



ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ПОЛИЦЕЙСКИХ УСЛУГ В УКРАИНЕ

Даниил ЛАСТОВИЧ,
аспирант

Харьковского национального университета внутренних дел

Summary

On the basis of analysis of scientific views of scholars and legal acts, author of article considers theoretical approaches to definition of «service» and «police service». The author's vision of interpretation of notion of police services in Ukraine is presented. Characteristic features inherent in police services have been distinguished. The author has stressed on importance of implementing concept of police services into activities of National Police of Ukraine. The author is convinced that provision of various types of police services should ensure establishment of a deep and productive interaction between this public authority and community, as well as to assist in restoring level of confidence to law enforcement agencies from population.

Key words: service, public service, administrative service, police service.

Аннотация

В статье на основе анализа научных взглядов ученых и нормативно-правовых актов рассмотрены теоретические подходы к определению понятия «услуга» и «полицейская услуга». Предоставлено авторское видение толкования понятия «полицейские услуги» в Украине. Выделены характерные признаки, присущие полицейским услугам. Подчеркнута важность внедрения в деятельность Национальной полиции Украины понятия полицейских услуг. Автор убежден, что предоставление различного рода полицейских услуг должно обеспечить налаживание глубокого и продуктивного взаимодействия данного органа власти с общественностью, а также помочь восстановлению уровня доверия к правоохранителям со стороны населения.

Ключевые слова: услуга, государственная услуга, административная услуга, полицейская услуга.

Постановка проблемы. Принятие в 2015 году Закона Украины «О Национальной полиции» стало необходимым и чрезвычайно важным шагом, в результате которого орган по применению государственного принуждения – милиция, превратился в сервисную службу, назначением которой является предоставление обществу соответствующих социальных услуг. Такая кардинальная смена в подходе к пониманию назначения данного правоохранительного органа обуславливает появление целого ряда вопросов, требующих детального изучения и научного обоснования. В частности, это касается выяснения содержания такого нового понятия в украинском законодательстве, как «полицейская услуга».

Актуальность темы. Некоторые аспекты понятия «услуги» рассматривались в научных исследованиях таких ученых, как: А.В. Белицкая, С.А. Белова, В.С. Долечека, И.Б. Колиушко, С.В. Мигина, А.В. Морозова, А.В. Нестерова, А.В. Родина, Л.К. Терещенко, В.П. Тимошук, Л.А. Шереметьева, А.В. Яцкина и других. Однако вопросам полицейских услуг отечественные исследователи не уделяли большого внимания.

Именно поэтому в данном исследовании мы хотим выяснить понятие и сущность полицейских услуг, что позволит более четко понять социальное назначение новосозданного органа власти – Национальной полиции.

Изложение основного материала. Исследование указанной проблематики предлагаем начать с рассмотрения содержания ее ключевого понятия – «услуга». Изучая различные литературные источники, можно сказать, что существует немало подходов к определению сущности указанного понятия. По мнению Н.В. Мироновой, выработку единого подхода к дефиниции термина «услуга» затрудняют такие причины: к услугам относятся все экономические блага, которые нельзя отнести к сельскому хозяйству или промышленному производству; к услугам относятся многочисленные и разнообразные действия, направленные на различные объекты; эти многочисленные и разнообразные действия относятся в существующей официальной статистике к одному классу экономических благ; услуга – гибкий объект, границы которого легко меняются [2].

В своем толковом словаре С.И. Ожегов определяет понятие «услуга», как «действие, приносящее пользу, помощь другому» [3, с. 839]. В экономическом словаре под редакцией А.Б. Борисова, указано, что услуги – это виды деятельности, работ, в процессе выполнения которых не создается новый, ранее не существовавший материально-вещественный продукт, но изменяется качество уже имеющегося, созданного продукта. Это блага, предоставляемые не в виде вещей, а в форме деятельности [4]. По мнению Ф. Котлера, услуга –

это любое мероприятие, деятельность или выгода, которые одна из сторон может предложить другой стороне, и которые, в основном, неосвязаемы и не приводят к овладению чем-нибудь [5]. И.В. Жиленков под услугой понимает определенное нематериальное благо, которое предоставляется одним лицом (исполнителем) и потребляется другим лицом (заказчиком) в процессе совершения исполнителем определенных действий или осуществление определенной деятельности. Ученый утверждает, что для всех услуг характерно то, что они: 1) имеют нематериальный характер, а их результат не приобретает урегулированный вид; 2) тесно связаны с лицом-исполнителем и процессом совершения им определенных действий (осуществление определенной деятельности); 3) не совпадают с самими действиями (осуществлением деятельности) исполнителя, а существуют как отдельное явление – определенное нематериальное благо [6].

Из изложенного видно, что среди исследователей нет единого подхода к пониманию понятия «услуга». Более того, значительная часть точек зрения на данный вопрос являются довольно нечеткими и расплывчатыми, а иногда и спорными, что в определенной степени связано с большим количеством разнообразия видов услуг, каждая из которых имеет свою специфику.

Следует отметить, что единого толкования этого понятия нет не только в



научных источниках, но и на официальном уровне. Определение понятия услуги встречается в содержании ряда нормативно-правовых актов, впрочем ни одно из них не является универсальным и ориентировано на конкретную область применения. Так, например, в сфере предоставления социальных услуг указанный термин определяется, как «комплекс медицинских, психологических, информационных мероприятий, направленных на создание благоприятных условий для реализации права на профессиональную ориентацию и подготовку, образование, занятость» [7]. В сфере государственных статистических наблюдений услуга – это «деятельность субъектов, которая не приобретает материально-вещественной формы и удовлетворяет определенные потребности заказчиков – личные, коллективные, общественные. Они являются результатом разнородной деятельности, осуществляемой производителем по заказу любых потребителей (отдельных граждан, предприятий, организаций, предпринимателей), и, как правило, ведет к изменению состояния единиц, потребляющих эти услуги. Специфика услуг, как продукции, заключается в том, что услуги не накапливаются (кроме отдельных видов), не транспортируются, не существуют отдельно от производителей, то есть, они потребляются, в основном, в момент их предоставления» [8; 9]. Трактую понятие «услуга» во внешнеэкономической деятельности, законодатель определяет ее, как «результат трудовой деятельности, который отражается в полезном эффекте, особый потребитель стоимости» [10].

Таким образом, учитывая изложенное, считаем, что необходимо разработать и закрепить на законодательном уровне единое, четкое определение термина «услуга» («услуги»). При этом следует заметить то, что хотя ни одно из предложенных определений исследуемого понятия, по нашему мнению, не может быть полностью воспроизведено на уровне законодательства как универсальное, однако эти и другие научные взгляды на данный вопрос вполне могут и даже должны использоваться нормотворцами в качестве теоретического ориентира при разработке единого официального определения термина «услуга».

Далее в контексте вопроса, что исследуется в статье, считаем необходимым рассмотреть понятие «государственная услуга». На страницах монографической и периодической литературы по этому поводу высказывается целый ряд мыслей. Так, В.П. Тимошук определяет «государственные услуги», как «услуги, предоставляемые органами государственной власти (прежде всего, исполнительной) и государственными предприятиями, учреждениями, организациями» [11, с. 118]. Ученый также отмечает, что «к государственным услугам должны относиться также услуги, предоставляемые негосударственными организациями в порядке выполнения делегированных полномочий», и отмечает, что «в этом случае на первое место для определения природы услуги относится не непосредственный субъект ее предоставления, а субъект, который несет ответственность за предоставление этой услуги, и источник финансирования предоставления данного вида услуг, то есть, вид бюджета» [11, с. 118].

А.В. Яцкин в своем научном исследовании выделяет два подхода к определению понятия «государственной услуги». Первый – прорыночный, то есть, услуга – это товар, который предоставляется органами власти гражданам и организациям, поскольку государство обладает определенными преимуществами в предоставлении отдельных видов услуг. Да, именно государство может эффективно предоставлять услуги относительно национальной обороны, обеспечения безопасности дорожного движения и т. д. на добровольной основе. Основной вопрос при использовании рыночного подхода к определению государственных услуг – выяснение границ государственного вмешательства. Другими словами, необходимо определить, какой институт является надлежащим поставщиком такой услуги: государство или рынок. Согласно этому подходу расходы и стимулы производства разных видов благ распределяются таким образом, что некоторые из них могут предоставляться только государством, а некоторые наиболее эффективно будут проводиться в частном секторе [12, с. 13].

Другой подход к концептуализации государственной услуги – управленческий. В рамках этого подхода под

государственной услугой понимаются все формы взаимодействия государства и внешнего окружения (население, бизнес) – как добровольные, так и принудительные. Таким образом, услуга определяется, как взаимодействие гражданина (или юридического лица) с органами государственной власти [12, с. 13].

Итак, государственные услуги – это предоставление органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им государственные учреждения, или другие организации на безвозмездной или платной основе услуг индивидуальным и коллективным субъектам в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения, а также в других областях на основании и в порядке, определенных в законодательстве [13].

Подводя итоги вышесказанного, можно утверждать, что в современных общественно-политических условиях государство должно управлять общественными отношениями и процессами, прежде всего, путем предоставления их участникам соответствующих услуг, то есть, осуществлять в пользу последних различные действия с целью создания необходимых условий для нормальной реализации ими своих прав и свобод. Учитывая это, особое значение приобретает исследование административных услуг, в частности, предоставляемых органами внутренних дел, поскольку такая деятельность является предпосылкой формирования эффективной, открытой, прозрачной и ответственной государственной власти [14].

Впервые понятие административных услуг в отечественном законодательстве упоминается в Концепции административной реформы, где одной из задач является внедрение новой идеологии функционирования органов государственной власти и органов местного самоуправления, как деятельности по обеспечению реализации прав и свобод граждан, предоставление им качественных управленческих услуг [15].

Термин «административная услуга» направлен не на выделение нового вида отношений между государственными органами и частными (физическими и юридическими) лицами, а на содержательную переоценку характе-



ра их взаимоотношений. Ведь властное распорядительство со стороны государственных органов, их должностных лиц – это один формат оценки их отношений с гражданами или юридическими лицами, а предоставление теми же субъектами административных услуг последним – совсем другой [16, с. 6–7]. А.Г. Мордвинов, Л.А. Ляшенко рассматривают административную услугу, как результат осуществления властных полномочий уполномоченным субъектом, который в соответствии с законом обеспечивает юридическое оформление условий реализации физическими, юридическими или другими коллективными лицами прав, свобод и законных интересов по их заявлению (выдача разрешений (лицензий), сертификатов, удостоверений, проведение регистрации и т. п.) [17, с. 61].

По мнению Д.М. Сухина и Ю.П. Шарова, административные услуги – это результат осуществления властных полномочий субъектом, который в соответствии с законом обеспечивает юридическое оформление условий реализации физическими и юридическими лицами прав, свобод и законных интересов по их заявлению (выдача разрешений (лицензий), сертификатов, удостоверений, проведение регистраций и т. д.). По мнению исследователей, административные услуги вместе с управленческими, являются видами государственных услуг, которые, в свою очередь, предоставляются не только органами государственной власти (в основном исполнительной), но и государственными предприятиями, учреждениями, организациями, а также органами местного самоуправления в порядке выполнения делегированных государством полномочий за счет средств Государственного бюджета [18, с. 231].

Согласно разработанной украинским Центром политико-правовых реформ «Концепции реформирования публичной администрации в Украине» административная услуга – это направленная на обеспечение (юридическое оформление) условий для реализации субъективных прав, исполнение обязанностей физического или юридического лица публично-служебная деятельность административного органа, осуществляемая по заявлению этого лица [19, с. 128; 20].

Распоряжением Кабинета Министров Украины «Об одобрении Концепции развития системы предоставления административных услуг органами исполнительной власти» от 15 февраля 2006 года установлено, что административная услуга – результат осуществления властных полномочий уполномоченным субъектом, в соответствии с законом обеспечивает юридическое оформление условий реализации физическими и юридическими лицами прав, свобод и законных интересов по их заявлению (выдача разрешений (лицензий), сертификатов, удостоверений, проведение регистрации и т. п.) [21].

В Законе Украины «Об административных услугах» от 06.09.2012 г. указано, что административная услуга – результат осуществления властных полномочий субъектом предоставления административных услуг по заявлению физического или юридического лица, направленное на установление, изменение или прекращение прав и/или обязанности связей такого лица в соответствии с законом [22].

Учитывая изложенное, целесообразно согласиться с мнением В.А. Телицкой, которая отмечает, что общими признаками административных услуг является [23]: наличие публичного (общественного) интереса; обязанность публичной власти обеспечить предоставление государственной услуги, то есть, создать условия для реализации субъективных прав конкретного лица; гарантирование государством предоставления административной услуги; достаточность бюджетного финансирования процесса предоставления административных услуг; основание предоставления административной услуги – закон (предусматривает право на получение лицом конкретной государственной услуги и соответствующие полномочия административного органа) и инициатива конкретного лица; основание для осуществления юридических действий – обращение заинтересованного лица; уполномоченный субъект (административный орган) – лицо, наделенное властными полномочиями в соответствии с законом; ответственность должностных и служебных лиц за невыполнение / ненадлежащее исполнение обязанности по предоставлению административных услуг; субъект обращения (субъект по-

лучения административной услуги) – конкретный адресат; наличие взаимных прав и обязанностей уполномоченного субъекта и субъекта обращения; наличие специального правового регулирования порядка предоставления административных услуг; результат государственной услуги – административный акт (решение административного органа, которым удовлетворяется ходатайство лица). Такой административный акт имеет конкретного адресата – потребителя государственной услуги, то есть лицо, обратившееся за данной услугой [23; 24].

Вывод. Опираясь на проведенное исследование общетеоретических подходов к определению понятия «услуга», «государственная услуга» и «административная услуга», а также исходя из анализа соответствующих норм законодательства, считаем возможным дать авторское определение понятия полицейских услуг, а именно: это деятельность органов и должностных лиц Национальной полиции Украины, направленная на обеспечение необходимых общественно-правовых и организационно-управленческих условий для нормальной реализации прав, свобод и законных интересов граждан и общества в целом в различных сферах общественной жизни.

К признакам полицейских услуг можно отнести следующие:

1) они непосредственно связаны с общественной функцией государства в сфере внутренних дел;

2) их содержание и порядок предоставления определяется действующим законодательством, в частности его административной отраслью;

3) осуществляются как в пользу физических и юридических лиц, так и в интересах общества и государства в целом;

3) они направлены на обеспечение соответствующего круга и качества условий общественной жизни, необходимых для нормальной реализации его участниками своих прав, свобод и законных интересов;

5) реализуются национальной полицией исключительно в пределах закрепленной за ними компетенции.

Таким образом, суммируя все вышесказанное в данном исследовании, можем говорить о том, что принятие Закона «О Национальной полиции»



создает правильное русло для дальнейшего трансформирования украинского общества и формирования правоохранительного органа нового качества. Именно использование понятия «полицейской услуги» стало ключевым при создании указанного Закона. Теперь основной объем деятельности полиции заключается в предоставлении различного рода полицейских услуг, что должно обеспечить налаживание глубокого и продуктивного взаимодействия данного органа власти с общественностью, а также помочь восстановлению уровня доверия к правоохранителям со стороны населения.

Список использованной литературы:

1. Звернення колегії Міністерства внутрішніх справ України до особового складу органів внутрішніх справ України та військовослужбовців внутрішніх військ від 7 лютого 2012 року.
2. Миронова Н.В. Дифференцированный подход к маркетингу услуг URL: www.marketologi.ru/11b/differ.htm (дата обращения 08.10.14).
3. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. – 4-е изд., дополненное. – М.: Азбуковник, 1998. – 944 с.
4. Борисов А.Б. Большой экономический словарь. – М.: Книжный мир, 2003. – 895 с.
5. Котлер Ф. Основы маркетинга. – М.: Бизнес-Книга, 1995.
6. Цивільне право України : підручник: у 2 т. : Т. 1 / [В.І. Борисова (кер. авт. кол.), Л.М. Баранова, І.В. Жилінкова та ін.]; заг. ред. В.І. Борисової, І.В. Спасиво-Фатєєвої, В.Л. Яроцького. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 480 с.
7. Про соціальні послуги: Закон України : від 19.06.2003 № 966-IV. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=966-15>.
8. Про затвердження форм державного статистичного спостереження з обліку послуг : наказ Державного комітету статистики України (роз'яснення щодо заповнення звіту, розд. 1) від 18 лип. 2002 р. № 271. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?code=v0271202-02>.
9. Про затвердження інструкцій щодо заповнення форм державних статистичних спостережень зі статистики послуг та інформатики : наказ Державного комітету статистики України (Інструкція щодо заповнення форми державного статистичного спостереження № 1-послуги «Звіт про обсяги реалізованих послуг», п. 1) від 20 лип. 2007 р. № 228. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?code=z0894-07>.
10. Державний класифікатор України. Класифікація послуг зовнішньоекономічної діяльності ДК 012-97 : наказ Держстандарту України від 2 черв. 1997 р. № 324. – Б. м., 1997.
11. Тимошук В.П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
12. Яцкин А.В. Правовое регулирование (стандартизация) предоставления государственных услуг/ А.В. Яцкин//Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. – М., 2006. – № 6. – С. 12–15.
13. Бахрах Д.Н., Российский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. – 3-е изд., пересмотр, и доп. – М.: Норма, 2007. – 816 с.
14. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: підручник / за ред.: Є.М. Моїсеєва, Ю.І. Римаренка, В.І. Олефіра. – К.: КНТ, 2008. – 816 с.
15. Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 р. № 810/98 // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 21. – Ст. 32.
16. Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Г.М. Писаренко. – Одеса, 2006. – 196 с.
17. Сороко В.М. Концептуальний підхід до проблеми запровадження інституту надання державних послуг у практику діяльності державних службовців / В.М. Сороко // Вісн. держ. служби. – 2004. – № 3. – С. 11–19.
18. Сухінін Д.М. Якість муніципальних послуг у контексті становлення громадянського суспільства / Д.М. Сухінін, Ю.П. Шаров // Вісник НАДУ при Президентіві України. – 2005. – № 4. – С. 290–297.
19. Клим О.В. Адміністративно-правове регулювання підприємницької діяльності в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.В. Клим. – К., 2009. – 205 с.
20. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні, розроблена Українським центром політико-правових реформ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravo.org.ua>.
21. Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» від 15 лютого 2006 року. – № 90-р.
22. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
23. Телицька В.А. Адміністративні послуги, що надаються органами місцевої влади: визначення поняття та сутності / В. А. Телицька // Інновації у державному управлінні: системна інтеграція освіти, науки, практики [Текст] : матер. наук.-практ. конф. за міжн. уч. (27 травня 2011 р., м. Київ) : у 2 т. – Т. 2. – К.: [б. в.], 2011. – С. 49–51.
24. Ославський М.І. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади : [навч. посіб.] / М.І. Ославський. – К. : Знання, 2009. – 216 с.