



РОЛЬ АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ, ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫХ ОВД, ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В УКРАИНЕ

Татьяна МИЩЕНКО,

курсант следственно-криминалистического факультета
Донецкого юридического института МВД Украины

Валентин ТУЛИНОВ,

кандидат юридических наук, преподаватель кафедры административного права и административной деятельности
Донецкого юридического института МВД Украины

Summary

Administrative services, given by the organs of internal affairs within the framework of the system of state services of Ukraine, are probed in the article. The theoretical-legal aspects of intercommunication of categories of «public» and «state» services are opened up, and also the problem of their correlation. The analysis of definitions «municipal services», «administrative services», «service-public services» is carried out. It is grounded, that state services are in close intercommunication with public services which predetermine the features of mechanism of functioning of municipal and administrative services. On the example of the use of terms «public services» and «administrative services» the necessity of non-admission of errors of formal-logical character is marked, that is the structural method of removal of inexact application of these definitions, avoidances of collisions in norms creative activity which regulates functioning of institute of administrative services, that is given by the organs of internal affairs of Ukraine.

Key words: internal affairs bodies, administrative services, state services, public services, municipal services.

Аннотация

В статье исследуются административные услуги, предоставляемые органами внутренних дел в рамках системы государственных услуг Украины. Раскрываются теоретико-правовые аспекты взаимосвязи категорий «публичные» и «государственные» услуги, а также проблематика их соотношения. Осуществляется анализ дефиниций «муниципальные услуги», «административные услуги», «сервисно-публичные услуги». Обосновано, что государственные услуги находятся в тесной взаимосвязи с публичными услугами, которые предопределяют особенности механизма функционирования муниципальных и административных услуг. На примере использования терминов «публичные услуги» и «административные услуги» отмечена необходимость недопущения ошибок формально-логического характера, что является конструктивным методом устранения неточного применения данных дефиниций, избежания коллизий в нормотворческой деятельности, которая регулирует функционирование института административных услуг, что предоставляется органами внутренних дел Украины.

Ключевые слова: органы внутренних дел, административные услуги, государственные услуги, публичные услуги, муниципальные услуги.

Постановка проблемы. На сегодняшний день развитие института административных услуг, предоставляемых органами внутренних дел, характеризуется принятием новых нормативно-правовых актов, широким применением различных подходов к реформированию процесса предоставления административных услуг. Однако недостаточно исследованной остается проблематика точного использования понятий в публикациях ученых, так как наряду с употреблением терминов «административные услуги» зачастую встречается оперирование понятиями «государственные услуги», «публичные услуги», «муниципальные услуги», «управленческие услуги». Неправильное понимание определений, которые используются в исследованиях, ведёт к неверному восприятию данных научных разработок, с одной стороны, а также неверному пониманию места административных услуг в системе государственных услуг в Украине, с другой.

Актуальность темы исследования. В условиях формирования в Украине правового, демократического, суверенного государства приоритетом является неукоснительное соблюдение прав и свобод человека и гражданина. Качественное предоставление административных услуг органами внутренних дел Украины является не только показателем высокоразвитого государства, но и выражением доверия граждан Украины к органам внутренних дел, ростом их авторитета в глазах населения – именно поэтому разработка проблематики теоретико-правовых аспектов развития административных услуг в целом, их места в системе функционирования государственных услуг является наиболее актуальной в механизме развития правового государства в Украине.

Состояние исследования. Научный анализ теоретических и организационно-правовых основ института административных услуг осуществляется многими отечественными и зарубежными учеными в сфере ад-

министративного права, такими как В.Б. Аверьянов, В.Н. Бесчастный, Э.Ф. Демский, В.И. Горбатюк, А.С. Закревский, О.В. Кузьменко, С.В. Мирославский, М.Д. Лесечко, В.П. Тимошук, Ю.С. Шемшущенко, В.Х. Ярмаки, концептуальные принципы которых были использованы для изложения рассматриваемых вопросов.

Целью и задачей статьи является определение места административных услуг, предоставляемых органами внутренних дел Украины, в плоскости обеспечения публичными услугами населения органами исполнительной власти; формирование однозначного понимания дефиниций «публичные услуги», «государственные услуги», «административные услуги», «муниципальные услуги», что, в свою очередь, предоставит возможность не только верного понимания данных понятий, но и во время дальнейших научных разработок даст возможность избежать манипулятивной семантики в исследованиях. Кроме того, установив,



какая из дефиниций является шире по смысловому восприятию, можно предположить, что именно она должна совершенствоваться в первую очередь, так как из существующей взаимосвязи будут рациональнее реформироваться и другие взаимосвязанные институции.

Изложение основного материала. Первоочередным этапом нашего исследования является рассмотрение понятийно-категориального аппарата исследуемых дефиниций «административные услуги», «публичные услуги», «муниципальные услуги» и «государственные услуги», а также необходимо определить, какие понятия являются базовыми относительно других, в какой теоретической зависимости они находятся между собой.

Как считает К.К. Афанасьев, государственные управленческие услуги необходимо определять как: функцию государственного управления, распорядительную и организационную деятельность либо результат деятельности административного органа. Однако, приоритетным является признание данной категории способом реализации административно-правовых режимов, определяя их как деятельность органов исполнительной власти либо органов местного самоуправления (их должностных лиц), связанную с созданием организационных условий и обеспечением реализации субъективных прав, законных интересов и исполнением обязанностей физическими или юридическими лицами, которая осуществляется во время обращения этих лиц и официальным результатом которых является административный (индивидуальный) акт [1, с. 25-29].

В.О. Плющ справедливо указывает, что категория «государственные услуги» выделяется из государственных функций, исходя из того, что основные направления государства – это его фундаментальные функции. Государственные функции принадлежат к публичным функциям, продиктованные публичным интересом. В тот самый момент публичные функции исполняют не только государственные органы, а также негосударственные субъекты,

которые могут быть связаны публичными интересами. В этом значении основным является разграничить между государственной функцией и государственной услугой как разновидностью данной функции.

Классифицируя услуги на публичные, государственные, муниципальные (коммунальные), административные, управленческие, социальные, гражданские и др., одной из проблем понимания «услуга» является отделение органов исполнительной власти от услуг, что ними предоставляются. Зачастую государственные органы рассматривают основную свою деятельность как услуги, не анализируя, насколько они действительно составляют дополнительную ценность для потребителя. Услуги, которые предоставляются государством и органами местного самоуправления и составляют сферу публичных услуг [2, с. 98].

Необходимо обратить внимание на то, что публичные услуги, без сомнений, исходят из основных функций государства, а именно из социальной функции, которая находит свое отражение в многочисленных нормативно-правовых актах - они направлены на создание условий, которые обеспечат социальную защищенность личности. Административные услуги, предоставляемые органами внутренних дел Украины, прежде всего, должны обеспечивать защиту прав и свобод обратившихся к ним граждан, при этом гарантируя их социальную защищенность. Именно в качественном обеспечении административных услуг раскрывается основная деятельность государственного аппарата, выраженная в заботе о гражданах.

Г.М. Чмиленко обращает внимание в своих исследованиях на то, что для внедрения качественных услуг в деятельности государства необходимо руководствоваться едиными теоретическими предпосылками, в том числе относительно правопонимания понятий видов и признаков услуг.

Ученый указывает на то, что любые услуги – это деятельность относительно удовлетворения определенных потребностей личности, которая осуществляется вследствие

ее обращения к субъекту, который может предоставить такую возможность. Здесь является совершенно оправданным заимствование категориального аппарата и даже отдельных правовых механизмов по вопросам частного права, тем более что рассматриваемый институт – не исключение, заимствование из сферы частного права, является, например, институт «публично-правового договора» [3, с. 87].

М.М. Шапоренко считает, что следует констатировать смешанный характер понятий «публичных» и «государственных» услуг, которые возникли вследствие неточного перевода материалов, в котором отобразилась сущность данной тематики; они буквально подразумевают и публичные, и государственные услуги. Разнообразие нормативной трактовки одного объекта в административно-правовом регулировании – правоотношений по предоставлению услуг органами государственной власти и местного самоуправления – частично объясняется тем, что во время использования названных категорий акцент делается лишь на организационном аспекте их предоставления.

Исходя из анализа юридической литературы, которая оперирует исследуемыми понятиями, стоит указать на неоднозначность определения в нормативной практике понятий государственных, публичных, административных услуг, а также использования последних в качестве синонимов. В то же время ситуация, когда представители юридической науки ставят под сомнение возможность использования термина «услуги» в системе функционирования института административных услуг, обязует исследовать специалистов в отрасли административного права проблематику использования понятийно-категориального аппарата в данной сфере.

Необходимость определения данного понятия в прикладном аспекте обосновывается наличием проблемы научного исследования обозначенного явления и необходимости разработки стратегии и тактики повышения общественной эффективности в деятельности органов госу-



дарственной власти во время предоставления услуг [4, с. 119-120].

Используя семантический анализ слов «государственные» и «публичные», можем предположить, что данные дефиниции имеют много общих характеристик. Исходя из этого, мы видим, как понятие «публичные» поглощается понятием «государственные». Таким образом, стоит указать, что законодатель использует в основе иерархии услуг, которые предоставляются органами публичной власти понятие «публичные» услуги, которые в своей основе являются и государственными, и муниципальными услугами.

Государственные услуги определяют как любые платные услуги, обязательность получения которых устанавливается физическим или юридическим лицами органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и созданными ими учреждениями и организациями, которые функционируют за счет финансового бюджета [5].

В то же время письмо Министерства Юстиции Украины «Щодо надання роз'яснення термінів, які застосовуються у Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» от 18.12.2009 № 967-0-2-09-22 [6] более детально разъясняет, что в зависимости от субъекта, который предоставляет публичные услуги, различают государственные и муниципальные услуги. В терминологии наиболее часто встречается понятие государственных услуг в системе предоставления последних органами исполнительной власти.

И.В. Дроздова обращает внимание на то, что платный характер большинства услуг, что предоставляются органами исполнительной власти, требует разграничения публично-служебной деятельности административных органов от хозяйственных отношений и предпринимательской деятельности. Нельзя считать административными услугами деятельность административных органов, которые не связаны с реализацией их властных полномочий.

Также нельзя не согласиться с отождествлением деятельности пре-

доставления административных услуг с хозяйственной деятельностью ресурсно-обеспечивающих подразделений МВД Украины, так как эти структурные подразделения созданы для исполнения хозяйственных работ с целью материально-технического (ресурсного) обеспечения оперативно-служебной деятельности подразделений ОВД.

В научной литературе имеются разные подходы к установлению тождественности государственных и административных услуг. В частности, под государственными услугами понимают услуги, которые предоставляются органами государственной власти (прежде всего исполнительной), государственными предприятиями, учреждениями, организациями и негосударственными предприятиями в порядке исполнения делегированных полномочий. Вторые же, включают в себя публичные услуги, которые предоставляются органами местного самоуправления, что связано с реализацией их властных полномочий. Другими словами, к административным услугам они относят большинство того, что на сегодняшний день определено как «государственные услуги» в нормативно-правовых актах Украины.

Некоторые представители административно-правовой науки считают, что речь нужно вести о государственных услугах, которые предоставляются органами исполнительной власти, государственными учреждениями и организациями, и муниципальные услуги, которые предоставляются органами местного самоуправления, коммунальными учреждениями и организациями.

Объединяющим критерием для них выступает их публичный характер, то есть, в общем, их можно назвать публичными. Из числа последних выделяют управленческие услуги, предоставляемые органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, услуги, которые предоставляются государственными и муниципальными учреждениями, а также организациями, то есть неуправленческие публичные услуги.

Однако существует мнение, что неуместно синтезировать понятия

«государственная» и «публичная услуга», так как характерным для государственной услуги является то, что ее предоставляет государственный орган. Эти услуги являются разновидностью публичной функции и неотъемлемым видом лишь органов местного самоуправления, то есть не могут рассматриваться как субъекты, которые предоставляются органами власти и негосударственными структурами. Главным в публичных услугах является то, что с их помощью удовлетворяется общественный интерес [7, с. 97-98].

Должны заметить, что нельзя относить главной характерной чертой публичной услуги субъектный состав, так как необходимо понимать, что публичная услуга – это понятие объединяющее и государственные, и муниципальные, и административные услуги. В таком случае конкретизируется, что для данных услуг главной целью, вне сомнений, выступает удовлетворение общественного интереса и именно это объединяет их в отдельную, целостную самостоятельную систему предоставления услуг.

Б.М. Гук, в контексте рассмотрения приоритета административных правоотношений «не люди для государства, а государство для человека», отмечает, что государственные или административные услуги, которые государство обязательно предоставлять в каждом случае обращения гражданина к органу государственного управления и имеют юридическое содержание. В таком виде частные лица в отношениях с органами государственной власти выступают не «просящими услугу», а потребителями услуг, которые предоставляют уполномоченные органы управления. Государство в лице публичных субъектов (органов государственной власти местного самоуправления) должно ориентироваться на потребности личности, как и в частном секторе, субъекты предоставления административных услуг ориентируются на потребность потребителя («клиента»), его запросы и ожидания.

Концепцией развития системы предоставления административных услуг определено, что услуги, кото-



рые предоставляются органами государственной власти, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями, которые находятся в их управлении, составляют сферу публичных услуг [8, с. 118-119].

Инновационная для отечественной практики модель административных услуг, которая была заимствована из опыта зарубежных стран, прежде всего тех, которые отмечали ее принадлежность к англосаксонской правовой семье, где ориентация делается, прежде всего, на предоставление так называемых публичных услуг, была одним из направлений реформы публичной администрации последней четверти двадцатого столетия. В англоязычном варианте определение категории публичных услуг употребляется термин «public services». Но из-за особенностей перевода вместо термина «публичные услуги» употребляем термин «государственные услуги». Так, в Концепции административной реформы в Украине параллельно используются термины «государственные услуги» и «управленческие услуги».

В последнее время наиболее приемлемым стал термин «административные услуги», так как стоит отметить, что категория «управленческих услуг» наиболее распространена в экономической сфере. Прилагательное «административные» является более уместным, потому что указывает на субъекта, который предоставляет такие услуги, – на орган публичной администрации – так называемый «государственный орган».

Кроме того, прилагательное «административные» характеризует публично-властную природу деятельности относительно предоставления таких услуг [9, с. 454].

Разница между понятиями «административные услуги» и некоторыми иными сходными категориями состоит именно в том, что услуги, которые предоставляются государством и органами местного самоуправления, составляют сферу публичных услуг. Принципиальное отличие, как считает В.П. Тимошук, состоит в том, что частный сектор

пытается максимально расширить ассортимент услуг, а номенклатура публичных услуг должна базироваться на принципе – государство делает только то, что не может либо не должен делать частный сектор.

По признаку субъекта, который предоставляет публичные услуги, следует различать государственные и муниципальные (коммунальные) услуги. Таким образом, государственные услуги – это услуги, которые предоставляются органами государственной власти и государственными предприятиями, учреждениями, организациями, а муниципальные услуги – это услуги, которые предоставляются органами местного самоуправления и коммунальными предприятиями, учреждениями. Административные услуги представляют собой вид публичных услуг, которые предоставляются органами местного самоуправления, иными уполномоченными лицами, и предоставление которых связано с реализацией властных полномочий (принятием решений, исполнением действий и т. п.) Неадминистративными услугами считаются те, которые не связаны с принятием властных решений (например, образовательные или медицинские услуги) [10, с. 10-11].

Если рассматривать в данном контексте механизм предоставления административных услуг органами внутренних дел, то, определяя его дефиницию, можно предложить понятие, разработанное нами в предыдущих исследованиях. При детальном анализе Закона Украины «Об административных услугах», вступившего в законную силу 6 сентября 2012 года [11], а также существующего операционного понятия: административные услуги, предоставляемые органами внутренних дел Украины – это результат осуществления властных полномочий по инициативе физического либо юридического лица, направленного на возникновение, изменение или прекращения прав и/или свобод обязанностей такого лица с изданием административного акта, что связано с реализацией их властных полномочий, либо без издания последнего [12].

Данное понятие, на наш взгляд, полностью отображает все харак-

теристики, которые были отмечены нами ранее, и охватывает не только по содержанию публичные услуги, но и объединяет в себе специфику государственных (предоставляемые органами государственной власти) и муниципальных (предоставляемые органами местного самоуправления), однако имеет свои особенности, прежде всего это специфический объект предоставляемых административных услуг, которые связаны также со спецификой деятельности органов внутренних дел Украины.

Принадлежность услуг к административным определяется следующими критериями: полномочия административного органа относительно предоставления определенного вида услуг определяются законом; услуги предоставляются органом вследствие реализации властных полномочий; услуги предоставляются вследствие обращения физических и юридических лиц, результатом рассмотрения обращения является административный акт, который имеет индивидуальный характер (паспорт, свидетельство, лицензия, разрешение и др.); предоставление административных услуг связано с обеспечением и созданием условий для реализации физическими и юридическими лицами прав, свобод и законных интересов [13, с. 85].

Институт административных услуг возник в процессе реализации политики государственной власти, направленной на стимулирование общественного развития. Следует отметить, что внедрению публичных услуг содействуют экономические, административные, правовые предпосылки.

Государственная услуга возникает как способ влияния в процессе управления в ходе реализации идеи «сервисного государства», которая соответствует принципу социальности. Степень развития деятельности государственных органов в сфере предоставления административных услуг отображает качество государственного управления. Следует отметить, что в современных условиях приоритеты в деятельности органов государственной власти существенно изменились [14, с. 163].



Также следует обозначить, что государственные услуги рассматриваются как теоретико-правовая конструкция, в которой востанавливаются положения теории общественного договора. Субъектом получения данных услуг является общество, абстрактный народ. Однако этот подход не следует использовать для понимания и регулирования государственных услуг, получателем которых является конкретное лицо, а предоставляет их государственный служащий. В этом административно-правовом понимании услуга – конкретные действия, повседневные действия государственных органов по отношению к физическому и юридическому лицу, во время которого субъекты обращения получают определенные блага [15, с. 87-88].

Выводы. Исходя из поставленной цели научной статьи, можно сделать вывод, что административные услуги, которые предоставляются органами внутренних дел в Украине в механизме публичных услуг в Украине, занимают достаточно весомое значение, в свою очередь, изменение особенностей процесса публичных услуг сказывается на обеспечении административных услуг органами внутренних дел. Следует отметить, что исследование данной взаимосвязи еще недостаточно изучено специалистами в сфере административного права и в данной научной статье представлены только базовые наработки в данном направлении. Также следует отметить, что основным понятием из вышеперечисленных является дефиниция «публичные услуги», которую объединяет с остальными субъект властных полномочий и цель предоставления таких услуг. В то же время дискуссионным остается вопрос, стоит ли отождествлять публичные и государственные услуги, так как есть мнение, что данные два вида не что иное, как неточный перевод англоязычного понятия. Можем утверждать лишь то, что данные два вида услуг выделяются из функций государства, а уже следующим блоком в системе классификации данных услуг выступают административные услуги (и муниципальные услуги Украины),

которые предоставляются органами внутренних дел Украины.

Список использованной литературы:

1. Афанасьев К. К. Державні управлінські послуги та законні інтереси особи: взаємозв'язок понять / К. К. Афанасьев // Юридична Україна. – 2007. – № 7. – С. 25-29.
2. Плющ В. О. Теоретичні підходи до дослідження державних послуг в Україні / В. О. Плющ // Економіка та держава. – 2009. – № 6. – С. 98.
3. Чмиленко Г. М. Адміністративні послуги в Україні / Г. М. Чмиленко // Юридический вестник. – 2005. – № 2. – С. 87.
4. Шапоренко М. М. Адміністративні послуги правоохоронних органів: до проблеми понятійного апарату / М. М. Шапоренко // Право і суспільство. – 2011. – № 5. – С. 119-120.
5. Державні послуги: матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki>.
6. Щодо надання роз'яснення термінів, які застосовуються у Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення : Лист Міністерства Юстиції України від 18.12.2009 № 967-0-2-09-22. – Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v967-323-09>.
7. Соловйова О. М. Адміністративні послуги: поняття і зміст / О. М. Соловйова // Проблеми законності. – 2007. – № 89. – С. 97-98.
8. Гук Б. М. Адміністративні послуги органів публічної влади України: поняття, зміст / Б. М. Гук // Право та суспільство. – 2011. – № 3. – С. 118-119.
9. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч.: У 2 т. : Т. 2. Особлива частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К. : Юрид. думка, 2005. – 624 с.
10. Адміністративні послуги : посібник / [В. Тимошук]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні. – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А». – 2012. – 104 с.

11. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 // Відомості Верховної Ради України – 2012. – № 5203-VI. – Ст. 20.

12. Міщенко Т. Ю., Тулінов В. С. Теоретико-правові засади визначення поняття «адміністративні послуги, що надаються органами внутрішніх справ України» / Т. Ю. Міщенко, В. С. Тулінов // Актуальна юриспруденція [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=397%3A111212-08&catid=54%3A2-1212&Itemid=68&lang=ru.

13. Жуковська А. Ю. Шляхи підвищення якості адміністративних послуг органами виконавчої влади / А. Ю. Жуковська // 2008. – № 19. – С. 85.

14. Буличева Н. А., Пивовар Ю. І. Розвиток інституту адміністративних послуг як передумова побудови сервісної держави / Н. А. Буличева, Ю. І. Пивовар // Митна справа. – 2011. – №1(73)'. – Ч. 2. – С. 163.

15. Плющ В. О. Державні послуги: теоретичні аспекти та практика нормативного закріплення / В. О. Плющ // Економіка та держава. – 2009. – № 8. – С. 87-88.