теорії природного права). Визначено та проаналізовано три складові мети правового регулювання публічно-сервісних відносин. З'ясовано сутність та проаналізовано ознаки загально-дозвільного та спеціально-дозвільного типів правового регулювання, у тому числі суспільних відносин щодо надання адміністративних послуг у сферах, що розглядаються.

Виявлено сутність механізму правового регулювання. Встановлено, що механізм правового регулювання відображає структуру та динаміку правового регулювання. Розкрито ознаки механізму правового регулювання та усвідомлено особливості функціонування цього механізму під час надання адміністративних послуг. Обґрунтовано, що поняття «механізм правового регулювання надання адміністративних послуг у ветеринарній та фітосанітарній сферах» є похідним поняттям від загального поняття «механізм правового регулювання», яке відображає усі його сутнісні ознаки. Встановлено існування двох підходів до дослідження механізму правового регулювання: 1) структурно-організаційний; 2) структурно-функціональний. Акцентовано увагу на доцільності системного розуміння механізму правового регулювання, зокрема, щодо надання адміністративних послуг у ветеринарній та фітосанітарній сферах. З'ясовано сутність статичної та динамічної частин механізму правового регулювання. Запропоновано концепцію дослідження механізму правового регулювання надання адміністративних послуг у зазначених сферах: 1) у рамках структурно-організаційного підходу досліджувалася система правових засобів; 2) у рамках структурно-функціонального підходу – стадії механізму правового регулювання: а) перша стадія механізму правового регулювання (статична частина); б) друга та третя стадії механізму правового регулювання (динамічна частина).

У підрозділі 2.2 «*Місце та роль правових засобів у механізмі правового регулювання надання адміністративних послуг у ветеринарній та фітосанітарній сферах України*» реалізовано структурно-організаційний підхід щодо дослідження зазначеного механізму. Підкреслюється, що правові засоби: 1) розглядаються як елементи механізму правового регулювання; 2) створюють систему із чотирьох груп правових засобів (за функціональним призначенням). Проаналізовано доктринальні підходи щодо визначення поняття «правові засоби» та акцентовано увагу на необхідності з'ясування їх правової природи та місця у механізмі правового регулювання. Для встановлення правової природи з'ясовано та досліджено ознаки правових засобів. Визначено критерії класифікації правових засобів механізму правового регулювання, передусім, «за регулятивною активністю» (субстанційні; діючі). Запропоновано зазначену класифікацію врахувати у механізмі правового регулювання, що досліджується.

Отримано висновок щодо доцільності використання у роботі широкого тлумачення поняття «правові засоби». Визначено головні ознаки та види правових засобів-інструментів та правових засобів-технологій; з'ясовано їх місце у механізмі правового регулювання надання адміністративних послуг у ветеринарній та фітосанітарній сферах. Досліджено систему правових засобів

механізму правового регулювання надання адміністративних послуг у ветеринарній та фітосанітарній сферах, зважаючи на окреслені групи правових засобів та види правових засобів (з огляду на критерії класифікації). З'ясовано, що правові засоби-інструменти відображають статичку правового регулювання, а правові засоби-технології – динаміку правового регулювання суспільних відносин щодо надання адміністративних послуг у зазначених сферах. Запропоновано (для поглиблення розуміння ролі правових засобів у зазначеному механізмі правового регулювання) визначити та проаналізувати принципи взаємодії правових засобів-інструментів та правових засобів-технологій.

У підрозділі 2.3 *«Статична частина механізму правового регулювання надання адміністративних послуг у ветеринарній та фітосанітарній сферах України»* комплексно реалізовано структурно-функціональний та структурно-організаційний підходи для дослідження зазначеного механізму. У роботі поняття «стадії» механізму правового регулювання розуміється як певні етапи правового регулювання надання адміністративних послуг у заданих сферах, кожен з яких характеризується необхідністю застосування низки правових засобів для досягнення визначеної мети правового регулювання. Встановлено існування простої та складної структури механізму правового регулювання; з'ясовано їх сутність; обґрунтовано необхідність дослідження складної структури механізму правового регулювання надання адміністративних послуг у зазначених сферах. Акцентовано увагу на необхідності аналізу першої стадії механізму правового регулювання у межах цього підрозділу. Підкреслено, що з цією стадією пов'язана статична частина механізму правового регулювання. З'ясовано основний правовий засіб, що відповідає даній стадії. Встановлено, що на цій стадії відбувається формування нормативно-правової бази механізму правового регулювання надання адміністративних послуг у ветеринарній та фітосанітарній сферах.

Проведенню аналізу зазначеної нормативно-правової бази сприяло її системне бачення та здійснення класифікації відповідних нормативно-правових актів. Визначено два основні («за характером регульованих питань», «за змістом») та два додаткові («за видом адміністративних послуг», «за юридичною силою») критерії класифікації. Наведено загальну характеристику дозвільних та реєстраційних послуг, які надаються у ветеринарній та фітосанітарній сферах. Визначено конкретну структуру системи нормативно-правових актів за допомогою «дерева» критеріїв класифікації. З'ясовано та досліджено нормативно-правові акти щодо надання адміністративних послуг у зазначених сферах, виходячи із запропонованої структури. Надано відповідні пропозиції щодо удосконалення нормативно-правової бази.

Розділ 3 **«Динамічна частина механізму правового регулювання надання адміністративних послуг у ветеринарній та фітосанітарній сферах України»** складається із трьох підрозділів і присвячений дослідженню питань, пов'язаних із визначенням особливостей правового регулювання суспільних відносин щодо надання адміністративних послуг у зазначених сферах, а також сутності другої та третьої стадій механізму правового регулювання.

У підрозділі 3.1 «Механізм реалізації норм права щодо надання реєстраційних послуг у ветеринарній та фітосанітарній сферах України у формі правовідносин» досліджено другу стадію механізму правового регулювання надання реєстраційних послуг у зазначених сферах (безпосередня та опосередкована реалізація). Надано поняття суспільних відносин та з'ясовано їх співвідношення з правовідносинами. Використано соціологічний підхід для розуміння поняття правовідносин. Наведено юридичні та фактичні ознаки правовідносин. Окреслено структуру правовідносин: суб'єкти, об'єкт, зміст; проведено аналіз зазначених складових. Підкреслено значення юридичного факту у виникненні правовідносин. Визначено критерії класифікації правовідносин. Окреслено спеціальні ознаки адміністративних, інформаційних, цивільних та господарських правовідносин. Акцентовано увагу на можливості виникнення складних (зокрема, комплексних) правовідносин під час надання адміністративних (реєстраційних) послуг.

Враховуючи положення Закону України «Про адміністративні послуги», визначено структурні елементи правовідносин з надання адміністративних (реєстраційних) послуг. Встановлено перелік реєстраційних послуг, які надаються у ветеринарній та фітосанітарній сферах. Визначено суб'єкти правовідносин з надання реєстраційних послуг у зазначених сферах; здійснено їх класифікацію: 1) основні (обов'язкові); 2) додаткові (необов'язкові). Наведено перелік конкретних суб'єктів (основних та додаткових) правовідносин. Встановлено загальний об'єкт правовідносин та визначено перелік конкретних об'єктів. Розкрито загальний зміст правовідносин з надання реєстраційних послуг у зазначених сферах, який було розкрито під час аналізу конкретних прикладів надання послуг.

У підрозділі 3.2 «Механізм реалізації норм права щодо надання дозвільних послуг у ветеринарній та фітосанітарній сферах України у формі правовідносин» досліджується друга стадія механізму правового регулювання надання дозвільних послуг у зазначених сферах (безпосередня та опосередкована реалізація). Під час аналізу особливостей реалізації норм права щодо надання дозвільних послуг використано висновки, отримані у підрозділі 3.1, щодо поняття, структури та класифікації правовідносин. Враховано також використану у підрозділі 3.1 схему дослідження, яка включає визначення структури (проста, складна), галузевої приналежності правовідносин, які виникають у процесі надання дозвільних послуг. Наведено перелік дозвільних послуг, які надаються у ветеринарній та фітосанітарній сферах.

Визначено дві групи суб'єктів, які беруть участь у правовідносинах з надання дозвільних послуг; наведено перелік конкретних суб'єктів (основних та додаткових) правовідносин. З'ясовано загальний об'єкт зазначених правовідносин та означено перелік конкретних об'єктів. Визначено загальний зміст правовідносин з надання дозвільних послуг, який було розкрито під час аналізу конкретних прикладів надання цих послуг у зазначених сферах. Встановлено, що складні (комплексні) відносини можуть включати адміністративні, інформаційні, цивільні та господарські правовідносини.

Зазначено, що адміністративні правовідносини можуть бути правовою формою як управлінських, так і публічно-сервісних відносин.

У підрозділі 3.3 «Особливості механізму безперешкодної реалізації права на отримання адміністративних послуг у ветеринарній та фітосанітарній сферах України» з позиції комплексного застосування структурно-функціонального та структурно-організаційного підходів досліджено третю стадію механізму правового регулювання надання адміністративних послуг у зазначених сферах. Встановлено, що безперешкодна реалізація права на отримання адміністративних послуг здійснюється шляхом покладання примусових заходів та юридичної відповідальності за умови недосягнення мети правового регулювання суспільних відносин щодо надання адміністративних послуг у зазначених сферах. З'ясовано, що основним правовим засобом-технологією, який відповідає третій стадії механізму правового регулювання, є акт застосування права охоронного характеру. Акцентовано увагу на доцільності першочергового дослідження механізму юридичної відповідальності. З'ясовано, що негативна юридична відповідальність належить до правових засобів-інструментів, які забезпечують поведінку суб'єкта. Наголошено на необхідності дослідження адміністративних стягнень, що постають заходами адміністративної відповідальності, та механізму покладання адміністративної відповідальності.

З'ясовано підстави настання адміністративної відповідальності (фактичні, юридичні) для уповноважених осіб, передусім, органів державної влади, які надають адміністративні послуги відповідним суб'єктам, діяльність яких реалізується у ветеринарній та фітосанітарній сферах. Досліджено юридичні склади двох груп адміністративних правопорушень відповідних уповноважених осіб. Акцентовано увагу на ролі Кодексу України про адміністративні правопорушення у визначенні порядку покладання адміністративної відповідальності на зазначених осіб. Наголошено на значенні матеріально-правових норм, які визначають склади адміністративних правопорушень, що можуть вчинятися уповноваженими особами під час надання адміністративних послуг. Проаналізовано існуючі пропозиції щодо удосконалення юридичної підстави адміністративної відповідальності за порушення порядку надання адміністративних послуг та визначено власну позицію.

ВИСНОВКИ

У результаті дисертаційного дослідження сформульовано ряд висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на нове вирішення наукового завдання щодо визначення особливостей правового регулювання надання адміністративних послуг у ветеринарній та фітосанітарній сферах України. Основні з них такі:

1. Запропоновано комплексне дослідження доктринальних підходів до визначення поняття «державна служба». Встановлено, що: а) державна служба як професійна діяльність осіб, що займають посади в органах державної влади з метою виконання завдань та функцій держави, пов'язана з соціальним та

політичним аспектами державної служби; б) правовий інститут державної служби та інститут законодавства державної служби пов'язані із правовим аспектом державної служби. З'ясовано, що сутність державної служби визначається: а) завданнями держави, серед яких особливого значення набувають завдання публічно-сервісного характеру; б) залежить від елементів структури державної служби – суб'єктів, об'єктів, змісту. Показано актуальність дослідження адміністративних послуг як об'єкта державної служби.

Обґрунтовано, що правовий інститут державної служби має комплексний характер. Визначено субінститути правового інституту державної служби, які включають норми адміністративного права (наприклад, правовий статус посади в державних органах та їх апараті; вимоги до державних службовців; адміністративна відповідальність державних службовців). Результати аналізу нормативно закріпленого поняття державної служби засвідчили, що головним у розумінні цього поняття постає конкретна сфера діяльності та конкретна спрямованість професійної діяльності за низкою напрямів, серед яких є напрям щодо надання адміністративних послуг. Таким чином, надання адміністративних послуг державними службовцями може відбуватися у різноманітних сферах їх діяльності, у тому числі у ветеринарній та фітосанітарній сферах.

2. Обґрунтовано, що центральним органам виконавчої влади притаманні системні ознаки, а саме: взаємопов'язаність, цілеспрямована активність елементів, схожість ознак, взаємодія із зовнішнім середовищем. Проаналізовано складові елементи системи центральних органів виконавчої влади: міністерства, служби, агентства, інспекції. Результати порівняльно-правових досліджень положень Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» та відомчих нормативно-правових актів засвідчили наступне: а) функція надання адміністративних послуг офіційно не входить до переліку функцій, які реалізують центральні органи виконавчої влади; повноваження щодо реалізації зазначеної функції переважно мають нормативне закріплення; існує тенденція до збільшення таких повноважень; б) визначення окремих центральних органів як служб не відповідає тим завданням та функціям, які виконують такі служби; в) існує суспільний інтерес у отриманні якісних адміністративних послуг, що зумовлює необхідність узгодження положень відомчих актів із законодавчими положеннями.

3. Отримано висновок, що законодавче визначення поняття «адміністративні послуги» є: а) певним розвитком доктринальних та нормативно-правових визначень зазначеного поняття, розроблених з часів появи Концепції адміністративної реформи в Україні; б) свідченням конструктивного впровадження у практику нормотворення нової парадигми адміністративного права. У роботі поняття «адміністративні послуги» розуміється так само, як і у Законі України «Про адміністративні послуги»: це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований

на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків такої особи відповідно до Закону.

З'ясовано, що адміністративні послуги надаються у тих сферах, в яких головними критеріями розвитку є публічні інтереси та приватна ініціатива. Встановлено, що однією із таких сфер постає ветеринарна та фітосанітарна сфери. Необхідність комплексного дослідження особливостей адміністративних послуг потребувала визначення різноманіття їх видів, що зумовило проведення дослідження щодо визначення критеріїв класифікації адміністративних послуг. Надано п'ять основних критеріїв класифікації: 1) за суб'єктом отримання послуг; 2) за суб'єктом надання послуг; 3) за необхідністю надання послуг; 4) за характером питань, що вирішуються внаслідок надання адміністративних послуг; 5) за юридичними наслідками. Запропоновано акцентувати увагу на класифікації адміністративних послуг за останнім критерієм: дозвільні та реєстраційні.

4. Визначено існування декількох історичних етапів, які у різний час характеризувалися: а) різними органами публічного управління як у ветеринарній, так і фітосанітарній сферах; б) здебільшого реалізацією різноманітних функцій публічного управління за допомогою методів державного примусу та відповідних адміністративно-правових повноважень; водночас почали з'являтися повноваження, які за своїм характером можна віднести до повноважень щодо надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам; в) потреба в отриманні суспільно значущих адміністративних послуг активізувала реформування органів публічного управління: у 2011 р. було створено новий орган – Державну ветеринарну та фітосанітарну службу України як єдиний орган державного управління у зазначених сферах.

Встановлено, що, з одного боку, Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України поєднувала у собі завдання та функції попередніх органів управління, а, з другого боку, правовий статус зазначеного органу як центрального органу виконавчої влади України у формі служби мав би передбачати пріоритетність повноважень щодо надання адміністративних послуг для реалізації нової функції – публічно-сервісної. Аналіз повноважень Державної ветеринарної та фітосанітарної служби України допоміг дійти висновку про те, що їх більшість все ж таки постала зовнішнім проявом функції контролю та нагляду у ветеринарній та фітосанітарній сферах, що не відповідає положенням Закону України «Про центральні органи виконавчої влади». Наголошено, що Кабінет Міністрів України у вересні 2014 р. створив новий орган у зазначених сферах – Державну службу України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів на базі, зокрема, Державної ветеринарної та фітосанітарної служби України. На сьогодні ще тривають заходи щодо остаточного формування цієї Служби; необхідним постає зважене визначення завдань, функцій та повноважень нового органу, які б відповідали законодавчим положенням.

5. Виходячи із існуючих позицій вчених щодо визначення поняття «механізм правового регулювання», у роботі запропоновано наступне

розуміння поняття «механізм правового регулювання надання адміністративних послуг у ветеринарній та фітосанітарній сферах»: воно визначає, яким чином відбувається упорядкування суспільних відносин щодо надання адміністративних послуг за допомогою права; йдеться про розкриття взаємодії різних елементів правової системи, за допомогою яких здійснюється упорядкування зазначених суспільних відносин, тобто, акцентується увага на структурі й динаміці правового регулювання. Обґрунтовано, що сутність механізму правового регулювання надання адміністративних послуг у зазначених сферах значною мірою визначається основними ознаками, які притаманні загальному механізму правового регулювання. Наприклад, одна із таких ознак – це те, що: а) цей механізм є процесом, що складається із стадій, яким відповідають свої механізми дії; б) зазначений механізм складається із сукупності правових засобів та форм, які перебувають у зв'язку та взаємодії; в) механізму притаманні загальнодозвільний та спеціально-дозвільний типи правового регулювання.

Визначено та розкрито два підходи щодо дослідження механізму правового регулювання надання адміністративних послуг у ветеринарній та фітосанітарній сферах: а) структурно-організаційний підхід, за допомогою якого досліджується саме сукупність елементів, що становлять основу даного механізму; б) структурно-функціональний підхід, за допомогою якого зосереджується увага не лише на організаційній структурі, а й на його динаміці. У роботі механізм правового регулювання надання адміністративних послуг у зазначених сферах досліджено з позиції єдності двох частин: а) статичної – правові засоби впливу на суб'єктів права (джерела права); б) динамічної – комплекс правових засобів, за допомогою яких правові моделі, що містяться у джерелах права, втілюються у реальну поведінку людей (суб'єктів надання послуг, суб'єктів отримання послуг).

б. Встановлено, що правові засоби постають елементами механізму правового регулювання надання адміністративних послуг у ветеринарній та фітосанітарній сферах. Усвідомлено, що правові засоби – це сукупність юридичного інструментарію та форм правореалізації, за допомогою яких досягається мета правового регулювання суспільних відносин щодо надання адміністративних послуг у зазначених сферах. Аналіз критеріїв класифікації правових засобів допоміг акцентувати основну увагу на класифікації за критерієм – «регулятивна активність»: а) субстанційні (правові засоби-інструменти): зобов'язання, дозволи, заборони, заохочення, рекомендації, покарання, норми права тощо; б) діючі (правові засоби-технології: акти реалізації права, акти застосування права, акти тлумачення права та усі процеси юридичної діяльності). Визначено роль правових засобів-інструментів та правових засобів-технологій у механізмі правового регулювання надання адміністративних послуг у ветеринарній та фітосанітарній сферах; наведено конкретні приклади. Обґрунтовано доцільність розгляду правових засобів у широкому тлумаченні, тобто, як єдність юридичних інструментів та діяння суб'єктів, що зумовлено ознаками цих засобів та існуванням статичної й динамічної частин зазначеного механізму. Обґрунтовано, що у механізмі

правового регулювання надання адміністративних послуг у зазначених сферах реалізуються принципи взаємодії правових засобів-інструментів та правових засобів-технологій, що підтверджує їх системну форму організації.

7. Статична частина механізму правового регулювання надання адміністративних послуг у ветеринарній та фітосанітарній сферах пов'язана із його першою стадією, яка називається стадією правотворчості або регламентації суспільних відносин щодо надання адміністративних послуг у сферах, які розглядаються. Сутність цієї стадії полягає у створенні відповідної нормативно-правової бази через визначення змісту і формування меж поведінки суб'єктів (отримувачів адміністративних послуг у зазначених сферах та суб'єктів надання цих послуг), умов виникнення прав та обов'язків, повноважень, відповідальності. Встановлено, що основним правовим засобом, що відповідає даній стадії, є норма права, яка закріплюється у відповідних джерелах права.

Запропоновано системну форму організації нормативно-правової бази щодо надання адміністративних послуг у ветеринарній та фітосанітарній сферах. Визначено структуру зазначеної нормативно-правової бази за допомогою побудови «дерева» критеріїв класифікації. Дослідження нормативно-правових актів, що регулюють правомірне надання адміністративних послуг, а саме, порядок їх надання, дав змогу дійти висновку щодо доцільності їх розподілу на дві частини: а) загальні нормативно-правові акти (надання адміністративних послуг у всіх сферах суспільного життя); б) спеціальні нормативно-правові акти (надання адміністративних послуг у ветеринарній та фітосанітарній сферах). Дослідження нормативно-правових актів, які регулюють неправомірну поведінку, а саме, порядок накладання примусових заходів та юридичної відповідальності, сприяло усвідомленню важливості їх класифікації за критерієм «галузь законодавства». Встановлено перелік нормативно-правових актів у кожній із виділених частин нормативно-правової бази, аналіз яких допоміг запропонувати відповідні пропозиції щодо їх удосконалення.

8. Встановлено, що змістом другої стадії механізму правового регулювання надання адміністративних послуг у ветеринарній та фітосанітарній сферах (стадії реалізації норм права щодо надання цих послуг у зазначених сферах у формі правовідносин) постає наступне: загальні приписи норм права переводяться у площину конкретних прав та обов'язків суб'єктів (тих, що отримують послуги, та тих, що їх надають), здійснюється їх індивідуалізація, чому передують певні юридичні факти. З'ясовано основні правові засоби, які відповідають другій стадії зазначеного механізму: юридичні факти; правовідносини; суб'єктивні права; юридичні обов'язки; акти безпосередньої реалізації прав та обов'язків; акти застосування права регулятивного характеру (акти опосередкованої реалізації прав та обов'язків). Акцентовано увагу на пріоритетності дослідження юридичних ознак правовідносин. Встановлено, що структура правовідносин щодо надання адміністративних послуг у ветеринарній та фітосанітарній сферах така ж сама, як і структура загальних правовідносин: суб'єкти, об'єкти, зміст.

9. Запропоновано механізм реалізації норм права щодо надання адміністративних послуг у ветеринарній та фітосанітарній сферах у формі правовідносин досліджувати з урахуванням існування реєстраційних та дозвільних послуг. Це зумовило аналіз двох груп правовідносин, які відрізняються своїм об'єктом: а) у першій групі об'єктом правовідносин є реєстраційні послуги; б) у другій групі об'єктом правовідносин є дозвільні послуги. Порівняльно-правовий аналіз результатів дослідження механізмів реалізації норм права щодо надання реєстраційних та дозвільних послуг у зазначених сферах у формі правовідносин допоміг дійти наступних висновків. Суб'єктами правовідносин (як для першого, так і другого механізму) є: а) індивідуальні суб'єкти (наприклад, суб'єкти звернення – фізичні особи, фізичні особи-підприємці, їх представники); б) колективні суб'єкти, наприклад, колективні суб'єкти публічного права (зокрема, органи виконавчої влади); юридичні особи приватного права.

Встановлено, що залежно від суб'єктного складу відносин (правовідносин), а також характеру суспільних відносин можуть виникати адміністративні, господарські, цивільні та інформаційні правовідносини, які постають елементами складних (зокрема, комплексних) правовідносин. Водночас для двох механізмів притаманна присутність основних (передусім, заявників та профільного центрального органу виконавчої влади) та додаткових суб'єктів правовідносин, що впливає на виникнення простих та складних правовідносин. Що стосується змісту правовідносин, то під час дослідження (як для першого механізму, так і для другого) усвідомлено, що має йтися про повноваження владних суб'єктів (передусім, про адміністративно-правові) та суб'єктивні права й юридичні обов'язки інших суб'єктів правовідносин.

Підкреслено, що особливості означених вище механізмів переважним чином визначаються об'єктом правовідносин – реєстраційними та дозвільними послугами (відповідними адміністративним актами), які конкретизовані у їх видах: патент на сорт рослин, свідоцтво про право авторства на сорт рослин, реєстраційне посвідчення на ветеринарний препарат, ветеринарно-санітарний паспорт на тварину, фітосанітарні сертифікати, ліцензія на провадження господарської діяльності з ветеринарної практики тощо.

10. Обґрунтовано, що механізм безперешкодної реалізації права на отримання адміністративних послуг у ветеринарній та фітосанітарній сферах вступає в дію у випадку неправомірної поведінки суб'єктів відповідних правовідносин, що є третьою стадією механізму правового регулювання надання адміністративних послуг у зазначених сферах. У роботі механізм безперешкодної реалізації відповідного права реалізується через механізм адміністративної відповідальності. З'ясовано, що основним правовим засобом-інструментом є негативна юридична відповідальність, а основним правовим засобом-технологією – акт застосування права охоронного характеру.

У роботі поділяється комплексний підхід до визначення нормативних підстав настання адміністративної відповідальності, що враховує відповідні матеріально-правові, адміністративно-процесуальні та організаційно-правові норми, які переважним чином містяться у Кодексі України про адміністративні

правопорушення. Встановлено, що фактичною підставою настання адміністративної відповідальності для посадових осіб відповідних органів виконавчої влади, що надають адміністративні послуги у ветеринарній та фітосанітарній сферах, є адміністративні правопорушення. З'ясовано, що доцільно виділити дві групи цих правопорушень: 1) адміністративні правопорушення загального характеру (можуть вчинятися усіма суб'єктами владних повноважень, у тому числі суб'єктами публічно-сервісної діяльності у зазначених сферах); 2) адміністративні правопорушення у сфері надання адміністративних послуг загального характеру. Визначено юридичні склади двох груп адміністративних правопорушень. Зазначено недоліки та прогалини чинного законодавства України стосовно адекватного врахування суспільних відносин, які потребують адміністративно-правової охорони, та проаналізовано напрями удосконалення нормативної підстави адміністративної відповідальності.

11.3 метою вдосконалення правового регулювання надання адміністративних послуг у ветеринарній та фітосанітарній сферах України внесено відповідні пропозиції до: 1) Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», які стосуються уточнення видів центральних органів виконавчої влади та визначення понять цих видів; 2) Законів України «Про Службу безпеки України», «Про державну виконавчу службу» та ін., що пов'язані із обґрунтуванням необхідності узгодження понятійної бази цих законів з положеннями Законів України «Про центральні органи виконавчої влади», «Про адміністративні послуги»; 3) Закону України «Про адміністративні послуги» щодо визначення понять «дозвільні послуги», «реєстраційні послуги»; 4) публічно-сервісного законодавства України стосовно створення відповідних нормативно-правових актів (відповідно до положень Постанови Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442), в яких будуть закріплені завдання, функції, повноваження, відповідальність нових центральних органів виконавчої влади, у тому числі різноманітних служб (передусім, Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів); 5) Кодексу України про адміністративні правопорушення, які враховують зміни щодо посилення відповідальності посадових осіб за порушення порядку надання адміністративних послуг.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у наукових фахових виданнях України:

1. Рафальський А. Р. Правові засоби у механізмі правового регулювання надання адміністративних послуг державною ветеринарною та фітосанітарною службою України. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2015. № 5. Т. 3. С. 40–45.

2. Рафальський А. Р. Нормативно-правова база у механізмі правового регулювання надання адміністративних послуг у ветеринарній та фітосанітарній сферах України. Порівняльно-аналітичне право. 2015. № 6. С. 216–219. Режим доступу до статті: www.pap.in.ua/6_2015/66.pdf.

**Статті у науковому фаховому виданні України,
включеному до міжнародних наукометричних баз даних:**

3. Гулак О. В., Рафальський А. Р. Державна служба: поняття, сутність та місце в адміністративному праві України. Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія: Право. 2014. № 197. Ч. 3. С. 175–182. *(Здобувачем проаналізовано місце державної служби в адміністративному праві України).*

4. Рафальський А. Р. Особливості механізму безперешкодної реалізації права на отримання адміністративних послуг у ветеринарній та фітосанітарній сферах. Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія: Право. 2016. № 243. С. 191–196.

5. Рафальський А. Р. Механізм реалізації норм права щодо надання реєстраційних послуг у ветеринарній та фітосанітарній сферах України у формі правовідносин. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2016. № 6. Т. 3. С. 12–15.

Стаття у науковому виданні іншої держави

6. Андрей Рафальський. Государственные службы в ветеринарной и фитосанитарной сферах Украины: генезис функций, задач, административно-правовых полномочий. *Legea si viata*. 2015. № 12/2. С. 82–86.

Тези наукових доповідей:

7. Рафальський А. Р. «Державна служба» у побудові сучасної вітчизняної правової системи. Сучасні тенденції розвитку юридичної науки та практики: Міжнародна науково-практична конференція, м. Львів, 26–27 грудня 2014 року: тези доповіді. Львів, 2014. Ч. 2. С. 51–54.

8. Рафальський А. Р. Формування сучасної нормативно-правової бази для ефективного правового регулювання надання адміністративних послуг у ветеринарній та фітосанітарній сферах України. Сучасні проблеми правової системи та державотворення в Україні: Міжнародна науково-практична конференція, м. Запоріжжя, 26–27 лютого 2016 року: тези доповіді. Запоріжжя, 2016. С. 83–86.

9. Рафальський А. Р. Щодо особливостей механізму безперешкодної реалізації права на отримання адміністративних послуг у ветеринарній та фітосанітарній сферах. Роль права та закону в громадянському суспільстві: Міжнародна науково-практична конференція, м. Київ, 10–11 лютого 2017 року: тези доповіді. К., 2017. С. 55–57.

АНОТАЦІЯ

Рафальський А. Р. Правове регулювання надання адміністративних послуг у ветеринарній та фітосанітарній сферах України. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право;

інформаційне право». – Національний університет біоресурсів і природокористування України, Київ, 2017.

Дисертацію присвячено дослідженню особливостей правового регулювання надання адміністративних послуг у ветеринарній та фітосанітарній сферах України в умовах розбудови публічно-сервісної держави. Запропоновано та обґрунтовано комплексний підхід щодо дослідження правового регулювання надання адміністративних послуг у зазначених сферах, який ґрунтується на структурно-функціональному та структурно-організаційному підходах. Розроблено системну модель формування нормативно-правової бази щодо надання адміністративних послуг у зазначених сферах, яка дає змогу ефективно реалізувати першу стадію відповідного механізму правового регулювання, що пов'язана з його статичною частиною. Визначено та обґрунтовано особливості механізму реалізації норм права щодо надання адміністративних (реєстраційних і дозвільних) послуг фізичним та юридичним особам, діяльність яких здійснюється у ветеринарній та фітосанітарній сферах, у формі правовідносин. Запропоновано використання широкого тлумачення поняття «правові засоби». З'ясовано особливості механізму безперешкодної реалізації права на отримання адміністративних послуг у зазначених сферах. Внесено пропозиції щодо удосконалення публічно-сервісного законодавства України.

Ключові слова: адміністративні послуги, ветеринарна та фітосанітарна сфери України, статична та динамічна частини механізму правового регулювання, правові засоби-інструменти, правові засоби-технології, нормативно-правова база, правовідносини, адміністративна відповідальність, суб'єкти надання послуг, суб'єкти отримання послуг, суб'єктивні права, юридичні обов'язки, акт правозастосування.

АННОТАЦІЯ

Рафальский А. Р. Правовое регулирование предоставления административных услуг в ветеринарной и фитосанитарной сферах Украины. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 «Административное право и процесс; финансовое право; информационное право». – Национальный университет биоресурсов и природо-пользования Украины, Киев, 2017.

Диссертация посвящена исследованию особенностей правового регулирования предоставления административных услуг в ветеринарной и фитосанитарной сферах Украины в условиях построения публично-сервисного государства. Предложен и обоснован комплексный подход к исследованию правового регулирования предоставления административных услуг в определенных сферах, который базируется на структурно-функциональном и структурно-организационном подходах. Показано, что структурно-организационный подход акцентирует внимание не только на организационной структуре, но и на динамике, функционировании объекта, а структурно-

функциональный подход помогает исследовать именно совокупность элементов, которые составляют основу механизма правового регулирования. Исходя из положений общей теории государства и права, установлена целесообразность исследования механизма правового регулирования предоставления административных услуг в указанных сферах с позиции объединения двух частей: а) статичной – правовые средства влияния на субъектов права (например, юридические источники права); б) динамичной – комплекс правовых средств, с помощью которых правовые модели, содержащиеся в юридических источниках права, отражаются в реальном поведении людей (субъектов предоставления услуг, субъектов получения услуг в ветеринарной и фитосанитарной сферах).

Для реализации структурно-организационного подхода в процессе исследования механизма предоставления административных услуг в указанных сферах были определены правовые средства как элементы механизма. Исходя из системной формы организации правовых средств, установлены составляющие системы (по функциональному назначению). Предложено использование широкой трактовки понятия «правовые средства» (правовые средства-инструменты и правовые средства-технологии), что позволяет обеспечивать взаимодействие статической и динамической частей указанного механизма правового регулирования.

Разработана системная модель формирования нормативно-правовой базы предоставления административных услуг в ветеринарной и фитосанитарной сферах, помогающая эффективно реализовывать первую стадию указанного механизма (стадия правотворчества), которая связана с его статической частью. Получило развитие формирование публично-сервисного законодательства Украины, что нашло свое отражение в систематизации общих и специальных нормативно-правовых актов, положения которых регулируют общественные отношения относительно предоставления административных услуг в целом и предоставления этих услуг в установленных сферах.

Определены и обоснованы особенности механизма реализации норм права относительно предоставления разрешительных и регистрационных услуг физическим и юридическим лицам, деятельность которых осуществляется в ветеринарной и фитосанитарной сферах, в форме правоотношений, что является второй стадией механизма правового регулирования и составляющей его динамической части. Установлено, что эти особенности определяются: а) существованием как непосредственной реализации субъективных прав и юридических обязанностей, так и опосредованной их реализации; б) возникновением не только простых правоотношений (административно-правовых), но и сложных (комплексных, которые урегулированы нормами разных отраслей права); в) существованием основных и дополнительных субъектов правоотношений; г) разнообразием видов разрешительных и регистрационных услуг как объектов правоотношений (например, патент на сорт растений, фитосанитарные сертификаты).

Обосновано, что механизм беспрепятственной реализации права на получение административных услуг в установленных сферах вступает в

действие в случае неправомерного поведения субъектов соответствующих правоотношений, что является третьей стадией механизма правового регулирования. Предложено механизм беспрепятственной реализации права на получение административных услуг в ветеринарной и фитосанитарной сферах Украины реализовывать через механизм административной ответственности. Установлено, что основным правовым средством-инструментом является юридическая ответственность, а основным правовым средством-технологией – акт применения права охранительного характера. Определены две группы административных правонарушений, которые являются фактическим основанием для наступления административной ответственности должностных лиц органов исполнительной власти. На основании комплексного подхода определены юридические основания для наступления административной ответственности установленных лиц.

Разработаны предложения и рекомендации для усовершенствования правового регулирования предоставления административных услуг в ветеринарной и фитосанитарной сферах, которые предполагают изменения в Законах Украины «Об административных услугах», «О центральных органах исполнительной власти», Кодексе Украины об административных правонарушениях» и т. д.

Ключевые слова: административные услуги, ветеринарная и фитосанитарная сферы Украины, статическая и динамическая части механизма правового регулирования, правовые средства-инструменты, правовые средства-технологии, нормативно-правовая база, правоотношения, административная ответственность, субъекты предоставления услуг, субъекты получения услуг, субъективные права, юридические обязанности, акт правоприменения.

ANNOTATION

Rafalskyi A. R. Legal Regulation of Providing Administrative Services in the Veterinary and Phytosanitary Fields in Ukraine. – The Manuscript.

Thesis for a candidate's degree by specialty 12.00.07 Administrative Law and Procedure; Financial Law; Informational Law. – National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine, Kyiv, 2017.

The thesis is devoted to the research of the peculiarities of legal regulation of providing administrative services in the veterinary and phytosanitary fields in Ukraine in terms of the development of the public and service state. Comprehensive approach to the study of legal regulation of providing administrative services in these areas, based on the structural and functional, structural and organizational approaches is offered and grounded. A system model of the regulatory base formation on providing administrative services in these areas is elaborated. This system allows effectively implement the first stage of the appropriate mechanism of legal regulation related to its static part. The author defined and grounded the peculiarities of the mechanism of implementing the law norms on providing administrative (registration and licensing) services to individuals and legal entities, which activities are carried out in the veterinary and phytosanitary fields, in the form of legal relations. The use

of a broad interpretation of the concept «legal means» is offered. The peculiarities of the mechanism of free realization of the right for obtaining administrative services in these areas are clarified. Propositions to improve the public and service legislation of Ukraine are made.

Key words: administrative services, veterinary and phytosanitary spheres in Ukraine, static and dynamic parts of the mechanism of legal regulation, legal means-tools, legal means-technologies, regulatory base, legal relations, administrative liability, subjects of providing services, subjects of receiving services, subjective rights, legal responsibilities, act of enforcement.